

**AKTUELNOSTI 18**  
**2012**

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

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

**Zamjenik glavnog i odgovornog urednika**  
dr Mladen Miroslavljević

**Redakcija**

prof. dr Željko Mirjanić; prof. dr Zdravko Glušica; prof. dr Rade Tanjga;  
van. prof. Milan Vlatković; van. prof. Miloš Babić; van. prof. Aleksa  
Vulin; doc. dr Manojla Zrnić; doc. dr Mladen Miroslavljević; doc. dr Nenad  
Novaković; doc. dr Milica Lakić; doc. mr Branimir Grulović; doc. dr Rajko  
Macura

**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 Đorđije Blažić  
(Podgorica); van. prof. Nikola Mojović; doc. dr Manojla Zrnić; doc. dr  
Mladen Miroslavljević; doc. dr Nenad Novaković; doc. dr Milica Lakić;  
Jagodinka Petrikić-Zlatkov, University of Applied Sciences in St. Pölten  
(Wien); prof. dr Milan Stamatović (Beograd); prof. dr Ibrahim Jusufrić  
(Travnik)

**ISSN 0354-9852**

Rješenjem Ministarstva informacija Republike Srpske, broj 01-492/86 od 23.12.1996.g.  
časopis "Aktuelnosti" Banja Luka, upisan je u Registar javnih glasila pod brojem 183.

Radove objavljene u štampanom izdanju ovog časopisa nije dozvoljeno preštamovati, bilo  
u cjelini, bilo u dijelovima, bez izričite saglasnosti Uredništva. Ocjene iznesene u članci-  
ma lični su stavovi njihovih pisaca i ne izražavaju nužno mišljenje Uredništva ili Izdavača.

Časopis Banja Luka College-a

# AKTUELNOSTI



**Banja Luka College**

Banja Luka, 2012.



# SADRŽAJ

KOMAPARATIVNA ANALIZA ISO 9000 I ESG STANDARDA <i>Svetlana Dušanić Gačić</i> .....	7
SUVERENOST IZ EVROPSKOG UGLA <i>Jasna Čošabić</i> .....	23
MASMEDIJI U FUNKCIJI SPROVOĐENJA GEOPOLITIČKIH NAMJERA <i>Slavica Išaretović</i> .....	41
PREDUZETNIČKE KOMPETENCIJE STUDENATA <i>Rajko Macura, Rade Tanjga, Mitja Tanjga</i> .....	53
KREIRANJE JAVNIH POLITIKA <i>Predrag Čeranić</i> .....	77
MOGUĆNOSTI BORBE PROTIV KORUPCIJE I PREVARA KROZ IZVRŠENJA BUDŽETA I JAVNE NABAVKE <i>Branka Savić</i> .....	87



# KOMPARATIVNA ANALIZA ISO 9000 I ESG STANDARDA

Svetlana Dušanić Gačić<sup>1</sup>

## Sažetak

*Uvođenje posebnih standarda, kakavi su ISO 9000 i ESG jedan je od načina na koji se može uticati na kvalitet obrazovanja u Bosni i Hercegovini, kao i komparirati diplomama sa fakulteta u drugim zemljama. Analiza smjernica i standarda koje propisuje Evropska organizacija za osiguranje kvaliteta i međunarodni ISO standardi imaju jedinstven cilj - uspostavljanje visokog kvaliteta u obrazovanju.*

**Ključne riječi:** *standardi, obrazovanje, kvalitet, diploma, eksterne provjere*

## Abstract

*Introduction of the specific standards, such as ISO 9000 and ESG, is a way affecting the quality of education in Bosnia and Herzegovina, and compering college degrees with other countries. Analysis of guidelines and standards prescribed by the European Organization for Quality Assurance and international ISO standards have a unique goal - establishment of the high quality education.*

**Key words:** *standards, education, quality, college degrees, external review*

## UVOD

Visokom obrazovanju Bosne i Hercegovine potrebna je systemska i organizovana procjena kvaliteta. Zbog toga su mnoge visoke škole, fakulteti i univerziteti počeli sa uvođenjem ISO 9000 standarda u obrazovanju. Međutim, potreba za akreditacijom, odnosno eksternom provjerom i potvrdom samog kvaliteta kakve su škole počele da primjenjuju uvođenjem ISO 9000 standarda, dolazi i do potrebe za prilagođavanjem ESG standardima.

Uvođenje posebnih standarda, kakavi su ISO 9000 i ESG jedan je od načina na koji se može uticati na kvalitet obrazovanja u Bosni i Hercegovini,

---

<sup>1</sup> profesor visoke škole Banja Luka College, [dusanic\\_svetlana@yahoo.com](mailto:dusanic_svetlana@yahoo.com)

kao i komparirati diplomama sa fakulteta u drugim zemljama. Međutim, visokoškolske ustanove trebale bi procijeniti na kojem se zaista nivou zrelosti nalaze za ispunjenje standarda, odnosno za izgradnju kvalitete u obrazovanju, kao i kolika je osposobljenost nastavnika i upravljačkih struktura za izbor i primjenu odgovarajućeg sistema za upravljanje kvalitetom.

Pomenuti standardi obuhvataju različite elemente koji se uvijek mogu proširiti i odnositi na novi segment kvaliteta u nekom području obrazovanja, kao na primjer institucionalnu podršku e-nastavi, načine razvoja nastavno-naučnog rada, pedagoško obrazovanje osoblja, metodiku i komunikaciju na časovima, kao i na kursevima e-nastave, podršku nastavnom osoblju i studentima, kao i evaluaciju obrazovnog procesa.

Da bi se na adekvatan način postigao visok kvalitet u obrazovanju na visokoškolskim ustanovama, a ne samo zadovoljavanje minimalnih standarda i smjernica, koje propisuje ESG i koje su dovoljne za akreditaciju visokoškolske ustanove, u ovom radu će biti iznijeta komparativna analiza standarda ISO 9000 i ESG.

Sušтина analize jeste u tome, što i jedni drugi standardi imaju isti cilj, kao i svaka, budućnosti orijentisana visokoškolska ustanova, da doprinesu ostvarenju visokog kvaliteta procesa rada dajući visokokvalitetan proizvod, odnosno korisnika usluge.

## OBRAZOVANJE I KVALITET

Obrazovanje kao pojam u literaturi ima različita shvatanja. Međutim, možemo izdvojiti dva viđenja: proces prenošenja, usvajanja, sticanja znanja, kao i stvaranje sistema znanja, vještina i navika, razvijanja sposobnosti, usvajanja stavova i uvjerenja. Prema tome, obrazovanje kao proces i kao rezultat procesa po svom obimu jeste kategorija koja je vezana za čovjeka kroz čitav život. Upravo zbog toga, javila se potreba za standardizacijom kvaliteta u obrazovanju.

Kvalitet u suštini možemo definisati kao zadovoljavanje potreba korisnika. Međutim, kvalitet u visokom obrazovanju obuhvata niz definicija od kojih su najprihvaćenije *“fitness for purpose”* (J. Juran) i *“value for money”*. Kvaliteta visokog obrazovanja dinamična je kategorija u čijoj se suštini nalazi težnja ka stalnom unapređenju svih procesa i njihovih ishoda. Ona je *“spiritus movens”* razvoja cjelokupnog društva, točak koji pokreće razvoj privrede svake zemlje i predstavlja oslonac ostvarenja uspješne karijere svakog pojedinca.<sup>2</sup> Prema pisanju D. Petkovića i I. Plančića, kvalitet u obrazovanju se može shvatiti kao relacija

---

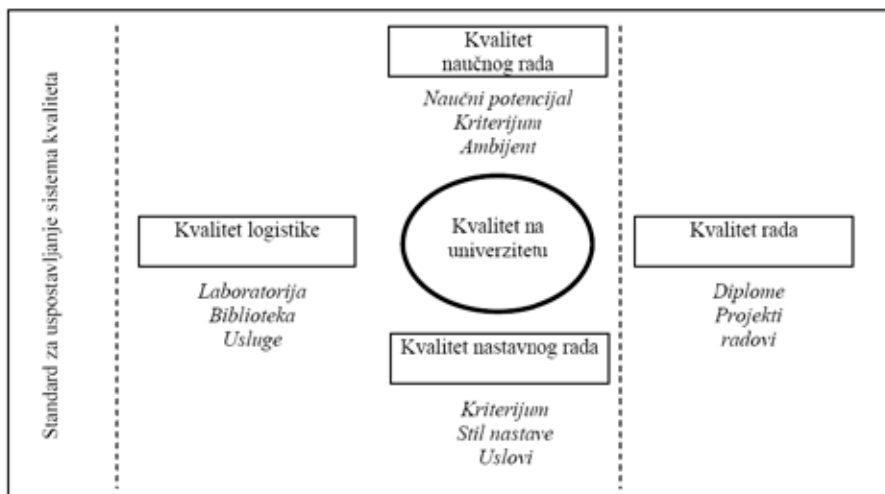
<sup>2</sup> <http://www.azvo.hr/hr/kvaliteta>, doradeno, preuzeto 26. 10. 2012. u 22.00



Prema tome, možemo istaći da je zadatak svake visokoškolske ustanove obezbjeđenje i unapređenje kvaliteta obrazovanja. Sam proces akreditacije, pred kojim stoje visokoškolske ustanove u BiH, pokazuje da od realizacije pomenutih zadataka zavisi njihov opstanak i konkurentnost.

Potrebe za akreditacijom visokoškolskih ustanova, odnosno potrebe za uvođenjem i unapređenjem standarda kvaliteta visokog obrazovanja, govori da je obrazovanje, kao i same visokoškolske institucije u BiH u svom razvoju dostigle jedan sasvim novi koncept.

To se ogleda i kroz činjenicu da se iz perioda apsolutnih autoriteta prelazi u jedan sasvim drugačiji, fleksibilni period kada treba određene barijere između studenata i profesora zamijeniti sa uslovima potpuno slobodnog protoka informacija i djelovanja na bazi povratne sprege. Kvalitet na univerzitetima je jako širok pojam koji obuhvata veliki broj elemenata i koji se može posmatrati u skladu sa slikom 1.<sup>3</sup>



Slika 1. Standard za uspostavljanje kvaliteta na univerzitetu<sup>4</sup>

Iz gore prikazanog, možemo navesti i to da primjena standarda kvaliteta nije ograničena samo na obrazovanje na visokoškolskoj ustanovi. Standardi se odnose i na druge, ništa manje važne segmente fakulteta, na naučnoistraživački proces i primjenu rezultata u praksi.

S obzirom na Zakon o visokom obrazovanju Republike Srpske, sasvim je jasno da visokoškolske ustanove, osim standarda koje same odaberu, moraju da poštuju i zahtjeve definisane nacionalnim specifičnostima za visoko

<sup>3</sup> Vujović A., Krivokapić Z., *Značaj i uloga zadovoljstva studenata kao korisnika usluga sistema visokog obrazovanja*, Mašinski fakultet Podgorica, Centar za kvalitet, 2011.

<sup>4</sup> Ibidem

obrazovanje i zahtjeve bolonskog procesa. Zbog toga ćemo se kratko osvrnuti i na Bolonjsku deklaraciju, a nakon toga ćemo preći na tumačenje standarda ISO 9001 i Evropske mreže obezbjeđenja kvaliteta.

## **BOLONJSKA DEKLARACIJA**

Evropa je krajem devedesetih godina XX vijeka, tačnije 1999. godine pokrenula Bolonjski proces. Potpisnici Bolonjske deklaracije, 1999. godine bilo je 29 zemalja. Osim brojnih deklaracija koje su prethodile Bolonjskoj deklaraciji, jeste i tadašnja nekonkurentnost visokog obrazovanja u Evropi.

Prema Bolonjskoj deklaraciji, dole navedeni ciljevi su od prioritarnog značaja za uspostavljanje evropskog prostora visokog obrazovanja i njegovu promociju u svijetu:

- Prihvatanje sistema lako prepoznatljivih i uporedivih bodova, i uvođenje suplementa (dodatka) diplomi (Diploma Supplement), kako bi se unapređivalo zapošljavanje evropskih građana i međunarodna konkurentnost evropskog sistema visokog obrazovanja.
- Prihvatanje sistema utemeljenog na dva glavna ciklusa, dodiplomskom i postdiplomskom. Pristup drugom ciklusu zahtijeva uspješno završen prvi ciklus studija koji mora trajati najmanje tri godine. Stepennostignut nakon tri godine smatra se potrebnim stepenom kvalifikacije na evropskom tržištu rada. Drugi ciklus vodiće ka magisteriju i/ili doktoratu, kao što je to slučaj u mnogim evropskim zemljama.
- Uvođenje bodovnog sistema, kao što je ECTS, kao prikladnog sredstva u unapređenju najšire razmjene studenata. Bodovi se mogu postizati i izvan visokoškolskog obrazovanja, uključujući i cjeloživotno učenje, pod uslovom da ih prizna univerzitet koji prihvata studenta.
- Unapređenje mobilnosti prevladavanjem zapreka slobodnom kretanju, posebno:
  - studentima: dati priliku za učenje, omogućiti im pristup studiju i relevantnim službama;
  - nastavnicima, istraživačima i administrativnom osoblju: priznati i valorizirati vrijeme koje su proveli u Evropi istražujući, predajući ili učeći, bez prejudiciranja njihovih statutarnih prava.
- Unapređenje evropske saradnje u osiguravanju kvalitete u cilju razvijanja usporedivih kriterija i metodologija.
- Unapređenje potrebe evropske dimenzije u visokom školstvu, posebno u razvoju nastavnih programa, međuinstitucionalnoj saradnji, šemama mobilnosti i integriranih programa studija, obuke i istraživanja.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Bolonjska deklaracija

Posebna pažnja je posvećena ciljevima bolonjske deklaracije upravo zbog toga što ćemo u daljem radu vidjeti njihovu podudarnost sa ISO 9000 i ESG standardima, ali i samim Zakonom o visokom obrazovanju RS koji utvrđuje i prepoznaje potrebu za kvalitetom u visokom obrazovanju.

## ISO 9000 STANDARDI

Sistem ISO 9000 sastoji se od:

- ISO 9000:2000 – sistemi upravljanja kvalitetom – temelji i rječnik, pokriva osnove sistema za upravljanje kvalitetom, te takođe sadrži rječnik ISO 9000 skupa standarda.
- ISO 9001 – sistemi upravljanja kvalitetom – zahtjevi, namijenjen je za upotrebu u bilo kojoj organizaciji koja oblikuje, razvija, proizvodi, uvodi i održava neki proizvod ili pruža bilo koji oblik usluge. Ovaj sistem ima zahtjeve koje organizacija treba ispuniti ako žele postići adovoljstvo potrošača kroz dosljedne proizvode i usluge koje se slažu s očekivanjima kupca.
- ISO 9004 – sistemi upravljanja kvalitetom – uputstva za poboljšavanje sposobnosti. Pruža savjete kako unaprijediti već razvijeni sistem.<sup>6</sup>

Standardi ISO nisu tehnički standardi. Oni su standardi za menadžment. Oni nisu ni zakon ni propis, oni su mnogo više, daju odgovor na pitanje “šta” da radimo, a na nama je da nađemo odgovore na pitanja “ko”, “kako”, “kada” i “zašto”, ako želimo da uspostavimo sistem kvaliteta.<sup>7</sup>

Sistem upravljanja kvalitetom spada u klasu organizacionih ili podorganizacionih sistema čija se metodologija projektovanja sastoji u njegovom dokumentovanju, odnosno kreiranju dokumenata koji opisuju njegovu strukturu i relacije među elementima, a projekat aplikativnog i izvedbenog modela se prezentuje u vidu projektne dokumentacije. Ona zadovoljava zahtjeve standarda koji opisuje odabrani model sistema upravljanja kvalitetom, a prezentuje elemente i metodologiju funkcionisanja sistema upravljanja kvalitetom<sup>8</sup>.

Seriya ISO 9000 standarda je široka i ne odnosi se samo na nastavni proces, ona uključuje planiranje kvaliteta, upravljanje kvalitetom, obezbjeđenje kvaliteta, kao i stalno unapređenje kvalitetom Prema tome, a kako smo već i ranije naveli, djelatnost visoke škole je orijentisana u tri pravca: obrazovni proces, naučnoistraživački i proces primjene rezultata, a u svakom od njih mora da se primjeni i kasnije oslikava kvalitet. Zbog svega toga, ali i inter-

6 [http://www.nerda.ba/pdf/standardi/ISO\\_standard\\_9001.pdf](http://www.nerda.ba/pdf/standardi/ISO_standard_9001.pdf), preuzeto 21. 09. 2012. u 14.00

7 Šofranac R., Damjanović R., *Menadžment kvalitetom u obrazovanju*, Pobjeda, Podgorica, 2010., str 109.

8 M. Bobrek, *QMS Desing*, Banja Luka, 2000.

nacionalizacije i globalizacije visokog obrazovanja, i u BiH je prepoznata aktuelnost uvođenja sistema kvaliteta.

Prije nego što krenemo u navođenje procedura ISO 9000 standarda u visokom obrazovanju, treba napomenuti da su standardi ISO 9000 bili primjenjivani uglavnom u privredi. Međutim, ISO 9001:2000 standardi su interpretirani u obliku uputstava i preporuka za sektor visokog obrazovanja u vidu vodiča IWA2, zbog čega se u interpretiranju zahtjeva u ovoj oblasti i koristi pomenuti vodič.

Najprije ćemo dati kratak pregled sadržaja ISO 9001 standarda obuhvaćenih u osam cjelina:

Prva cjelina je obim, procesni model, koji govori o standardu i kako se primenjuje na organizacije. Druga cjelina jeste normativna referenca, odnosno literatura i drugi dokumenti koji treba da se koriste zajedno sa standardima, (uključujući i - Sistemi menadžmenta kvalitetom - Osnove i rečnik)

Treća cjelina su pojmovi i definicije, gdje se daju definicije pojmova koji se koriste u standardu. Četvrta cjelina podrazumijeva opšte zahtjeve za ukupan sistem menadžmenta kvalitetom.

Peta cjelina podrazumijeva odgovornost za upravljanje i daje zahteve za upravljanje i njihovu ulogu u sistemu menadžmenta kvalitetom.

Šesta cjelina se odnosi na upravljanje resursima, odnosno daje zahteve za resurse, uključujući osoblje, obuku, postrojenja i radnu sredinu.

Sedma cjelina podrazumijeva realizaciju proizvoda i daje zahteve za proizvodnju proizvoda ili realizaciju usluge, uključujući stavke kao što su planiranje, kupac povezani procesi, dizajn, nabavka i kontrola procesa.

Osma cjelina podrazumijeva mjerenje, analizu i poboljšanje, a daje zahteve za praćenje procesa i unapređenje tih procesa.

Kroz primjenu ISO 9001 standarda na visokoj školi BLC, primjenjuje se 14 procedura, koje ćemo redom nabrojati:

- Preispitivanje sistema kvaliteta,
- Interna provjera
- Kontrola dokumenata i podataka
- Kontrola zapisa o kvalitetu
- Korektivne i preventivne mjere
- Kontrola neusaglašenosti
- Obučavanje
- Nabavka
- Zapošljavanje
- Ispitivanje zahtjeva korisnika
- Projektovanje i razvoj studijskih programa
- Izvođenje nastave i praćenje realizacije studijskih programa
- Komunikacija sa korisnicima

- Analiza zadovoljstva korisnika

Iako u ovom dijelu rada nismo navodili precizno na šta se svaka cjelina i procedura odnosi, možemo ipak uočiti da se sve aktivnosti na primjeni ISO 9001 standarda moraju izvoditi planski i sa precizno utvrđenim obavezama i odgovornostima svakog pojedinca u organizaciji. Uočljivo je da se serija standarda ne odnosi samo na jedan dio u organizaciji, niti da je usko profilisana, već procesu primjene standarda podliježu svi procesi u organizaciji. Odnosno, serija ISO standarda je primjenjiva u svim područjima rada, zahtijeva kvalitet i standardizaciju svih procesa, od obrazovnih, naučnoistraživačkih, pa sve do marketinških aktivnosti i komunikacije sa javnosti.

## **ESG STANDARDI**

Evropska organizacija za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju (ESG) je 2004. godine kao glavne ciljeve na prostoru evropskog visokog obrazovanja stavila:

- Stvaranje evropskih standarda za unutrašnje i vanjsko osiguranje kvaliteta
- Od evropskih agencija za osiguranje kvaliteta se očekuje da se podvrgnu cikličnom pregledu najmanje jednom u pet godina.
- Naglasak će biti stavljen na na preglede na nacionalnom nivou
- Osnovaće se će se Evropski registar agencija za osiguranje kvalitete.
- Evropski odbor za registraciju će djelovati kao „ključar“ za uključivanje agencija u registar
- Osnovaće se Evropski savjetodavni forum za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju

Takođe, ESG je predvidjela da nakon što se pomenuti ciljevi, odnosno preporuke sprovedu, da će se poboljšati dosljednost u osiguranju kvaliteta širom evropskog prostora visokog obrazovanja, a usljed primjene sporazumnih standarda i smjernica, ustanove visokog obrazovanja i agencije za osiguranje kvaliteta širom Evrope će moći koristiti zajedničke referentne tačke za osiguranje kvaliteta, registar će pojednostaviti identifikaciju profesionalnih i vjerodostojnih agencija, postupci za priznavanje kvalifikacija će se intenzivirati, vjerodostojnost rada agencija za osiguranje kvaliteta će biti poboljšana, razmjena stavova i iskustava među agencijama i ključnim nosiocima interesa će biti poboljšana pomoću Evropskog savjetodavnog foruma za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju, porasti će međusobno povjerenje među agencijama i ustanovama i radiće se na međusobnom priznavanju agencija.

ESG standardi su podijeljeni na tri dijela. Ta tri dijela se odnose na:

1. interno osiguranje kvaliteta institucija za visoko obrazovanje,
2. eksterno osiguranje kvaliteta visokog obrazovanja
3. osiguranje kvaliteta agencija za eksterno osiguranje kvaliteta

Prema tome, u ovom dijelu rada ćemo doslovno prenijeti standarde kako ih je propisala Evropska organizacija za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju.

### **1. Evropski standardi i smjernice za interno osiguranje kvaliteta unutar institucija za visoko obrazovanje<sup>9</sup>**

1.1. Politika i postupci za osiguranje kvaliteta: institucije trebaju imati politiku i odgovarajuće postupke za osiguranje kvaliteta i standarda svojih programa i nagrada. Oni se također trebaju eksplicitno posvetiti razvoju kulture koja prepoznaje važnost kvaliteta i osiguranja kvaliteta u svom radu. Da bi ovo postigle, institucije trebaju razviti i primijeniti strategiju za kontinuirano unapređivanje kvaliteta. Strategija, politika i postupci trebaju imati formalni status i trebaju biti dostupni javnosti. Također trebaju uključivati studente i ostale uključene strane.

1.2. Odobrenje, monitoring i periodična revizija programa i nagrada: institucije trebaju imati formalne mehanizme za odobravanje, periodično revidiranje i monitoring svojih programa i nagrada.

1.3. Ocjenjivanje studenata: studenti trebaju biti ocjenjivani po objavljenim kriterijima, regulativama i postupcima koji se konzistentno primjenjuju.

1.4. Osiguranje kvaliteta nastavnog osoblja: institucije trebaju imati načine da postignu da je nastavno osoblje koje je uključeno u nastavni proces kvalifikovano i kompetentno za takav rad. Osoblje treba biti dostupno onima koji preduzimaju eksterne revizije, i o njemu se trebaju pisati komentari u izvještajima.

1.5. Sredstva za učenje i podrška studentima: institucije trebaju osigurati da su sredstva koja su dostupna kao podrška studentima u učenju adekvatna i odgovarajuća za svaki ponuđeni program.

1.6. Informacijski sistemi: institucije trebaju osigurati skupljanje, analizu i upotrebu relevantnih podataka za djelotvoran menadžment studijskih programa i ostalih aktivnosti.

1.7. Javne informacije: institucije trebaju redovno objavljivati ažurirane, cjelovite i objektivne podatke, i kvantitativne i kvalitativne, o programima i nagradama koje nude.

---

<sup>9</sup> Standardi i smjernice za osiguranje kvaliteta na prostoru Evropskog visokog obrazovanja, Evropska organizacija za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju, Helsinki, Finska 2005.

## **2. Evropski standardi za eksterno osiguranje kvaliteta visokog obrazovanja<sup>10</sup>**

2.1. Upotreba postupaka za interno osiguranje kvaliteta: postupci za eksterno osiguranje kvaliteta trebaju uzeti u obzir djelotvornost postupaka za interno osiguranje kvaliteta.

2.2. Razvoj procesa eksternog osiguranja kvaliteta: ciljevi procesa osiguranja kvaliteta se trebaju odrediti prije nego što se sami procesi razvijaju, od strane svih odgovornih lica (uključujući i institucije visokog obrazovanja) i trebaju biti objavljeni sa opisom postupaka koji se trebaju upotrijebiti.

2.3. Kriteriji za odluke: bilo koja formalna odluka koja se donese kao rezultat aktivnosti eksternog osiguranja kvaliteta treba se zasnivati na eksplicitnim, objavljenim kriterijima koji se konzistentno primjenjuju.

2.4. Procesi koji su svrsishodni: svi procesi eksternog osiguranja kvaliteta su dizajnirani specifično da osiguraju da su podobni da dostignu ciljeve koji su im postavljeni.

2.5. Izvještavanje: izvještaji se trebaju objavljivati i trebaju biti napisani na način koji je jasan i dostupan namijenjenom čitalaštvu. Sve odluke, pohvale i preporuke koje se nalaze u izvještajima trebaju biti lako dostupne čitaocu.

2.6. Postupci nastavka osiguranja kvaliteta: procesi osiguranja kvaliteta koji sadrže preporuke za buduće djelovanje ili koji zahtijevaju budući plan djelovanja, trebaju imati unaprijed utvrđen postupak nastavka osiguranja kvaliteta koji se konzistentno implementira.

2.7. Periodična revizija: eksterno osiguranje kvaliteta institucija i/ili programa se treba preduzimati ciklično. Dužina ciklusa i revizorskog postupka koji se upotrebljava treba biti jasno definisana i unaprijed objavljena.

2.8. Analize u cijelom sistemu: agencije za osiguranje kvaliteta trebaju s vremena na vrijeme dostaviti kratke izvještaje i analize o opštim pronalascima u svojim revizijama, evaluaciji, ocjenjivanjima itd.

## **3. Evropski standardi za agencije eksternog osiguranja kvaliteta<sup>11</sup>**

3.1. Upotreba postupaka eksternog osiguranja kvaliteta visokog obrazovanja: agencije za eksterno osiguranje kvaliteta trebaju uzeti u obzir prisutnost i djelotvornost procesa eksternog osiguranja kvaliteta.

3.2. Zvanični status: agencije bi trebale biti formalno prepoznatljive od strane kompetentnih javnih organa na području Evropskog prostora visokog obrazovanja sa obavezama za eksterno osiguranje kvaliteta i trebaju imati ustanovljenu pravnu bazu. Trebaju biti u skladu sa svim zahtjevima legislativne jurisdikcije u okviru koje djeluju.

<sup>10</sup> Ibidem

<sup>11</sup> Ibidem

3.3. Aktivnosti: agencije trebaju redovno preduzimati aktivnosti eksternog osiguranja kvaliteta (na institucionalnom nivou ili na nivou programa).

3.4. Sredstva: agencije trebaju imati adekvatna i proporcionalna sredstva, i ljudska i finansijska, koja će im omogućiti da organizuju i vode svoj(e) proces(e) eksternog osiguranja kvaliteta djelotvorno i efikasno, unapređujući razvoj svojih procesa i postupaka.

3.5. Misija: agencije trebaju imati jasne i eksplicitne ciljeve svog rada, koji se sadržani u izjavi koja je dostupna javnosti.

3.6. Nezavisnost: agencije trebaju biti nezavisne do mjere do koje imaju autonomnu odgovornost za svoja djelovanja, a na zaključke i preporuke koje se nalaze u izvještajima ne mogu uticati treće strane poput institucija za visoko obrazovanje, ministarstva ili ostalih uključenih strana.

3.7. Kriteriji i procesi za eksterno osiguranje kvaliteta koje koriste agencije: procesi, kriteriji i postupci trebaju biti ranije definisani i dostupni javnosti. Ovi procesi bi normalno trebali uključivati:

- postupak samoocjenjivanja i slično od strane subjekta procesa ocjenjivanja kvaliteta;
- eksterno ocjenjivanje od strane grupe stručnjaka, koja uključuje, studenta(e), i posjete na terenu o kojima odlučuje agencija;
- objavljivanje izvještaja, uključujući sve odluke, preporuke i ostale formalne rezultate;
- postupak nastavka revizorskog djelovanja koje preduzima subjekat procesa osiguranja kvaliteta u svjetlu svih preporuka koje se nalaze u izvještaju.

3.8. Postupak odgovornosti: agencije trebaju imati postupke za vlastitu odgovornost.

Prema navedenom, isfiltrirano je 14 standarda koje visokoškolska ustanova treba da primjenjuje u stalnom unapređenju kvaliteta, a koji se i prikazuju u samom izvještaju o samovrednovanju koje škole periodično rade, pa ćemo ih redom nabrojati:

- Strategija osiguranja kvaliteta
- Standardi i postupci za osiguranje kvaliteta
- Sistem osiguranja kvaliteta
- Kvalitet studijskih programa
- Kvalitet nastavnog procesa
- Kvalitet naučnoistraživačkog, stručnog i umjetničkog rada
- Kvalitet nastavnika i saradnika
- Kvalitet studenata
- Kvalitet udžbenika, literature, bibliotečkih i informatičkih resursa
- Kvalitet upravljanja ustanovom i kvalitet nenastavne podrške



- Kvalitet prostora i opreme
- Finansiranje
- Uloga studenata u samovrednovanju i provjeri kvaliteta
- Sistematsko praćenje i periodična provjera kvaliteta

## UPOREDNA ANALIZA STANDARDA

Već iz ranije navedenog možemo vidjeti da između evropskih standarda u visokom obrazovanju i međunarodnih standarda iz područja kvaliteta postoji veoma visok stepen sličnosti.

Analizi još možemo dodati i to da veoma veliku sličnost sa standardima ima i sama Bolonjska deklaracija, kao i Zakon o visokom obrazovanju Republike Srpske. Sve ovo nije ništa čudno ako imamo na umu činjenicu da težimo organizovanom, sistematičnom i standardizovanom pristupu u Evropskom prostoru visokog obrazovanja, kao i činjenicu da svi pomenuti propisi teže da doprinesu ostvarenju i unapređenju kvaliteta rada u visokom obrazovanju. Ono što je još važno napomenuti kod komparacije sva četiri pomenuta propisa, jeste i to da Bolonjski proces propisuje da se uspostavi evropska organizacije za osiguranje kvaliteta, a da se u okviru nje jasno definiše položaj i uloga svake visokoškolske ustanove. Na sličan način i sami ISO standardi zahtijevaju da svaka visokoškolska institucija definiše svoju misiju i viziju, politiku kvaliteta i odredi gdje je njeno mjesto u svijetu visokog obrazovanja. Već pri ovim smjernicama uočavamo sličnosti između propisa.

U daljem tekstu daćemo pregled standarda i smjernica, kao i njihovu analizu.<sup>12</sup>

ESG standardi i smjernice	ISO standardi i smjernice
Usaglasiti standarde i izlaze visokoškolskih institucija, a u cilju njihovog međusobnog priznavanja	Utvrditi ciljeve i planove kvaliteta, planirati i kontinuirano nadzirati njihovo ostvarenje

Tabela 1. Poređenje standarda

Navedene smjernice nas upućuju na to da sve visokoškolske ustanove, ukoliko žele da opstanu i napreduju, moraju da se pridržavaju propisanih standarda koje će kontinuirano da unapređuju i neprestano da sprovode. Prema gore navedenom, veoma je važno da sve visokoškolske ustanove imaju isti cilj, a to je ostvarenje visokog kvaliteta. Opšte je poznato da svaka visokoškolska ustanova želi da optane, a može da opstane i napreduje samo

<sup>12</sup> Tabele su doradene na osnovu dostupnih prema R. Maksimović i drugi, *Iskustva u primjeni standarda ISO 9000 u obrazovnim institucijama*, XI Skup, Trendovi razvoja »Šta donosi novi zakon o visokom obrazovanju«, Kopaonik, 07-10.03.2005

ukoliko usaglasiti standarde, ciljeve i planove kvaliteta, kao i da se visokoškolske uslove međusobno priznaju, odnosno da grade partnerske odnose zasnovane na jedinstvenosti sistema kvaliteta.

<b>ESG standardi i smjernice</b>	<b>ISO standardi i smjernice</b>
Obezbijediti odgovarajuće resurse za realizaciju Bolonjskog procesa	Obezbijediti neophodne resurse za realizaciju procesa

*Tabela 2. Poređenje standarda*

Jasno je da je za realizaciju kvaliteta potrebno i obezbjeđenje kvalitetnih resursa, kako fizičkih tako i ljudskih. Iz ove analize ćemo izuzeti studente, jer su oni krajnji korisnici usuga, na koje ćemo posebnu pažnju posvetiti u nekim od narednih analiza. Dakle, kvalitet fizičkih, odnosno tehničkih resursa je u oba parametra neprikosnovena stavka. I jedni i drugi standardi tačno propisuju kakva opremljenost prostorija treba da bude, kakve to prostorije moraju da budu, kakva didaktička oprema, šta sve zadovoljava potrebe studenata i nastavnog osoblja. Fizički, odnosno tehnički resursi ne odnose se samo na puko ispunjavanje forme, odnosno posjedovanje dovoljnog broja učionica, nego i obezbjeđenje adekvatnog prostora i centara za naučnositraživački, stručni i umjetnički rad studenata i nastavnika.

Kada je riječ o ljudskim resursima, od nastavnika se očekuje da ispoljavaju visoku osposobljenost za nastavni, naučnoistraživački, stručni i umjetnički rad, spremnost za pružanje maksimalnog doprinosa razvoju nauke i naučnog stvaralaštva, primjenu novih naučnih znanja u nastavnom procesu, posjedovanje moralnih karakteristika koji predstavljaju uzor studentima itd. Nastavnici i saradnici treba da budu neprikosnoveni u organizovanju nastave koja odgovara potrebama obrazovanja studenata, primjenjuju savremene nastavne metode, razumjevaju i uvažavaju individualne razlike među studentima i različite stilove učenja, razvijanje instrumenata za redovno praćenje i kvalitetno ocjenjivanje rada studenata i korišćenje savremenih informacionih tehnologija i didaktičkih sredstava u nastavi.

<b>ESG standardi i smjernice</b>	<b>ISO standardi i smjernice</b>
Obezbijediti mobilnost studenata, nastavnog i nenastavnog osoblja visoke škole. Obezbijediti kompatibilnost nastavnih planova i programa i jasno definisanje ulaza i izlaza, kao i međusobnih veza unutar institucije i EHEA	Definisati ključne i druge sopstvene procese, njihove ulaze i izlaze, kao i međusobne veze unutar visokoškolske institucije u odnosu na okolinu

*Tabela 3. Poređenje standarda*

Ono što je zajedničko kod Evropskih i međunarodnih smjernica za osiguranje kvaliteta jeste da se obezbijedi mobilnost, zbog čega se i insistira na

uporedivosti studijskih programa i priznavanju diploma sa Evropskog obrazovnog područja. Sama mobilnost zapravo podrazumijeva akademsku razmjenu studenata ili nastavnog osoblja. Mobilnost podrazumijeva realizaciju dijela studijskog obrazovanja i stručnog usavršavanja na nematičnoj visokoškolskoj ustanovi. Mobilnost ne samo da doprinosi unapređenju kvaliteta, nego i garantuje da su osnovne smjernice zaživjele u praksi, a sama razmjena donosi i pozitivne pomake na individualnom, institucionalnom i širem društvenom nivou.

Kada je riječ o studijskim programima, sam studijski program predstavlja skup obaveznih i izbornih studijskih područja (modula), odnosno predmeta sa okvirnim sadržajem, čijim se savladavanjem obezbjeđuju neophodna znanja i vještine za sticanje diplome. Studijski program treba da bude koncipiran na način da bude cjelovit, sveobuhvatan i usaglašen sa drugim programima visokoškolskih ustanova u Evropi, da obezbjeđuje studentima nova naučna i stručna znanja iz odgovarajuće oblasti. Svaki studijski program treba da ima svrhu, ciljeve, strukturu, silabus, radno opterećenje studenata, definisane ishode i stručnost i zvanja koja se stiču njegovim završetkom, i drugo.

ESG standardi i smjernice	ISO standardi i smjernice
<p>Detaljno definisati i uspostaviti obaveze, odgovornosti i pravila ponašanja svih učesnika u visokom obrazovanju. Ovaj cilj uspostaviti pomoću odgovarajućih nastavnih planova i programa i bodovnog sistema vrijednosti. Neophodno je obezbijediti i adekvatne modele praćenja, odnosno preispitivanja studenata, nastavnog i nenastavnog osoblja Obezbijediti jednake standarde koju su lako razumljivi, uporedive diplome radi ostvarenja prohodnosti i ujednačenosti kvaliteta visokoškolskih obrazovnih sistema</p>	<p>Detaljno definisati i uspostaviti pravila ponašanja, ovlaštenja i odgovornosti svih učesnika u procesu osiguranja kvaliteta, a pomoću odgovarajuće dokumentacije.</p>

Tabela 4. Poređenje standarda

Međunarodni, kao i Evropski standardi propisuju neophodnu dokumentaciju koja je usklađena sa nacionalnim zakonskim okvirima, a koji kako smo već rekli prate samu Bolonjsku deklaraciju. Prema tome, svaka visokoškolska ustanova sama određuje bodovnu vrijednost svakog pojedinačnog predmeta, a na osnovu same prirode predmeta. Međutim, podliježući standardizaciji, konačan zbir bodova (ECTS) treba da se uvažava u svakoj visokoškolskoj ustanovi na području Evropskog visokog obrazovanja. Osim toga, svaka visokoškolska ustanova propisuje pravne akte kojima su regulisani odgovornosti i pravila ponašanja svih učesnika u visokom obrazovanju, a koja su us

kladu sa nacionalnim zakonskim okvirom, koji je u skladu sa Bolonjskom deklaracijom.

<b>ESG standardi i smjernice</b>	<b>ISO standardi i smjernice</b>
Obezbijediti i promovisati cjeloživotno učenje	Planirati i izvoditi kontinuirano osposobljavanje i dodatno obrazovanje sa dokazima o njihovom sprovođenju

*Tabela 5. Poređenje standarda*

Misija i vizija svake visokoškolske ustanove bi kao svoj glavni cilj trebala da ima cjeloživotno učenje. Zbog toga područje rada visokoškolske ustanove nije samo obrazovni proces, nego i naučnoistraživački i proces primjene rezultata u praksi. Prema tome, svaka visokoškolska institucija teži ne samo da zadovolji osnovne kriterijume obezbjeđenja kvaliteta, nego da napravi simbiozu navedena tri procesa. I upravo zbog toga, visokoškolske ustanove razvijaju centre u kojima se može obezbijediti dodatno obrazovanje i usavršavanje kako studenata, tako i nastavnog i nenastavnog osoblja.

<b>ESG standardi i smjernice</b>	<b>ISO standardi i smjernice</b>
Akreditovati visokoškolske institucije, kao i nastavne planove i programe	Sertifikovati sistem menadžmenta kvalitetom

*Tabela 6. Poređenje standarda*

Ovu, posljednju stavku, ne bi trebalo ni posebno analizirati, ali je važno napomenuti da svaka visokoškolska ustanova, bez obzira na kontinuirano napredovanje i praćenje kvaliteta rada, nastoji da ima i formalno priznanje, odnosno akreditaciju ustanove i studijskih programa, kao krunu svog truda i rada.

Iz svega navedenog, možemo konstatovati da je suština kako međunarodnih, tako i evropskih smjernica za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju u suštini jedinstvena, a to je postizanje visoko kvalitetnog procesa rada kroz utvrđene standarde.

## ZAKLJUČAK

Osiguranje i upravljanje kvalitetom je jedan od najznačajnijih ciljeva samog Bolonjskog procesa, a samim tim i Evropske organizacije za osiguranje kvaliteta koju proces i propisuje. Na osnovu do sada analiziranog možemo da zaključimo da ESG i ISO 9000 standardi zapravo imaju isti cilj - osiguranje i unapređenje kvaliteta u visokom obrazovanju.

Oslanjajući se i na Bolonjski proces, takođe možemo zaključiti da svaka visokoškolska ustanova treba da izgradi i primjeni vlastiti sistem menadž-

menta kvaliteta čije će provođenje da osigura kvalitet obrazovanja. Zaključujemo i to da uspostavljeni unutrašnji sistem menadžmenta kvaliteta mora da bude direktno povezan sa eksternim vrednovanjema i ocjenama nezavisnih tijela i agencija (npr. Agencija za akreditaciju visokoškolskih ustanova RS)

Nameće se dakle potreba standardizacije porocesa rada visokoškolskih ustanova, a ona se najbolje uspostavlja izgradnjom sistema upravljanja kvalitetom.<sup>13</sup> Naravno, za postizanje visokog kvalitet u obrazovanju nije dovoljno samo puko primjenjivanje standarda radi zadovoljavanja evaluacija, potrebno je biti dosljedan u primjeni u svim aspektima koje propisuju standardi, a što čini kompleksan sistem visokog obrazovanja. Naravno, nivo do kojeg će neka visokoobrazovna ustanova izdići svoj sistem kvaliteta je svakako lična potreba, neophodnost, želja, opredeljenje te institucije. Sistem kvaliteta u visokoobrazovnoj ustanovi može da se uspostavi na bazi zahtjeva standarda ISO 9001 ili na bazi zahtjeva drugih referencijala, ali kao što smo mogli da uočimo, sličnosti i podudarnosti su očigledne.

Na bazi konsultacija, studijski posjeta i na bazi preispitivanja literaturnih izvora kao najbolje rešenje za implementaciju sistema kvaliteta na univezitetu po mišljenju autora, treba se kao referencijal prihvatiti model implementacije po standardima i smjernicama za obezbjeđenje kvaliteta u evropskom visokom obrazovanju. U nima su jasno definisane obaveze institucije u pogledu: uspostavljanja misije, vizije i politike kvaliteta, uspostavljanja mehanizama za procjenu.<sup>14</sup>

## LITERATURA

1. Arnaut M., Jašarević S., Petković, D., Brdarević, S. i drugi: *Dokumentacija sistema kvaliteta Mašinskog fakulteta u Zenici*, Mašinski fakultet Zenica, 2002.
2. Bobrek M., *QMS Desing*, 2000. , Banja Luka
3. Glušica Z., *Implementacija ISO 9000:2000*, IDEAL, Novi Sad, 2002.
4. Kovačević, Petrović : *Studiranje u Evropi 2; Akademski centar Banja Luka – OSCE Sarajevo*, 2004.
5. Maksimović R. i drugi, *Iskustva u primjeni standarda ISO 9000 u obrazovnim institucijama, XI Skup, Trendovi razvoja "Šta donosi novi zakon o visokom obrazovanju"*, Kopanik, 07-10.03.2005
6. Moss M., Đonlagić M., Petković D. i dr.: *"Improvement of the student mobility through structural REFORMS; Projekt Tempus C001B06*; Nosilac projekta je Philips Universitat Marburg (Njemačka)
7. Perović M., Krivokapić Z., *Menadžment kvalitetom usluga*, Pobjeda, Podgorica, 2007.

<sup>13</sup> Petković D., Plančić I, *Kvalitet u visokom obrazovanju: Izazovi i neodumice?*, Ekonomski fakultet u Zenici, Zenica 2008., str 116.

<sup>14</sup> Vujović A., Krivokapić Z., *Značaj i uloga zadovoljstva studenata kao korisnika usluga sistema visokog obrazovanja*, Mašinski fakultet Podgorica, Centar za kvalitet

8. Petković D., Plančić I., *Kvalitet u visokom obrazovanju: Izazovi i nedoumice?*, Ekonomski fakultet u Zenici, Zenica 2008
9. Standardi i smjernice za osiguranje kvaliteta na prostoru Evropskog visokog obrazovanja, Evropska organizacija za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju, Helsinki, Finska 2005
10. Šofranac R., Damjanović R., *Menadžment kvalitetom u obrazovanju*, Pobjeda, Podgorica, 2010.
11. Šofranac R., *Razvoj TQM sistema*, Pobjeda, Podgorica, 2008.
12. Vujović A., Krivokapić Z., *Značaj i uloga zadovoljstva studenata kao korisnika usluga sistema visokog obrazovanja*, Mašinski fakultet Podgorica, Centar za kvalitet
13. Bolonjska deklaracija
14. Bolonjski proces i tehnički fakulteti; TREND 2003, Univerzitet u Novom Sadu, Kopaonik, 2003.
15. ISO 9004:2000 Sistemi upravljanja kvalitetom -Smjernice za poboljšanje učinka, prevod sa engleskog jezika, Centar za obrazovanje Qualitass Education, kopija za informaciju, BAS/TC3 Upravljanje kvalitetom i osiguranje kvaliteta 6/99.
16. <http://www.azvo.hr/>
17. <http://www.nerda.ba>

# SUVERENOST IZ EVROPSKOG UGLA

Jasna Čošabić<sup>1</sup>

*(‘Država je suverena samo onog trenutka kad se rodi’<sup>2</sup>)*

## Sažetak

*U radu je analizirana evolucija suverenosti, od njenog klasičnog shvatanja, pa do modernog evropskog, u kojem je suverenost države prenesena dobrovoljno na evropske institucije radi zaštite opštih vrijednosti, kao što je poštovanje ljudskih prava. Poštovanje ljudskih prava, kao tekovina modernog društva, je jedan od ciljeva organizacija kao što su Savjet Evrope i Evropska unija. Ljudska prava, demokratija i vladavina prava, čine okosnicu pravnog sistema moderne države.*

*Da ne bi priča o suverenosti bila apstraktna i vanvremenska, današnje poimanje suverenosti ćemo testirati upravo na primjeru dejstva Evropske konvencije prema državama koje su njene potpisnice, ali i prema novom pravnom subjektivitetu kakav je Evropska unija.*

*Ispitivanjem dejstva suverenosti u državama Evrope, doći će se do zaključka da apsolutne suverenosti zapravo nema, te da je ona od bitnog svojstva državne vlasti postala podijeljeno svojstvo međunarodnih odnosa, te je kao takva zamijenjena principima međunarodnog evropskog prava kao što je proporcionalnost ili stalno traženje onog što je pravično i odmjereno u odnosima država – država, ali i država - pojedinac.*

**Ključne riječi:** *suverenost, država, legitimitet, jurisdikcija, ljudska prava, međunarodno pravo, evropsko pravo, subsidijarnost, proporcionalnost.*

## Abstract

*This paper analyses the evolution of sovereignty, starting from its classical conception, to its modern european meaning, where the state sovereignty is transferred voluntarily to european institutions for the cause of protection of common values, such as the respect of human rights. Respect of human rights, being the legacy of modern society, presents one of the aims of organisations such as Council of Europe and European Union. Human rights, democracy and rule of law, make the essence of legal system of a modern state.*

*In order not to let this story of sovereignty be abstract and timeless, we will test modern sovereignty on the example of the effect of the European Conven-*

---

<sup>1</sup> Dr Jasna Čošabić, profesor visoke škole Banja Luka College  
<sup>2</sup> misao prof. dr Kreća Milenka, Pravni fakultet Beograd

*tion towards states who ratified it, but also towards new legal subject such as European Union.*

*By testing the effect of sovereignty in the european states, we shall come to a conclusion that there is no such thing as absolute sovereignty, and that it has evolved from a necessary precondition of the state power to shared competence in international relations. Such sovereignty has been replaced by principles of international law such as proportionality or constant striving to find what is just and fair in relations between states, as well as between state and individual.*

**Key words:** *sovereignty, state, legitimacy, jurisdiction, human rights, international law, european law, subsidiarity, proportionality.*

## UVOD

Drevna je dilema šta je starije država ili pravo? Tek rođena beba je još samo u porođajnoj sali slobodna, mada prvim udahom stiče pravnu sposobnost, ili sposobnost da bude nosilac prava pa čak i obaveza.<sup>3</sup> Napušta salu sa dokumentacijom o ličnim podacima, a roditelji od tog trenutka imaju obavezu da joj u zakonskom roku daju ime, odn. upišu u matičnu knjigu rođenih, pribave jedinstveni matični broj i beba je već pravni subjekt, pod dejstvom mnoštva pravnih normi.

Država opet nastane onda kada njeni subjekti, ljudi, dostignu određen stepen razvoja, i kad postane neophodno kontrolisati odnose među njima. Neki prirodni tokovi tih odnosa se sad uobličavaju i država donosi pravnu normu kojom će takve odnose regulisati, i sankcionisati. Moć države raste, pripada joj ekskluzivno pravo da i silom organizuje svoje podanike, postaje osnovni i najviši nosilac fizičke sile. Država donošenjem prvih propisa reguliše ne samo ponašanje svojih podanika, već i svoje ponašanje. Država samu sebe ograničava. Prvim aktom koji donese, aktom o svom proglašenju, ustavom, država je izgubila svoju apsolutnu suverenost. Već sutra će se naći u uređenim međunarodnim odnosima, gdje je nosilac te suverenosti sada neko drugi, neka naddržavna organizacija, bila ona Savjet Evrope ili Evropska unija.

## POJAM I KONCEPT SUVERENOSTI DRŽAVE

Koncept suverenosti se razvijao od srednjeg vijeka i pretrpio je značajne modifikacije do danas. Prvobitno postavljen pojam suverenosti, pogotovo u njenom apsolutnom značenju, danas u praksi više ne postoji. Na evoluciju

---

<sup>3</sup> fikcija pravne sposobnosti može nastati čak i prije rođenja djeteta, u slučaju nasciturusa, za svrhe nasljednog prava, što vuče korijene još iz Rimskog prava



pojma suverenosti uticale su brojne istorijske okolnosti, nadmoć država, sukobi, ratovi, povrede ljudskih prava i zatim potreba da se te povrede ljudskih prava eliminišu.

Ovo je vodilo udruživanju država i stvaranju novih međunarodnih odnosa, kao i pratećih instrumenata za zaštitu ljudskih prava. Pristupanje tim instrumentima je nosilo i određenu vrstu odricanja dijela suverenosti ili njenog umanjnja. Evropska konvencija za zaštitu ljudski prava i osnovnih sloboda je vodeći instrument zaštite ljudskih prava u Evropi, pa čak i najznačajniji regionalni instrument te vrste u svijetu. Evropska konvencija ima ulogu u ograničavanju suverenosti država članica Savjeta Evrope već šest decenija, a na pragu smo ere ograničavanja suverenosti Evropske unije, koja je Lisabonskim sporazumom stekla pravni subjektivitet, a istovremeno obavezana da pristupi Evropskoj konvenciji, kako bi se poštovanje ljudskih prava u Uniji stavilo pod kontrolu Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu.

Pa pogledajmo kako su izgledali počeci teorije suverenosti.

## KLASIČAN PRISTUP SUVERENOSTI

Osnovno obilježje odnosno svojstvo države u klasičnoj pravnoj teoriji jeste njena suverenost. Potiče od latinske riječi *superanus*, franc. *souverain*, eng. *sovereign*. Suverenost se generalno označava kao najviša, ničim ograničena vlast države. To je obilježje koje izdvaja državu od ostalih organizacija koje ne raspolažu monopolom fizičke sile, a samim tim ni suverenošću. Suverenost države stoga potiče od monopola fizičke prinude kojim država raspolaže. Karakterišu je nadmoć, nezavisnost i pravna neograničenost državne vlasti.<sup>4</sup>

Pojam suverenosti postavljen prvi put u Žan Bodenovim „Šest knjiga o republici“<sup>5</sup>. Boden tvrdi da suverenost nije ograničena ni u moći, ni u funkciji ni u vremenu.<sup>6</sup> Suverenost je apsolutna i trajna vlast države.<sup>7</sup> Boden objašnjava značaj trajnosti vlasti jer, kako navodi, određenoj grupi ljudi može biti na jedno određeno vrijeme povjerena apsolutna vlast, istekom kog vremena oni ostaju obična privatna lica. Oni za to određeno vrijeme ne stiču suverenost. Suverenost mora biti trajna i stalna.

Ova apsolutnost i nedodirljivost vlasti je bila neophodna u vrijeme kada je nastala teorija o suverenosti države. Država je bila jedina koja je mogla odlučivati o vlasti na svojoj teritoriji, i ničim nije bila ograničena. Nijedna

4 Lukić Radomir, Teorija države i prava, str. 195 i 196

5 Jean Bodin „Six livres de la republique“, iz 1576. godine

6 Franklin H. Julian, Bodin: on Sovereignty, Cambridge University Press 1992, šesto izdanje 2003, str. 3, Book 1 Chapter 8

7 Franklin, Bodin: on Sovereignty, crp. 1 ibid

druga država niti sila izvan države nije mogla uticati na unutrašnje stvari jedne države. Smatra se da se državna suverenost ogleda u pravu države da vrši svoje domaće poslove bez intervencije treće države.<sup>8</sup>

Tomas Hobs u svom djelu *Levijatan* analizira porijeklo i sadržinu suverenosti i momenat kada se ona javlja. U početku čovjek čovjeku postaje neprijatelj, ukoliko obojica požele istu stvar koju ne mogu istovremeno posjedovati. Tada žele da unište jedan drugog.<sup>9</sup> Hobs smatra da je u prirodi čovjeka borba bilo zbog želje za ostvarenje nadmoći, odbrane u cilju opstanaka ili pak slave odnosno ugleda. Tada se javlja potreba za suverenošću države koja će moći kontrolisati takvo ponašanje svojih podanika.

U *Levijatanu* su postavljena i dva prva prirodna prava. Prvo je pravo na slobodu koje podrazumijeva odsustvo narušavanja te slobode iz vana. Drugo je pravo na pravo na stvarima. Ta prava se prenose ugovorom. Ugovor se ne može zaključiti sa divljom zvijeri, jer je za ugovor bitno obostrano razumijevanje i prihvatanje.<sup>10</sup>

Država (*Commonwealth*) je stvorena onda kada se većina ljudi dogovori i ugovori jedni sa drugima da ovlaste bilo kojeg čovjeka ili grupu ljudi da donose odluke, kako bi svi živjeli u miru i bili zaštićeni jedni od drugih. Na taj način ljudi prihvataju suverenost države.<sup>11</sup>

Tada članovi jedne države odlučuju da prenesu svoja prava i slobode na samu državu kako bi im država omogućila miran život i prosperitet. Sva suverenost pripada državi koja opet iskazuje tu suverenost prema unutra, odnosno prema svojim građanima. Iako još ne postoji koncept eventualne kontrole državne suverenosti, samim konceptom građana i prenošenja njihovih prava na državu je učinjen napredak u odnosu na prvobitno shvatanju suvereniteta. Sada se dakle javlja gledište prema kojem je osnov suverenosti u pravu građana, a nosilac suverenosti država kojoj ti građani odluče dati dio svojih prava. Cilj takvog suvereniteta je uređenje života među ljudima, koji su inače po svojoj prirodi skloni sukobima.

Na ovaj način definisana je unutrašnja suverenost. Međutim koncept *Leviatana* je interesantan i za sagledavanje vanjske suverenosti. Razlog nastanka državne suverenosti prema Hobsu je stalno sukobljavanje podanika države, odnosno građana oko njihovih prava i sloboda i potreba postojanja jednog tijela koje će te odnose urediti i omogućiti im da mirno žive.

Tako, nastankom prvih odnosa među državama nalazimo i korijene podjele suverenosti na unutrašnju i vanjsku suverenost. Dok se unutrašnja

8 Stacy Humes-Schulz, *Limiting Sovereign Immunity in the Age of Human Rights*, *Harvard Human Rights Journal*, vol. 21, crp 108, 2008

9 Hobbes Thomas, *Leviathan*, 1660 poglavlje XIII (<http://oregonstate.edu/instruct/phl302/texts/hobbes/leviathan-contents.html>)

10 *Leviathan*, odjeljak XIV

11 *Leviathan*, odjeljak XVII

suverenost ispoljava u apsolutnoj i neograničenoj vlasti države nad njenim podanicima, građanima, koji se nalaze na njenoj teritoriji, vanjska suverenost se ispoljava u odnosima države sa drugim državama, dakle začecima međunarodnih odnosa država.

Pošto se apsolutna suverenost države ogledala i prema vani, kroz otvorenu odbranu i nadmoć državne vlasti, u istoriji je dolazilo do brojnih ratova i sukoba država u borbi za tu nadmoć. Kroz ratove države su se nadmetale u ostvarenju svojih pretenzija bilo na teritorije bilo na prirodna bogatstva, kao što su se ljudi u doba Leviatana nadmetali u uživanju prava na određene stvari.

Tada dolazi i do teških i brojnih povreda ljudskih prava, te je bilo potrebno osmisliti novo shvatanje suverenosti države, koje neće u potpunosti ostaviti odriješene ruke državama, da postupaju kako žele prema svojim građanima, ali i prema drugim državama. U tom trenutku nastaje potreba za kontrolom državne suverenosti, i za usvajanjem pravila kako bi se uredili odnosi među državama, i omogućila mirna koegzistencija država.

Za nas je bitan ovaj razvoj pojma i koncepta suverenosti koji svakako danas nije istovjetan sa poimanjem suverenosti u vrijeme Bodena. Tada je bilo potrebno održati neograničenu i najvišu vlast države, kako unutra tako i prema vani, da bi država imala punu kontrolu nad svojim podanicima, i u odnosima sa drugim državama. Danas je potrebno ograničiti tu vlast države odnosno staviti je pod kontrolu jednog nadržavnog organa, kako bi povrede ljudskih prava bile spriječene.

## **EVOLUCIJA SUVERENOSTI-POTREBA ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA**

Prvobitno zamišljena suverenost, koja je dala mogućnost državama, njenim nosiocima, da postupaju kako žele, na teritoriji na kojoj vladaju, bez ikakve kontrole, se sada mijenja. Levijatan se sada obuzdava. Javlja se zajednički interes država da zaštite ljudska prava svojih građana, pošto bivaju poučene ratnim događanjima, kada se moglo vidjeti koliko je opasno kada se državna vlast ostavlja bez kontrole.

Ovdje se sada javlja suprotnost između svijeta suverenih država i svijeta država koje se bore za univerzalno priznata ljudska prava.<sup>12</sup> Dakle, za države koje ističu i brane svoju suverenost, smatra se da imaju potencijal za povrede ljudskih prava. To naravno ne mora biti istinito, može se desiti da takve države u punoj mjeri poštuju ljudska prava. Međutim zbog odsustva vandržavnog mehanizma kontrole, i pristupanja nekom

<sup>12</sup> Stacy Humes-Schulz, *Limiting Sovereign Immunity in the Age of Human Rights*, Harvard Human Rights Journal, vol. 21, str 110

međunarodnom instrumentu zaštite ljudskih prava, vjerovatnija je mogućnost povrede ljudskih prava. S druge strane države koje dio svog suvereniteta žrtvuju zbog pridruživanja određenoj međunarodnoj organizaciji i prihvatanja, shodno tome, međunarodnih instrumenata zaštite ljudskih prava, manje su sklone povredama ljudskih prava. Odnosno ukoliko i povrijede ljudska prava, one potpadaju pod međunarodni postupak zaštite ljudskih prava, kakav je postupak pred Evropskim sudom za ljudska prava.

Sada slijedi pitanje, u kojem trenutku države odlučuju da dio svog suvereniteta umanje radi zajedničkog cilja poštovanja ljudskih prava putem pristupanja međunarodnim organizacijama i ratifikovanja međunarodnih instrumenata zaštite ljudskih prava?

Moravčik smatra da će se države odlučiti na taj korak kada dobrobit smanjenja buduće političke neizvijesnosti pretegne 'cijenu suvereniteta' udruživanja.<sup>13</sup>

On dalje smatra da od ovakve odluke najveću korist imaju novoustanovljene demokratije, koje imaju najviše interesa da stabilizuju domaći politički status.

Ciljevi udruživanja i prosperitet koji nudi udruživanje, su bitni državama kako bi prosperirale na međunarodnom planu, i kako bi utvrdile svoju državnost. Dakle, bez obzira što pristupanje međunarodnim organizacijama nudi u manjoj ili većoj mjeri umanjenje suvereniteta, države se dobrovoljno opredjeljuju za takav korak, jer smatraju da će im to donijeti dobrobit. One tada rado ostvaruju ciljeve, kao što su demokratija, vladavina prava i ljudska prava, postavljene u Statutu Savjeta Evrope ili pak kao što je ostvarivanje bliže povezanosti naroda Evrope, i uklanjanje barijera koje dijele Evropu, kako je navedeno u preambuli Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

A činjenica da udruživanje više pogoduje mladim državama u odnosu na tradicionalne sisteme, može se potvrditi i u razlici odnosa prema međunarodnom pravu, kakav je analiziran dalje u ovom radu, odnosno da li države prihvataju monistički ili dualistički sistem prava. Obično države koje pripadaju dualizmu, odnosno koje ne omogućavaju direktnu primjenu normi međunarodnog prava u svom pravnom sistemu, čuvaju svoju suverenost, odnosno nerado je umanjuju. Ujedinjeno Kraljevstvo je tipičan primjer takve jake tradicionalne države.

Nakon Drugog svjetskog rata, države se udružuju u naddržavne organizacije koje donose po prvi put određena zajednička pravila kojih se trebaju

---

13 Moravcsik Andrew, The origins of human rights regimes: Democratic delegation in postwar Europe, str. 220, *International Organization* 54, 2, Spring 2000, pp. 217–252 2000 by The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology

pridržavati sve udružene države. One države koje bi ostajale po strani, često uviđaju potrebu ovakvog udruživanja radi sopstvenog prosperiteta.

Sada kada se pojavljuju određena pravila koja su zajednički dogovorena od strane više država i kojim su države pristale da budu vezane, ona suverenost kakva je postavljena na početku se mijenja.

U teoriji se smatra da postoje dva načina funkcionisanja tih pravila, odnosno međunarodnog prava, u odnosu na suverenost država. Ukoliko se takvo međunarodno pravo smatra voljom samih država koje su učestvovala u njegovom kreiranju onda se u suverenost država ne dira, jer je to upravo njihova volja. Ali ukoliko se međunarodno pravo smatra jednim novim pravom, odnosno voljom koja se nameće državama, onda bi se tu radilo o ograničavanju suvereniteta.<sup>14</sup>

Tu se može postaviti pitanje da li međunarodno pravo čini jednostavan zbir volja odnosno pravila država, ili ono predstavlja jednu novu zajedničku volju?

Ukoliko predstavlja jednostavan zbir volja, tada možemo zamisliti da države slobodno iskazuju svoju volju, i to međunarodno pravo ne predstavlja odstupanje od takvih volja. Međutim to bi bilo vrlo složeno međunarodno pravo, koje bi predstavljalo neuređen, neusaglašen skup volja država, i koje ne bi predstavljalo jednu novu kvalitativnu instancu.

S druge strane, pretpostavimo da međunarodno pravo predstavlja jedan novi oblik koji je istina sastavljen od volja više država, ali ne čini njihov prosti zbir. Ovakav sistem ne odgovara u punom smislu volji svake države pojedinačno, nego predstavlja zajednički usaglašen skup pravnih normi koji dobija jednu novu nadržavnu dimenziju. U toj novoj dimenziji svaka država je napravila ustupak u korist novog međunarodnog prava, i prihvatila ga u punom smislu, uključujući i obaveze koje iz njega proizaze.

Ako pretpostavimo da države u punom smislu prihvataju usvojeno međunarodno pravo sa normama ponašanja prilikom formalnog pristupanja određenoj organizaciji ili određenom međunarodnom instrumentu, da li onda njihova suverenost ostaje netaknuta ili se pak ograničava.

Postoje mišljenja da države prihvatanjem međunarodnog prava i dobrovoljnim pristupanjem međunarodnim organizacijama i obavezivanjem međunarodnim instrumentima zapravo ne ograničavaju svoju suverenost, iz razloga što je takvo postupanje upravo izraz njihove volje.<sup>15</sup> Međutim, ova postavka se treba testirati na primjeru Savjeta Evrope, odnosno Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

<sup>14</sup> Lukić Radomir, *Teorija države i prava*, Naučna knjiga Beograd, 1956. god, str. 197

<sup>15</sup> Sadiković Lada, *Država u evropskom poretku*, drugo izdanje, Šahinpašić, Sarajevo/Zagreb 2009, str 178

## MODERAN PRISTUP SUVERENOSTI SA OSVRTOM NA POTENCIJALNO UMANJENJE SUVERENOSTI OD STRANE EVROPSKE KONVENCIJE

Prilikom pristupanja Savjetu Evrope države se obavezuju da će poštovati principe na kojima Savjet Evrope počiva, kao što su demokratija, ljudska prava i vladavina prava.<sup>16</sup>

Države tada mogu preuzeti i određene postprijemne obaveze da usaglasne svoje pravne sisteme sa zahtjevima Konvencije u određenom roku.<sup>17</sup>

Države ratifikovanjem Evropske konvencije priznaju obaveznu nadležnost Evropskog suda za ljudska prava. Ova nadležnost podrazumijeva da Evropski sud može da, ukoliko utvrdi po određenoj žalbi npr. državljanina dotične države da je država učinila povredu prava iz Konvencije, naloži državi svojom presudom, da ispravi datu povredu. Ovo ispravljanje povrede može ostati na pojedinačnom nivou, ali može nekad zahtijevati od države da donese promjene u svom pravnom sistemu da se slične povrede ne bi dešavale. Te promjene mogu da budu promjene u praksi, u zakonodavstvu, pa čak i ustavne promjene.

To se sve dešava nakon što je država pristala da bude obavezana Konvencijom i da bude članica Savjeta Evrope. Pa ukoliko je država već dobrovoljno odlučila da prihvati takav instrument zaštite ljudskih prava i obaveznu jurisdikciju Evropskog suda, zašto se onda dešavaju povrede prava. Ako država u punom smislu zadržava svoju suverenost, kako je onda moguće da Evropski sud naredi državi određeno postupanje, za koje država nije znala da je potrebno ili nije htjela da dobrovoljno preduzme. Zašto onda Komitet ministara Savjeta Evrope donosi rezolucije i slične akte u smislu provođenja presuda Evropskog suda, onda kada država ne postupi dobrovoljno.

Ovdje se može postaviti pitanje u kojem trenutku država gubi odnosno ima ograničen suverenitet. Zamislimo jednu vremensku traku u ovom međunarodnom procesu.

1. *Pristupanje Savjetu Evrope*  
dobrovoljnost ili pristanak unaprijed  
**puni suverenitet**
2. *Ratifikacija Konvencije*  
dobrovoljnost ili pristanak unaprijed  
**puni suverenitet**
3. *Evropski sud - postupak i presuda protiv države*  
dobrovoljno izvršenje  
**pristanak na ograničenje suvereniteta**

---

16 Statut Savjeta Evrope

17 BiH je preuzela postprijemne obaveze usaglašavanja pravnog sistema sa zahtjevima Konvencije

4. *Komitet ministara izvršni postupak*  
neizvršenje u roku  
**ograničenje suvereniteta**
5. *Konačno isključenje iz Savjeta Evrope kao sankcija*  
posljedice neizvršenja  
**ograničenje suvereniteta**

Nekoliko faza u ograničenju suvereniteta možemo prepoznati u ovoj vremenskoj liniji.

Možemo poći od dvije početne pretpostavke vezano za trenutak pristupanja države Savjetu Evrope.

1. Država se prilikom pristupanja Savjetu Evrope **odriče** dijela svog suvereniteta i poklanja ga organima Konvencije, prevashodno Evropskom sudu kojem daje u nadležnost da odlučuje u krajnjem slučaju o usaglašenosti svog pravnog sistema sa Evropskom konvencijom.

2. Država se prilikom pristupanja Savjetu Evrope **ne odriče** svog suvereniteta jer dobrovoljno prihvata nadležnost Evropskog suda i svjesna je da je moguće da Sud donese presudu kojom može naložiti izmjene pravnog sistema države i unaprijed pristaje na to. Ovdje se može postaviti pitanje, šta se dešava sa suverenitetom u trenutku kada Sud zaista i donese presudu, ali kada država ne postupi po njoj u dobrovoljnom roku, te uslijedi postupak izvršenja pred Savjetom ministara.

U oba ova slučaja država se u krajnjoj liniji povinuje presudi Evropskog suda.

Osnov za mišljenje prema kojem se država ne odriče svog suvereniteta je činjenica da država sama odlučuje da ratifikuje Evropsku konvenciju, kao i da joj je dato pravo podnošenja rezervacija na primjenu određenih normi u Konvenciji.<sup>18</sup>

Međutim, i ratifikovanje Konvencije, u punom smislu ili sa rezervacijama, se dešava *a priori*, unaprijed, odnosno u vremenskom toku prije utvrđenja povrede Konvencije. Ako bi država stavila rezervaciju na primjenu određenog prava nakon donesene presude, ta se rezervacija svakako ne bi odnosila na tu konkretnu presudu i država bi i dalje morala postpiti po njoj, po principu *prior tempore potior iure*. U tom smislu državi koja se povinuje dijelu ili cijeloj Konvenciji, sigurno nije u interesu da trpi posljedice u slučaju nepoštovanja Konvencije odnosno donošenja presude Evropskog suda o tome. Sasvim sigurno izbor države nije isključenje iz Savjeta Evrope u slučaju nepoštovanja presude, kao krajnja sankcija jer se država dobrovoljno

<sup>18</sup> Sadiković Lada, Država u evropskom poretku, str 123 i 178

opredijelila za članstvo u Savjetu Evrope da bi prosperirala ostvarujući zajedniče ciljeve Savjeta Evrope.

Zato smatram da se države ipak dobrovoljno odriču dijela svog suvereniteta prilikom prijema u Savjet Evrope i prilikom ratifikacije Evropske konvencije, prihvatajući činjenicu da im Evropski sud može naložiti i takvu promjenu pravnog sistema, kakve one nisu u tom trenutku svjesne i kakvu možda neće olako prihvatiti. Međutim, profesionalnost i visoka pravna stručnost Evropskog suda ipak daje kredibilitet Sudu prema državama da se upuste u ovakav postupak, jer će to u krajnoj mjeri donijeti dobrobit državama i licima pod njihovom jurisdikcijom.

Iz Savjeta Evrope je dosad jedino dobrovoljno istupila Grčka i to da bi izbjegla posljedice povrede Konvencije, što će kasnije u radu biti posebno obrađeno. Jedino Bjelorusija, od evropskih država, nije članica Savjeta Evrope.

Dakle s obzirom na prethodna razmatranja, može se zaključiti da apsolutne suverenosti danas nema. Države se dobrovoljno udružuju u međunarodne organizacije koje postaju tvorci novog međunarodnog prava koje države prihvataju. Postojanje apsolutnog i nedodirljivog suvereniteta bi ostavilo mogućnost kršenja ljudskih prava, i ne bi bilo u skladu sa demokratskim razvojem društva, koji svakako i diktira razvoj i promjene u državama.

## **SADRŽINA I DOSEG SUVERENITETA PREMA EVROPSKOJ KONVENCIJI**

*‘Visoke strane ugovornice će osigurati svim licima pod svojom jurisdikcijom prava i slobode iz Odjeljka I ove Konvencije’  
[Član 1 Evropske konvencije]*

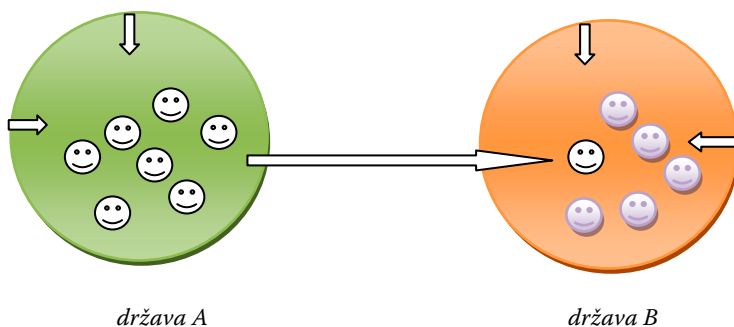
### **S obzirom na lica**

Član 1 Evropske konvencije govori o jurisdikciji države, i to prije svega o licima koja su pod jurisdikcijom države. Dakle suverenost državne vlasti prema Konvenciji je usmjerena na lica, a ne prevashodno na teritoriju. Ova vlast se odnosi na lica koja su pod jurisdikcijom države odnosno pod trenutnom nadležnošću države. Ta lica se mogu ujedno nalaziti na teritoriji države, a ne moraju.

Nije uslov da lica budu državljani države, niti je nužno da imaju prebivalište ili boravište na teritoriji države. Dovoljno je da država nad njima ima vlast. Država ima vlast nad svim licima koja se nađu na njenoj teritoriji po bilo kom osnovu. S druge strane država ima vlast i nad svojim državljaninom koji se trenutno ne nalazi na teritoriji svoje matične države, već na teritoriji druge države. Tada suverenost države izlazi iz unutrašnjih okvira suvere-



nosti i prelazi u vanjski domen suverenost, ali je konkretizovan prema određenom državljaninu. Ali u tom slučaju nad takvim državljaninom koji se nalazi na teritoriji druge države, i ta druga država ispoljava suverenitet, jer je on, lice pod jurisdikcijom i te države. Tu se često može postaviti pitanje čiji suverenitet preteže, i postoje situacije sa kojima se Evropski sud bavi, koje mogu dovesti do povrede ljudskih prava.



Ovdje imamo primjere u pogledu ekstradicije. Ukoliko jedna država traži izručenje određenog lica da bi protiv njega vodila npr. krivični postupak, država u kojoj se to lice nalazi takođe mora da vodi računa o tome da se njegovim izručenjem neće povrijediti njegova ljudska prava u državi u koju se izručuje.

U predmetu *Soering protiv Ujedinjenog Kraljevstva*<sup>19</sup>, Evropski sud je zauzeo gore navedeno stanovište. Gospodin *Soering*, njemački državljanin se nalazio u pritvoru u Engleskoj, dok je protiv njega bio pokrenut postupak izručenja Sjedinjenim Američkim Državama zbog krivičnog djela koje je izvršio na teritoriji SAD-a. S obzirom na činjenično stanje predmeta i na težinu krivičnog djela koje je izvršio, realno se moglo očekivati izricanje smrtne kazne u postupku koji bi se proveo po njegovom izručenju na teritoriju SAD-a. U Ujedinjenom Kraljevstvu, smrtna kazna nije bila primjenjiva jer je ukinuta Protokolom br. 6 uz Evropsku konvenciju, koja se shodno primjenjuje na teritoriji UK.

Evropski sud je u ovom predmetu razvio i koncept tzv. čekanja na izvršenje smrtne kazne, koje samo po svojoj težini i psihičkoj neizvjesnosti koju povlači, predstavlja povredu člana 3 Konvencije, koji zabranjuje mučenje, nečovječno i ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje. Vrijednosti zaštićene članom 3 Konvencije imaju apsolutan karakter, odnosno njih države ne mogu

<sup>19</sup> Presuda Evropskog suda za ljudska prava, *Soering protiv Ujedinjenog Kraljevstva* od 7. jula 1989. godine

derogirati ni pod kakvim uslovima.<sup>20</sup> Sud je zaključio da bi izvršenje odluke o izručenju aplikanta Sjedinjenim Američkim Državama dovelo do povrede člana 3 Konvencije.

Zanimljiv je koncept primjene načela jurisdikcije u ovom predmetu gdje se Ujedinjenom Kraljevstvu daje obaveza da ne izruči aplikanta državi u kojoj bi bio izložen povredi člana 3 Konvencije, a koja nije ni potpisnica Konvencije. Konvencija se naime mora uvijek tumačiti na način da bude praktična i efikasna<sup>21</sup>. Stav Ujedinjenog Kraljevstva da nije odgovorno za povredu prava koja bi nastala na teritoriji, odnosno pod jurisdikcijom druge države, Sud nije podržao. Sud je istakao da bi 'izručenje pod takvim uslovima, iako se ne spominje izričito u tekstu člana 3, bilo u potpunosti suprotno duhu i namjeri tog člana i da po mišljenju Suda obaveza o neizručenju se takođe proteže na predmete u kojima bi bjegunac bio suočen, u državi prijema, sa stvarnim rizikom neljudskog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja.'<sup>22</sup>

### **S obzirom na teritoriju**

Vlast jedne države se prostire na njenoj teritoriji. Šta obuhvata teritoriju države postavljeno je opštim međunarodnim pravom, i podrazumijeva kopnenu teritoriju unutar granica države, eksteritorijalne jedinice kao što su ambasade, konzulati, teritorijalne vode, rijeke, jezera, kao i mora do granice teritorijalnih voda, te vazduhoplovi i brodovi. Teritorija države, smatra se, obuhvata i vazdušni prostor iznad teritorije države koji se teoretski širi do beskonačnosti u svemir, kao i prostor ispod površine države koji se sužava do zamišljenog središta Zemlje.

Suverenitet u pogledu teritorije države se jednako prostire i na kopnenom području države i na drugim eksteritorijalnim jedinicama, ili pak prevoznim sredstvima.

Kada se radi o ambasadama i konzulatima, zbog samih teritorijalnih karakteristika takvih jedinica, i njihove faktičke okruženosti drugom državom prijema, svakako da se mora voditi računa o nepovređivanju prava države prijema. U tom smislu primjenjuje se Bečka konvencija o diplomatskim odnosima<sup>23</sup> prema kojoj između ostalog država prijema daje svoj priistanak na imenovanje šefa misije<sup>24</sup>, može da proglasi šefa misije ili drugog člana misije kao *persona non grata* i da od države pošiljaoca traži da prekine mandat tom licu, te da u suprotnom država prijema

---

20 član 15 Konvencije

21 Presuda Evropskog suda za ljudska prava, Artico protiv Italije od 13. maja 1980.

22 Član 88 presude Soering

23 Vienna Convention on diplomatic relations, United Nations, 1961

24 Član 4, ibid

ne prizna to lice kao člana misije.<sup>25</sup> Država prijema treba da pruži i pomoć državi pošiljaocu pri pronalasku prostorija<sup>26</sup>, ali se od države prijema traži dozvola ukoliko misija želi dodatne prostorije odn. lokalitete.<sup>27</sup> Ipak, ono što je najbitnije u smislu održanja suverenosti države koju predstavlja diplomatska misija, jednom ustanovljene prostorije su nepovredive, i službenici države prijema mogu ući u iste jedino po izričitom pristanku šefa misije, te ne mogu biti predmet pretresa, ili izvršenja.<sup>28</sup>

Lica pod jurisdikcijom i teritorija države se najčešće poklapaju, ali ovdje razmatramo jurisdikciju na teritoriji države, pod pretpostavkom da se i lica nalaze na toj teritoriji. Jurisdikcija države u odnosu na njenu teritoriju obuhvata dva pojavna oblika teritorijalne jurisdikcije. Prvi je pozitivan, koji sadrži isključivu vlast države nad licima i stvarima na njoj teritoriji. Drugi je negativan, koji se odnosi na zabranu miješanja u unutrašnje poslove drugih država<sup>29</sup>.

Ako povučemo paralelu između suvereniteta i jurisdikcije, dobijemo dva aspekta iste pojave. Suverenitet je obilježje vlasti države, njena jačina i snaga, a jurisdikcija je sama nadležnost države, odnosno sadržina te vlasti. Suverenitet je stoga, možemo reći, formalni aspekt vlasti države, a jurisdikcija je njena materijalna sadržina.

Ova dva oblika jurisdikcije, pozitivan i negativan, zapravo predstavljaju podjelu na unutrašnji i vanjski suverenitet. Pozitivna jurisdikcija, budući da se odnosi na isključivu vlast nad stvarima i licima na teritoriji države odgovara zapravo unutrašnjem suverenitetu. Koliko je taj suverenitet isključiv, razmatrali smo prethodno u pogledu ograničenja suvereniteta.

Negativnom jurisdikcijom se zabranjuje miješanje u unutrašnje stvari drugih država, i taj aspekt zapravo predstavlja ograničenje vanjske suverenosti. Vanjska suverenost države se proteže u pravcu istupanja države u međunarodnim odnosima. Svakako da to istupanje države ne smije da ide na uštrb suvereniteta drugih država, niti smije jedna država da povrijedi suverenitet druge države. Vanjski suverenitet treba da se koristi isključivo radi stupanja u međunarodne odnose i zastupanja interesa države u tim odnosima.

<sup>25</sup> Član 9, ibid

<sup>26</sup> Član 21, ibid

<sup>27</sup> Član 12, ibid

<sup>28</sup> Član 22, ibid

<sup>29</sup> Avramov Smilja, Kreća Milenko, Međunarodno javno pravo, Savremena administracija, Beograd 2003., str. 102

## S obzirom na legitimitet državne vlasti

Državna vlast je legitimna, kada je opravdana. Vlast je legitimna ako ona ima pravo da vlada, u normativnom smislu, i ako se vjeruje, da ima pravo da vlada, u sociološkom smislu.<sup>30</sup> Tako legitimnost državne vlasti sadrži legalnost vlasti, odnosno osnov te vlasti u najvišim pravnim aktima, prevashodno u ustavu. Sama legalnost vlasti nije dovoljna da bi ona bila suverena. Vlast mora biti priznata od društva, odnosno mora biti prihvaćena, da bi bila legitimna.

Da bi državna vlast bila suverena, ne smije biti sumnje u pogledu njene legitimnosti. Tu opstaje stari princip koji je ustanovio Žan Boden o stalnosti i trajnosti vlasti koja se podrazumijeva suverenom.

Međutim, sa stanovišta Konvencije, možemo se upitati, šta se dešava, ako jedna suverena vlast, ne može i faktički da vrši svoju vlast na svojoj državnoj teritoriji. Da li jedna vlast može biti samo formalno suverena, a faktički nefunkcionalna? Ako država ne vrši i faktičku vlast na cjelokupnoj svojoj teritoriji, može li se smatrati odgovornom za povrede ljudskih prava, koje vrši neka druga vlast. Odnosno, da li ta druga vlast, koja vrši faktičku vlast, mora ujedno biti i legitimna.

Jurisdikcija države prema Konvenciji podrazumijeva faktičko vršenje vlasti. Evropski sud je imao priliku da da svoje mišljenje vezano za ovu problematiku u predmetu Kipar protiv Turske.<sup>31</sup>

Predmet se odnosi na situaciju koja je postojala na teritoriji sjevernog Kipra usljed vojnih operacija od strane Turske u julu i avgustu 1974. godine, i podijeljene teritorije Kipra. Kipar je tvrdio da je Turska kršila Konvenciju na teritoriji sjevernog Kipra.

Kipar je tvrdio da je Turska odgovorna prema Konvenciji za njene povrede, te da je proglasila Tursku Republiku Sjeverni Kipar (TRSK) u novembru 1983. godine i donijela svoj ustav u maju 1985. godine. Kipar je istakao da je TRSK nelegalan državni oblik sa stanovišta međunarodnog prava i istakao osudu međunarodne zajednice prema ustanovljavanju TRSK. Turska je s druge strane navela da je TRSK demokratska i ustavna država koja je politički nezavisna od svih ostalih suverenih država, uključujući i Tursku. Turska je istakla da se navodi Kipra odnose isključivo na TRSK i da se Turska ne može smatrati odgovornom za povrede Konvencije.

Dakle ovdje imamo teritoriju koja originalno pripada državi Kipar, koja je suverena i legitimna. Međutim, Kipru je onemogućeno da vrši vlast na svojoj sjevernoj teritoriji, od strane kvazidržavne formacije TRSK. Formalnu legalnost je obezbijedila Ustavom, ali TRSK nema legitimnost, jer nije

---

30 vidi, Human Rights, Legitimacy and the Use of Force, Alen Buchanan, Oxford University Press 2010, str. 105

31 Presuda Evropskog suda za ljudska prava, Kipar protiv Turske, od 10. maja 2001.

priznata od međunarodnog poretka niti od društva nad kojim vlada. Istovremeno Turska odbija odgovornost jer smatra da je TRSK nezavisna vlast odvojena od Turske.

Evropski sud je u svojoj presudi naveo da, bez obzira što Turska odbija nadležnost, činjenice koje predstavljaju predmet žalbe potpadaju pod jurisdikciju Turske prema članu 1 Konvencije. Sud je pri tom zapazio da je Turska vršila ukupnu efektivnu kontrolu nad sjevernim Kiprom preko svog vojnog prisustva na toj teritoriji, te da se shodno tome povlači odgovornost Turske prema Konveciji za radnje i djelovanja TRSK vlasti. Sud je naveo da je i lokalna uprava od strane TRSK opstala zahvaljujući vojnoj i drugoj podršci od strane Turske.

Dakle Sud je jasno razgraničio suverenost i legitimnost Kipra koji u tom periodu nije efektivno i faktički vršio vlast na svojoj sjevernoj teritoriji, i faktičku vlast nelegitimnih turskih vojnih snaga koje su efektivno vršile vlast. Sud je zaključio da postoji odgovornost Turske za povrede Konvecije.

Dakle kada govorimo o suverenosti države s jedne strane, i jurisdikciji države prema Konvenciji s druge strane, možemo zaključiti da suverenost države i njena legitimnost ne mora da znači istovremeno i jurisdikciju. Jurisdikcija je faktička, stvarna kategorija, koje se istina najčešće poklapa sa suverenošću i legitimnošću države, ali u slučaju da nije tako, jurisdikcija živi svoj odvojen život. Sa stanovišta Konvencije, bitno je faktičko, efektivno vršenje vlasti, odnosno bitna je trenutna jurisdikcija države. Ovakva konstrukcija Konvencije daje joj praktičnost i neformalizam, i veći domen zaštite.

Ako ovom prilikom napravimo razliku na *de facto* i *de jure* suverenitet,<sup>32</sup> možemo reći da jurisdikcija odgovara *de facto* suverenitetu, odnosno stvarnom vršenju vlasti. Pri tome ta vlast ne mora ujedno biti i legitimna, odnosno opravdana i priznata, da bi potpala pod nadležnost Konvencije. Dovoljno je da se vrši, i da svojim radnjama proizvodi posljedice, pa da potpadne pod nadležnost Evropske konvencije.

### **Suverenost kroz prizmu Evropske unije**

Evropska unija je postajala ono što je danas, postepeno, decenijama. Od prvih koraka, kao što je Evropska zajednica za uglj i čelik iz 1951., zatim Evropska zajednica za atomsku energiju iz 1957. godine, i Evropska ekonomska zajednica iz 1957. godine, gdje su države još uvijek ispitivale svoju spremnost na povezivanje i saradnju, pa do Lisabonskog sporazuma, koji je stupio na snagu 1. decembra 2009. godine, i koji daje Evropskoj uniji pravni subjektivitet trebalo je proći mnogo stepenica, uspona i padova. Osnovna načela funkcionisanja Evropske unije, kao što su princip subsidiarnosti i

<sup>32</sup> Mario Telo, *International Relations: A European Perspective*, str. 9 i 10

proporcionalnosti ostavljaju državama članicama određenu slobodu, a opet s druge strane u nekim bitnim sferama, kao što su carinska unija, pravo konkurencije neophodno za funkcinisanje unutrašnjeg tržišta, zajednička trgovinska politika<sup>33</sup> i sl., Unija sebi pribavlja isključivu nadležnost. Države članice pak dijele nadležnost sa Unijom u pogledu unutrašnjeg tržišta, socijalne politike, ekonomske kohezije, poljoprivrede, okoline, energije i sl.<sup>34</sup> Evropska unija je dobro odmjeran instrument podjele nadležnosti između država članica i Unije, ostavljajući državama članicama slobodu u pojedinim oblastima, a preuzevši za sebe samo one neophodne koje idu u prilog njenog subjektiviteta u međunarodnom pravu.

S druge strane Lisabonskim sporazumom otvorena je mogućnost i data obaveza i samoj Uniji<sup>35</sup> da dozvoli jednom drugom nadržavnom međunarodnom mehanizmu izvan Unije da je u određenoj mjeri kontroliše, i to kad se radi o poštovanju ljudskih prava u Uniji. Naime, pregovori o pristupanju Unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima se vode od kasnih 70-tih<sup>36</sup>, a konkretizovani su stupanjem na snagu Protokola 14 Konvencije 1. juna 2010. godine kojim je predviđeno da "Evropska unija može pristupiti ovoj Konvenciji"<sup>37</sup>. Lisabonski sporazum je naveo da će:

*Unija pristupiti Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Takvo pristupanje neće uticati na nadležnosti Unije kako je određena Ugovorima. Osnovna prava, garantovana Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i ona koja su rezultat ustavnih tradicija država članica, predstavljaju opšte principe prava Unije.<sup>38</sup>*

Maja 2010. godine Komitet ministara Savjeta Evrope je dao *ad hoc* mandat svom Nadzornom komitetu za ljudska prava da pregovara sa Evropskom unijom u pogledu pravnog instrumenta pristupanja Evropskoj uniji. Očekuje se uskoro nacrt ugovora o pristupanju EU Konvenciji, nakon čega će uslijediti ratifikacija takvog sporazuma od strane svih država članica Evropske konvencije, kao i same Evropske unije.<sup>39</sup>

Na ovaj način napravljen je krupan korak u osiguranju efektivnog poštovanja ljudskih prava u okviru Unije, organa Unije, a posebno imajući u vidu

33 Ugovor o funkcinisanju Evropske unije, član 3

34 član 4 *ibid*

35 član 6 stav 2 Lisabonskog sporazuma, vidi i član 218 Ugovora o funkcinisanju Evropske unije

36 EU accession to the European Convention on Human Rights, [www.coe.int/portal/web/coe-portal/what-we-do/human-rights/eu-accession-to-the-convention](http://www.coe.int/portal/web/coe-portal/what-we-do/human-rights/eu-accession-to-the-convention)

37 član 59, stav 2 Evropske konvencije

38 član 6 Ugovora o Evropskoj Uniji, Lisabonski sporazum

39 EU accession to the European Convention on Human Rights, [www.coe.int/portal/web/coe-portal/what-we-do/human-rights/eu-accession-to-the-convention](http://www.coe.int/portal/web/coe-portal/what-we-do/human-rights/eu-accession-to-the-convention)

građanstvo Unije, kao jednu od njenih tekovina. Na ovaj način, čak se i suverenost Unije, koja vuče svoje korijene iz suverenosti država članica, prenosi na Evropski sud za ljudska prava, kao organ Savjeta Evrope, koji će moći da kontroliše postupanje same Unije, kao subjekta prava. Ostaje da se sačeka konkretna praksa Evropskog suda, gdje će se kao odgovorna strana pojaviti Evropska unija, i koja će pružiti jedan sasvim novi pogled u državnu, odn. naddržavnu suverenost.

Ovako isprepletena suverenost na relaciji država-Evropska unija-Savjet Evrope, govori u prilog početnoj negaciji apsolutne suverenosti, koja opet ima jedan viši cilj, a to je poštovanje ljudskih prava.

## ZAKLJUČAK

Potreba da se kontroliše ponašanje ljudi, rezultirala je državom. Država je momentom svog nastanka donijela pravne norme, kojima ne samo kontroliše ponašanje svojih podanika, već i svoje vlastito. U početku suverena na svojoj teritoriji, ali od drugih država, ne i od sebe same, doživjela je evoluciju, iz potrebe da proširi svoje horizonte, i ostvari prve međunarodne odnose sa drugim državama. Već tada dobrovoljnim stupanjem u odnose među državama, a zatim i pristupanjem raznim naddržavnim međunarodnim organizacijama, država im predaje dio svoje suverenost. Danas je ta suverenost brižljivo odmjerena, u cilju zaštite osnovnih demokratskih vrijednosti u državi, ljudskih prava. Suverenosti, kakva je postojala u klasičnoj teoriji, više nema. Na primjeru država članica Savjeta Evrope, pa i same Evropske unije u odnosu prema Evropskoj konvenciji vidjeli smo praktično dejstvo i promjenu samog koncepta suverenosti.

## LITERATURA I IZVORI:

1. Lukić Radomir, Teorija države i prava, Naučna knjiga Beograd, 1956. god.
2. Jean Bodin „Six livres de la republique“, iz 1576. godine
3. Franklin H. Julian, Bodin: on Sovereignty, Cambridge University Press 1992, šesto izdanje 2003, Book 1 Chapter 8
4. Stacy Humes-Schulz, Limiting Sovereign Immunity in the Age of Human Rights, Harvard Human Rights Journal, vol. 21, 2008
5. Hobbes Thomas, Leviathan, 1660 poglavlje XIII (<http://oregonstate.edu/instruct/phl302/texts/hobbes/leviathan-contents.html>)
6. Moravcsik Andrew, The origins of human rights regimes: Democratic delegation in postwar Europe, *International Organization* 54, 2, Spring 2000, pp. 217–252 2000 by The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology
7. Sadiković Lada, Država u evropskom poretku, drugo izdanje, Šahinpašić, Sarajevo/Zagreb 2009, Statut Savjeta Evrope
8. Presuda Evropskog suda za ljudska prava, Soering protiv Ujedinjenog Kraljevstva od 7. jula 1989. godine

9. Presuda Evropskog suda za ljudska prava, Artico protiv Italije od 13. maja 1980.
10. Buchanan Alen Human Rights, Legitimacy and the Use of Force, Oxford University Press 2010
11. Presuda Evropskog suda za ljudska prava, Kipar protiv Turske, od 10. maja 2001.
12. Vienna Convention on diplomatic relations, United Nations, 1961
13. Avramov Smilja, Kreća Milenko, Međunarodno javno pravo, Savremena administracija, Beograd 2003
14. Telo Mario, International Relations: A European Perspective
15. Ugovor o funkcionisanju Evropske unije
16. EU accession to the European Convention on Human Rights, [www.coe.int/portal/web/coeportal/what-we-do/human-rights/eu-accession-to-the-convention](http://www.coe.int/portal/web/coeportal/what-we-do/human-rights/eu-accession-to-the-convention)



# MASMEDIJI U FUNKCIJI SPROVOĐENJA GEOPOLITIČKIH NAMJERA

Slavica Išaretović<sup>1</sup>

## Sažetak

*Svjedoci smo kako su se različite geopolitičke strategije „prelile“ preko geografskih prostora na kojima živimo i kako i dalje „plutamo“ u moru geostrateških interesa dominantnih sila, koje se prelamaju preko područja znanog kao zapadni Balkan. Svjesni da nam kao maloj zemlji jedino „preostaje da se bespogovorno ponašamo po nalogima glavnih igrača ili stožera međunarodnih odnosa, kako to predlaže čuveni strateg američke vanjske politike Zbignjev Bžežinski“ (prema Prvulović, 2008), nismo u mogućnosti da se suprostavimo procesima globalizacije, ali barem „možemo voditi pragmatičnu politiku zasnovanu na dobro promišljenom nacionalnom interesu“.<sup>2</sup> Nova geopolitička realnost u kojoj se našao srpski narod i teritorije na kojima živi, doveli su ga u situaciju da ne samo da mora da brani svoj biološki opstanak, već i sistem vrijednosti koji je procesima globalizacije nasilno pogažen, „vaspostavljaajući laž kao sredstvo komunikacije, a nasilje i silu u ostvarenju vlastitih interesa moći, kao jedino legitimno sredstvo u ostvarenju međunarodnih odnosa“.<sup>3</sup>*

*Informacijska globalizacija pratila je ekonomsku i političku globalizaciju pokrenutu sa američkog kontinenta, koja izvrće zemljinu kuglu kao rukavicu.*

**Ključne riječi:** *masmediji, globalizacija, geopolitička realnost, informacija kao roba,*

## Abstract

*We are witnessing how the different geopolitical strategies have “spilled over” across geographical space in which we live and to continue to “float” in a sea of geostrategic interests of dominant forces that wrap over the area known as the Western Balkans. Aware that we as a small country only “remains to be unquestioningly obeying orders of the major players or the pivots of international relations, as proposed by the famous American foreign policy strategist Zbigniew Brzezinski” (according to Prvulovic, 2008), we are not able to stand up to the processes of globalization, but at least “we can take a pragmatic policy*

1 Mr Slavica Išaretović je predavač Visoke škole Banjaluka College Banjaluka; e-mail: slavica@blc.edu.ba

2 Prvulović, V., *Savremeni međunarodni odnosi*, Univerzitet Megatrend, Beograd, 2008, str.226

3 Despotović, LJ. i Jevtović, Z., *Geopolitika i mediji*, Grafomarketing, Novi Sad, 2010, str.134

*based on well-thought-out national interest” New geopolitical reality in which the Serbian people found themselves and the territories they live on, resulted in a situation where not only they have to defend their biological survival, but also their system of values that is violently trampled by the process of globalization, “establishing a lie as a means of communication, and force and violence to achieve their own interests of power, as the only legitimate means of achieving international relations”. Information globalization was accompanied by economic and political globalization, starting from the American continent, which distorts the globe like a glove.*

**Keywords:** mass media, globalization, geopolitical reality, information as a commodity

## UVOD

Porazno je saznanje da se moderni mediji sve češće zadovoljavaju pukim preuzimanjem obavještajnih podataka kao istinitih i neupitnih, da su vrlo često preovlađujući motivi traganja za istinom izvanmedijski, a pristup izvorima puka farsa, u funkciji potvrde već unaprijed zadate, naznačene i naručene «istine», te da se stoga sve češće i medijska istina poklapa sa obavještajnom, službenom, ili etabliranom istinom.<sup>4</sup>

Kako tvrdi Fransis Bal, postoji koincidencija između razvoja ekonomije i poleta univerzalnih medija u svjetskim razmjerama – dviju strana jedne te iste realnosti: one koju fututrolozi označavaju imenom globalna komunikacija. ”Poneseni istim talasom, kapitalizam i komunikacije se oslanjaju jedno na drugo, ispomažući se gotovo do sjedinjenja. Svijet komunikacije, neodvojiv od tržišne ekonomije, trijumfuje na sve četiri strane “male planete”.<sup>5</sup>

Industrija koja sa svojim nosiocima producira globalnu informaciju i političku orijentaciju, a autor France Vreg tvrdi da su sve, baš sve bitne globalne informacije “u interesu transnacionalne ekspanzije kapitala i dominantne politike velikih sila”. Prema Vregu, novinari u globalnom komuniciranju, dakle ti veliki i uticajni i poznati novinari, “u medijskim institucijama imaju pristup svim izvorima informacija, analizama, planovima... i čak predviđenim odlukama političke elite i državne vlasti. Imaju pristup najvišim funkcionerima političkih stranaka, predsjednicima vlada i država, povjerljivim podacima raznih ministara... Novinari vrše redukciju stvarnosti selekcijom i interpretacijom događaja”.<sup>6</sup> Disciplinovanje javnog mjenja postaje vid političke globalizacije. Amerika je javno promovisala ideju “nametanja

---

4 Čomski, N., Propaganda i javno mjenje, Rubikon, Novi Sad, 2004, str. 18

5 Bal, F., „Moć medija, Clio, Beograd, 1997, str. 40

6 France Vreg, predavanje na simpoziju o globalizmu i komuniciranju održanom u Dubrovniku 2000. g. «Globalni mediji i tržište», str. 3. i 4.

demokratije” kao osnovni zakon kojim treba mijenjati postojeći međunarodni poredak.

Čomski analizira pet filtera kroz koje vijest, da bi to uopšte i postala, mora proći:

- Filter korporativnog vlasništva nad medijima,
- Filter reklamiranja i oglašavanja
- Filter stručnih izvora koji pružaju samo „prave informacije“,
- Filter privilegovanog demantovanja
- Filter autocenzure ili pragmatičnog usvajanja službenog diskursa

Medijski svijet stoji naspram stvarnog, realnog, empirijskog svijeta pojedinca. Čovjek je potpuno mimo svoje volje, naizmjenično, sad u empirijskom, sad u medijskom svijetu. Često tom medijskom svijetu pojedinac daje prednost, uprkos vlastitim čulima, ličnom doživljaju identičnih stvari. Događa se da pojedinac, pogotovo zaljubljenik medija, umjesto da sa prozora ili balkona svoga stana ili ofisa provjeri kakvo će vrijeme biti danas, on ostaje uz TV-ekran i sluša i gleda “vremensku prognozu” i umjesto “naloga čula i empirije”, sluša “nalog medija” koji zna i da griješi. Medijski svijet stvaraju masovni mediji, ali i novi mediji: danas su to ponajviše televizija kao standardni masovni medij, kompjuter i Internet te ekran mobitela, kao sve češće upotrebljavani tzv. novi mediji.

Globalizacija je jedan univerzalan proces koji u prvi plan stavlja ekonomsku i političku volju i svaku drugu međuzavisnost između zemalja, odnosno širenje kriterijuma, uslova i faktora koji su emitovani od strane najrazvijenijih zemalja i koji treba da postanu univerzalni za sve zemlje svijeta <sup>7</sup>.

Raspravljajući o problemima uloge javnog mjenja u demokratiji, Volter Lipmen ističe “da je funkcija vijesti da signalizira neki događaj”, a ne da razjasni skrivene dimenzije i činjenice o tom događaju. Novinari ne izvještavaju iz prve ruke, nego prezentuju stilizovane vijesti koje nikako nisu stvarnost.<sup>8</sup> Lipman je takođe isticao da masovi mediji oblikuju društvenu svijest (znanje) tako što se obraćaju čovjekovim mentalnim „stereotipima“ - vjerovanjima koja su kod osoba zasnovana na mitovima, snovima, tradiciji i ličnim željama, a ne na činjenicama. Harold Lasvel već dvadesetih godina prošloga vijeka daje uticajnu definiciju propagande kao „upravljanja kolektivnim stavovima /ljudi/ manipulacijom značajnih simbola.”<sup>9</sup> On takođe identifikuje i tri najvažnije funkcije društvenog komuniciranja (koje se jedino može provesti uz pomoć medija, op.a.):

- Nadzor nad okolinom

7 Prvulović, V., *Savremeni međunarodni odnosi*, Univerzitet Megatrend, Beograd, 2008, str.34

8 Bogdanić, A., *Komunikologija, vladajuća paradigma*. Čigoja, Beograd, 1996, str.15

9 Ibid

- Usklađivanje ponašanja različitih dijelova društva prema okolini
- Prenošnje društvenog nasljeđa sa jedne generacije na drugu

Istraživanja provedena krajem šesdesetih i sedamdesetih godina, koja se intenzivno vrše i danas pokazuju da masovni mediji možda nisu tako uspješni u tome da nas ubijede šta da mislimo, kakve stavove da imamo o raznim pojavama i ljudima, ali si izuzetno uspješni u tome da nam nalože o čemu da mislimo, o kojim pojavama da formiramo mišljenje i stavove. Mediji nam dakle dominantno postavljaju „dnevni red“ tema za razmišljanje.<sup>10</sup>

### **(Zlo)upotreba medija u funkciji konstruisanja javnosti**

Mnogo je primjera koji pokazuju kako su se tokom godina masmediji (zlo)upotrebljavali u funkciji konstruisanja javnosti radi ostvarivanja političkih ciljeva njihovih pokrovitelja.

Krilov komitet<sup>11</sup>, “nezavisna” agencija američke vlade je imala zadatak da korišćenjem svih raspoloživih informacionih kanala ubijedi američko javno mnijenje da uđe u Prvi svjetski rat. Novinar Džordž Kril nekadašnji predsjednik Komiteta za javno informisanje Vudroa Vilsona, osnovanog da gurne Ameriku u rat, nazvao je svoje memoare „Kako smo izreklamirali Ameriku” (How We Advertised America). Kampanja, jedna od najvećih u istoriji propagande, u kojoj je bilo angažovano 75 hiljada govornika koji su držali govore u pet hiljada američkih gradova i gradića urodila je masovnom podrškom američkog naroda i strašnom kolektivnom mržnjom prema njemačkom narodu.

Nekoliko godina kasnije, njemački narod zaslijepljen je idejom fašizma, samo zahvaljujući “doktoru” fašističke propaganda Jozefu Gebelsu, čiji je prvi potez bio da formira Ministarstvo propagande, pod čiju kontrolu je odmah stavio sve medije toga doba: štampa, film i radio.

“Sto puta ponovljena laž, postaje istina”, čuvena je parola ovoga dr Mengela nacističkih ideja, koji je ispravno uočio spremnost masa na žrtvovanje za vještog i nepogriješivog vođu. Zaslijepljene i zaludene mase više ne vjeruju svojim očima ili ušima, već svojoj mašti i emocijama.

Ni nakon više od pola vijeka, metode se ne mijenjaju, samo su masmediji tehnički uznapredovali, do neslučenih granica, potpomognuti multimediji

---

10 Bogdanić, A., *Komunikologija, vladajuća paradigma*. Čigoja, Beograd, 1996, str. 57

11 Committee ili Committee on Public Information, Komitet za informisanje javnosti, čiji je glavni cilj bio da inspiriše američki narod za borbu protiv Nijemaca. U Drugom svjetskom ratu “Služba za ratne informacije”, kojom upravlja novinar Elmer Dejvis, obavlja sličnu funkciju. Nakon rata Služba prerasta u Informativnu agenciju SAD

(USIA), koja pod svojom kontrolom ima “Glas Amerike”, koja je jedini medij na svijetu kojem je zabranjeno emitovanje u sopstvenoj zemlji, jer mu je jedini zadatak da u drugim zemljama širi američku politiku, stavove i mišljenja

jima, što kreatorima međunarodnog poretka i spin doktorima međunarodne javnosti samo olakšava posao.

Primjer Srbije i srpskog naroda na prostorima bivše Jugoslavije najbolji su primjer za to. Zemlje koje su bile rodonačelnice fašizma i nacizma i koje su počinile najstravičnije zločine i genocid u oba svjetska rata, posebno na pomenutim područjima, prosto će se utrkivati ko će više Srbe i Srbiju optuživati za fašizam. Bez ikakvih dokaza, i bez imalo moralnih skrupula, (ili bar minimuma deontologije) austrijski i njemački mediji Srbe proglašavaju fašistima i prije otpočinjanja sukoba na prostorima bivše Jugoslavije.

Raspad SFRJ je pokazao svu brutalnost kako medijske, tako i ratne kampanje protiv srpskog naroda. Kako kaže Despotović, "po već utvrđenom scenariju medijske i spoljopolitičke manipulacije, Srbi su ponovo stavljeni na nišan novih geopolitičkih interesa atlantističkog zapada, uz unaprijed planirane odmazde, koje u tom novom jeziku medijske manipulativnosti nose zamaskirani izraz kolateralne štete".<sup>12</sup>

Najstrašnije kvalifikacije o Srbima daju najviši politički funkcioneri – nosioci savremenih međunarodnih odnose i globalizacije. Evo samo nekih od njih:

- Klaus Kinkel, tadašnji ministar ino poslova Njemačke, od samog početka zagovara kažnjavanje Srba, da bi 24. maja 1992. god. potvrdio: "Moramo natjerati Srbiju da kleknu na koljena"
- Predsjednik SAD-a, Bil Klinton: „Srbija je srce evropskog mraka, region bombardovanih džamija, ubijenih muškaraca i djece i silovanih djevojkica“....
- Sekretar SAD-a, Medlin Olbrajt: „Srbi će klečati na koljenima i moliti za milost“
- Predsjednik Francuske, Žak Širak, kojem su Srbi odvratni kaže: „Srbi su narod bez vjere i zakona“
- Komandant NATO-a za Evropu, Vesli Klark: „Srbiju pretvoriti u prah i pepeo“
- Britanski premijer, Toni Bler, komentarišući bombardovanje Srbije rekao je:

„Bombardovanje više nije samo vojni sukob, već borba između dobra i zla, između civilizacije i varvarstva“.<sup>13</sup>

“Zli Srbi”, varvari”, bombardovani su kasetnim bombama sa osiromašenim uranijumom, od strane “dobrih”, “civilizovanih” predstavnika međunarodne zajednice i to u humanitarnoj intervenciji kodnog imena “Milosrdni anđeo”.

Negativni mitovi i stereotipi koji se intenzivno plasiraju u zapadnim medijima posljednje dvije decenije i koji ne prezaju ni od potpune sataniza-

<sup>12</sup> Despotović, Lj. i Jevtović, Z., *Geopolitika i mediji*, Grafomarketing, Novi Sad, 2010, str. 132

<sup>13</sup> Ibid

cije srpskog naroda, prema Despotoviću, „korijen i logiku svoga delanja crpe iz ideje o posebnom položaju i civilizacijskim privilegijama na koje po sopstvenom shvatanju pravednosti i međunarodnog prava imaju navodno pravo“.

U okviru doktrine „New Grand Strategy“ koju SAD i NATO provode na ovim prostorima, jedan od najznačajnijih razloga što se Kosovo našlo na njihovoj meti, jeste pored pominjanih energetske koridora, i bogastvo Kosova rijetkim rudnim resursima. O tome Aleks Trud, francuski geopolitičar piše: “U okviru globalizacije i oštrog nadmetanja oko ovladavanja podzemnim resursima, sada se odvija bitka za liberalizaciju i eksternalizaciju ekonomija; Kosovo i Metohija skriva rijetke metale – kao cirkon, antimon, mangan – neophodno za održavanje savremenih raketa”.<sup>14</sup>

Potvrda tih tvrdnji stiže nam objavom vijesti na sajtu dnevnih novina “Blic“, sljedećeg sadržaja:

“Penzionisani američki general Vesli Klark, koji je bio komandant snaga NATO tokom bombardovanja SRJ, zatražio je od prištinskih vlasti licencu za istraživanje rezervi uglja od kojih bi se proizvodila sintetička nafta. Klark, sada rukovodilac kanadske energetske korporacije “Enviditi”, želi licencu da bi izvršio istraživanja u zapadnom delu Kosova kako bi utvrdio količine uglja u tom delu koje bi se kasnije pretvorile u sintetičku naftu, piše portal “Jeta ne Kosove” (Život na Kosovu). Primenom manje poznatih tehnika – procese podzemne gasifikacije uglja i gasa pretvorenog u tečnost kompanija “Enviditi” se nada da će proizvoditi do 100.000 barela nafte na dan, ili 15 miliona litara, što će u roku od šest do sedam godina učiniti da Kosovo ispuni svoje potrebe za naftom i gorivima za avione. Sintetička nafta se može koristiti za proizvodnju struje, veštačkih đubriva i proizvodnju plastike, a gorivo bi se moglo takođe koristiti za startovanje ratnih aviona, što je uspešno ostvareno u američkim Vazduhoplovnim snagama.<sup>15</sup>

U svojoj knjizi “Propaganda i javno mjenje” Noam Čomski povlači paralelu između dešavanja tokom Prvog svjetskog rata, u vrijeme Krilovog komiteta i bombardovanja Jugoslavije. “Bio je to prvi rat ikada vođen zbog principa i ljudskih vrijednosti. Mi smo prosvećena država čuli su se glasni hvalospjevi. Takvi hvalospjevi su se čuli i za vrijeme prvog svjetskog rata, tada je obrazovana klasa pričala priče o zločinima koje su Huni počinili, navodno su kidali ruke bebama .....Stvarna slika nije bila lijepa, ali ono što se nama prezentovalo je bila laž.....Sličnosti između ta dva slučaja su zapanjajuća, baš kao i stil i intelektualni i moralni nivo odbrane ortodoksnog načina

14 Despotović, Lj. i Jevtović, Z., *Geopolitika i mediji*, Grafomarketing, Novi Sad, 2010, str. 139  
15 preuzeto 11.06.2012.god. sa web sajta <http://www.blic.rs/>,

razmišljanja. Za one koji se žele pozabaviti humanitarnim intervencijama ovo je slučaj vrijedan proučavanja”.<sup>16</sup>

### **Nema globalne moći, bez globalnih medija u njenoj službi.**

Dvadeseti vijek završio se nekoliko godina ranije, novembra 1989.god. Srušio se bez upozorenja zajedno sa Berlinskim zidom, povlačeći za sobom slom sovjetskog komunizma i kraj Hladnog rata. Razvoj tehnike i tehnologije, posebno u posljednjih dvadesetak godina proteklog vijeka, bio je nezaustavljiv, satelitska telekomunikacija i direktna teledifuzija, koje nisu priznavale teritorijalne granice, preplavile su zemlje iza “gvozdene zavjese”. Potvrđuje to i Prvulović, navodeći mišljenje teroteričara koji tvrde da je jedan od uzroka ovog procesa “širenje zapadnih ideja i vrijednosti preko kulture, informacija i informacionih sistema..... Kada je Gorbačov došao na vlast 1985.god. u cijelom Sovjetskom Savezu bilo je samo 50.000 personalnih računara. U Americi ih je u tom trenutku 30 miliona. Četiri godine kasnije u Sovjetskom Savezu već ima, pod Gorbačovim, 400.000 PC-a, znači udesetorostručio se broj. U Americi 40 miliona. Ulazak računara, razvijanje informatičke kulture, povezivanje na provajdere, ulazak u “google”, ulazak u Internet uopšte, razmjena, pretraživanje.....masovno se šire i kroz globalizaciju i ideje, koje više niko ne može da spriječi. To je još jedan od faktora gubitka Hladnog rata.<sup>17</sup> Ili kako to slikovito kaže Bel, kada je Osi (građanin Istočnog Berlina) zahvaljujući paraboličnoj anteni prečnika pedeset do sedamdeset centimetara, uhvatio zapadnonjemački ekvivalent programa “Ginjol Info”, prenošen preko jednog od mnogobrojnih repetitora luksemburškog sistema Astra, i sovjetski KGB je ostao bespomoćan.<sup>18</sup>

Informacijska globalizacija postaje moćni rukopis ovladavanja svijetom i resursima zahvaljujući briljantnim tehničkim mogućnostima mreža i satelita. Jer, imperijalizam ne može bez pogonskoga goriva - nafte - i bez kulturalnoga goriva - informacija.

Koliko je danas uopšte medijskih sadržaja u kojima su “drugi u većini stvari u pravu” kada je vodeći urednički logo na globalnim medijima, tzv. uticajnim medijima i mjera komunikabilnosti informacija, količina prolifevne krvi u događaju koji prate? To su globalni “mainstream” medijski sadržaji, a izvan tih tokova, sadržaji druge prirode i drugačije vrste, posvećeni “malim ljudima” ili “malim nacijama”, gotovo da ne postoje.

Naročit zaokret u oblasti medija primjetan je nakon avio-udara na zgrade Svjetskog trgovinskog centra (World Trade Centre) 11. septembra 2001. godine. Sljedeći to, globalni (svjetski) ali i lokalni mediji daju sve manje nade

16 Čomski, N., *Propaganda i javno mjenje.*, Rubikon, Novi Sad, 2004, str. 169

17 Prvulović, V., *Savremeni međunarodni odnosi*, Univerzitet Megatrend, Beograd, 2008, str. 174

18 Bal, F., *Moć medija.*, Clio, Beograd, 1997, str.19

za emancipaciju duha od strane intelektualno-odgovornih novinara. Ova nada predata je u ruke onima koji sve češće postaju informativni policajci, kojima odgovore na 5W, osnovnu premise etičnog, odgovornog i objektivnog novinarstva, daju tajne službe, predsjednici, potparoli velikih industrijskih korporacija.....

Sjetimo se da na osnovna novinarska pitanja, kada je 11. septembar u pitanju, nismo dobili odgovor od novinara istraživača, već na pitanje (ko) dobili smo odgovor od FBI -a, a na pitanje (zašto) odgovorio nam je predsjednik Bush. Sjetimo se i nekih ranijih događaja, deset godina prije napada na kule Blizanke, uzoru 17. januara 1991. god. sa prozora hotela EL Rašid, Piter Arnet, reporter CNN-a, uključuje se direktno u program centrale, prenoseći bombardovanje Iraka. CNN je za 27 minuta bio brži od odjeljenja za štampu američke vlade. Sliku su preuzele gotovo sve stanice na planeti, prizori rata ulazili su u sve domove, dok je CNN pokazao svu svoju snagu i postao sinonim brzog, efikasnog i neposrednog medija. Zahvaljujući razvoju tehnologije i satelitskim vezama televizija, koja je još dominantan medij, živi u realnom vremenu, (real time news).

Najznačajnija meganacionalna elektronska mreža rezultat je američkog duha brzine, tehnologije i konkurencije sa osnovnim motom; nikada ne ugroziti nacionalne interese SAD-a. Internacionalizacija novinarstva, koje poruke prenosi na engleskom, njemačkom i španskom jeziku omogućila je zastrašujuću moć uticaja u preko 170 miliona domova u 208 zemalja sa brojkom od 500 miliona korisnika na svim kontinentima .<sup>19</sup>

Prisustvo kamera CNN-a znatno je uticalo na tok pobune na Trgu Tjeanmen, a i sami smo bili svjedoci "objektivnosti i profesionalnosti" CNN-ovih novinara tokom ratnih dešavanja na prostorima bivše Jugoslavije.

Kako reče Frensis Bal u knjizi "Moć medija", događaj koji nije snimljen, realno se nije ni dogodio. "Sukob manjih razmjera, ali prikazan na televiziji, imaće veću težinu od katastrofe, koja se odigrala negdje daleko od kamera. Zahvaljujući postojanju katodne cijevi, deviza svetog Tome postaje zakon: vjerujemo samo u ono što vidimo... na svojim malim ekranima".<sup>20</sup>

Globalni mediji predstavljaju neophodnu komponentu globalnog kapitalizma i jedna su od njegovih glavnih karakteristika. Preko štampe koja je dominirala i predstavljala začetak globalnih medija, do filma i filmske industrije i radija, koji je prije pojave televizije, zahvaljujući svojim tehničko-tehnološkim predispozicijama bio dominantan. Kao i ostali mediji, televizija je u startu bila pod okriljem razvijenih kapitalističkih zemalja. Već krajem 1961. god. u SAD-u je bilo više televizora, nego u ostalim zemljama zajedno.... Američki producenti su imali jaku finansijsku potporu i veliko

19 Bjelica, M. i Jevtović, Z., *Istorija novinarstva*, Megatrend Univerzitet, Beograd, 2006, str.141

20 Bal, F., *Moć medija*, Clio, Beograd, 1997, str. 62



iskustvo što ih je činilo nepobjedivim na svjetskom tržištu. Početkom sedamdesetih godina SAD su izvozile dvostruko više sati programa, nego sve ostale zemlje zajedno.<sup>21</sup>

Prvi pravi povod za raspravu o globalnim medijima došao je iz redova Pokreta nesvrstanih zemalja, koji je do sedamdesetih godina imao više od devedeset članica. Glavna kritika se odnosila na monopol Zapada nad globalnim informativnim servisima i njihovo isključivo služenje potrebama i ciljevima razvijenih zemalja. Uloga transnacionalnih medija u podrivanju nacionalne suverenosti bila je još jedna velika briga, uz kritiku globalnog kapitalizma i ekonomskog imperijalizma "velikih igrača". Kao što je u jednoj od Rezolucija Pokreta nesvrstanih zabilježeno: "Novi međunarodni poredak u oblasti informisanja i masovnih komunikacija značajan je isto koliko i novi međunarodni ekonomski poredak"<sup>22</sup>

Oni tada nisu ni pomišljali na Internet, svjetsku mrežu, čijih se 74,3 % korisnika tokom devedesetih godina nalazi u (naravno) SAD-u, a manje od 4% u zemljama Trećeg svijeta. Cjelokupni sistem Internet funkcioniše na bazi upotrebe engleskog jezika.

U geopolitičkom smislu, tvde dvojica vodećih američkih vojnih i odbrambenih stratega (Vadon i Ingelbreht, op.a.), američka dominacija nad Internetom i cjelokupnom sferom globalnih medija i komunikacija, potvrđuje da će 21.vijek, a ne 20. biti period najveće nadmoći Amerike. Među atribute ove "meke moći", kako kažu, spada zahtjev da nacije prihvate neku vrstu "slobodnog" tržišta, kojim će američke firme dominirati.<sup>23</sup>

### **Globalni mediji u funkciji globalne politike**

Globalizacija je prvo došla do izražaja u agencijskom novinarstvu koje snabdijeva informacijama štampu, radio i televiziju.

Najveće svjetske agencije u poslovnoj politici opredjeljene su prema potrebama i interesima bogatih nacija, koje im zauzvrat obezbjeđuju prihode. Devedeset odsto međunarodnih vijesti u današnjim svjetskim izdanjima stiže od četiri mega-agencije: UPI (Junajted pres internešnal), AP (Asošiejted pres), Rojters i AFP (Ažams frans pres). To znači da dvije američke, engleska i francuska novinska agencija, kreiraju svjetsko mjenje, pa ne čudi da analize sadržaja pokazuju dominaciju vijesti iz SAD (71%), Evrope (9,6%), a svih ostalih kontinenata svega 19,4%. Dodamo li ovoj listi ruski Itar-tas i kinesku Sinhu, shvatamo da velike agencije dominiraju tržištem vijesti, postajući centri moći koji u planetarnim granicama nameću "svoje istine", posjedujući

21 Herman, S.H., i Mekčesni, V.R., *Globalni mediji*, Clio, Beograd, 2004, str.32

22 Herman, S.H., i Mekčesni, V.R., *Globalni mediji*, Clio, Beograd, 2004, str. 37

23 Herman, S.H., i Mekčesni, V.R., *Globalni mediji*, Clio, Beograd, 2004, str. 199

svojevrsni monopol na javno mijenje.<sup>24</sup> Još jedna od tvrdnji koja ide u prilog jeste svakako odnos "čvrstih" i "mekih" vijesti u ponudi medija u posljednjih dvadesetak godina, u čemu se ogleda uticaj vlasnika na medije. Čvrste vijesti su vijesti koje donose aktivnosti važnih ličnosti, čiji su potezi jako bitni za cijelu zajednicu, mnogi ih karakteristišu kao esenciju informisanja, koja vodi ka učešću (upućenog) građanina u političkom i ekonomskom životu svoje zajednice. "Meke" vijesti nemaju veze sa participiranjem građana u kreiranju stvarnosti, one se hrane senzacionalizmom, prljavim većom slavnih i nedostižnih osoba i naravno podizale "najnižim" ukusima i pobudama prosječnog konzumenta, skrećući mu pažnju sa životno bitnih stvari. Američki istraživači ustanovili su početkom ovoga vijeka da je udio mekih vijesti u američkim medijima, dramatično porastao za dvije decenije. Ako su vijesti kojima nedostaje sadržaj javnog interesa 1980.god. učestvovala sa 35% u medijima, danas ih je polovina. Storijske sa umjerenim i visokim stepenom senzacionalizma porasle su sa 24% na 40%. Takozvane tople ljudske priče, takođe nevažne za kvalitet demokratije u kojoj učestvuju i građani, sa 11%, porasle su na 26%. Naravno, priče sa ukusom kriminala ili nesreća takođe su porasle sa 8% na 15 procenata.<sup>25</sup>

Usljed svega ovoga nastao je i novi oblik novinarskog izražavanja – infotainment- informacija koja istovremeno služi i zabavi, rasonodnom privlačenja publike. Ali pošto političkim informacijama i vijestima "trguju" sve veća preduzeća sa globalnim aspiracijama, premise o velikoj raznovrsnosti ponude se gubi.....Posljedica je da medijski konglomerati nisu nezavisni "psi čuvari", koji paze na javni interes, već razuzdani korporacijski plaćenici koji svoju snagu upotrebljavaju da promovišu sopstvene interese.<sup>26</sup>

Postoji još mnoštvo autora koji ukazuju na mnoštvo detalja bitnih za dokazivanje zavisnosti masmedija od užih grupa vlasnika, njihovih korporacija i političkih saradnika. Tako Baždijikan krajem osamdesetih godina tvrdi da cjelinom američkih masmedija preko paketa akcionarskih dionica i „sestrinskih potkompanija“ upravlja u svakom bitnom smislu 50 korporacija. U obnovljenom izdanju svoje knjige, početkom devedesetih godina isti autor tvrdi da je to komandno pravo u rukama svega 25 korporacija.<sup>27</sup> Sličnu tvrdnju iznosi Altšal (Altšal, 1984) koji je ponudio zaključke u vidu zakona novinarstva.

U dva od njih kaže: "Ko plaća orkestar, bira i muziku" i "Novac se najdalje čuje".

24 Bjelica, M. i Jevtović, Z., *Istorija novinarstva*, Megatrend Univerzitet, Beograd, 2006, str. 150

25 Bjelica, M. i Jevtović, Z., *Novinarstvo u teoriji i praksi*, PRESS SERVIS, Beograd, 2008, str. 242

26 Radojković, M., i Miletić, M., *Komuniciranje, mediji i društvo*, Cekombooks, Novi Sad, 2006, str. 187

27 Ibid

Time se ukazuje na realnu mogućnost da svaki vlasnik masmedija izabere i političku opciju, koju može otvoreno ili pritajeno da podržava u političkom komuniciranju.

Kao što su to učinili i čine medijski magnati, Mardok, Berlusconi.....

Metode se ne mijenjaju, samo postaju sve perfidnije, potpomognute tehnički unapređivalim masmedijima, do neslučenih granica, što kreatorima međunarodnog poretka i spin doktorima međunarodne javnosti samo olakšava posao.

Bez širenja digitalnih masmedijskih alata, novi strateški poredak bi bio samo slovo na papiru, "sjajna teorija" Zbignjeva Bžežinskog ili nekog od modernih stratega, samo zahvaljujući "tvrdom" (sila uz pomoć NATO-a) i "mekom" širenju (uz pomoć medijskih alata) njihovih zamisli, moguće ih je sprovesti u djelo. Globalna moć je nesprovodiva bez globalnih medija. Posljedice aktuelnog procesa globalizacije medija teško je razdvojiti od efekata paralelnih i blisko povezanih ekonomskih i tehnoloških promjena u nacionalnim i globalnim ekonomijama.

Dok ljudska bića ne budu ponovo stavljena u središte društvene, političke i ekonomske istorije moramo priznati pune posljedice prekomjerne vlasti korporacija i svođenja pojedinca na ulogu pukog potrošača, konzumenta, koji se "prodaje", oglašivačima.

Kako bi rekao Džordž Orvel, "moć se sastoji u tome da se ljudski duh razbije na komade, a potom se sastavi u željeni oblik, dobiva svoju potvrdu kada vidimo poteze dominantne svjetske sile i pobornika neoliberalnog globalnog poretka, Amerike.

Da bi se "prodao" politički "proizvod" dominantnih finansijskih i industrijskih korporacija, primijenjene su industrijske komunikacione tehnike. Profesionalni novinar, oslobođen veza s bilo kojim društvenim pokretom ili popularnom ideologijom, postao je najamnik korporativnih masovnih medija.

Držeći se davno izrečenog stava Valtera Lipmana, koji smatra da "primitivnim mnoštvom neupućene javnosti upravlja elita, poseban sloj odgovornih ljudi koji prerastaju u birokratiju koja služi privatnim interesima, ali samo da to neupućena javnost nikada ne sazna, jer ne bi razumjela", koristeći sve prednosti koje im pružaju masmediji, tvorcima novog svjetskog poretka nezastavljivo idu naprijed. Informacijska globalizacija prati ekonomsku i političku globalizaciju koja se pokreće sa američkog kontinenta. Državni suverenitet ozbiljno je narušen, pa ako prihvatimo Racelovo shvatanje da se "rat sastoji u širenju vlastitih granica preko tuđih teritorija", shvatamo da se politička moć i kulturni uticaj zahvaljujući medijskom osvajanju personifikuju u savremene imperije, kako to tvrdi Jevtović.

On kaže “da svaki problem u bilo kojoj državi može postati globalan, pod uslovom da značenjem i ekspresivnošću može donijeti političku, ekonomsku ili bezbjednosnu korist za interesnu grupu koja ga promovise”. “Politička moć je više nego ikada u dijalektičkoj sprezi sa medijskim resursima, koji komunikacionim značenjem preoblikuju javni prostor stvarajući premodelirane obrasce političkog mišljenja, životnih stilova, navika i potreba.”<sup>28</sup>

Sveto trojstvo: politika, mediji i kapital su neraskidivo povezani.

## LITERATURA:

1. Bogdanić, A.,(1996). *Komunikologija, vladajuća paradigma*. Beograd: Čigoja.
2. Bal, F., (1997). *Moć medija*. Beograd: Clio.
3. Bjelica, M. i Jevtović, Z.,(2008). *Novinarstvo u teoriji i praksi*. Beograd: PRESS SERVIS.
4. Bjelica, M. i Jevtović, Z., (2006). *Istorija novinarstva*. Beograd: Megatrend Univerzitet primjenjenih nauka.
5. Despotović, LJ. i Jevtović, Z., (2010). *Geopolitika i mediji*. Novi Sad: Grafomarketing
6. Čomski, N., (2004). *Propaganda i javno mjenje*. Novi Sad : Rubikon.
7. Gocini, Đ., (2001). *Istorija novinarstva*. Beograd: Clio.
8. Herman, S.H., i Mekčesni, V.R., (2004). *Globalni mediji*. Beograd: Clio
9. Prvulović, V., (2008). *Savremeni međunarodni odnosi*. Beograd: Megatrend univerzitet.
10. Radojković, M., i Miletić, M., (2006). *Komuniciranje, mediji i društvo*. Novi Sad: Cekombooks.

## Internet izvori:

11. <http://www.blic.rs/> preuzeto 11.06.2012.god.

---

28 Despotović, LJ. i Jevtović, Z., *Geopolitika i medi*, Grafomarketing., Novi Sad, 2010, str. 295

# PREDUZETNIČKE KOMPETENCIJE STUDENATA

Rajko Macura<sup>1</sup>, Rade Tanjga<sup>2</sup>, Mitja Tanjga<sup>3</sup>

## Sažetak

Pojam „kompetencije“ obuhvata znanja, vještine i stavove koji pojedincu omogućavaju sticanje sposobnosti za obavljanje određenog posla. Prema projektu „*Tuning Educational Structures in Europe*“, koji se bavi implementacijom procesa koji je uslijedio poslije usvajanja Bolonjske deklaracije 1999. godine, kompetencije se dijele na opšte i stručne. Evropski okvir za ključne kompetencije za doživotno učenje uključuje osam kompetencija, među kojima je i „*Smišao za inovativnost/pokretanje ideja i preduzetništvo*“. Jedan od principa djelovanja Evropske povelje o malim i srednjim preduzećima je Obrazovanje i obuka u području preduzetništva. Ovaj princip naglašava da će Evropa njegovati preduzetnički duh, kao i nove vještine.

Prema mišljenju poslodavaca BiH, nastavni planovi i programi su neusklađeni novim naučnim dostignućima, što ima za posljedicu nedovoljnu osposobljenost diplomiranih studenata da odgovore zahtjevima radnog mjesta. Testovi pokazuju da učenici i studenti u zemljama bivše Jugoslavije imaju relativno dobro reproduktivno znanje, dok su po funkcionalnom (upotrebnom) među posljednjim u Evropi. Nedostatak kompetencija diplomiranih studenata ima za posljedicu malu produktivnost i u krajnjem, nekonkurentnost, kako zaposlenih, tako i BiH kompanija.

Kako bi se razvile temeljne kompetencije studenata, potrebno je uskladiti ciljeve između predmeta i ostvariti interdisciplinarnu sadržaje, odnosno, međpredmetne teme, među kojima je i preduzetništvo. Potrebno je jačati veze između obrazovanja i tržišta rada, što uključuje stručnu praksu, volonterski rad studenata, zajedničke projekte i sl.

U građenju ključnih preduzetničkih kompetencija neophodan je interdisciplinarni, multidisciplinarni i multisektorski pristup.

*Ključne riječi: ključne kompetencije, ishodi učenja, preduzetnički univerzitet*

1 Doc. dr Rajko Macura, BLC Banja Luka College, Banja Luka; e-mail:rajko.macura@blc.edu.ba

2 Prof. dr Rade Tanjga, BLC Banja Luka College, Banja Luka; e-mail:rade.tanjga@blc.edu.ba

3 Mr Mitja Tanjga, Prirodno matematički fakultet Banja Luka; mitja@pmfbl.org

## Abstract

*The term “competence” includes knowledge, skills and attitudes that enable individuals to acquire skills for a particular job. According to the project “Tuning Educational Structures in Europe”, which deals with the implementation of the process that ensued after the adoption of the Bologna Declaration in 1999, the competencies are divided into general and professional. European framework for key competences for lifelong learning includes eight competencies, including the “Spirit of Innovation / launching ideas and entrepreneurship.” One of the operating principles of the European Charter for Small and Medium Enterprises is Education and training in the field of entrepreneurship. This principle emphasizes that Europe will nurture entrepreneurial spirit, as well as new skills.*

*In the opinion of Employers of Bosnia and Herzegovina, curricula are not aligned with new scientific achievements, which results in inadequate training of graduates to meet the demands of the job. Tests show that pupils and students in the countries of former Yugoslavia have relatively good reproductive knowledge, while at the functional (operational) knowledge are among the last in Europe. Lack of competences of graduates has resulted in low productivity and, ultimately, lack of competitiveness of both employees and companies in Bosnia and Herzegovina.*

*To develop the core competencies of students, it is necessary to align goals between objects and realize interdisciplinary content, i.e., cross-curricular themes, including entrepreneurship. It is necessary to strengthen the links between education and the labor market, including professional practice, volunteer work of students, joint projects and the like.*

*Interdisciplinary, multidisciplinary and multi-sectoral approach is necessary in building the key entrepreneurial competencies.*

*Keywords: core competencies, learning outcomes, entrepreneurial university*

## UVOD

Vođenje preduzetničkog poslovnog poduhvata je povezano je sa neizvjesnostima, rizicima i izazovima. U domaćoj literaturi, malo je riječi o specifičnim kompetencijama koje omogućavaju potencijalnim preduzetnicima da se nose sa teškoćama i izazovima preduzetničkog poduhvata i da efikasno vode njihov preduzetnički poduhvat. Analiza intervjua studenata na području Banja Luke, koje su proveli nastavnici i studenti BLC-a, pokazala su nedostatak kompetencija, interesovanja za pokretanje vlastitog biznisa, povjerenja u vlastite preduzetničke sposobnosti, kao i razlike u njihovom kulturnom nasljeđu.

Preduzetničke aktivnosti zahtijevaju specifične sposobnosti, vještine i stavove kako bi se potencijalni preduzetnici uspješno nosili sa krizama i

poteškoćama i postigli preduzetničku viziju (Anderson i Jack, 2008; Gupta, Macmillan, i Surie, 2004; Sviercz i Lidon, 2002). Ove nadležnosti su naročito važne za *start-up* preduzetnike. Nedostatak znanja o preduzetničkim liderskim sposobnostima među studentima, prvenstveno poslovnih fakulteta, kao potencijalnih preduzetnika, mogu imati dugoročne negativne posljedice, kako za njih, tako i za društvo u cjelini.

Nedostatak preduzetničkih kompetencija, posebno je vidljiv u zemljama u tranziciji, među kojima je i BiH. U posljednje vrijeme, U BiH i drugim zemljama bivše Jugoslavije, sve više se ukazuje na nedostatak kompetencija svršenih studenata. Posljedice ovog problema su brojne. Svršeni studenti zbog nedostatka kompetencija teže dolaze do radnog mjesta, poslodavci nemaju na tržištu rada adekvatnu ponudu radne snage, interesovanje za preduzetničke poduhvate nije zadovoljavajuće, a sve zajedno se negativno odražava na privredne aktivnosti i konkurentnost domaće privrede.

Navedeno ukazuje na potrebu sistemskog pristupa na jačanju preduzetničkih kompetencija na svim obrazovnim nivoima, a posebno u visokoo obrazovnom prostoru. Te kompetencije uključuju:

- *znanja i razumijevanje* (teorijsko znanje u akademskom području, kapacitet za saznanje i razumijevanje),
- *znanje o tome kako djelovati* (praktična primjena znanja u određenim situacijama),
- *znanje o tome kako biti* (vrijednosti kao integralni elementi načina opažanja i življenja sa drugima u društvenom kontekstu)...» (*Tuning, 2006., 5*)

Postoji više podjela, odnosno kvalifikacija kompetencija. Neki autori kompetencije dijele na opšte, osnovne, stručne i uže stručne. Široko prihvaćena podjela kompetencija definisana u okviru *Tuning projekta*<sup>4</sup>, kod kojeg se kompetencije dijele na opšte/generičke (1) i stručne (2) (*Tuning, 2007.*).

1. *Opšte kompetencije* (*eng. generic competences*) ili generičke kompetencije su skup znanja, vještina i vrijednosti koje trebaju posjedovati svi koji završe određen nivo obrazovanja, bez obzira kojom se naukom ili strukom bave. Mogu se razvijati tokom studija ali i izvan obrazovnog konteksta.
2. *Stručne kompetencije* (*eng. subject specific competences*) usko su povezane sa određenim područjem te se još nazivaju i akademskim kompetencijama. Definišu se za uže područje, odnosno svaku struku ili područje studija. Ove kompetencije čine jezgru studijskog programa i uključene su u svaki obrazovni ciklus.

4 Gonzales, J.; Wagenaar, R, *Tuning Educational Structures in Europe II: Universities' Contribution to the Bologna Process*, University of Deusto, University of Groningen, 2005.

U okviru *Tuning projekta* definisane su tri grupe opštih kompetencija – instrumentalne, interpersonalne i sistemske (tabela 1).<sup>5</sup>

Tabela 1: Pregled opštih kompetencija

<b>Instrumentalne kompetencije</b>	<b>Interpersonalne kompetencije</b>	<b>Sistemske kompetencije</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- sposobnost analize i sinteze</li> <li>- sposobnost organizovanja i planiranja</li> <li>- osnovno opšte znanje u području</li> <li>- utemeljenost znanja u profesiji</li> <li>- usmena i pisana komunikacija na materinjem jeziku</li> <li>- znanje drugog jezika</li> <li>- osnovne vještine upotrebe računara</li> <li>- vještine upravljanja Informacijama (sposobnost Prikupljanja informacija iz različitih izvora)</li> <li>- rješavanje problema</li> <li>- odlučivanje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kritičke i samokritičke sposobnosti</li> <li>- timski rad</li> <li>- međuljudske vještine</li> <li>- sposobnost rada u interdisciplinarnim timovima</li> <li>- uvažavanje raznolikosti i multikulturalnosti</li> <li>- sposobnost rada u međunarodnom okruženju</li> <li>- etička predanost</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sposobnost primjene znanja u praksi</li> <li>- istraživačke vještine</li> <li>- sposobnost učenja</li> <li>- sposobnost prilagođavanja novoj situaciji</li> <li>- sposobnost stvaranja novih ideja (kreativnost)</li> <li>- vodstvo</li> <li>- razumijevanje kulture i običaja drugih zemalja</li> <li>- sposobnost samostalnog rada</li> <li>- planiranje i vođenje projekta</li> <li>- inicijativa i poduzetnički duh</li> <li>- briga za kvalitet</li> <li>- volja za uspjehom</li> </ul>

## 1. PREDUZETNIČKE KOMPETENCIJE STUDENATA

Osnovu za definisanje pojma kompetencija izvodimo iz opšteg značenja (*competences*) kao „nadležnosti, mjerodavnosti, sposobnosti“ (Vujaklija, 1985:442). Prema širem pristupu ključnim kompetencijama, opšta definicija „ključne kompetencije“ glasi: „*Ključne kompetencije su prenosivi multifunkcionalni sklop znanja, vještina i stavova koji su potrebni svim pojedincima za njihovu ličnu realizaciju i razvoj, uključivanje u društvo i zapošljavanje. Treba ih razviti do kraja obaveznog obrazovanja ili usavršavanja i predstavljaju temelj za daljnje učenje kao dio cjeloživotnog učenja.*“<sup>6</sup>

Postoji veliki broj definicija pojma kompetencija, od kojih se mogu izdvojiti neke:

5 Szavits-Nossan, A.: *Novi studiji građevinarstva*, Građevinar 58 (2006) 5, 357-366

6 Obrazovanje i izobrazba: *Ključne kompetencije za cjeloživotno učenje: Europski referentni okvir, studeni 2004.* Europska komisija, Uprava za obrazovanje i kulturu. URL: 2010



Roe (R.A. Roe) suštinu kompetencija svodi na „naučenu sposobnost da se neki zadatak, dužnost ili uloga adekvatno izvrši“.<sup>7</sup>

“Kompetencije su repertoari ponašanja koji su instrumentalni za postizanje željenih rezultata i ishoda”<sup>8</sup>

“Kompetencija je skup ponašanja koje osoba mora izvesti da bi zadatke i funkcije posla obavila kompetentno”<sup>9</sup>

Kompetencija je „skup ponašanja, znanja, procesa mišljenja i/ili stavova, za koje je vjerovatno da će biti vidljivi u obavljanju posla koji doseže definirane elementarne, bazične i visoke nivoos tandarda.”<sup>10</sup>

“Individualne kompetencije su mjerljive radne navike i lične vještine koje se koriste za postizanje radnih ciljeva”<sup>11</sup>

Posmatrano sa različitih aspekata života, ključne kompetencije imaju ogroman značaj za svakog pojedinca, od kojih su najznačajnije tri:<sup>12</sup>

1. *cjeloživotna samoaktualizacija i razvoj (kulturni kapital)*
2. *aktivna građanska uključenost i nivo svijesti (društveni kapital):*
3. *sposobnost zapošljavanja (ljudski kapital);*

Kada su u pitanju kompetencije u kompaniji, mogu se razvrstati u tri grupe:<sup>13</sup>

- *društvene* (komunikativnost, timski rad, pregovaranje isl.);
- *profesionalne* (poznavanje sistema kompanije, marketing i prodaja, poznavanje proizvoda i sl.);
- *poslovne* kompetencije (poznavanje organizovanosti, korišćenje informacione tehnologije, poznavanje engleskog jezika, orijentisanost prema kupcu i sl.).

U dokumentima Evropske unije date su smjernice za ostvarenje preduzetništva i preduzetničkih kompetencija. One su predstavljene u dokumentima:

- Lisabonska strategija (2000.g),
- Evropskoj povelji o maloj privredi(2003. g),
- Zelena knjiga o preduzetništvu u u Evropskoj Uniji (2003. g.), te

<sup>7</sup> Roe, R. A.. *What makes a competent psychologist?* European Psychologist, 2002, str., 195

<sup>8</sup> Kurz, R. & Bartram, D. Competency and Individual Performance: Modelling the world of work. In Robertson, 2002, str. 229

<sup>9</sup> Woodruffe, C. ‘Competent by any other name’, in *Personnel Management*, September 1991

<sup>10</sup> Warr, P. & Conner, M. (1992). *Job competence and cognition*, Research in Organizational Behavior, 99.

<sup>11</sup> Green, P. C. . *Building Robust Competencies : Linking Human Resource Systems to Organizational Strategies*. San Francisco : Jossey-Bass, 1999.

<sup>12</sup> Prilagođeno prema: <http://www.ef.untz.ba/>, pristupljeno, 21.12.2012.

<sup>13</sup> Praštalo, Radojka *Kompetencije i karijera CIP - Kataložni zapis o publikaciji*, Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana, 2010..

- Program za preduzetničko obrazovanje u Evropi, donesen u Oslu (2006. godina).

Evropski okvir za ključne kompetencije za doživotno učenje uključuje osam kompetencija (2006.):<sup>14</sup>

1. Komunikacija na maternjem jeziku.
2. Komunikacija na stranim jezicima.
3. Matematička znanja i osnovno poznavanje prirodnih i tehnoloških nauka.
4. Poznavanje digitalne tehnologije.
5. Učiti kako se uči.
6. Sposobnost društvene komunikacije.
7. Smisao za inovativnost/pokretanje ideja i preduzetništvo.
8. Svjesnost kulturoloških odnosa i sposobnost izražavanja stavova.

Kompetencija pod rednim brojem 7. “*Smisao za inovativnost/pokretanje ideja i preduzetništvo*“ fokusira se na preduzetništvo. Preporukam Evropskog Parlamenata i Savjeta o ključnim kompetencijama, kaže se da „smisao za inicijativu i preduzetništvo označava sposobnost pojedinca da pretvori ideje u djela. Ona obuhvata kreativnost, inovaciju i preuzimanje rizika, kao i sposobnost planiranja i vođenja projekata radi ostvarivanja ciljeva.“<sup>15</sup>

Ova kompetencija uključuje kreativnost, inovaciju i preuzimanje rizika, kao i sposobnost planiranja i upravljanja projektima kako bi se postigli ciljevi. Ovaj okvir predstavlja temelj za konkretnije vještine i znanja neophodna onima koji osnivaju ili doprinose socijalnoj ili poslovnoj djelatnosti. “To treba da obuhvata svijest o etičkim vrijednostima i da promoviše dobru vladavinu.“<sup>16</sup>

Nadograđujući se na ovu posebnu oblast, preduzetničko učenje je dalje razvijeno u Oslo agendi za preduzetničko obrazovanje u Evropi (2006.) koja je imala za cilj da „odvede napredak korak dalje u promovisanju preduzetničkog duha u društvu, na sistematičan način i uz efikasne akcije“.<sup>17</sup> Oslo agenda promoviše preduzetnički način razmišljanja tako da ono postane sastavni dio nastavnog plana i programa. Smisao za *inovativnost* i *pokretanje ideja i preduzetništvo* uključuje kreativnost, inovativnost i preuzimanje rizika, kao i realizaciju projekata kako bi se postigli rezultati. Ovo podrazu-

---

14 Европска комисија; *Европски референтни оквир за кључне компетенције за доживотно учење (European Reference Framework for Key Competences for Lifelong Learning)* (Брисел, 2007.)

15 L 394/10 EN *Official Journal of the European Union* 30.12.2006

16 Европска комисија; *Европски референтни оквир за кључне компетенције за доживотно учење (European Reference Framework for Key Competences for Lifelong Learning)* (Брисел, 2007.)

17 Европска комисија; *Осло агенда за предузетничко образовање у Европи (Oslo Agenda for Entrepreneurship Education in Europe)* (Осло, октобар 2006.)

mijeva podršku pojedincima, ne samo u njihovom svakodnevnom životu u kod kuće i društvu, već i na radnom mjestu.

### 1.1. Definicija preduzetničke kompetencije

Prema gore navedenom, preduzetništvo se može posmatrati kao jezgru kompetentnosti za lični rast, razvoj, zapošljavanje i ostvarenje, a preduzetničko obrazovanje kao ključni indikator za podsticanje preduzetništva.

Prema Evropskom okviru ključnih kompetencija (EOK), "preduzetništvo ima aktivnu i pasivnu komponentu: obuhvata i sposobnost pojedinca da sam podstakne promjene i sposobnost da prihvati, podrži i prilagodi se inovacijama koje donosi vanjsko okruženje."<sup>18</sup> Preduzetništvo podrazumijeva pozitivan stav prema promjenama i preuzimanje odgovornosti za vlastite postupke, bilo pozitivne, bilo negativne, kao i utvrđivanje ciljeva i njihovo ostvarivanje i motivisanost za uspjeh.

Prema Evropskom okviru za ključne kompetencije za doživotno učenje i EOK u ključne preduzetničke kompetencije ubrajamo suštinska **znanja, vještine i stavove**:

1. Neophodno **znanje** uključuje mogućnosti da se identifikuju dostupne prilike za lične, profesionalne i poslovne aktivnosti, uključujući šire aspekte koji stvaraju kontekst u kojem ljudi žive i rade.
2. **Vještine preduzetničke kompetencije** se odnose na proaktivno vođenje projekata, (uključujući vještine kao što su, sposobnost planiranja, organizovanja, upravljanja, vođenja, prenošenja, komuniciranja, davanja ili dobijanja izvještaja, procjene i bilježenja) efektivne prezentacije i pregovaranja, te mogućnosti da se radi i samostalno i u timovima. Omogućavaju uspješnu procjenu i identifikaciju nečije snage i slabosti, i procjenu i preuzimanje rizika gdje je to potrebno. Vještine se mogu klasifikovati na sljedeći način:
  - vještine planiranja, organizovanja, analiziranja, komuniciranja, obavljanja, izvještavanja, ocjenjivanja i bilježenja;
  - vještine izrade i provođenja projekata;
  - sposobnost kooperativnog rada i fleksibilnosti u okviru tima;
  - sposobnost prepoznavanja vlastitih prednosti i slabosti;
  - sposobnost proaktivnog djelovanja i pozitivno reagovanje na promjene;
  - sposobnost procjenjivanja i preuzimanja rizika kada je to opravdano.
3. Preduzetnički **stav** karakterišu inovativnost, proaktivnost, nezavisnost i inovativnost u ličnom i društvenom životu, kao i u radu. To uključuje motivaciju i odlučnost da se vide ciljevi, kako lični tako i oni koji su u

zajedničkom interesu sa ljudima u okruženju. Možemo ih klasifikovati kao:

- sklonost prema inicijativi;
- pozitivan stav prema inovacijama i promjenama;
- spremnost prepoznavanja oblasti na kojima se može pokazati čitav niz preduzetničkih vještina – npr. kod kuće, na poslu i u okruženju.

S obzirom sa preduzetnici predstavljaju inicijatore promjena i razvoja u tržišnoj privredi, i time ubrzavaju stvaranje, širenje i primjenu novih ideja, oni su bitni za budućnost Unije.<sup>19</sup>

Prema izvještaju OECD-a (1998) “preduzetnici ne samo iznalaze i identifikuju potencijalno profitabilne prilike, nego su i spremni preuzeti rizike kako bi provjerili jesu li bili u pravu.”

Preduzetništvo uključuje pozitivan stav prema promjenama, preuzimanje odgovornosti za vlastito djelovanje (pozitivno i negativno), utvrđivanje ciljeva i njihovo ostvarivanje i motiviranost za uspjeh.

U najširem smislu, preduzetnička kompetencija može se definisati kao „*sposobnost pretvaranja ideja u konkretne akcije*“.

Prema evropskom kompetencijskom okviru, osnovne komponente definicije su:

- uvoditi i podržavati *inovacije*;
- pokazivati inicijativu i preuzimati *rizik*;
- preuzimati *odgovornost* za vlastite postupke;
- djelovati *proaktivno* i pozitivno reagovati na promjene;
- postavljati ciljeve i ostvarivati ih;
- djelovati *timski*;
- biti *motivisan za uspjeh*;
- osjećaj kompetentnosti i osobne efikasnosti;
- samopouzdanost i samopoštovanje;
- kreativnost i originalnost;
- tolerancija na neizvjesnost;
- uvažavanje drugih, sposobnost razumijevanja drugih, empatija, socijalna inteligencija.

## 1.2. Ishodi učenja

Nakon procesa učenja, student bi trebao da uspješno demonstrira usvojena znanja i sposobnosti. Pristup zasnovan na ishodima učenja podrazumijeva „baziranje opisa aktivnosti na vrlo eksplicitnoj identifikaciji integrisanog znanja, vještina i kompetencija koje su potrebne i pojedincu i društvu.“<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Izvještaj OECD-a iz 1998.

<sup>20</sup> *Smjernice za razvoj kvalifikacija nivoi i – v*, ministarstvo prosvjete i sporta crne gore, Podgorica 2012.

Za razliku od tradicionalnog pristupa koji se više fokusira na sadržaj i inpute procesa učenja, ovaj pristup je usmjeren na njegove ishode. Određivanje ishoda učenja treba da se zasniva na sistematskoj analizi onoga što bi kompetentna osoba trebala da radi u oblasti za koju je osposobljavana. Kroz proces učenja, studenti treba da steknu predviđena znanja, vještine i sposobnosti. Rezultatima učenja, definišu se tip i obim znanja koje oni treba da usvoje.

Pristup zasnovan na ishodima učenja ima sljedeće karakteristike:<sup>21</sup>

- ishodi učenja predstavljaju jasnu identifikaciju integrisanog znanja, vještina, stavova, odnosno sposobnosti potrebnih i pojedincu i društvu;
- ne opisuju proces učenja;
- ne odnose se na namjere, ciljeve i zadatke nastavnika i dr;
- ne predstavljaju rezime programa obrazovanja/osposobljavanja;
- ishodi učenja opisuju dobijene rezultate procesa učenja.

Ishodi učenja su značajni jer definišu vrstu i obim učenja koje kandidat treba da postigne. Takođe, oni pružaju objektivne kriterijume za provjeru, a kandidatima jasno ukazuju na očekivanja od njihovog učenja. Isto tako, ishodi učenja potencijalnim poslodavcima ukazuju na sposobnosti kandidata.

Ishodi učenja opisuju samo rezultate učenja, a ne i put do postizanja rezultata učenja. Ishodi pokazuju šta svršeni student treba da pokaže. Mogu se svrstati u tri moguće kategorije ili domena:<sup>22</sup>

- Kognitivni domen - znanje, razmišljanje;
- Psihomotorni domen - vještine, rad;
- Afektivni domen - stavovi, osjećanja.<sup>23</sup>

Prilikom određivanja ishoda učenja potrebno je primijeniti sljedeće kriterijume:

- odnose se na ishode, a ne proces učenja;
- sposobnosti kandidata treba da su jasno naznačene;
- treba da se odnose na znanje, vještine i stavove kompetencije (odgovoran odnos i samostalnost u poslu);
- obuhvata ishode koji su vezani za ključne kompetencije;
- ishodi čenja pisani jasnim i razumljivim jezikom.

<sup>21</sup> Prilagođeno prema: <http://www.cko.edu.me/Library>, pristupljeno, 15.12.2012.

<sup>22</sup> <http://www.aposo.gov.ba/> pristupljeno, 25.12.2012.

<sup>23</sup> Kognitivni domen predstavlja mogućnosti osobe da obrađuje i procenjuje informacije iz svoje okoline, afektivni domen predstavlja emotivni aspekt reakcije osobe na/pri učenju i psihomotorni domen predstavlja mogućnosti osobe za usvajanje motoričkih vještina.

### 1.3. Ključne kompetencije diplomiranih studenata

Svršeni studenti treba posjeduju adekvatna znanja, vještine i stavove, odnosno da imaju sljedeće kompetencije među kojima su:

- Istraživačke vještine, koje uključuju sposobnost definisanja problema, kao i mogućih načina za utvrđivanje i otklanjanje njihovih uzroka, sakupljanje podataka i njihovu procjenu.
- Kritički odnos u uočavanju i rješavanju problema.
- Smisao za inicijativu i preduzetništvo.
- Pregovaranje, efikasan timski rad i liderske vještine itd.
- Razmišljanje o stečenom znanju, stvarajne odgovarajućih veza sa realnim životom.
- Prepoznavanje važnosti dugoročne održivosti posla kojim se bave.
- Prepoznavanje šansi i aktivnosti koje bi vodile prema novim rješenjima.
- Iskazivati potrebe za ličnim razvojem i interesovanjima.
- Preuzimanje odgovornosti za vlastite postupke.
- Racionalno i djelotvorno korištenje raspoloživih resursa.
- Razumijevanje i razvijanje vlastite ideje.
- Sposobnost odbrane svoje ideje pred drugima.
- Sposobnost aktivnog učešća u procesu donošenja odluka kroz razmjenu ideja.
- Uspješno komuniciranje.
- Pokazivati dobre prezentacijske vještine.
- Sposobnost izrade odgovarajućeg akcionog plan za neku aktivnost.
- Argumentovan pristup u rješavanju problema.
- Samopouzdanje i vjera u svojesposobnosti.
- Prepoznavanje vlastite snage i slabosti.
- Inovativnost i kreativnost.
- Odlučnost u postizanju predviđenih ciljeva.
- Sposobnost razmatranja alternativnih rješenja za određene situacije.

## 2. PREDUZETNIČKI UNIVERZITET

Koncept preduzetničkog univerziteta vezuje se za američkog sociologa *Burton Clark*-a koji je 1998. godine objavio studiju *Creating Entrepreneurial Universities: Organisational Pathways of Transformation*. Smatra se da je ovaj koncept reakcija na nove vrste univerziteta koje se angažuju na promjenama spoljašnje sredine, na svoj rizik, kroz zapošljavanje u ekonomskom i društvenom razvoju regiona, kreativno koristeći postojeće resurse, upravljanjem troškovima i parametrima dobiti. Prema njegovoj studiji, da bi univerzitet bio preduzetnički, organizacionu kulturu treba da karakteriše kolektivni mentalni sklop u kojem je preduzetništvo podržano kombinacijom

top-down (odozgo na dolje) i bottom-up (odozdo na gore) pristupom, što podrazumijeva i visok stepen tolerancije za preuzimanje rizika. Klark stavlja obrazovanje o pažnje kao vrijednost na tržištu i može da bude produžetak velikih korporacija.

Pravci transformacije univerziteta kroz preduzetničke napore, po mišljenju Klarka su:

- okvir za poboljšano pravo odlučivanja sastoji se od uprave univerziteta i akademskih odjeljenja kako bi se obezbijedilo efikasnije i fleksibilnije reakcije na zahtjeve okruženja;
- proširene dinamičke periferije se sastoje od fleksibilnih jedinica koje rade kao međuspoj između institucija i eksternog okruženja;
- raznovrsno finansiranje zasnovano na donacijama i ugovorima o pristupanju, identifikacija tercijalnih izvora (trgovci, lokalne vlasti, filantropske fondacije), intelektualnim vrijednostima, porezima, administrativnim kampusima,
- dobro akademsko jezgro, dobro stimulirano i predstavljeno istraživačkim odjeljenjima fokusiranim na određene discipline i interdisciplinarne oblasti studija;
- integrisana preduzetnička kultura predstavlja povoljne promjene u radnoj kulturi koja se zasniva na idejama, principima, kulturi univerziteta, institucionalnom identitetu.

Preduzetnički univerzitet može da znači tri stvari:

1. Univerzitet sam za sebe, kao organizacija, postaje preduzetnički.
2. Članovi univerziteta-fakulteta, studenti, zaposleni sami okreću se preduzetništvu.
3. Interakcija univerziteta sa okruženjem, "strukturna sprega" između univerziteta i regiona, slijedeći preduzetničke obrasce.

Navedeni koraci su međuslovljeni. Da se postigne drugo, mora da se uradi prvo, a da postigne treće, neophodno je drugo. Sve troje zajedno predstavlja neophodne i dovoljne uslove da univerzitet postane "preduzetnički".

Case study: MIT Entrepreneurship Center

MIT Centar za preduzetništvo<sup>24</sup> Massachusetts Institute of Technology je osnovao centar za obuku i unaprjeđenje preduzetništva svojih studentata, istraživača i osoblja. Centar je zasnovan na bazi sljedeće filozofije: "MIT naučnici, inženjeri, menadžeri i studenti vjeruju da

<sup>24</sup> <http://www.ucol.mx/acerca/coordinaciones/cgic/cgic/Ejeinvestigacion/Bibliografia/universidad%20empnde%20alemania.pdf>, pristupljeno, 27.11.2012.

nije dovoljno samo da se izmisli novi proizvod, koncept ili tehnologija. Mjera uspeha je globalna komercijalizacija i široko prihvatanje njihovih inovacija “(MIT, 1997).

„Misija MIT Entrepreneurship Centra je da obuči i razvije menadžere koji će učiniti visoke tehnološke poduhvate uspješnim. U tom cilju, nudi obrazovne programe za inspirisanje i obučavanje nove generacije preduzetnika iz svih dijelova MIT“ (MIT, 1997).

MIT nije zadovoljan sa produkcijom znanja i patenata. MIT želi ove stvari da se primjenjuje za komercijalnu upotrebu (= inovacije), i pokušava da obuči svoje članove da postanu dovoljno kompetentni „da visoke tehnološke poduhvate učine uspješnim“. Činjenica je da MIT sigurno funkcioniše na prvom nivou učenja (tradicionalni zadatak jednog univerziteta), ali takođe postaje angažovan u evolucionom učenja kroz inovacije i razvoj kompetencija. Banka Boston (1996) je pokušala da doprinos razvoju (poslovi, prodaja, dodata vrijednost) firmi osnovanih od strane MIT – ovih svršenih studenata. Studija je pokazala da su do 1994, dilimirani studenti osnovali oko 4.000 firmi, stvorili 1,1 milion radnih mjesta i imali godišnji promet od 232 milijardi \$ sa dodatnom vrijednošću od 116 milijardi \$.

Gjerding kaže da je za Preduzetnički univerzitet karakteristično preuzimanje rizika i da se u njemu pokreću nove prakse, i gdje se preduzetništvo često doživljava kao preuzimanje inovativnih praksi do faze komercijalne eksploatacije.<sup>25</sup> Poznati autor u ovoj oblasti Alan Gibb, preduzetničku organizaciju definiše kao organizaciju koja ostvaruje maksimalan kapacitet pojedinaca, koji je sposoban da slijedi djelotvorno preduzetničko ponašanje i inicijative koje vode do većeg ličnog ostvarenja i poboljšanja organizacionih učinaka.

Gibb navodi da su univerziteti preduzetnički kada:<sup>26</sup>

- odlučeno kreiraju svoju autonomiju i prihvataju ideju da æe sve manje zavisiti od finansiranja države;
- bez straha jačaju, do krajnjih granica, potencijal za komercijalizaciju svojih ideja i ne smatraju da je to značajna prijetnja akademskim vrijednostima;
- kroz interno organizovanje, jačaju centralizovano upravljanje preduzetničkim poduhvatom, jačaju autonomiju pojedinačnih akademskih radnika;
- aktivno se uključuju u širu zajednicu zainteresovanih aktera u okviru strategije „organizacionog učenja“;

<sup>25</sup> Gjerding AN, Wilderom CPM, Cameron SPB, Scheunert K-J. *Twenty Practices of an Entrepreneurial University. Higher Education Management and Policy*. 18(2): 2006. , str. 76-103.

<sup>26</sup> Gibb, A. *Creating the entrepreneurial university: do we need a wholly different model of entrepreneurship? in Handbook of Research in Entrepreneurship Education, A General Perspective, Volume 1*, Ed. Fayolle, A., Edward Elgar, 2007, str. 67-103



- podstieù osnivanje i razvoj nauènih parkova, inkubatora, transfer tehnologije, zaštite patenata;
- podstieù stvaranje istraživaèkih i razvojnih centara;
- preuzimaju odgovornost za razvoj studenata i osoblja;
- angažuju preduzetnièki orijentisano osoblje i određuju lidere koji imaju preduzetnièki duh;
- uspostavljaju sistem motivacije i nagrađivanja;
- obezbjeđuju ugradnju programa preduzetnièkog obrazovanja u nastavne planove i programe na svim fakultetima.

## **2.1. Karakteristike preduzetnièkog univerziteta**

Preduzetnièki univerzitet je netradicionalne institucija koja vodi nezavisnu aktivnost na sopstveni rizik, koja je snažno uključena u ekonomski i društveni razvoj regiona u kojem se nalazi. Svi resursi univerziteta kreativno se koriste, uključujući ljudske resurse koji mogu biti distribuirani i ponovo podjeljeni između odjeljenja u skladu sa institucionalnim i ekonomskim potrebama. Preduzetnièki univerzitet ima sljedeće karakteristike:

- autonomija (a);
- inovativnost (b);
- preuzimanje rizika (c);
- proaktivnost (d);
- takmièarska agresivnost (e).

### **a) Autonomija**

Univerziteti su autonomna visokoškolska ustanova stvorena u skladu sa nacionalnom zakonodavstvu u zemlji. Univerziteti imaju interne dokumente u vezi sa didaktičkom djelatnosti, istraživaèkim aktivnostima, različitim procedurama za sve procese koji se odvijaju u akademskoj oblasti. Svrha toga je da se uspostave osnovne vrijednosti sa univerzitetskom tradicijom i da se podstakne saradnja i jaka vezu među evropskim univerzitetima. Ista ideja tada generiše novi dokument poznat kao Bolonjska deklaracija, koji je potpisan u 1999. Godine od strane 29 evropskih zemalja, čime je započet veliki proces restrukturiranja u sistemu visokog obrazovanja.

Stoga, preduzetnièki univerzitet je deklarisan kao:

- autonomna institucija koja proizvodi i prenosi kulturu putem istraživanja i obrazovanja;
- nezavisna jedinica sa moralne i intelektualne taèke gledišta, na koju ne utièu politički ili ekonomski razlozi;
- slobodna institucija koja treba da razvija istraživanja i obrazovanje za buduće generacije u cilju da im se omogući da poštuju zahtjeve ravnoteže prirodne sredine i života.

## **b) Inovativnost**

Univerziteti djeluju na zanimljivom tržištu gdje je konkurencija iz godine u godinu sve veća, zbog čega moraju da budu inovativni. Oni treba da prihvate promjenu i da stvaraju novine u obrazovanju i istraživanju u cilju stvaranja bolje pozicije na tržištu.

Inovativnost je povezana sa sposobnošću da se stvari mijenjaju. U obrazovnom sistemu, inovativnost se konkretizuje u jednoj ili više od sljedećih oblasti:

- *Inovacije u oblasti informacionih i komunikacionih tehnologija.* Ovo je veoma važno zbog saglasnosti sa naprednim univerzitetima i podrazumijeva dva aspekta:
- prvo, univerzitet kao institucija ima obavezu da koristi nove tehnologije, da učestvuju u njihovoj inovaciji,
- drugo, univerzitet kroz nastavu mora da koristi ove tehnologije za obrazovanje studenata;
- *Inovacije u oblasti interaktivnih nastavnih metoda.* To znači da preduzetnički univerzitet koji je inovativan koristi samo informacione i komunikacione tehnologije, nego vrši nadgradnju tradicionalne nastave uz korišćenje novih i modernih nastavnih metoda, kao što su projekti zasnovani na učenju ili na rješavanju problema učenja, itd;
- *Inovacije u upravljanju aktivnostima.* To znači da je preduzetnički univerzitet otvoren za progresivne ideje i da razumije potrebu kvaliteta u obrazovanju i da menadžment podržava osiguranje kvaliteta i razvija ga kroz procedure, standarde i kriterijume za osiguranje kvaliteta;
- *Inovacije u oblasti malih procesa koji se odvijaju u administrativne odjeljenjima.* To znači da je svaka osoba odgovorna za njegov / njen rad i moraju tragati za novim načinima rada.

## **c) Preuzimanje rizika**

U novoj ekonomiji, univerziteti se suočavaju sa neizvjesnim okruženjem i moraju donositi odluke u različitim rizičnim uslovima. Prema tome, akademski menadžment za preduzetnički univerzitet takođe mora upravljati rizicima. Glavni faktori rizika za univerzitete su sljedeći:

- *Interno i eksterno takmičenje.* Postoje mnogi univerziteti koji organizuju iste aktivnosti znatno bolje od ostalih univerziteta. Preduzetnički univerzitet mora da bude aktivan i da prihvati jaz koji postoji između njega i drugih univerziteta u cilju usvajanje mjera za poboljšanje vlastitih aktivnosti.
- *Konkurencija u oblasti istraživačkih projekata.* Nacionalni i evropski fondovi se izdvajaju za istraživačke projekte, ali oni nikada nisu dovoljni

u odnosu na potrebe ili broj projekata. Dakle, preduzetnički univerziteti moraju se boriti sa konkurentima za istražičke projekte.

- *Teškoće* (previše birokratije) što ponekad uzima previše vremena i resursa koji postaju manje efikasni.

#### **d) Proaktivnost**

Preduzetnički univerzitet mora da bude održiva institucija koja konstantno širi svoje faktore uspjeha. Proaktivnost u obrazovnom sistemu omogućava univerzitetima da stvori strategije za trajno pozicioniranje u odnosu na konkurenciju.

#### **e) Takmičarska agresivnost**

Konkurentna prednost može se ostvariti na tri osnovna načina:

- nižom cijenom za usluge i proizvode;
- smanjivanjem vlastitih troškova,
- kroz dodatne koristi, što ponudu čini privlačnijom.

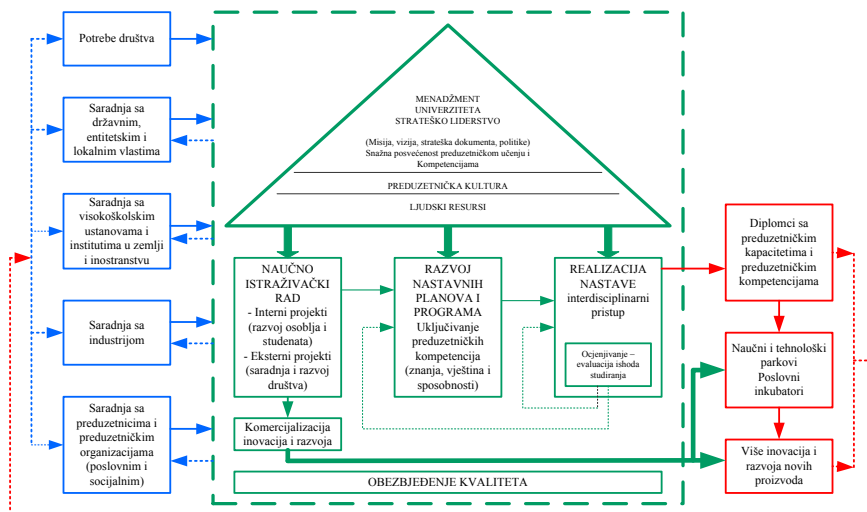
Preduzetnički univerzitet mora da bude agresivan u borbi sa konkurentima. To znači da njegova ponuda treba da postane vidljivija od ponude konkurencije:

- bolje organizovani procesi na univerzitetima;
- više kvaliteta u nastavi,
- veća prestižnost njegove diplome,
- atraktivniji studijaki programi,
- poznatiji profesori,
- poznatiji gostujući profesori itd.

Prema tome, preduzetnički univerziteti u budućnosti značajno će mijenjati okruženje. Oni će moći da bolje upravljaju dinamikom ekonomije i nedostatkom resursa i uspješno koriste nove mogućnosti.

Studija sprovedena od strane Gjerding, Wilderom, Cameron, Taylor and Scheunert (2006),<sup>27</sup> ukazuje da kod predzetničkih univerziteta postoji veza između inovacija i preduzetničkog duha, kao i odnos između internog i eksternog preduzetništva. Prema navedenim autorima, svi univerziteti bi trebali biti inovativni, što ne znači da ako je univerzitet inovativan da je i preduzetan. Model preduzetničkog univerziteta prikazan je na slici 1.

<sup>27</sup> Gjerding, A; Wilderom, C; Cameron, S; et. al; *Twenty Practices of an Entrepreneurial University, Higher Education Management and Policy*, Vol. 18, No. 3, 2006)



Slika 1: Procesni model preduzetničke visokoškolske ustanove

Izvor: Marko Carić, M. i Smieško, O. Model preduzetničke visokoškolske ustanove, Učenje i poduzetništvo, Zbornik radova 1. međunarodne konferencije učenja za poduzetništvo održane u Zagrebu 2. juna 2011.

### 3. PREDUZETNIŠTVO U OBRAZOVANJU

Jedan od principa djelovanja Evropske povelje o malim i srednjim preduzećima je **Obrazovanje i obuka u području preduzetništva**. Ovaj princip naglašava da će Evropa njegovati preduzetnički duh, kao i nove vještine. Opšta znanja o poslovanju i preduzetništvu treba obučavati u školama, u okviru posebnih modula koji bi trebali postati sastavnim dijelom obrazovnih programa u srednjem i visokom obrazovanju. Potrebno je ohrabrivati preduzetničke napore mladih ljudi, te raditi na primjerenoj obuci za menadžere u malim preduzećima.

Evropskom poveljom za mala preduzeća predviđena su sljedeća područja aktivnosti u segmentu obrazovanja i obuke za preduzetništvo:

1. Njegovanje preduzetničkog duha i novih vještina od najmlađeg uzrasta, putem obrazovnog sistema;
2. Osmišljavanje modula u obrazovnim sistemima koji se odnose na biznis, kako na nivou srednjoškolskog obrazovanja, tako i na visokim školama i univerzitetima;
3. Promovisanje preduzetničkih aktivnosti budućih mladih preduzetnika.

Prema izvještaju Svjetskog ekonomskog foruma „preduzetničko obrazovanje sadrži sljedeće tri komponente:

- **Lični razvoj:** Preduzetničko obrazovanje treba da gradi samopouzdanje, motiviše napredak, jača preduzetnički duh, njeguje želju za uspjehom i inspiriše na akcije.
- **Poslovni razvoj:** Tehnička, finansijska pismenost i vještine za bavljenje samozapošljavanjem, zapošljavanjem i preduzetništvom koje mogu dovesti do sopstvenog unaprjeđenja. To bi uključivalo očekivane poslovne i funkcionalne nastavne programe.
- **Razvoj preduzetničkih vještina:** Preduzetničko obrazovanje bi trebalo da obuča za socijalne vještine, umrežavanje, kreativno rješavanje problema, traženje prilika, prodavanje, intervjuisanje, prezentacije, vođstvo grupe, saradnja sa zajednicom, bavljenje birokratijom, lokalne kulturne norme i kako one utiču na poslovanje, i slično.<sup>28</sup>

### 3.1. Preduzetničke kompetencije svršenih studenata

Šire gledano, preduzetnik bi trebao posjedovati sedam ključnih preduzetničkih osobina: *inovativnost, sklonost preuzimanju rizika, samouvjerenost, radoholičnost, svrhovitost, odgovornost i samostalnost*. Neke od navedenih osobina su urođene a neke su pak stečene.

Prema Evropskom kompetencijskom okviru, preduzetnička kompetencija odnosi se na sposobnost pojedinca da ideje pretvori u djelovanje, što uključuje stvaralaštvo, inovativnost i spremnost na preuzimanje rizika, te sposobnost planiranja i vođenja projekata radi ostvarivanja predviđenih ciljeva. Navedene kompetencije su osnov za uspješno vođenje svakodnevnog, kako profesionalnoga, tako i društvenog života pojedinca i uslov za stjecanje specifičnih znanja i vještina potrebnih za pokretanje poslovnih aktivnosti.

Strategiju učenja za preduzetništvo možemo posmatrati u širem i užem smislu:

- *u širem smislu*, koncept obrazovanja za preduzetništvo je u funkciji razvijanja preduzetničkih sposobnosti, vještina i sklonosti, što uključuje i razvoj određenih obilježja ličnosti, te usvajanje osnovnih ekonomskih koncepata.
- *u užem smislu*, koncept obrazovanja i osposobljavanja za preduzetništvo u direktnoj je funkciji pokretanja poslovnih subjekata i upravljanja njima.

Osnovni cilj razvoja preduzetničkih kompetencija svršenih studenata je razvoj osobina ličnosti, znanja, vještina, sposobnosti i stavova potrebnih za akcije pojedinca kao uspješne preduzetne osobe. To podrazumijeva razvoj studenata kao kreativnih i samostalnih osoba koje prihvataju promjene i

28 Svjetski ekonomski forum; *Obrazovanje novog talasa preduzetnika* (Švajcarska, april 2009.)

preuzimaju rizik. To uključuje razvoj socijalnih i komunikacijskih sposobnosti i osnovnih znanja iz oblasti ekonomije i vođenja poslova.

### **3.2. Interdisciplinarne /međupredmetne teme**

Interdisciplinarna/kros-kurikularna nastava podrazumijeva svjesna nastojanja da se primijene znanja, principi i vrijednosti istovremeno na više akademskih disciplina. Ovo uključuje, projekte u kojima studenti rade samostalno ili zajednički rješavaju probleme u stvarnom svijetu.

Nastavnim programmima predviđaju se međupredmetne teme ili interdisciplinarni sadržaji kojima se razvijaju različite ključne kompetencije studenata. Jedna od najznačajnijih međupredmetnih tema je preduzetništvo. To podrazumijeva razvoj preduzetne i inovativne osobe osposobljene za uočavanje prilika koja svoje ideje može pretvoriti u djelo.

Kako bi se razvile temeljne kompetencije koje uključuju potrebna znanja, vještine i stavove, potrebno je uskladiti ciljeve između predmeta i ostvariti interdisciplinarnu sadržaje, odnosno, međupredmetne teme, među kojima je i preduzetništvo. U tom smislu, studenti treba da:

- budu osposobljeni za određivanje, vrednovanje i zadovoljenje ličnih ciljeva,
- budu preduzetni, inovativni i kreativni,
- djelotvorno rješavaju probleme,
- znaju planirati i realizovati vlastite aktivnosti,
- su u stanju da pokreću i razvijaju inicijativu,
- su ustrajni,
- su u stanju da se prilagode novim situacijama, idejama i tehnologijama,
- imaju stvaralački odnos prema izazovima i promjenama okruženja,
- mogu razvijati vještine vrednovanja, kako sebe, tako i drugih, kao i kritički odnos prema vlastitim uspjesima i neuspjesima,
- steknu samostalnost, samopouzdanje i lični integritet,
- upoznaju radni život i zanimanja u neposrednom okruženju i društvu,
- steknu osnovna znanja u oblasti privrede i vođenja poslova,
- su svjesni značaja i mogućnosti samozapošljavanja.

Neke od navedenih kompetencija, direktno ili indirektno, sadržani su u dokumentu *Improving competences for the 21st Century: An Agenda for European Cooperation on Schools* (Commission of the European Communities, 2008) u okviru od osam ključnih kompetencija, a to su: sposobnost kritičkog mišljenja, rješavanja problema, procjene rizika, donošenja odluka, konstruktivno upravljanje emocijama, kreativnost i inicijativnost.

Mnoge od komponenti preduzetništva, a samim tim i ciljeva i ishoda preduzetničkog obrazovanja, preklapaju se sa ciljevima i ishodima ključnih

kompetencija drugih predmeta. Iz tog razloga, metode obrazovanja koje potiču razvoj ključnih kompetencija i znanja trebaju postati sastavni dio inicijalnog obrazovanja nastavnog kadra. Nije moguće imati preduzetnog student u preduzetnoj visokoškolskoj ustanovi bez preduzetnog nastavnika. Obrazovni materijali bi trebalo da studentima pruže znanje za kompetencije vezane za biznis i „lične“ kompetencije (inovativnost, preuzimanje inicijative, kreativnost, preuzimanje odgovornosti, itd.).

#### **4. POVEZIVANJE OBRAZOVANJA I TRŽIŠTE RADA U BIH**

U dokumentu „Strateški pravci razvoja obrazovanja u Bosni i Hercegovini sa planom implementacije 2008-2015“ („Službeni glasnik BiH“, broj 63/08) ukazuje se na potrebu da se u stručnim školama naglasak stavi na razvijanje preduzetništva i sticanje praktičnog iskustva i vještina kroz stvaranje školskih kompanija i centara za razvoj karijere. Ono što je bitno, kako bi se ojačale veze između obrazovanja i tržišta rada, predviđa se uvođenje preduzetništva u postojeće predmete na svim nivoima obrazovnog sistema. To podrazumijeva i podršku nastavnicima i obrazovnim institucijama u provođenju ovih sadržaja. Strategija razvoja obrazovanja u BiH naglašava ulogu nastavnika za razvoj ključnih kompetencija učenika. Iz tog razloga, treba staviti fokus na promociju učenja o preduzetništvu u okviru obuka nastavnika i budućih nastavnika. Isto tako, implementacija Strategije će se fokusirati na podizanje svijesti o učenju o preduzetništvu kod nastavnika kako bi se oni angažovali i zalagali za učenje o preduzetništvu. Planira se otvaranje stvarnih i virtuelnih kompanija sa mladim ljudima u cilju jačanja preduzetničkog duha i sticanja praktičnog iskustva na tržištu.

U cilju promocije veza između obrazovanja i poslodavaca u visokom obrazovanju, strategija predviđa promovisanje modele dobrih praksi koje su identifikovane u Bosni i Hercegovini u promociji saradnje između poslovnog sektora i univerziteta i regiona Zapadnog Balkana (SEECEL)<sup>29</sup>. Predviđeno je i organizovanje aktivnosti međusobne podrške za institucije visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini sa jednim od modela koji je definisan kao „dobra praksa“. Planira se analiza modela „preduzetničkih univerziteta“ koji su predloženi na regionalnom nivou u okviru aktivnosti SEECEL-a. Strategijom se predviđa i izrada nacрта smjernica za uvođenje učenja o preduzetništvu u nastavni plan i program visokoškolskih ustanova u okviru odabranih programa i predmeta i testiranja pilot programa u okviru odabranih univerziteta.

<sup>29</sup> South East European Centre for Entrepreneurial Learning

Prema mišljenju poslodavaca, diplomirani studenti u BiH uglavnom imaju zadovoljavajući opšti nivo teoretskih znanja. U isto vrijeme, oni smatraju da specifična znanja i praktične profesionalne vještine, potrebne za obavljanje poslova na predviđenom radnom mjestu, nisu dovoljno izgrađene kod ove populacije. Prema mišljenju poslodavaca nastavni planovi i programi su zastarjeli, tehnike i tehnologije sa kojim se studenti na fakultetima (naročito fakultetima tehničkih nauka) sreću, neusklađene su sa novim naučnim dostignućima. Odvojenost univerziteta i obrazovanja od dešavanja u poslovnom sektoru, ima za posljedicu nedovoljnu osposobljenost diplomiranih studenata da odgovore zahtjevima radnog mjesta.

Stav je poslovnog sektora da je potrebno povećati broj predavanja o preduzetništvu, kao i nivo komunikacije i međusobne razmjene informacija, iskustava i znanja između privatnog sektora i univerziteta, u cilju promovisanja preduzetničkog učenja i kako bi se osposobili kvalitetni kadrovi. Isto tako, potrebno je povećati nivo svijesti o prednostima uvođenja učenja o preduzetništvu u visoko obrazovanje.

U strategiji učenja o preduzetništvu u obrazovnim sistemima u Bosni i Hercegovini za period 2012-2015. godina, date su smjernice za uvođenje učenja o preduzetništvu na univerzitete i fakultete, a to obuhvata i obuke za nastavnike:

- Formirati „fokus grupu“ na nivou „Partnerstva za učenje o preduzetništvu“ i uključiti profesore sa pedagoških fakulteta, predstavnike Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta;
- Podržati učešće grupa studenata sa pedagoških fakulteta u pilotiranju preduzetničkih scenarija u odabranim školama;
- Uključiti studente sa pedagoških fakulteta u izradu preduzetničkih scenarija i inovativnih metoda podučavanja tokom njihovog praktičnog rada na fakultetu.

## ZAKLJUČAK

BiH je suočena sa brojnim problemima koji imaju veliki uticaj na kvalitet života njenih građana. Među najzanačajnijim su ekonomski (nezaposlenost, slaba ekonomija, nizak standard, i dr.), socialni (siromaštvo, socijalna isključenost uskljed siromaštva, ličnih i porodičnih problema, nedovoljno efikasan sistem socijalne zaštite i dr.), korupcija, nepovoljna politička klima, legislativa i sl.

Jedan od ključnih uzroka ekonomskih problema je nedostatak kompetencija diplomiranih studenata što ima za posljedicu malu produktivnost i u krajnjem, nekonkurentnost, kako zaposlenih, tako i BiH kompanija.



PISA test<sup>30</sup> je pokazao da učenici i studenti u zemljama bivše Jugoslavije imaju relativno dobro reproduktivno znanje, dok su po funkcionalnom (upotrebnom), od kojeg zavisi nacionalni bruto dohodak, među poslednjim u Evropi. Sa druge strane, predavači nisu dovoljno osposobljeni za građenje ključnih, posebno preduzetničkih, kompetencija. Iako su poslodavci dobrim dijelom zadovoljni znanjima koja donose novozaposleni, oni imaju veliki broj primjedbi kada je u pitanju osposobljenost diplomiranih studenata da odgovore zahtjevima radnog mjesta, njihovim vještinama i stavovima.

Kako živimo u informatičkom društvu, odnosno društvu znanja, od krućijalnog značaja je uspostavljanje obrazovnog sistema koji će za ishode imati konkurntnu radnu snagu. To uključuje programe stvaranja i razvijanja kompetencije za doživotno učenje. Kada je u pitanju efikasno uključvanje mladih u svijet rada, tada su prema Evropskom okviru za ključne kompetencije najvažnije kompetencije smisao za inovativnost/ pokretanje ideja i preduzetništvo. Navedene kompetencije, potrebno je graditi na svim nivoima obrazovanja; od predškolskog do visokoškolskog obrazovanja. U skladu Evropskim okvirom za ključne kompetencije za doživotno učenje, u ključne preduzetničke kompetencije ubrajamo suštinska *znanja, vještine i stavove*.

Za građenje ključnih kompetencija, potrebno je razvijati programe interdisciplinarne/kroskurikularne nastave koja podrazumijeva nastojanja da se istovremeno primijene znanja, principi i vrijednosti na više akademskih disciplina. Kroz ovaj oblik nastave, studenti se osposobljavaju za samostalan rad i zajedničko rješavanje problema u stvarnom svijetu. To znači da se na taj način razvijaju temeljne kompetencije. Kako bi se navedeno postiglo, neophodno je uskladiti nastavne programe, ciljeve i ishode između predmeta i ostvariti interdisciplinarne sadržaje. Za to je potrebna intenzivna komunikacija i koordinacija između nastavnika, kao i sa menadžmentom fakulteta, kako bi se definisali zajednički ishodi i kompetencije. U ključne kompetencije mogu se ubrojati: inovativnost, preduzetnost, kreativnost, sposobnost pokretanja inicijativa, prilagođavanju novim situacijama, tehnologijama i idejama. Svršeni studenti treba da posjeduju samostalnost, samopouzdanje i kritički odnos prema sebi i drugima. Vezano za preduzetničke kompetencije, studenti treba da tokom studiranja upoznaju radni život i zanimanja u neposrednom okruženju i društvu, kao i da steknu temeljna znanja iz oblasti privrede i vođanja poslova. U okviru preduzetnih sposobnosti, studenti treba da pokazuju spremnost na inicijativu i preuzimanje rizika, da imaju toleranciju na neizvjesnost, da imaju proaktivan pristup i da reaguju na promjene i koriste šanse u okruženju.

30 »Programme for International Student Assessment« (Program za međunarodno testiranje učenika).

PISA pruža informacije o obrazovnim sistemima i omogućava upoređivanje učenika iz velikog broja zemalja. PISA. BiH još uvijek ne sudjeluje u PISA programima.

Jedan od modela, odnosno mjera za otklanjanje uzroka nedostatka kompetencija svršenih studenata je koncept Preduzetničkog univerziteta. Preduzetnički univerzitet treba da karakteriše kolektivni mentalni sklop u kojem je podržano preduzetništvo, kako odozgo na dolje, tako i odozdo na gore. Ovakve visokoškolske ustanove imaju dobro akademsko jezgro, radnu i preduzetničku kulturu. Članovi (studenti i zaposleni) sami okreću se preduzetništvu. Interakcija sa okruženjem je jaka i kontinuirana. Preduzetničke univerzitete karakterišu autonomija, inovativnost, spremnost na preuzimanje rizika, proaktivan pristup i takmičarska agresivnost.

Za građenje vještina i stavova u skladu sa potrebama poslodavaca, potrebno je jačati veze između obrazovanja i tržišta rada. To uključuje stručnu praksu, volonterski rad studenata, zajedničke projekte i sl.

Sve navedeno ukazuje na potrebu interdisciplinarnog, multidisciplinarnog i multisektorskog pristupa u građenju ključnih preduzetničkih kompetencija.

## LITERATURA

1. Anderson, A. R., & Jack, S. L. *Role typology for enterprising education: The professional artisan?*, 2008;
2. Carić, M. i Smieško, O. *Model preduzetničke visokoškolske ustanove*, Učenje za poduzetništvo, Zbornik radova 1. međunarodne konferencije učenje za poduzetništvo održane u Zagrebu 2.juna 2011.
3. Evropska komisija; Evropski referentni okvir za ključne kompetencije za doživotno učenje (*European Reference Framework for Key Competences for Lifelong Learning*) (Brisel, 2007.);
4. Entrepreneurial University, *Higher Education Management and Policy*, Vol. 18, No. 3;
5. Gjerding AN, Wilderom CPM, Cameron SPB, Scheunert K-J. *Twenty Practices of an Entrepreneurial University. Higher Education Management and Policy*. 18(2):7 6-103. 2006.;
6. Gibb, A. Creating the entrepreneurial university: do we need a wholly different model of entrepreneurship? in *Handbook of Research in Entrepreneurship Education, A General Perspective*, Volume 1, Ed. Fayolle, A., Edward Elgar, 67-103, 2007.;
7. Gjerding, A; Wilderom, C; Cameron, S; et. al; (2006) *Twenty Practices of an Evropska komisija; Oslo agenda za preduzetničko obrazovanje u Evropi (Oslo Agenda for Entrepreneurship Education in Europe)* (Oslo, oktobar 2006.);
8. Gupta, V., MacMillan, I. C., & Surie, G. Entrepreneurial leadership: developing and measuring a cross-cultural construct. *Journal of Business Venturing*, 19, 241–260. 2004.;
9. Green, P. C. *Building Robust Competencies : Linking Human Resource Systems to Organizational Strategies*. San Francisco : Jossey-Bass., 1999.;
10. Izvještaj OECD-a iz 1998.;
11. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 15(2), 256-273.;
12. Kurz, R. & Bartram, D. Competency and Individual Performance: Modelling the world of work. In Robertson, 2002, str. 229.;
13. L 394/10 EN Official Journal of the European Union 30.12.2006.;
14. L 394/10 EN Official Journal of the European Union 30.12.2006.;

15. Obrazovanje i izobrazba : *Ključne kompetencije za cjeloživotno učenje: Europski referentni okvir*, studeni 2004. Europska komisija, Uprava za obrazovanje i kulturu. URL: 2010.;
16. Roe, R. A. *What makes a competent psychologist?* *European Psychologist*, 2002., str., 195;
17. *Smjernice za razvoj kvalifikacija nivoi i – v*, Ministarstvo prosvjete i sporta Crne Gore, Podgorica , 2012.;
18. Svjetski ekonomski forum; *Obrazovanje novog talasa preduzetnika* (Švajcarska, april 2009.);
19. Szavits-Nossan, A.: *Novi studiji građevinarstva*, *Gradevinar* 58 (2006) 5, 357-366;
20. Swiercz, P. M., & Lydon, S. R. Entrepreneurial leadership in high-tech firms: a field study. *Leadership and Organization Development Journal*, 23(7), 2002., str. 380-386.;
21. Warr, P. & Conner, M. *Job competence and cognition*, *Research in Organizational Behavior*, 1992., str. 99.;
22. <http://www.uco.mx/acerca/coordinaciones/cgic/cgic/Ejeinvestigacion/Bibliografia/universidad%20empnde%20alemania.pdf>, pristupljeno 12. dec., 2012.



# KREIRANJE JAVNIH POLITIKA

Predrag Čeranić<sup>1</sup>

## Sažetak

*Autor pristupa analizi stvaranja javnih politika kao složenom procesu pri čemu je identifikovao kreatore (aktere) javnih politika, uz osvrt na njihovu uzajamnu interakciju. U drugom dijelu rada autor se upustio u sagledavanje različitih, a ipak donekle sličnih stajališta o procesu stvaranja javnih politika. Savremeno kreiranje javnih politika pri tome shvata kao proces u kojem je neminovna primjena faznog modela koji je izložen evoluciji.*

*Gljučne riječi: kreatori (akteri) javnih politika, policy proces, policy mreža, javne politike, faze, vertikalna i horizontalna dimenzija javnih politika,*

## Abstract

*The author approaches the analysis of the making of public policy as a complex process in which it identified the makers (actors) of public policy, with reference to their mutual interaction. In the second part of the work, author embarked on a consideration of different, yet somewhat similar views on the making of the public policy. Modern creation of the public policy is understood as a process in which it is the imminent implementation of the phase model that is exposed to evolution.*

*Key words: creators (acters) of public policy, policy process, policy network, public policy, phase, vertical and horizontal dimensions of public policy,*

## UVOD

Australijski politolog Hal Kolehah (Hal K. Colebatch), istaknuti teoretičar u području javnih politika, u svom poznatom djelu *Policy* ističe da je u širem smislu policy ideja koja proizilazi iz načina na koji organizujemo naš život, dok je u užem smislu policy središnji pojam kako u analizi, tako i u praksi načina na koji vladamo.<sup>2</sup> U daljem iznošenju svojih pogleda

---

<sup>1</sup> dr Predrag Čeranić, profesor visoke škole Banja Luka College

<sup>2</sup> Colebatch, Hal K.: *Policy*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2004. str. 5

Kolebah primjećuje da raspravu o *policyju* treba svesti u okvire onog što je ponajviše američka praksa podvela pod sintagmu „javne politike“, jer je riječ o mnoštvu onoga što bismo mogli označiti „pridjevskim politikama“: zdravstvenoj politici, transportnoj politici, regionalnoj politici itd.<sup>3</sup>

O značaju javnih politika veoma ubjedljivo govori Francis Kasls (Francis Castles) navodeći da nema sumnje da su poslijeratne promjene u ekonomiji, društvu i politici povezane s promjenama u prirodi i obimu javnih politika.<sup>4</sup> Prema analizi Tomasa Birklanda (Thomas Birkland) *policy* je rezultat vladinih aktivnosti bez obzira da li su idejno rješenje inicirali akteri iz nevladinog sektora, jer se, kako Birkland ističe, *policy* tumači i sprovodi od strane javnih i privatnih aktera koji imaju različita viđenja problema i njihovih rješenja, kao i različite motive. *Policy* je, zaključuje Birkland, vladin izbor između onoga šta planira da uradi i šta ne namjerava da čini.<sup>5</sup>

## 1. KREATORI (AKTERI) JAVNIH POLITIKA

Kolebah ukazuje da najzavodljivija sintagma u proučavanju javnih politika jeste *kreatori javnih politika* i skreće pažnju da do pomenute sintagme postoji jednostavan put i označava grupu donosilaca odluka s jasnim i svjesnim ciljevima, koja se trudi da pokrene određenu akciju. Treba imati u vidu da je grupa u izvjesnoj mjeri neprecizan pojam, budući da se može odnositi na pojedince ali i na grupu institucija. Majkl Hil (Michael Hill) u svojoj često citiranoj knjizi *Proces stvaranja javnih politika*<sup>6</sup> naglašava da je prije nego se počnu predlagati politike koje su alternativa postojećima, ili se predloži alternativni način kreiranja politika - važno pokušati shvatiti kako se politike kreiraju.

Prema Birklandu evidentni su formalni i neformalni akteri javnih politika. U formalne, dakako, Birkland svrstava zakonodavnu i izvršnu vlast (predsjednik/vlada, birokratija, agencije) kao i sudove, dok u neformalne aktere javnih politika svrstava pojedince, političke partije, interesne grupe, istraživačke organizacije i medije<sup>7</sup>. Formalne aktere javnih politika mogli bismo nazvati i državnim akterima, a neformalne aktere nedržavnim. Navedeni akteri u međusobnoj su korelaciji, unutar grupe i grupe međusobno, a jedni i drugi čine *policy* mrežu. Doktorska teza Ane Petek, više asisten-

3 Isto, str. 7

4 Castles, Francis G.: *Komparativne javne politike*, MASMEDIA, Zagreb, 2008. str. 12

5 Birkland, Thomas A.: *An Introduction to the Policy Proces. Theories, Conteps, and Models of Public Policy Making*/ New York: M. E. Sharpe 2001. str. 9

6 Hill, Michael: *Proces stvaranja javnih politika*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2010. str. 1

7 Birkland, Thomas A. 2001 (56 - 104) : *An Introduction to the Policy Proces. Theories, Conteps, and Models of Public Policy Making*/ New York: M. E. Sharpe Prema Petek, Ana: *Policy mreže i regulatorna reforma RH* (magistarski rad) str. 16 <http://bib.irb.hr/datoteka/30.04.2012.11:30>

tice na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu glasi: Može li se *policy* mrežama objasniti kreiranje javnih politika, neka njihova karakteristika ili ishodi *policy* procesa, te u kojim slučajevima je to moguće, a u kojima nije? Tvrdi da je to moguće, pod određenim, specifičnim uslovima i pri tome naglašava važnost „strukturirane interakcije aktera“.<sup>8</sup>

Identifikovanje *policy* aktera svakako je važan posao ali je, takođe, veoma bitna njihova uzajamna povezanost, odnosno interakcija. U svakom slučaju, podjela koju je sačinio Birkland potpunija je od tradicionalnog posmatranja kreiranja javnih politika kroz korelaciju, izabranih narodnih predstavnika i birokratije.

O istom problemu govori i Kolebah kada navodi da ljudi koje smo prepoznali kao donosiocje odluka sebe smatraju tek predvodnicima širokog kruga ljudi s različitim nivoima interesa i sa sasvim različitim pogledima na njih.<sup>9</sup>

Ideja o *policy* mrežama (iako ne i sam termin) nastala je u SAD-u pedesetih i šezdesetih godina XX. vijeka, kroz razvoj pojma podvlasti (*subgovernment*), kao svojevrsne kritike pluralističkoga modela. Podvlast označava obrazac uobičajenih interakcija triju klastera pojedinaca - predstavnika interesnih grupa, birokrata iz državnih agencija te političara u kongresnim odborima - kao onoga što ponajviše utiče na rutinske *policy* odluke u određenom sektoru.<sup>10</sup>

Možda najpoznatiji i najčešće korišćena ilustracija o podvlasti je željezni trougao, kojim se prikazuje sprega odnosa i interesa između državnih službenika, poslanika koji se nalaze u sastavu komisije koja odlučuje o datom pitanju, i interesnih grupa. Željezni trougao poprimio je izrazito negativnu konotaciju, te su neki teoretičari iz oblasti javnih politika posegli za sintagmom „problemske mreže“ čime su apostrofirali i druge aktere *policy* procesa.

Tako, Hju Heklo (Hugh Hecllo) ističe kako željezni trougao nije karakterističan za mnoge *policy* sektore, u kojima se mogu pronaći otvoreniji obrasci interakcije, s većim brojem involviranih aktera, posebno predstavnika neekonomskih interesa (koji su dominantni unutar podvlasti), poput boraca za zaštitu potrošača ili glasnogovornika društvenih pokreta.<sup>11</sup>

8 Petek, Ana: *Transformacije politike premaosobama s invaliditetom: primjena policy mreža* (doktorska disertacija) <http://bib.irb.hr/datoteka/30.04.2012.21:30>

9 Colebatch, Hal K.: *Policy*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2004. str. 24

10 Marsh, David, 1998.: *The Development of the Policy Network Approach*, u: Marsh, David (ur.), *Comparing Policy Networks*, Open University Press, Buckingham/Philadelphia: 3-4 Prema Petek, Ana: *Policy mreže i proučavanje javnih politika - nedostaci i prednosti*, Politička misao, Vol. XLV, Zagreb, (2008.), br. 2, str. 57 <http://bib.irb.hr/datoteka/30.04.2012.21:25>

11 Petek, Ana: *Policy mreže i proučavanje javnih politika - nedostaci i prednosti*, Politička misao, Vol. XLV, Zagreb, (2008.), br. 2, str. 55-72 <http://bib.irb.hr/datoteka/30.04.2012.21:30>

Analiza putem *policy* mreža može se najjednostavnije pojasniti preko njena dva osnovna elementa. Prvi je identifikovanje *policy* aktera, državnih i nedržavnih, ili formalnih i neformalnih, uključenih u *policy* proces. Drugi je određivanje tipa njihove strukturisane interakcije, pod kojim se podrazumijeva obrazac međusobnih odnosa, stabilan kroz vrijeme.<sup>12</sup>

## 2. VERTIKALNA I HORIZONTALNA DIMENZIJA U STVARANJU JAVNIH POLITIKA

*Policy* uključuje stvaranje poretka, tj. zajedničkog razumijevanja načina na koji će različiti učesnici *policy* procesa djelovati u određenim okolnostima. Akteri koji se na tom podijumu nalaze imaju različite poglede na situaciju u kojoj su, i na zadatak koji treba da realizuju. Stoga je neophodno da u procesu stvaranja javnih politika uočavamo dvije dimenzije - vertikalnu i horizontalnu. Vertikalnu dimenziju javnih politika možemo tumačiti kao pravilo o prenošenju legitimnih odluka naniže. Legitimni kreatori odluka biraju intezitet i tok kojim će vrijednosti s kojima raspolažu prenijeti prema podređenim službenicima kao smjernicu ili zadatak da ih realizuju. Vertikalna dimenzija obično služi za prenošenje ideje hijerarhije. U složenom svijetu modernog javnog upravljanja postoji opasnost da se olako pretpostavi postojanje hijerarhije.<sup>13</sup>

Isto tako, može doći do situacije da podređeni službenici iniciraju djelovanja na način da prema višim instancama pošalju zahtev za odobrenje, a kreatori odluka i dalje u rukama drže odluku. Vertikalnom dimenzijom ističe se instrumentalno djelovanje, racionalan izbor i snaga legitimnih vlasti. U horizontalnoj dimenziji politika se vidi u kategorijama strukturisanog delovanja. Ona se tiče odnosa između učesnika u procesu stvaranja javnih politika u različitim organizacijama, odnosno onih koje se nalaze izvan linije hijerarhije vlasti. Time se priznaje da na stvaranje javnih politika utiču i faktori koji su izvan organizacijskih granica.<sup>14</sup>

Dvije dimenzije ne egzistiraju kao alternativa jedna drugoj. Zajedničko razumijevanje postignuto na horizontalnom nivou mora da bude sprovedeno instrumentima vertikalne dimenzije - političkim usmjeravanjem, odlukom ministra i slično. Naš ugao posmatranja jeste da je proces stvaranja politika u osnovi kompleksan i višeslojan. To je, zapravo, politički proces, u najširem smislu te riječi, a proces stvaranja politika je složen proces u kome postoje mnogi akteri: političari, grupe za pritisak, državni službenici,

12 Ana Petek: *Policy mreže i regulatorna reforma RH* (magistarski rad) str. 15 [bib.irb.hr/datoteka/30.04.2012.11:30](http://bib.irb.hr/datoteka/30.04.2012.11:30)

13 Hill, Michael: *Proces stvaranja javnih politika*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2010. str. 237

14 Colebatch, Hal K.: *Policy*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2004. str. 25



stručnjaci u javnoj službi, a ponekad čak i oni koji sebe vide kao pasivne korisnike politika.

Da bismo dodatno istražili šta proučavanje procesa stvaranja politika podrazumijeva, prikladno je započeti ispitivanjem mjesta koje taj pristup ima u kontekstu mnogih različitih pristupa uključenih u ono što se generički može nazvati "analizom javnih politika". To nas zatim vodi u neka konkretnija razmatranja o usvajanju perspektive naznačenog procesa. Odatle možemo krenuti u ono šta ta razmatranja znače za način na koji istražujemo javne politike. Hil ukazuje da u svojoj knjizi zagovara stajalište da moramo i dalje pokušavati razumjeti proces stvaranja politika - koliko god nam se on činio iracionalnim i nesavladivim - jer je to presudan prvi korak prema djelotvornom kreiranju politika.

### 3. FAZE U STVARANJU JAVNIH POLITIKA

Iako naglašavaju da policy mreže kao konceptualni okvir imaju najviše sličnosti s faznim modelom *policy* procesa, pojedini poznavaoци javnih politika ukazuju da fazni model ima brojne nedostatke.<sup>15</sup> Međutim, nesporno je da je u procesu stvaranja javnih politika fazni proces veoma važan. Ukoliko se, na primjer, bavimo nekim od preskriptivnih oblika javnih politika, verovatno ćemo svoju aktivnost povezati s jednom od faza procesa stvaranja politika: pomaganjem u utvrđivanju dnevnog reda ili u formiranju politika pružanjem informacija, savjetovanjem aktera o načinima upravljanja ili nadziranja procesa provođenja. Mnoge ljudske aktivnosti moguće je podijeliti na faze, od kojih će prva svakako biti određivanje cilja, nakon koje slijedi faza osmišljavanja načina na koji će se cilj najlakše realizovati. Stupanje u akciju i zatim, ocjena i analiza učinjenog, zarad budućih poduhvata.

Endru Hejvud<sup>16</sup> ukazao je da odluke nastaju iz shvatanja da postoje problemi koje treba riješiti, kao i pitanja kojima se treba pozabaviti: ukratko, "nešto mora da se uradi". Tada politički proces prelazi na drugi skup odluka o tome šta, kako i kada tačno treba preduzeti aktivnost. Međutim, problem se ovdje ne završava. Štaviše, i kada se odluke donesu i stupe na snagu, javljaju se druga pitanja i tada moraju da se donose i druge odluke. One se odnose na to da li rezultati politike odgovaraju namjerama zbog kojih je i usvojena i da li sadržaj i proces proces kreiranja politike u budućnosti može da se poboljša.

Hejvud, javne politike naziva praktičnim politikama, a proces stvaranja praktične politike, podijelio je u četiri faze:

15 Petek, Ana: *Policy mreže i proučavanje javnih politika - nedostaci i prednosti*, Politička misao, Vol. XLV, Zagreb, (2008.), br. 2, str. 62 <http://bib.irb.hr/datoteka/30.04.2012.21:30>

16 Hejvud, Endru: *Politika*, CLIO, Beograd, 2004. str. 745-756

- započinjanje politike;
- formiranje politike;
- sprovođenje politike;
- ocjena politike.

Po Hejvudu, praktična politika je dio politike za koji je većina ljudi zainteresovana. On podsjeća da je šezdesetih i sedamdesetih godina dvadesetog vijeka nastala posebna oblast izučavanja - analiza praktične politike. Njen cilj je da istraži kako se politika započinje, formuliše i sprovodi, i kako se politički proces može unaprijediti. U opštem značenju, praktična politika je plan djelovanja, na primjer, pojedinca, grupe, preduzetnika ili vlade.

Označiti nešto kao praktičnu politiku znači da su donijete formalne odluke i da postoji zvanično odobrenje za određeni tok djelovanja. Javna politika se stoga smatra formalnim, odnosno formulisanim odlukama vladinih tijela. Međutim, na praktičnu politiku bolje je gledati kao na vezu namjera, djelovanja i rezultata. Na nivou *namjera*, ona se ogleda u stavu vlade (ono što vlada kaže da se učiniti). Na nivou *djelovanja*, iskazuje se u ponašanje vlade (ono što vlada zaista radi). Na nivou *rezultata*, odražava se u posljedicama djelovanja vlade (uticaj vlade na društvo u celini).

Politički proces je mehanizam kojim se kreira javna politika. Kreiranje politike je, ujedno, dvoznačan proces. Prvo, podrazumijeva povezani niz akcija ili događaja i počinje nastankom ideja i davanjem prijedloga, nastavlja se nekim vidom rasprave, analize i ocjene, a završava donošenjem formalnih odluka i njihovim sprovođenjem na prethodno utvrđen način.

Donošenje velikog broja odluka, svakako je najvažniji dio političkog procesa. Iako kreiranje politike podrazumijeva i započinjanje i sprovođenje odluka, donošenje odluka i zaključaka obično se smatra najznačajnijom karakteristikom. Međutim, često je teško da se ustanovi kako i zašto se odluke donose. Njih svakako drugačije donose pojedinci ili grupe, mala tijela ili velike organizacije, kao i demokratske ili autoritativne strukture.

Objašnjavajući svoje viđenje *policy* procesa Kolebah<sup>17</sup> govori o šest faza: • definisanje problema;

- utvrđivanje alternativnih odgovora/ rešenja;
- vrednovanje opcija;
- odlučivanje;
- implementacija;
- vrednovanje rezultata.

---

17 Colebatch, Hal K.: *Policy*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2004. str. 101.

Isti autor ističe da je *policy* pojam društvenih nauka, ali i da je nešto što ljudi čine. Odnosno, za neke ljude to je specijalizovani oblik posla. Postoje ljudi koje možemo nazvati *policy* analitičarima i *policy* menadžerima, a u praksi srećemo i organizacijske oblike kao što su *policy* odjelenja, a mnogi ljudi, za platu ili volonterski, rade na *policyju*. Iz daljeg teksta vidi se da Kolehah govori o javnim politikama. Naime, kada objašnjava šta ti ljudi rade, autor ukazuje da to zavisi o tome da li se misli na *policy* kao na objekt ili kao na proces. I da, postoji nešto što se naziva politikama - nacionalna politika konkurencije, državna politika planiranja, politika održavanja školske discipline - a "zdrava pamet" sugerise da *policy aktivnost* znači stvaranje tih politika-*policyja* kao objekta.

To, opet, pretpostavlja postojanje for malnog stajališta o *policyju* i usmjerava pažnju na aktivnosti donosilaca odluka koji su na vlasti, te na obim unutar kojeg je *policy* bio proveden (implementacija) odnosno na obim unutar kojeg su bili postignuti nje govi ciljevi (vrednovanje).

Sve u svemu proces stvaranja javnih politika je posao za mnogo ruku. Za mnoge učesnike učestvovanje u stvaranju javnih politika je sporedna aktivnost podstaknuta nekim pojedinačnim događajem (npr. izgradnja nekog sportskog objekta) ili je propratni proizvod nekog drugog interesa. Za ostale, stvaranje javnih politika je zanimanje: postoji mogućnost da će u njoj biti angažovani puno vrijeme i da će za ono što rade primati platu. Ponekad će njihov angažman imati konkretan naziv (menadžer). Drugi će dobiti značajnu ulogu u određenim okolnostima. Ne treba zanemariti ulogu sociologije u razumijevanju procesa stvaranja javnih politika. Može se tvrditi da je analiza političkog ponašanja politička sociologija<sup>18</sup>. Bez obzira na to sociologija organizacija daje važan doprinos proučavanju procesa stvaranja politika, jer se politike većinom stvaraju u institucijama.

Sistemska pristup koji izlaže Dejvid Iston (David Easton) smatra se ključnim izvorom faznog modela. Iston tvrdi da se politička aktivnost može analizirati kao sistem od većeg broja procesa koji moraju biti u ravnoteži da bi aktivnost preživela. Paradigma kojom se on koristi jest biološki sistem, čiji su životni procesi u međusobnoj interakciji i u interakciji s okolinom te tako stvaraju promjenjivo, ali zato ne manje stabilno stanje tela. Politički su sistemi poput bioloških sistema, tvrdi Iston, i postoje u okruženju u kojem se nalaze i razni drugi sistemi, uključujući društvene i ekološke sisteme.<sup>19</sup>

U Istonovom modelu jedan od ključnih procesa političkih sistema su ulazni faktori, koji poprimaju oblike zahteva i podrške. Zahtevi podrazume-

18 Hill, Michael: *Proces stvaranja javnih politika*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2010. str. 9.

19 Vidjeti šire u Hill, Michael: *Proces stvaranja javnih politika*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2010. str. 135 - 137

vaju djelovanje pojedinaca i skupina koje od vlasti traže autoritativne alokacije vrijednosti. Podrške obuhvataju djelovanja kao što su glasanje, poštovanje zakona i plaćanje poreza. Ti se zahtjevi unose u "crnu kutiju" odlučivanja, poznatu i kao proces konverzije, kako bi proizveli ishode, odluke i politike vlasti. Ishode je moguće razlikovati od posljedica, koje se mogu opisati kao stvarni učinak javnih politika na građane. Istonova analiza tu ne završava jer sistemski okvir dopušta reakciju putem koje ishodi političkog sistema utiču na buduće faktore koji ulaze u sistem.

Glavna zasluga sistemsketeorije jeste to što omogućuje konceptualizaciju često složenih političkih fenomena. Naglašavajući procese nasuprot institucijama ili strukturama, taj je pristup koristan i za rastavljanje procesa stvaranja politika na više različitih faza, od kojih svaka postaje otvorena za detaljniju analizu. Zbog svih tih razloga sistemski je model vrijedan, što nesumnjivo opravdava istaknuto mesto koje ima u literaturi. I drugi autori, koji ne dijele Istonov sistemski okvir u procesu stvaranja politika za potreba analize koriste se idejom faza.

Radi ilustracije faznog procesa Hil se poziva na Dženkinsa koji znatno razrađuje Istonov model, uočavajući složene povratne tokove i identifikujući sljedeće faze:

- inicijacija;
- informisanje;
- razmatranje;
- odlučivanje;
- implementacija;
- evaluacija;
- završetak.

Hogvud (Hogwood) i Gan (Gunn) nude složeniji model u kojem se identifikuju faze:

- odlučivanje o odlučivanju;
- odlučivanje o načinu odlučivanja;
- definisanje problema;
- predviđanje;
- postavljanje ciljeva i prioriteta;
- analiza opcija;
- implementacija, praćenje i nadzor javnih politika;
- evaluacija i ocenjivanje;
- održavanje, sukcesija i završetak.

Hil zaključuje da je prednost faznog modela u tome što nudi razlaganje složenog i razrađenog procesa na manje segmente, makar samo radi potre-

be analize, te da, iako se radi o nesumnjivo korisnom sredstvu, može se pasti u zamku da se pogrešno protumači ono što se zaista događa. Pojednostavljeno, po Hilu, fazni proces stvaranja politika se zasniva na modelu procesa stvaranja politika u predstavničkoj demokratiji u kojem političari donose odluke, viši državni službenici te odluke pretvaraju u konkretne zakone, a niži državni službenici sprovode.

Faze u procesu stvaranja javnih politika nisu odvojene zidovima već proističu jedna iz druge, a zna se dogoditi da se i njihov redoslijed ne ispoštuje. Predočeni model ne predstavlja nepromjenjivi poredak, već proces koji prolazi kroz neprekidnu evoluciju.

## ZAKLJUČAK

Kreiranje javnih politika, iako uzmiče pred sintagmom *policy proces*, zaslužuje posebnu obradu. Uz to, *policy* je riječ koja se u hrvatskoj naučnoj misli prihvata, ali će dugo biti potrebno da se ona uvriježi u srpskom jeziku. U svakom slučaju, riječ je o procesu u kojem je veoma važno identifikovati aktere, koji nisu ni malobrojni, niti uvijek poznati. Pri tome je potrebno sveobuhvatno sagledati vertikalnu i horizontalnu dimenziju u procesu stvaranja javnih politika.

Isto tako, međusobna interakcija formalnih i neformalnih aktera do lazi do izražaja u svim fazama kreiranja javnih politika, od kojih su najpoznatije: započinjanje politike; formiranje politike; sprovođenje politike; ocjena politike.

Bez obzira na etablirane faze, neophodno je imati na umu da faze u stvaranju javnih politika nisu odvojene neprobojnim zidovima, već proističu jedna iz druge.

## LITERATURA

1. Castles, Francis G.: *Komparativne javne politike*, MASMEDIA, Zagreb, 2008.
2. Colebatch, Hal K.: *Policy*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2004.
3. Colebatch, Hal K.: *Javne politike i policy analiza: modeli, kultura i praksa, Anali hrvatskog politikološkog društva*, Zagreb, 2004.
4. Hejvud, Endru: *Politika*, CLIO, Beograd, 2004.
5. Hill, Michael: *Proces stvaranja javnih politika*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2010.
6. Petak, Zdravko: *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2007.
7. Petak, Zdravko: *Dimenzije javnih politika i javno upravljanje*, Politička misao, Vol. XLV(2008) br. 2, str. 9-26
8. Petek, Ana: *Transformacije politike prema osobama s invaliditetom: primjena policy mreža* (doktorska disertacija)
9. Petek, Ana: *Policy mreže i regulatorna reforma RH* (magistarski rad)

10. Petek, Ana: *Policy mreže i proučavanje javnih politika - nedostaci i prednosti*, Politička misao, Vol. XLV, Zagreb, (2008.)

# MOGUĆNOSTI BORBE PROTIV KORUPCIJE I PREVARA KROZ IZVRŠENJA BUDŽETA I JAVNE NABAVKE

**Branka Savić<sup>1</sup>**

## **Rezime**

*Malo je djelatnosti koje toliko izazivaju javne službenike da budu korumpirani i koje stvaraju toliko prilika za korupciju kao što su javne nabavke. Na svakom nivou vlasti i u svim njenim organizacionim oblicima sprovode se nabavke roba i usluga, često u količinama i iznosima koji prevazilaze naša zdravorazumska očekivanja. Iako je pitanje da li je ovo stvarno najčešći oblik korupcije u javnom sektoru, on je bez sumnje zastrašujuće rasprostranjen i svakako onaj o kome se najviše piše.*

*Korupcija u javnim nabavkama je izvor astronomskog rasipanja pri utrošku budžetskih sredstava, koje se u nekim slučajevima projcenuje i na 30% od ukupne vrijednosti nabavljenih roba ili usluga. Nažalost, o tom problemu se i dalje mnogo više govori nego što se na njegovom rješavanju radi. Pitanje koje se najčešće nameće je kako se boriti protiv korupcije.*

*Najmoćnije sredstvo je izloženost pogledu javnosti, uspostavljanje takvih zakonskih okvira koji će morati biti poštovani, obezbjediti potpunu transparentnost procesa javnih nabavki i vršiti stalne nezavisne provjere i revizije ovok rizičnog područja.*

## **Abstract**

*There are few sectors daring civil servants fall to corruption and providing as many corruption opportunites as the public procurement sector. Goods and services are procured at any government level and in all its organizational forms, that too in such quantity and amounts that often go beyond common sense. And even though we may dispute over the issue whether public procurement really is the most frequent form of corruption in public sector, it is undoubtedly the one frigh-teningly widespread and most talked about. Corruption in public procurement causes huge budget waste that is, in certain cases, estimated at 30% of the total value of the goods or services procured. Unfortunately, the situation is still such that we are more likely to talk about it rather than do something to prevent it. The question usually raised here is how to fight corruption.*

---

<sup>1</sup> dr Branka Savić, profesor visoke škole Banja Luka College

*The most powerful means of fighting corruption is public exposure, the establishment of binding legal frameworks that would ensure the complete transparency of public procurement processes and continuous independent check-ups and audits of this sector at risk.*

## UVOD

Stanovnici Najrobija se nakon 12- časovnih isključenja struje 6 dana sedmično sada suočavaju sa ograničenjem potrošnje vode, a sve zbog suše koja vlada u toj zemlji<sup>2</sup>. Male firme ne mogu da funkcionišu u tim uslovima. Građani ne mogu čak ni da plate svoje račune za struju zato što većina poštanskih kancelarija nema rezervno napajanje. Ostaju međutim nedodirljiva "ostrva moći", pa je tako predsednikova rezidencija pošteđena restrikcija, a kada je predsednik držao govor koji je prenosila televizija, ceo grad je imao struje, da bi ona nestala čim se govor završio. Zvaničnici za sve okrivljuju sušu, ali mnogi Kenijci veruju da uzrok ove krize leži u korupciji. Strani posmatrači pitaju zašto je Kenija došla u poziciju da joj snabdevanje električnom energijom zavisi od hidropotencijala, kad je oduvek bilo poznato da suša može da ugrozi njihovo funkcionisanje.

"Odgovor leži u tome da su ugovori o građenju tih postrojenja bili veoma unosni za vladine službenike, što je i bio glavni razlog za mnoge velike projekte", kažu građani.

Na sam pomen korupcije, većina ljudi će odmah imati na umu podmićivanje radi sklapanja poslova sa državom koji obuhvataju isporuku roba i usluga, ili da upotrebimo stručni izraz, javne nabavke<sup>3</sup>.

Malo je delatnosti koje toliko izazivaju javne službenike da budu korumpirani i koje stvaraju toliko prilika za korupciju kao što su javne nabavke. Na svakom nivou vlasti i u svim njenim organizacionim oblicima sprovode se nabavke roba i usluga, često u količinama i iznosima koji prevazilaze naša zdravorazumska očekivanja. Iako je pitanje da li je ovo stvarno najčešći oblik korupcije u javnom sektoru, on je bez sumnje zastrašujuće rasprostranjen i svakako onaj o kome se najviše piše. Teško da prođe i dan a da se negde u svetu ne otkrije još jedan veliki skandal u vezi sa nabavkama roba ili usluga za potrebe javnog sektora. Ti skandali su bili povod za brojna otpuštanja visokih javnih službenika, čak i za raspuštanje vlada pojedinih zemalja. Korupcija u

---

2 "Nairobi's water is rationed in drought", Daily Telegraph, 13. jul 2000.

3 Za detalje videti Opšti sporazum o tarifama i trgovini (GATT), Sporazum o vladinim nabavkama (Agreement on Government Procurement), 1988, Komisija UN za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL), Model zakona o nabavkama roba, radova i usluga (Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services), 1994, Svetska banka, Smernice za nabavke po kreditima IBRD i IDA (Guidelines for Procurement Under IBRD Loans and IDA Credits), 1995, Službeni bilten Evropske zajednice, Direktive o nabavkama, Međunarodni trgovinski centar (International Trade Centre UNC-TAD/GATT), Unapređenje sistema javnih nabavki (Improving Public Procurement Systems), 1993.



javnim nabavkama je izvor astronomskog rasipanja pri utrošku budžetskih sredstava, koje se u nekim slučajevima procenjuje i na 30% od ukupne vrednosti nabavljenih roba ili usluga. Nažalost, o tom problemu se i dalje mnogo više govori nego što se na njegovom rešavanju radi. Nestručnim licima poslovi javnih nabavki izgledaju komplikovano i tajanstveno, što oni često čak i jesu, pa se njima može manipulirati na bezbroj načina bez velike opasnosti da nepravilnosti slučajno budu otkrivene. Oni koji se u takvim okolnostima dobro snalaze i koji su spremni da pomoću korupcije ostvare svoje ciljeve lako nalaze saradnike na drugoj strani. Ovaj se problem mora rešavati sa posebnom pažnjom, jer i oni koji nabavljaju i oni koji takve nabavke odobravaju ili o njima odlučuju možda neće to raditi domaćinski, jer pri javnim nabavkama troše novac institucije za koju rade, a ne svoj.

Značaj javnih nabavki je toliki da im je nova Južna Afrika posvetila posebnu pažnju u Ustavu iz 1994. godine. U članu 187 se kaže:

1. Nabavljanje roba i usluga na bilo kom nivou vlasti biće regulisano zakonima donjetim u parlamentu države i zakonima pokrajina koji će obezbediti izbor nezavisnih i nepristrasnih komisija za razmatranje ponuda na tenderima u procesu javnih nabavki,
2. Sistem javnih tendera o kome se govori u stavu 1 treba da obezbedi pošteno i javno nadmetanje, a tenderske komisije će na zahtev zainteresovanih strana obrazložiti svoje odluke,
3. Nijedan državni organ i nijedan državni funkcioner niti bilo ko drugi neće se na neprimeren način mešati u donošenje odluka i u rad tenderske komisije,
4. O svim odlukama tenderskih komisija vodiće se zapisnik.

Na korupciju u javnim nabavkama ponekad se gleda kao na pojavu tipičnu samo za zemlje u razvoju, sa slabim vladama i loše plaćenim javnim službenicima. Poslednjih godina su i najrazvijenije zemlje pružile obilje dokaza da praksa korupcije u javnim nabavkama prijeti da postane sastavni deo njihovog načina poslovanja. Korupcija u nabavci roba i usluga ne zavisi samo od kupca u čijim je rukama novac. Inicijativa lako može da potekne i od ponuđača ili njihovih opunomoćenika koji šalju ponude i pre nego što su tražene. U oba ova slučaja pravo pitanje je, naravno, šta se može učiniti da bi se korupcija spriječila.

## **1. NAČELA ZA POŠTENE I EFIKASNE JAVNE NABAVKE**

**Nabavljanje roba i usluga treba da bude ekonomično.** Ono treba da rezultira najboljim kvalitetom roba i usluga za plaćenu cenu, odnosno najnižom cenom za prihvatljivi kvalitet roba i usluga, dakle, ne nužno roba ponuđena po

najnižoj ceni i ne nužno ponuđena roba sa najboljim svojstvima, već najbolja kombinacija cijene i kvaliteta, posmatrano iz ugla potreba naručioca. "Vrijednost" je obično "procjenjeni utrošak", što znači da se dodatni činioci kao što su troškovi rada, dostupnost rezervnih delova i mogućnosti za servisiranje razmatraju pri odlučivanju o ponudama. Odluke o prihvatanju najbolje ponude treba da budu donjete pošteno i nepristrasno. Javni fondovi ne treba da služe za sticanje koristi privilegovanih, standardi i specifikacije koji se traže od ponuđača ne smiju biti postavljeni na diskriminatorski način, izbor između ponuđača treba izvršiti na osnovu njihovih kvalifikacija i vrijednosti njihovih ponuda, treba uspostaviti jednak tretman prema svim ponuđačima u pogledu rokova za slanje ponuda i rada sa poverljivim podacima. Proces treba da bude transparentan. Pozivi za nabavku roba i usluga, pravila procedure i kriterijumi za donošenje odluka treba da su lako dostupni svim potencijalnim ponuđačima, poželjno je da se najbolji ponuđači biraju na javnom tenderu, otvaranje ponuda treba da bude javno, sve odluke treba da budu obrazložene u zapisniku.

**Procedura javnih nabavke treba da bude efikasna.** Pravila procedure treba da budu u skladu sa vrijednošću i složenošću predmeta nabavke, postupci za nabavke male vrijednosti treba da budu jednostavniji i brži, kako vrijednost nabavke i složenost zahtjeva koji se pred ponuđače stavljaju rastu, duži rokovi i više dobro osmišljenih pravila će biti neophodni da bi se obezbedilo poštovanje ovih načela. U procesu donošenja odluka za velike nabavke možda će biti nužno da se obezbjedi i učešće posebnih tijela koja će dodatno razmatrati sve bitne činjenice u nadzornom procesu, ali treba težiti ka tome da birokratske intervencije budu svedene na minimum. Odgovornost je od suštinskog značaja. Proceduru treba da odlikuju pouzdanost i sistematičnost. Zapisnici treba da sadrže objašnjenja i razloge koji opravdavaju sve donjete odluke i korake koji su na osnovu njih preduzeti. Zbog toga zapisnici treba da budu vođeni i čuvani sa posebnom pažnjom.

Pokazani stručnost i integritet pri javnim nabavkama ohrabruju ponuđače da daju najbolje ponude, što dalje vodi ka ostvarenju još povoljnijih nabavki u budućnosti. Naručioci koji ne uspeju da dostignu visoke standarde odgovornosti i poštenja u sprovođenju nabavki brzo izbijaju na glas kao loši i nepouzdana poslovni partneri.

Kada projekat finansiraju međuna rodne finansijske institucije, obično se postavljaju i dodatni zahtevi:

- Jednake šanse treba da budu pružene ponuđačima iz raznih zemalja, a često se naglašava da šansu moraju da imaju ponuđači iz zemlje donatora,
- Domaći ponuđači ponekad uživa ju početnu prednost nad ostalima, obično izraženu u procentima (po Svetskoj banci: 15% za nabavke roba i 7,5% za nabavke radova), ova činjenica se obično navodi u oglasu koji daje naručilac,

- Često se postavlja zahtev da po nudači dokažu svoju kvalifikaciju (objašnjeno u tekstu),
- Kada se traže konsultanti, obično se sačinjava kratka lista onih ko ji se pozivaju da daju ponude (listu priprema naručilac, a ne finansijer). Na taj način se izbegavaju troškovi pripreme mnogih konsultanata kada samo jedan može da dobije posao, kratka lista mora u svakom slučaju da bude geografski raznovrsna (ne više od dve ponude iz jedne zemlje), mogu da se predvide podsticaji za strane konsultantske kuće za slučaj da uključe i saveznike iz zemlje domaćina, bar za deo poslova, takođe se ponekad podstiče zajedničko konkurisanje stranih i lokalnih savjetodavnih firmi.

Kada Ujedinjene nacije finansiraju projekat, kupac je, u većini slučajeva, sama organizacija Ujedinjenih nacija. Iako Ujedinjene nacije u principu primenjuju standarde za nabavku roba i usluga slične onima koji su prethodno opisani, one čine posebne napore da isporučioци budu iz zemalja donatora koje su do tada imale nesrazmjerno mali udeo u nabavkama te organizacije ili iz zemalja u kojima Ujedinjene nacije imaju velike iznose nekonvertibilnih sredstava. S jedne strane, postoje principi čija primjena ima smisla s tačke gledišta ma kog naručioца, sa druge, postoje i posebni zahtevi kojima se rukovode finansijske institucije (naročito multilateralne banke za razvoj) prilikom nabavki koje se finansiraju iz njihovih zajmova i kredita.

Jasno je da mito i korupcija ne moraju nužno da prate sklapanje poslova.

Iskustvo pokazuje da mnogo toga može da se uradi na zaustavljanju korupcije u postupku nabavki ako postoje želja i volja da se tako i uradi. Da bismo razumjeli što bolje kako se treba obračunavati sa korupcijom pri nabavljanju roba i usluga, dobro je najprije znati kako se ona sprovodi<sup>4</sup>.

## **2. KAKO KORUPCIJA KVARI PROCES NABAVKE?**

U svakoj nabavci postoje najmanje dvije strane. Svaka od njih na mnogo načina može da pokvari (korumpira) proces nabavke u svakoj njegovoj fazi.

Prije nego što odluči sa kim će da sklopi ugovor, naručilac može da:

- specifikaciju tražene robe ili usluga napravi tako da one odgovaraju određenom ponuđaču,
- neda potpune podatke o uslovima nabavke,
- preduzme neposredne pregovore samo sa jednim ponuđačem tvrdeći da zbog hitnosti ne može da sprovede tender,
- prekrši pravilo o poverljivosti ponuda (otvori prispjelu ponudu prije roka),

<sup>4</sup> Lista za proveru koju je pripremila Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije Hong Konga nalazi se na Internetu [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

- onemogućiti učesnike potencijalnim ponuđačima postavljajući neprikladne kvalifikacione uslove,
- uzme mito.

U isto vreme, davalac ponude može da:

- radi u dosluhu sa naručiocem da bi odredio cenu ponude,
- potpomaže kreiranje diskriminatorских tehničkih standarda,
- utiče na rad članova komisije koja ocenjuje ponude,
- ponudi mito.

Najneposredniji način da se nabavka dodeli željenoj strani je sprovođenje nabavke putem neposrednog pogađanja, bez ikakvog tendera. Čak i tamo gdje su sistemi nabavki zasnovani na postojanju javnih tendera, obično postoje izuzetne situacije kada je dozvoljeno direktno pregovaranje u slučajevima izuzetne hitnosti usled prirodnih katastrofa, kada je nacionalna bezbednost dovedena u pitanje, kada već postoji ugovor o nabavci pa se traže dodatne isporuke, ili kada postoji samo jedan dobavljač koji može da zadovolji specifične potrebe naručioca<sup>5</sup>.

Naravno, nisu svi ugovori o nabavci koji su zaključeni neposrednim pregovaranjem plod korupcije. U nekim slučajevima neposredno pregovaranje može da bude dobro rešenje. Međutim, ukoliko se tvrdi da za postupak neposrednog pregovaranja postoje opravdani razlozi, a njih u stvari nema, obično je razlog tome potencijalna korupcija.

Čak i ako postoji nadmetanje ponuđača, još uvek je moguće favorizovati nekog od njih. Što manji broj ponuđača zna uslove tendera, konkurencija se smanjuje a izgledi da dobije favorizovana strana se poboljšavaju. Jedan od načina je objavljivanje oglasa sa pozivom na tender u najmanjem i najnečitanijem glasilu koje zadovoljava zahteve oglašavanja, uz nadu da ih niko neće vidjeti. Oni koji su u dosluhu sa naručiocem, naravno, dobijaju informaciju iz prve ruke.

Konkurencija ponuđača može dalje da se ograničava uspostavljanjem neprikladnih ili nepotrebnih zahteva za prekvalifikacijom, a potom da se dopusti jedino probranim firmama da daju ponudu. Treba naglasiti da pretkvalifikacioni postupak, ukoliko se sprovede na korektan način, postaje savršeno prikladan postupak koji obezbeđuje da se pojave ponuđači koji imaju pravo iskustvo i sposobnosti da odgovore potrebama naručioca. Međutim, ako su standardi i kriterijumi za kvalifikaciju proizvoljni i nekorektno određeni, oni postaju mehanizam za isključivanje konkurentnih ali neželjenih ponuđača.

---

5 Npr. jedini proizvođač određene opreme, jedini dobavljač koji ima dovoljno robe da zadovolji hitnu narudžbinu, i slično.

Neželjeni ali uporni koji uspiju da savladaju ove prepreke još uvek mogu da se uspešno eliminišu prilagođavanjem specifikacija tako da odgovaraju određenom ponuđaču. Stavljanje u oglas imena ponuđača ili određenog modela koji samo taj ponuđač proizvodi suviše je očigledno, ali se isti rezultat može postići uključivanjem u zahtjeve specifičnih dimenzija, svojstava i karakteristika dizajna koje udovoljava samo favorizovani ponuđač. Nemogućnost konkurenata da obezbede tražene karakteristike, koje obično nemaju nikakve veze sa kvalitetom koji je naručiocu neophodan, dovodi do odbijanja njihovih ponuda kao "neodgovarajućih".

Nadmetanje ponuđača će zaista postojati samo ako se sačuva tajnost prispelih ponuda do isteka roka koji je određen za njihovo otvaranje. Jednostavan način da se predodredi ishod tendera je da naručilac prekrši ovo pravilo, da otvori prispele ponude prije isteka roka za podnošenje ponuda i da otkrije ponudene cene željenom dobavljaču kako bi ovaj dao najmanju. Ovaj mehanizam je jednostavan, a funkcioniše naročito dobro ako ponuđačima nije dozvoljeno da budu prisutni kada se ponude otvaraju.

Poslednja prilika da se preokrene rezultat tendera u korist željenog ponuđača pruža se u fazi procjene ponuda i njihovog upoređivanja. U toj fazi postupka ispravno bi bilo načiniti objektivnu analizu svake ponude, ocjeniti koliko one zadovoljavaju uslove zadate u tenderskoj dokumentaciji i odrediti koja je među njima na osnovu propisanih kriterijuma najbolja. Kada postoji namjera da se ugovor o nabavci zaključi sa određenim ponuđačem, proces procjene (evaluacije) nudi gotovo neograničeni broj mogućnosti: ako je nužno i ako nije onemogućeno da se tako radi, članovi komisije mogu da izmisle cijeli repertoar novih kriterijuma za odlučivanje šta je "najbolje" i da ih zatim na arbitraran način primjene da bi se dobio željeni rezultat. U tom poslu im od pomoći mogu biti namjerno nejasno sročeni uslovi koje treba zadovoljiti da bi se ponuda smatrala prihvatljivom.

Tehnike kojima se narušava proces nabavki ovde su prikazane samo u kratkim crtama. Bilo bi pogrešno misliti da su uvek kupci strana koja je "grehnija" u ovom poslu, često su prodavci roba i usluga ti koji pokušavaju da ih "iskvare", pa u tome i uspiju ako kupci ne pruže dostojan otpor.

Prodavci mogu da ohrabre kupce da mitom i drugim podsticajima preduzmu neku od prethodno opisanih radnji. Uz to, oni mogu da budu u dogovoru sa drugim ponuđačima da bi odlučili ko će od njih da dobije posao i da posedu cijene svojih ponuda tako da dogovoreni pobjednik dobije posao, a dogovoreni gubitnik nadoknadu za učestvovanje u lažiranju. Ovakva prevara, ako se mudro izvede, može da ostane neotkrivena od strane kupca, čak da ni sumnju ne probudi, osim ako se često ne ponavlja. Pa čak i kada se sumnja pojavi, prevara će se teško dokazati i krivci će ostati nekažnjeni. Priča se ne završava

odlukom o tome s kim će ugovor biti zaključen, mada je to faza za koju se najčešće sumnja da je povezana sa korupcijom. Najozbiljniji i najskuplji oblici korupcije mogu da usljede posle, tokom sprovođenja ugovora.

To se događa onda kada kupac roba ili usluga:

- ne uspije da izdejstvuje zadovoljenje traženih standarda u pogledu kvaliteta, količine itd.,
- upotrijebi dobijenu robu za preprodaju ili u privatne svrhe svojih rukovodilaca,
- rukovodilac u firmi-kupcu (ili državnoj instituciji) zahteva od dobavljača neku privatnu korist (putovanja, školovanje dece, poklone).

Beskrupulozni ugovarač ili dobavljač može da:

- falsifikuje sertifikate o kvalitetu roba i slično,
- navede višu ili nižu vrednost fakture,
- podmiti one koji su zaduženi za kontrolu sprovođenja ugovora.

Kad ponuđači daju mito ili u ponudi navedu nerealno niske cene u cilju dobijanja posla, nadaju se da će te troškove naplatiti tokom realizacije ugovora. Da bi korupcija uspjela, neophodno je da postoje bilo aktivna saradnja bilo nemar u izvršavanju dužnosti druge strane. Beskrupulozni snabdevači mogu vremenom da proizvode koje isporučuju zamjene proizvodima nižeg kvaliteta od prvobitno ponuđenih. Oni mogu da falsifikuju količinu isporučene robe ili usluga pri podnošenju zahteva za isplatu i da podmite još više one koji nadziru sprovođenje ugovora da bi im i ubuduće gledali kroz prste<sup>6</sup>.

### 3. PRIHVATANJE POKLONA

Mito može imati oblik “poklona”, a “poklon” može da se pojavi u najrazličitijim oblicima besplatan ručak, karta za sportski događaj, sat “rolex”, dionice kompanije, ljetovanje u inostranstvu, možda školarina za dijete. Neki pokloni su prihvatljivi, neki ne<sup>7</sup>. U razvijenom svijetu raširena je praksa organizovanja prijema i događaja na kojima službenici koji su zaduženi za nabavke, bez obzira na to da li su iz privatnog ili javnog sektora, uživaju gostoprimstvo koje ne mogu da uzvrate. Izgleda da organizatori takvih događaja misle da im se ta praksa isplati kao vid čuvanja dobrih odnosa sa postojećim kupcima i privlačenja novih. Da li je to korupcija?

---

<sup>6</sup> Dosluh i uzvratna davanja na međunarodnim nadmetanjima opisani su u delu Roberta Klitgaarda, *Controlling Corruption* (University of California Press, 1988), str.136 i dalje.

<sup>7</sup> Grupi građevinskih preduzimača u poverenju je upućeno pitanje kako u stvari podmićuju službenike zadužene za planiranje upotrebe zemljišta. “Jednostavno ih pozovemo na ručak”, rekli su oni. “Ako su tako glupi da prihvate poziv od ljudi zainteresovanih za njihove usluge, sigurno je da će prihvatiti i mito.”

Odgovori se mogu razlikovati. Procjena takve prakse može da krene od pitanja da li su pretpostavljeni u mogućnosti da nadziru ponašanje svojih službenika zaduženih za sprovođenje nabavki ili ne. Takođe je važno da li postoji obaveza da se službenici izuzmu iz odlučivanja o nabavkama u budućim situacijama kada se firme sa kojima su u vezi mogu pojaviti kao ponuđači. Isto tako, značajno je da li sve firme koje bi mogle da se nađu u konkurenciji za dobijanje posla deluju na sličan način, tako da se ne stvara obaveza kod službenika da dâ prednost nekoj od njih. Dalje, zavisno od običaja u društvu, očekivani i uobičajeni nivo gostoljubivosti iz kojeg ne proizlaze nikakve obaveze veoma se razlikuje<sup>8</sup>. Ono što je očigledno neprihvatljivo su pokloni poput odmora sa potpuno plaćenim troškovima za službenika zaduženog za nabavke i njegovu suprugu<sup>9</sup>. Manje očigledne su “nepristojne” ponude poput plaćenih ručkova ili obezbeđivanja karti za muzičke festivale, prihvatanje naoko beznačajnih poklona i besplatnih usluga može vremenom da dovede službenika do situacije u kojoj on nesvesno biva uhvaćen u zamku darodavca.

Linija razgraničenja bi mogla da se postavi onda kada poklon nameće primaocu obaveze prema poklonodavcu. Situacija se razlikuje od jednog do drugog društva, ali se obično definiše vrijednošću poklona bilo da je reč o materijalnom dobru ili gostoljubivosti koju službenik mora da prijavi ukoliko ona premašuje propisani iznos. Pokušaji da se razlika napravi između “onoga što je učinjeno službeniku kao ličnosti” i “službeniku s obzirom na funkciju koju vrši” obično dovode do besplodnih sporova i zato je najbolje izbjegavati ih<sup>10</sup>.

#### 4. ZAPOSLENJE POSLE NAPUŠTANJA DRŽAVNE SLUŽBE

Jedna od ključnih oblasti korupcije i ona koja sve više postaje razlog za brigu jeste praksa korporacija da javnim službenicima sa kojima su poslovali dok su bili u državnoj službi nude zaposlenje kod njih nakon napuštanja službe<sup>11</sup>.

Razume se da su pravila koja regulišu zaposlenje nakon napuštanja državne službe važna. Međutim, nije ni praktično ni logično insistirati da se javnim službenicima zabrani angažovanje u privredi po napuštanju službe. U isto vreme, čitava mreža korupcije može da bude ispletana od strane spoljnih dobavljača ne samo podmićivanjem u novcu i skupim odmorima u inostranstvu već i obećanjima službenicima da ih čeka unosno zaposlenje po odlasku u penziju.

8 Otvoreno je pitanje da li se tradicionalna razmena poklona sme i dalje vršiti.

9 Takve odmorne je, na primer, ranih devedesetih dobilo osoblje zaduženo za nabavke u britanskom ministarstvu odbrane. Odmori su bili toliko skupi da bi službenici o njima inače mogli samo da sanjaju.

10 Pravila o poklonima se mogu naći na Internetu, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

11 Pravila o sukobu interesa i o zapošljavanju po napuštanju službe u Kanadi nalaze se na Internetu, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

Za svakog državnog činovnika koji ima bogato radno iskustvo, ali manje nego zadovoljavajuću penziju veliki je izazov da prihvati zaposlenje kod firmi sa kojima je saradivao dok je bio u službi. Ponekad nema ničeg lošeg u takvim sporazumima. Uistinu, može biti konstruktivno i korisno obezbediti da njihovo za društvo vredno iskustvo ne propadne. U takvoj situaciji se, međutim, lako dešavaju zloupotrebe. Na primer, službenik koji napušta državnu službu može da ponese sa sobom i poverljive informacije o strategiji za vođenje pregovora sa konkurentima njegovog budućeg poslodavca. U tom slučaju, neograničena mogućnost zaposlenja javnih službenika nakon napuštanja državne službe ne koristi ni javnom interesu ni privatnom sektoru.

Obećanje zaposlenja nakon penzionisanja mogu, takođe, koristiti beskrupulozni poslovni ljudi kao "slatku pilulu" da bi sklopili ugovor o nabavci, to obećanje se neće videti kada nadzorne službe budu kontrolisale prihode i imovinu službenika. Mada nije ni pošteno ni poželjno da se stavi apsolutna zabrana na zapošljavanje nakon odlaska iz službe, prihvatanje nekih poslova očigledno škodi javnom interesu<sup>12</sup>. Na primer, ako javni službenik na visokom položaju napusti službu dok se još uvek vode pregovori za projekte velikih javnih radova, ne bi bilo korektno da takva osoba odmah preuzme novi posao kod neke od kompanija koje bi mogle da se u takvom poslu nađu u ulozi ponuđača.

## 5. KAKO SE BORITI PROTIV KORUPCIJE U NABAVKAMA?

Najmoćnije sredstvo je izloženost pogledu javnosti. Mediji mogu da odigraju ključnu ulogu u skretanju pažnje javnosti na ovaj problem i stvaranju podrške za primenu mera usmerenih na borbu protiv korupcije. Ako javnosti budu predočeni svi neprijatni detalji slučaja korupcije ko je sve bio uključen, koliko je novca bilo u opticaju, koliko je korupcija naškodila budžetu i ako se stalno iznose novi slučajevi, teško je zamisliti da ljudi neće tražiti da se preduzmu reformski koraci. Vlade širom svijeta otkrivaju da poreski obveznici još uvek smatraju javne fondove svojim novcem i ne žele da vide da se taj novac uludo troši. Javnost postaje posebno nezadovoljna kada vidi da taj novac ide u džepove korumpiranih javnih službenika. Kad se raširi podrška za reformu sistema sprovođenja javnih nabavki, problem može da se rešava sa svih strana. Uobičajeno je da se reforma počne jačanjem zakonskog okvira, na primer donošenjem autoritativnog antikorupcijskog zakona sa propisanim efikasnim sankcijama. Jedan od najvećih anahronizama antikorupcijskih zakona kad su javne nabavke u pitanju je taj da mnoge države izričito zabranjuju podmićivanje kod kuće, ali čutke posmatraju ili čak nagrađuju podmićivanje u inostranstvu (pri-

---

12 Pravila o sukobu interesa i o zapošljavanju po napuštanju službe u Kanadi nalaze se na Internetu, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)



znavanjem poreskih olakšica na dato mito). U najboljem slučaju, ovakvo ponašanje se opravdava stavovima koji navode na pogrešan zaključak da je podmićivanje nužan uslov za uspešno poslovanje na međunarodnoj sceni, u najgorem slučaju, ono je izraz ciničnih i paternalističkih stavova o tome šta je dobro za druge. Od svih velikih sila jedino Sjedinjene Američke Države imaju Zakon protiv podmićivanja u inostranstvu (Foreign Corrupt Practices Act), koji izričito navodi da je podmićivanje stranog službenika u cilju dobijanja ili produženja posla krivično delo, kažnjivo po domaćim propisima bez obzira što je do njega došlo van granica Amerike. Konvencija OECD, usmerena na to da se kriminalizuje podmićivanje javnih službenika u stranim zemljama od strane međunarodnih korporacija, ima suštinski značaj u internacionalizovanju američkog pristupa ovom pitanju<sup>13</sup>.

Sledeći korak zakonodavca je uspostavljanje osnovnih principa koji moraju da budu poštovani prilikom javnih nabavki tako što će doneti dosledne zakone. Ovaj deo reforme može da poprimi razne oblike, ali je sve veća svest o prednosti jedinstvenog zakona o javnim nabavkama (Procurement Code), koji postavlja osnovne principe za javne nabavke i koji dopunjavaju u praksi detaljna unutrašnja pravila agencija zaduženih za sprovođenje nabavki.

Neke zemlje sakupljaju dobra pravila koja su se tokom godina razvila i kodifikuju ih, donoseći jedan opšti zakon<sup>14</sup>. Poslednjih godina su neke od najvećih multilateralnih razvojnih agencija podržale stvaranje propisa o javnim nabavkama u zemljama u kojima ulažu novac i pomogle uspostavljanje organa koji će takve propise da primjenjuju. Godinama unazad mnoge finansijske institucije su same razvijale smjernice za sprovođenje javnih nabavki, kojih su oni koji su od njih pozajmljivali novac morali da se pridržavaju prilikom trošenja pozajmljenog novca. Te smjernice imale su u stvarnosti značajnu ulogu prilikom oblikovanja standarda za sprovođenje javnih nabavki koji su danas široko prihvaćeni na međunarodnom nivou. Nažalost, pravila koja su obavezna da se primjenjuju kada novac potiče iz zajmova međunarodnih finansijskih institucija ne mogu da spreče korupciju pri nabavkama koje se finansiraju iz drugih izvora. Nedavno su ove finansijske institucije shvatile da je u zajedničkom interesu za njih i zemlje članice da postoje propisi na nivou pojedinih država koji bi bili otelotvorenje razvijenih standarda i koji bi se primenjivali na sve nabavke bez obzira na izvor sredstava. Međunarodne finansijske institucije su spremne da potpomognu ovakve inicijative u zemljama koje su voljne da preduzmu reformu procesa javnih nabavki, pružajući im finansijsku i tehničku pomoć pri obrazovanju organa koji će nabavke sprovoditi.

13 O ovom zakonu pisano je na veb-sajtu Transparency International: autor Fritz Heimann, Should Foreign Bribery be a Crime?

14 Modeli koje su razvili GATT/WTO, UNCITRAL i EU mogu da posluže za početak. Takođe postoji i više zakona koje su donele pojedine države.

## 5.1. Transparentnost postupka javnih nabavki

Kada postoji zakonski okvir, narednu branu korupciji predstavlja uspostavljanje niza otvorenih i transparentnih postupaka javnih nabavki, kao i stvaranje dobrih običaja u tom postupku. Niko još nije našao bolji odgovor na korupciju pri javnim nabavkama od obezbjeđenja da odabir ponuđača bude izvršen u uslovima pravog nadmetanja među njima.

Složenost ili jednostavnost svakog postupka zavisice od vrijednosti i prirode roba i usluga koje se nabavljaju, ali osnove su slične u svim slučajevima:

- opisati jasno i pošteno šta je predmet nabavke,
- objaviti uslove koje ponuđači moraju da ispune,
- uspostaviti poštene kriterijume za donošenje odluke o najboljoj ponudi,
- primiti ponude svih ponuđača,
- uporediti ponude i odrediti koja je najbolja prema unapred određenim pravilima za izbor,
- dodjeliti ugovor izabranom ponuđaču bez zahtjeva za smanjenjem cijene ili drugih promjena u do bitnoj ponudi.

Za male nabavke dobavljači mogu biti izabrani vrlo jednostavnim postupcima koji slede navedene principe. Kada se, međutim, sprovode veće nabavke, treba ispoštovati formalnu tendersku proceduru koja podrazumeva brižljivo pripremljene specifikacije, uputstva za potencijalne ponuđače i uslove koje će izabrani ponuđač morati da ispuni, i to sve pripremljeno kao komplet dokumenata (tenderska dokumentacija) koji se obično prodaje zainteresovanim stranama. Ponekad su potrebni meseci da bi se pripremila tenderska dokumentacija, a i potencijalnim ponuđačima je potrebno dosta vremena da pripreme svoje ponude, i najzad, potrebno je vreme da se ponude ocene i međusobno uporede. Sve ove procedure mogu da potraju i po pola godine, pa i duže. Kada se nabavke planiraju, treba voditi računa o tome da se čitava procedura preduzme na vrijeme kako bi se obezbjedilo da potrebna roba i usluge stignu na vrijeme.

### • Otvaranje ponuda

Jedan od načina da se obezbjedi transparentan i pošten proces javnih nabavki jeste da se ponude otvaraju u za to određeno vrijeme, na određenom mjestu i u prisustvu svih učesnika tendera ili njihovih predstavnika. Takvo javno otvaranje ponuda, gdje svako može da čuje ko je sve podnio ponude i koje su cijene drugih ponuda, smanjuje rizik da će poverljive informacije jedne strane biti prosljeđene drugoj, da će se preko neke od ponuda preći bez razmatranja, da će ponude biti mjenjane ili da će se njima na drugi način manipulirati. U nekim zemljama se vlasti opiru ovom vidu javnog otvaranja ponuda navodeći da se isti efekti mogu postići tako što ponude otvara komisija

koju je zvanično imenovao kupac, ali bez prisustva ponuđača. Jasno je da ovakva praksa ne garantuje postizanje efekta kojem se teži kada se ponude javno otvaraju, pogotovo od kada je rašireno vjerovanje da su naručiocu često kumpirani.

#### • **Procenjivanje ponuda**

Procenjivanje ponuda je jedan od najtežih koraka u procesu nabavki ukoliko se želi da se one sprovedu korektno i nepristrasno, a istovremeno pruža najviše mogućnosti za manipulaciju ako se želi da konačna odluka ide u korist određenog ponuđača. Oni koji ponude procenjuju mogu da odbace neželjene ponude zbog nevažnih proceduralnih pitanja, ako je nešto na ponudi brisano, ako neka strana nije parafirana, ili zbog odstupanja u vezi sa specifikacijama za koje komisija odluči da su značajne. Nakon što ponude pregledaju, članovi komisije mogu da iznenada "otkriju", ako ih niko u tome ne spreči, da ima novih tačaka koje bi trebalo da se uzmu u razmatranje pri odabiru najbolje ponude. I sami kriterijumi po kojima se vrši procenjivanje ponuda mogu da budu propisani tako da omogućavaju subjektivnost pri procenjivanju, pa onima koji vrše procenjivanje nije teško da naprave kakav god žele rezultat. Sve nas ovo upućuje na neophodnost da kriterijumi za procenjivanje ponuda budu jasno i detaljno navedeni u tenderskoj dokumentaciji i da se obezbjedi da nepristrasno tijelo zaduženo za kontrolu može da provjeri razložnost odluka komisije. Ako kriterijumi nisu bili dovoljno jasno navedeni, ponuđači treba da imaju priliku da stave prigovor na sprovođenje postupka, što omogućava zaštitu od zloupotreba tenderske komisije, u drugom opisanom slučaju, dodatno se osigurava pravilno procenjivanje od strane komisije.

#### • **Davanje odobrenja**

Princip da organi koji vrše provjere i reviziju budu nezavisni je široko prihvaćen kao način za otkrivanje i ispravljanje grešaka ili manipulacija i ima važno mjesto u procesu javnih nabavki. Na nesreću, on se koristi i za stvaranje novih prilika za korupciju. Posebno se ova pojava vezuje za delegiranje nadležnosti za odobrenje ugovora. Obrazloženje je ubedljivo: na nižim nivoima vlasti donose se odluke o veoma malim nabavkama, ali na višim nivoima sve nabavke moraju da budu razmatrane i odobrene. Što je veća vrednost ugovora koji treba da se sklopi, to je hijerarhijski viši organ koji takvu odluku treba da odobri. Na primer, kupovinu stola može da odobri službenik zadužen za nabavke, nabavku kompjutera treba da odobri direktor, gradnju puta odobrava ministar, a gradnju brane možda mora da odobri predsednik. U nekim zemljama i u nekim organizacijama ovaj sistem funkcioniše bez ikakvih problema. U drugima, gdje je dobijanje posla sa državom glavni način sticanja bogatstva, ova hijerarhija znači da se na svakoj višoj instanci vlasti traži sve

veće i veće mito. Slučajno, to ujedno znači da što je veća vrednost nabavke, to se duže čeka na izdavanje odobrenja. Sve nam ovo ukazuje na sledeći bitan momenat u smanjivanju korupcije u procesu javnih nabavki: postojanje dobro obučenog, stručnog i poštenog tijela koje treba da sprovede taj proces. Da bi se osnovalo takvo tijelo, neophodno je uložiti napor na duge staze koji nikada u potpunosti ne prestaje. Potrebni su stalni programi obuke i doobuke, potrebno je da postoji sigurnost javnih službenika da neće izgubiti posao ako bude bio izabran ponuđač koji nije bio "favorit", i nadoknada, visoka barem toliko da javni službenik ne dođe u situaciju da prima mito da bi mu porodica preživjela. Ako se osoblje zaduženo za nabavke osposobi da bude stručno, a postoje mnoga mjesta na kojima se sa tim uspjelo, dugi niz onih koji treba da odobre nabavke i u tome odugovlače može da bude sveden na minimum.

#### • Nezavisne provjere i revizije

Ima zemalja u kojima je propisani broj provjera i revizija toliko da je cjeli sistem praktično paralisano. U nekim zemljama to ide dotle da je skoro nemoguće posao na tenderu za veliku nabavku dobiti za manje od dvije godine od slanja ponude. Ni sa takvom vrstom dugotrajnih provjera nije dobro funkcionisati, jer se može dovesti u pitanje proces rada. I revizije, i provjere moraju biti efiksne, i obavljati se na način da se sve funkcije obavljaju neometano.

#### • Dodatne reforme

Spisak radnji koje se ovde preporučuju je dugačak. Stvari su posmatrane iz šire vizure, bez ulaženja u pitanja kao što su tehnički detalji, standardizovanje tenderske dokumentacije, uprošćavanje procedura za posebne vrste nabavki i drugo. Program informisanja javnosti mora da se obrati svim stranama službenicima koji sprovode nabavke, mogućim ponuđačima, kao i opštoj javnosti.

Poruka mora da glasi:

- da je određena država, ili neki državni organ, jasno formulisala pravila za sprovođenje javnih nabavki i da ima namjeru da ih rigorozno primjenjuje,
- da će prekršioci biti gonjeni po zakonu,
- da će službenici umešani u korupciju biti otpušteni,
- da će ponuđači koji prekrše pravila biti kažnjeni novčano, možda i zatvorom, kao i da će biti isključeni iz budućih tendera stavljanjem na "crnu listu"<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Vlasti u EU mogu da isključe ugovarače koji su bili umešani u neprofesionalno ponašanje ili krivična dela pri poslovanju sa EU. Kompanija se može isključiti zbog pravosnažne presude koja se odnosi na njeno (ne)profesionalno ponašanje, ili ako vlasti EU mogu na drugi način da dokažu takvo ponašanje (član 29 Direktive o ugovorima javnih službi, EC 92/50). Iako ovo pravilo postoji već neko vreme, čini se da ga vlasti nerado koriste. Tri firme koje su 1993. imenovane na sudu kao davaoci mita u visini od 1,5 miliona funti službeniku ministarstva odbrane Velike Britanije nalazile su se na

Jasno je da nijedna od radnji koje su ovde predložene nije dovoljna sama po sebi da suzbije korupciju pri javnim nabavkama, koordinirani naponi na svim frontovima imaće, međutim, snažno dejstvo. Ako je antikorupcijski zakon usvojen, ako su propisane jasne i dokazane procedure, ako je stručnost javnih službenika uvećana obukom i ako je svima jasno da su vlasti rješene da izdejtstvuju poštnu proceduru doći će do promene. Svima treba da bude jasno da korupcija u javnim nabavkama neće biti tolerisana i da će krivci svakako biti kažnjeni. Iskustvo pokazuje da iako taj pristup možda neće sprečiti sve mogućnosti za korupciju pri javnim nabavkama, svakako će smanjiti problem. Nije neizbežno da nabavke budu rezultat korupcije. Ona može da bude suzbijena i tada je javni interes najveći dobitnik.

## **5.2. Provizija kao pokriće za korupciju**

Kako Džordž Mudi-Stjuart (George Moody-Stuart) jasno ističe, najproštije pokriće za korupciju u međunarodnom nabavljanju roba i usluga je provizija plaćena lokalnom zastupniku. Zadatak zastupnika je da posao privede kraju i za to ima dovoljno finansijskih sredstava, tako da korporacija koja je smještna negdje u razvijenom svijetu ne mora ni da zna više nego što je neophodno. Tako se stvara zid između korporacije koja podmićuje i korupcije, što omogućava rukovodstvu kompanije da izrazi iznenađenje i užasnutost kada neprijatni događaji izađu na površinu. Samostalnost u radu stvara zastupniku priliku da značajnu sumu koja preostane kada isplati sve "provizije" zadrži za sebe. Naravno, taj novac je bio namenjen za podmićivanje zvaničnika koji donose odluke, ali je teško utvrditi odgovornost zastupnika kada ovaj novac zadrži<sup>16</sup>. To dovodi do procvata prakse međusobnih uzvraćanja na svim mjestima, pri čemu službenici u stvari ostvaruju korist na račun svoje kompanije. Kada bi davanje provizije moglo da se učini transparentnim, bio bi to glavni udarac za ovu vrstu korupcije. Nedavno je parlament Nepala izveo jedan neuspješan pokušaj da izdejtstvuje obelodanjivanje izveštaja o međunarodnim nabavkama<sup>17</sup>. Mnogo su više obećavali naponi u Maleziji, Koreji, Kolumbiji, Argentini, Grčkoj i Italiji, gde je Transparency International razvijala pristup "ostrva integriteta". Ovaj pristup podrazumeva da se ponuđači

---

zvaničnoj listi ponuđača i dve godine kasnije (Times, 20. novembar 1995). Uz takvo prećutno pristajanje na ovakvo ponašanje, podmićivanje postaje investicija koja nije ni najmanje rizična. Agresivniji je pristup Svetske banke tom pitanju, gde se imena firmi stavljenih na crnu listu objavljuju na veb-sajtu.

16 Inženjeri angažovani kao konsultanti u Tanzaniji ubedeni su da su lokalni agenti glavni korisnici provizija i da mnogo manji iznos stvarno dolazi do službenika koji donose odluke nego što se misli u stranim kompanijama. Iz rasprava sa FACEIT (Front Against Corrupt Elements in Tanzania), avgust 1995.

17 Ministar finansija je informisao parlament Nepala da bi takav potez bio osporen odstrane Svetske banke i nekih zajmodavaca, tako da je predlog zakona povučen. Kada je TI protestovala kod Svetske banke, rečeno je da to nije bio savet koji je potekao iz vašingtonske kancelarije SB. S druge strane, nepalski zvaničnici su insistirali na tome da je takav savet stigao baš sa te adrese. TI Newsletter, septembar 1995, Kathmandu Post, 7. jun 1995, Savet sedišta Svetske banke kancelariji u Nepal, 27. februara 1995, kasnije je SB pružila mnogo više podrške ovakvim inicijativama.

na nekom projektu okupljaju i ohrabruju da pristupe paktu protiv podmićivanja, koji sklapaju sa vladom i sa drugim ponuđačima. Svaki ponuđač se obavezuje da neće plaćati mito i da će obznaniti visinu provizije koju je dao, dok se sa svoje strana vlasti obavezuju da će posvetiti posebne napore kako bi osigurali da proces nabavki ne bude umrljan korupcijom. Kada se odabere najbolja ponuda, ponuđači će se i dalje okupljati kako bi nadgledali sprovođenje ugovora i izgradili međusobno poverenje za buduće slične situacije.

Nezgode je stvorilo protivljenje nekih međunarodnih institucija koje se bave pozajmljivanjem novca stvaranju ad hoc sporazuma za posebne nabavke, navodeći da se pravila mogu menjati samo na opšti način. Ovo može da predstavlja teškoću u zemljama u kojima vlada ima teškoće u ubeđivanju parlamenta da podrži ozbiljne napore za suzbijanje korupcije, kao i u zemljama gde obaveza da se sporazum ispoštuje prevazilazi mogućnosti vladinih službi koje treba da ga sprovode, makar u početku. Kako god bilo, ovi problemi su u velikoj meri prevaziđeni tako što je pristupanje paktu protiv korupcije postalo dobrovoljno, što je naišlo na ohrabrujuću podršku firmi iz privatnog sektora koje su se pridružile paktu. Uistinu, ovo može biti bolji pristup. Početno praćenje ukazuje da ova novina djeluje i da služi značajnom smanjenju nivoa korupcije pri izboru ponuđača za nabavke velike vrijednosti<sup>18</sup>.

## **6. SEDAM NEUBJEDLJIVIH IZGOVORA ZA IZBJEGAVANJE BORBE SA KORUPCIJOM:**

### **Izgovor 1**

“Korupcije ima svuda. Ima je u Japanu, ima je u Holandiji, ima je u Sjedinjenim Državama. Ništa se ne može učiniti sa jednom tako endemskom pojavom.” Ali, pogledajte recimo zdravstvo. I bolesti ima svuda, pa ipak niko ne kaže da zbog toga treba smanjiti napore usmjerene na sprečavanje i liječenje bolesti. Poput bolesti, i kod korupcije imamo velike razlike u stepenu i tipovima, a mjere za prevenciju i suzbijanje korupcije itekako mogu imati efekta.

### **Izgovor 2**

“Korupcija postoji oduvijek. Poput grijeha, ona je u ljudskoj prirodi i tu se ništa ne može učiniti.” I u ovom slučaju imamo opasku koja je tačna ali ključak nije valjan. To što grijeh postoji ne znači da svi grijesimo u istoj mjeri. Isto važi i za korupciju. Možemo ograničiti prilike za korupciju, čak i ako je poriv ka korupciji vječan.

---

<sup>18</sup> Detaljne napomene o procesu, kao i dokumentacija koja je korišćena mogu se naći na Internetu, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

### **Izgovor 3**

“Poimanje korupcije je nejasno i kulturno je određeno. U nekim kulturama, postupci koji nama smetaju ne smatraju se korupcijom. Borba protiv korupcije miriše na kulturni imperijalizam.” Kao što je Džon T. Nunan u svojoj maestralnoj knjizi pokazao, nijedna kultura ne odobrava mito. Antropološke studije ukazuju da ljudi itekako umiju da razlikuju mito od poklona i da osuđuju mito. Oblici korupcije o kojima se govori u ovoj knjizi smatraju se protivzakonitim u svim gradovima svijeta.

### **Izgovor 4**

“Čišćenje našeg društva od korupcije zahtijevalo bi sveukupnu promjenu stavova i vrijednosti. To se može desiti tek nakon... (polemičar može da izabere: sto godina edukacije, istinske proleterske revolucije, hrišćanske ili muslimanske obnove države i tako dalje). Sve manje od toga bilo bi uzaludno.” Efekti moralizatorskih kampanja u praksi nisu ohrabrujući. Za gradske menadžere važnije su dvije stvari. Prvo, planiranje i sprovođenje tako velikih društvenih promjena nije u njihovom opisu posla. A drugo, u međuvremenu, postoje načini kako da se zatvore rupe u zakonu, donesu razne podsticajne i preventivne mjere, poveća odgovornost i konkurencija i utvrde bolja pravila igre.

### **Izgovor 5**

“U mnogim državama korupcija ne nanosi nikakvu štetu. Ona podmazuje točkove napretka ekonomije i održava politički sistem.” Tačno je da korupcija u nekim slučajevima pomaže održavanju ravnoteže. Ali, mnogo je bolje ako se ta ravnoteža održava uz manje korupcije. Tvrdnje da mito i korupcija imaju svoju funkciju u nekom sistemu nikako ne znači da su te pojave generalno poželjne.

### **Izgovor 6**

“Ne može se ništa učiniti ako su neki čovjek ili žena na vrhu korumpirani, ili ako je korupcija systemska.” Borba protiv korupcije će biti uspješnija ako su lideri pošteni a korupcija sporadična, a ne uobičajena pojava. Priče o uspješnoj borbi protiv korupcije, međutim, pokazuju da systemska unapređenja mogu smanjiti mogućnosti za sve, čak i političke snage, da ubiraju korist od korupcije. Systemska korupcija se može smanjiti.

### **Izgovor 7**

“Briga zbog korupcije je nepotrebna. Sa slobodnim tržištem i višestranačkom demokratijom, korupcije će postepeno nestati.” Demokratija i tržišna privreda jačaju konkurenciju i odgovornost, čime se smanjuje korupcija. U toku tranzicije, međutim, može doći do porasta korupcije. U stabilnim demokra-

tijama, korupcija predstavlja hroničnu prijetnju kad je u pitanju pružanje mnogih javnih usluga na koje država tradicionalno ima monopol (pravosuđe, na primjer).

## LITERATURA:

1. "Nairobi's water is rationed in drought", Daily Telegraph, 13. jul 2000.
2. Opšti sporazum o tarifama i trgovini (GATT), Sporazum o vladinim nabavkama (Agreement on Government Procurement), 1988, Komisija UN za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL),
3. Model zakona o nabavkama roba, radova i usluga (Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services), 1994, Svetska banka,
4. Smernice za nabavke po kreditima IBRD i IDA (Guidelines for Procurement Under IBRD Loans and IDA Credits), 1995,
5. Službeni bilten Evropske zajednice, Direktive o nabavkama, Međunarodni trgovinski centar (International Trade Centre UNCTAD/GATT),
6. Unapređenje sistema javnih nabavki (Improving Public Procurement Systems), 1993. Detaljne napomene o procesu, kao i dokumentacija koja je korišćena mogu se naći na Internetu, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
7. O ovom zakonu pisano je na veb- sajtu Transparency International: autor Fritz Heimann, Should Foreign Bribery be a Crime?
8. Modeli koje su razvili GATT/ WTO, UNCITRAL i EU mogu da posluže za početak. Takođe po stoji i više zakona koje su donele pojedine države. Pravila o sukobu interesa i o zapošljavanju po napuštanju službe u Kanadi nalaze se na Internetu, [www.transparency.org](http://www.transparency.org) Pravila o poklonima se mogu naći na Internetu, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
9. Dosluh i uzvratna davanja na međunarodnim nadmetanjima opisani su u delu Roberta Klit gaarda, Controlling Corruption (University of California Press, 1988), str.136 i dalje. Lista za proveru koju je pripremila Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije Hong Konga nalazi se na Internetu [www.transparency.org](http://www.transparency.org)