
U P R A V A



Fakultet za upravu

Sarajevo

IMPRESUM

Izdavač

Fakultet za upravu u Sarajevu
pridružena članica
Univerziteta u Sarajevu

Adresa

Ul. Igmanska 40 A, 71 320 Vogošća,
SARAJEVO

Za izdavača

Prof. dr Nezir Krčalo, dekan

Glavni urednik

Prof. dr Lada Sadiković

Redakcija

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

Sekretar redakcije

Jasmina Jamak

Naslovna strana

Jesenko Bajraktarević, CCNA

DTP i Štampa

„Štamparija Fojnica“ D.D. Fojnica

Tiraž

300

ISSN

Textstovi objavljeni u časopisu “Uprava” referiraju se u: EBSCO publishing,
CEEOL (Central European Online Library) i Research Bible bazi podataka..

SADRŽAJ

Emir Operta

Mehmedalija Hadžović

INICIJATIVE ZA RAZVOJ MIKROKREDITIRANJA U EVROPSKOJ UNIJI	5
<i>MICROFINANCE INITIATIVES IN THE EUROPEAN UNION</i>	5

Zenaid Delmo

Amel Delić

MATERIJALNA I PROCESNA ZAKONITOST POJEDINAČNIH UPRAVNIH AKATA U CILJU ZAŠTITE PRAVNOG PORETKA DRŽAVE	19
<i>SUBSTANTIVE AND PROCEDURAL LEGALITY OF INDIVIDUAL ADMINISTRATIVE ACTS IN ORDER TO PROTECT THE STATE LEGAL ORDER</i>	19

Velma Pijalović

Đevad Šašić

JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA U ZDRAVSTVU	41
<i>PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN HEALTH</i>	41

Amina Hadžibegić-Bicciato

ETNOLINGVISTIKA I FILOZOFIJA O JEZIKU I JEZIČKOJ ARGUMENTACIJI U PRAVU ('GUBLJENJE U PREVODU')	65
<i>ETHNOLINGUISTICS AND PHILOSOPHY ON LANGUAGE AND LANGUAGE ARGUMENTATION IN LAW ('LOST IN TRANSLATION')</i>	65

Atanas Kozarev

Slobodanka Todoroska-Gjurčevska

Lidija Naumovska

ULOGA I ZNAČAJ PARLAMENTARNOG INSTITUTA U RAZVOJU PARLAMENTARIZMA, SA POSEBNIM OSVRTOM NA REPUBLIKU MAKEDONIJU	77
--	----

*THE ROLE AND IMPORTANCE OF THE PARLIAMENTARY INSTITUTE IN
THE DEVELOPMENT OF PARLIAMENTARISM WITH A SPECIAL FOCUS
ON THE CASE OF THE REPUBLIC OF MACEDONIA 77*

Lada Sadiković

Anton Bebler

MEMORANDUM O USVAJANJU NOVOG USTAVA ZA
BOSNU I HERCEGOVINU93

Izvorni naučni rad
Primljen: 13.11.2014.

UDK: 371.385
330.33.015:336.77(4-672EU)

INICIJATIVE ZA RAZVOJ MIKROKREDITIRANJA U
EVROPSKOJ UNIJI

MICROFINANCE INITIATIVES IN THE EUROPEAN UNION

Emir Operta, magistar ekonomskih nauka, doktorant na FMPE u Travniku
Partner MKF, Tuzla, emir.o@partner.ba

Mehmedalija Hadžović, dr.sci, redovni profesor
Ekonomski fakultet Mostar, mehmedalija.hadzovic@gmail.com

SAŽETAK

Dugo vremena se u razvijenim zemljama smatralo da su mikrokrediti karakterističan alat za borbu protiv siromaštva i nezaposlenosti za nerazvijene zemlje i zemlje u razvoju. U posljednje vrijeme, posebno nakon posljednjeg velikog širenja EU kad je istoj pristupio veći broj zemalja istočne Evrope, kao i periodu nastanka finansijske krize i recesije u EU, mikrokreditiranje je postalo aktuelna tema i prepoznato je od Evropske komisije kao alat za povećanje zaposlenosti u EU. Na osnovu iskustava iz zemalja u kojima je mikrokreditni program zastupljen, Evropska komisija je počela sa institucionalnim razvojem mikrokreditnog programa u EU. Evropska komisija je sistemski pristupila ovom poslu i razvoj mikrokreditnog programa je implementirala putem inicijativa i programa, od kojih su najvažniji: CIP, JASMINE, JEREMIE I PROGRESS. Cilj rada je predstaviti principe i modele razvoja mikrokreditnog programa u EU da bi ih komparirali s modelom razvoja istog u BiH. Također, cilj rada je predstaviti dostignuća u implementaciji tih principa i modela, s posebnim osvrtom na kamatu koju korisnici mikrokredita plaćaju u EU, kao i perspektivu razvoja mikrokreditnog programa u EU, te implikacije koji isti može imati na BiH. Rezultati istraživanja prezentovani u radu, trebaju biti ulaz, kako prilikom kreiranja zakonodavnog okvira za

mikrokreditiranje u BiH, tako i prilikom izrade strateških dokumenta za razvoj lokalnih zajednica u BiH, jer su upravo lokalne zajednice odgovorne za poticanje preduzetničkih aktivnosti na svom području.

Ključne riječi: *mikrokredit, Evropska unija, inicijative mikrokreditiranja u EU*

ABSTRACT

There was long lasting consideration in developed countries that micro financing was a typical tool in anti-poverty and unemployment policy for underdeveloped and developing countries. Lately, especially after remarkable EU expansion when many east-European countries joined the EU, at the time going through financial crisis and recession among the old EU members, micro financing became an actual topic and was recognised by the European Commission as the tool for growing employment in the EU. Relying on the experiences of the countries where micro financing has already existed, the European Commission started with institutional development of micro financing programme in the EU. The European Commission approached to this project in a very systemic way and the development of micro financing programme was implemented by some very important initiatives and programmes such as: CIP, JASMINE, JEREMIE and PROGRESS. The goal of this work is to introduce models and principles of micro financing programme development in the EU, along with comparison to the same development model in Bosnia and Herzegovina, achievements in implementation of those models and principles with the special review of interest rate paid by the EU micro financing users as well as the perspective of micro financing development in the EU and its possible implications on Bosnia and Herzegovina. The research results presented in this work are intended to be an input for both, legislative frame creation for micro financing in Bosnia and Herzegovina and producing strategic documents for local communities development in Bosnia and Herzegovina because of the fact that the local communities are responsible for encouraging entrepreneurial activities at their areas.

Key words: *microcredit, European Union, microfinance initiatives in the EU*

UVOD

Finansijska kriza i recesija koja je zahvatila Evropsku uniju u periodu 2007.godine i kasnije, prouzrokovala je porast nezaposlenosti i gubitke postojećih radnih mjesta. Dodatnu problematiku Evropskoj uniji po pitanju zaposlenosti predstavljalo je širenje na zemlje bivšeg istočnog bloka. Iskustva koja su pojedine zemlje koje su u posljednjem velikom širenju EU, u oblasti mikrokreditiranja donijele sa sobom, ali i iskustva i pokazatelji iz ostalih dijelova svijeta gdje je ovaj program razvijen, potakli su čelnike EU da razmišljaju o mikrokreditima kao alatu za ublažavanje posljedica recesije i finansijske krize. Tako, u novembru 2007.godine Evropski parlament usvaja Evropsku inicijativu za razvoj mikrokredita za podršku rasta i zaposlenja. Preteča ovoj inicijativi je bio program CIP, koji je jednim svojim dijelom definisao mikrokreditiranje kao rješenje problema pristupa finansiranju, prvenstveno za mikropreduzeća do devet zaposlenih. Ovom inicijativom Evropska komisija proširuje djelokrug razvoja mikrokreditnog programa, ne samo na obezbjeđenje finansijskih sredstava za izdavanja mikrokredita, već i na poboljšanje preduzetničkih prilika u zemljama članicama, kako bi potakle potražnju za mikrokreditima, te i na pružanje tehničke pomoći novo nastalim mikrofinansijskim institucijama za efikasno pružanje usluga mikrokreditiranja potencijalnim preduzetnicima, kao i predstavljanje najboljih svjetskih praksi mikrokreditiranja. Nakon ove inicijative, razvijeni su programi JASMINE i JEREMIE, pretežno kao programi tehničke pomoći mikrofinansijskim institucijama za poboljšanje njihovih prerformansi, a u martu 2010.godine je Evropski parlament donio odluku o osnivanju Evropskog mikrofinansijskog instrumenta nazvanog Progress, sa budžetom od 103 miliona eura, koji je kasnije sredstvima EIB povećan za još 100 miliona eura, putem kojeg su posrednici mogli dobivati finansijska sredstva za dalje plasiranje mikrokredita prema mikropreduzećima. Cilj rada je predstaviti karakteristike pomenutih inicijativa i programa, kao i efekte implementacije istih u EU, s posebnim osvrtom na cijenu koštanja mikrokredita u EU, tj. kamate koju korisnici mikrokredita u EU plaćaju za podignuti mikrokredit. Također, u radu je predstavljena perspektiva razvoja ovih programa u EU, te što je vrlo značajno moguće implikacije na razvoj mikrokreditnog programa u BiH, budući da je BiH zemlja potencijalni kandidat za ulazak u EU. Rad daje

komparativne podatke o stepenu razvijenosti domaćih mikrokreditnih institucija sa Evropskim, a sve s ciljem da naše zakonodavne i izvršne vlasti spoznaju potencijal koji se nalazi u razvoju mikrokreditnog programa. Taj potencijal može biti iskorišten u budućnosti, ukoliko bude uvršten u strateške razvojne programe, kako na nivou države ili entiteta, tako i na lokalnom nivou. Istraživanje je provedeno metodom analize dokumenta, a rezultati istraživanja su predstavljeni grafičkom metodom.

1. RAZLOZI POKRETANJA INICIJATIVA ZA MIKROKREDITIRANJE U EU

Proces širenja EU je podrazumijevao i ulazak slabije razvijenih privreda u razvijeni privredni sistem zemalja članica EU. Zbog toga vodstvo EU postavlja i određene ciljeve u oblasti ekonomije kako bi se postigao ujednačeniji razvoj u cijeloj EU. Jedan od tih ciljeva je poticanje razvoja preduzetništva u EU, pogotovo u novim zemljama članicama jer je isto prepoznato kao izvor novih radnih mjesta i pokretač razvoja u slabije razvijenim zemljama članicama. Ključni dokument EU u poticanju razvoja preduzetništva jeste tzv. Lisabonska strategija. Evropska komisija je u martu 2000.god. odredila osnovni cilj EU: postati najkonkurentnija i najdinamičnija privreda na svijetu, zasnovana na znanju, te sposobna da održi ekonomski rast, s najvećom stopom zaposlenosti. Konkretnije, prema Lisabonskoj strategiji, jačanje konkurentnosti Unije zasniva se na sedam ciljeva, od kojih izdvajamo dva zbog njihove važnosti za tematiku rada, i to¹: stvaranje učinkovitih i integriranih finansijskih tržišta, i jačanje preduzetništva poboljšanjem i pojednostavljenjem regulatornog okruženja preduzeća. S ciljem ostvarivanja dva navedena postavljena cilja EU donosi čitav niz propisa i mjera za poboljšanje preduzetničkog okruženja u članicama, te čitav niz programa i instrumenata kojima se omogućava pristup finansijskim sredstvima budućim i postojećim preduzetnicima neophodnih za realizaciju njihovih preduzetničkih ideja. Ti instrumenti nisu bili dostupni svim zainteresovanim potencijalnim preduzetnicima za pokretanje svojih poslova, te zbog te činjenice, kao i situacije izazavane finansijskom krizom i recesijom, EU pokreće

¹ *EUROPE 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, European Commission, Brussels, 3.3.2010 COM(2010) 2020, p.3.*

inicijative za razvoj mikrokreditiranja u EU. U nastavku rada dat je prikaz osnovnih karakteristika pomenutih inicijativa i programa.

1.1. „CIP“ program-„The Competitiveness and Innovation Framework Programme”

Prvi značajni institucionalni oblik kroz koji su implementirani principi mikrokreditiranja u EU je program „The Competitiveness and Innovation Framework Programme”- CIP². CIP je bio okvirni program za konkurentnost i inovacije u EU za period 2007.-2013.godine i podržava mikropreduzetnike pri pokretanju i proširenju poslovanja, a jedan od segmenata ovog programa je bio pristup finansijama za mala i srednja preduzeća. Pristup finansijama u okviru CIP programa provodi EIF³ i to kroz dva oblika: The high growth and innovative SME facility (GIF) - Visok rast malih i srednjih poduzeća i inovacija i The SME guarantee facility (SMEG)- garancije za mala i srednja preduzeća. Aktivnosti vezane za mikrokreditiranje se pojavljuju u drugom obliku, pa je od interesa za tematiku u radu proučiti oblik pružanja garancija za kreditiranje malih i srednjih preduzeća u EU. Kao segment okvirnog programa za konkurentnost i inovacije (2007.-2013.godine) definisan je garantni mehanizam za MSP u EU. Garantni mehanizam ustvari predstavlja finansijski instrument, tj. garantni mehanizam za mala i srednja poduzeća, koja nastoji poboljšati finansijsko okruženje za mala i srednja preduzeća poboljšanjem njihovog pristupa finansiranju duga i kapitala. Garantnim mehanizmom za mala i srednja poduzeća upravlja EIF u ime Evropske komisije po odluci broj: 1639/2006/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 24. oktobra 2006. godine o osnivanju Okvirnog programa za konkurentnost i inovacije (2007.-2013.). Garantni mehanizam se implementira putem četiri finansijska instrumenta⁴ i to: garancija za finansiranje duga putem kredita ili leasinga za podršku malim i srednjim preduzećima s potencijalom rasta; garancija za finansiranje duga putem mikrokredita mikropreduzeća, s do devet zaposlenih. Cilj ovog instrumenta koji je od interesa za naše razmatranje je da osigura da se finansijske institucije potaknu da daju više kredita za

² http://ec.europa.eu/enterprise/policies/finance/cip-financial-instruments/index_en.htm

³ *Evropski investicioni fond*

⁴ http://www.eif.org/what_we_do/guarantees/cip_portfolio_guarantees/index.htm

mikropreduzeća. Finansijski posrednici primaju kroz garantni mehanizam pomoć od EIF, kako bi smanjili visoke troškove svojstvene finansiranju putem mikrokredita; garancija finansijskim posrednicima da bi zaštitili kapital ili kvazi-kapital malih i srednjih preduzeća, koja čine ulaganja u osnovni kapital i / ili kapital u start-up fazi i / ili zajednička ulaganja i garancija za podršku sekuritizaciji kako bi se pomoglo finansijske institucije da mobilišu sredstva za kreditiranje malih i srednjih preduzeća. Funkcionisanje garantnog mehanizma programa CIP se sastoji u tome da EIF putem odabranih posrednika-finansijskih institucija pruža definisane finansijske instrumente krajnjim korisnicima, tj. mikropreduzećima. Za implementaciju finansijskog instrumenta garancije za finansiranje duga putem mikrokredita EIF odabire posebne finansijske institucije u koje spadaju pored banaka, mikrofinansijske institucije i nevladine organizacije, da bi zatim iste pružile finansijski instrument u vidu mikrokredita mikropreduzećima u EU. Opšte načelo funkcionisanja ovog instrumenta je da kroz EIF, EU garantuje djelomično mikrokreditni portfolio odobren od strane finansijskih institucija (posrednika) mikropreduzećima. Podjela rizika finansiranja duga putem mikrokredita je podjeljena između EIF i svakog posrednika s ciljem poticanja mikrokreditiranja, koje kao konačan cilj ima povećanje broja zaposlenih i registrovanih mikropreduzeća u EU.

1.2. Evropska inicijativa za razvoj mikrokredita za podršku rastu i zaposlenju

U državama članicama i regije Europske unije mikrokrediti se koriste kao sredstvo za poticanje rasta samozapošljavanja i formiranja kao i razvoja mikropreduzeća. U mnogim slučajevima mikrokreditiranje je povezano s naporima za promociju prelaska iz nezaposlenosti u zaposlenost putem samozapošljavanja. Kao takav, mikrokredit može igrati važnu ulogu u ostvarivanju Lisabonske strategije za rast i otvaranje radnih mjesta i poticanje socijalnog uključivanja u skladu s modernim naglaskom na "fleksigurnosti" (kombinacija fleksibilnosti i socijalne sigurnosti). Kako se aktivano razvijao mikrokreditni sektor u mnogim državama članicama i regijama, tako se povećavao i broj akcija koje su preduzete na nivou Zajednice kako bi pojačali rast sektora. No i pored toga, Komisija je smatrala da postoji prostor gdje se puno više može

uraditi na unapređenju mikrokreditiranja u EU. U svom saopštenju o finansiranju malog i srednjeg preduzetništva od 2006. godine, Komisija je skrenula pažnju na prepreke na putu razvoja mikrokredita, pozivajući sve države članice da preduzmu akcije: „kako bi se osiguralo da nacionalna zakonodavstva omogućće pružanje usluga mikrofinansiranja (kreditni manji od 25.000 €). Takvi krediti mogu biti važno sredstvo za poticanje preduzetništva kroz samozapošljavanje i pokretanje mikropreduzeća, a posebno među ženama i manjinama. Ovaj instrument pogoduje ne samo konkurentnosti i razvoju preduzetništva, nego i socijalnoj uključenosti ugroženih kategorija stanovništva EU”⁵. Mikrokredit u EU se uglavnom pojavljuje u dva oblika: mikrokredit za finansiranje “mikropoduzeća”, koja se definišu kao preduzeća koja zapošljavaju manje od 10 ljudi (koja obuhvaćaju 91% od svih evropskih preduzeća) i mikrokredit za “ugrožene osobe” (nezaposleni ili neaktivni ljudi, oni koji primaju socijalne pomoći, imigranti, itd.), koji žele ići u tranziciju od socijalne pomoći ka zaposlenosti putem samozapošljavanja, ali nemaju pristup tradicionalnim bankarskim uslugama. Mikrokredit je od posebnog značaja za ruralna područja i može igrati važnu ulogu u pomaganju da se integrišu nacionalne manjine, i useljenici iz socijalno-ekonomske isključenosti. Predložena inicijativa ima četiri različita područja, i to:

- poboljšanje pravnog i institucionalnog okruženja u državama članicama,
- dodatno stvaranje povoljnih uslova za preduzetništvo,
- osigurati širenje najboljih praksi, uključujući obuku,
- osigurati dodatni finansijski kapital za mikrokreditne institucije.

1.3. JEREMIE-„zajednička evropska sredstva za mikro, mala i srednja preduzeća“.

JEREMIE⁶ je poseban instrument podrške koji u stvari predstavlja zajednička evropska sredstva za mikro, mala i srednja preduzeća -

⁵ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/finance/documents/index_en.htm

⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/jeremie_hr.cfm#2

inicijativa je Evropske komisije koju je razvila zajedno s EIF. Potiče upotrebu instrumenata finansijskog inženjeringa kako bi se MSP-ma olakšao pristup finansiranju intervencijama strukturnih fondova EU. Ta su sredstva namijenjena: stvaranju novih ili širenju postojećih preduzeća; pristupu preduzeća (posebno MSP) ulagačkom kapitalu kako bi modernizovali i diversifikovali svoje djelatnosti, razvili nove proizvode, osigurali i proširili pristup tržištu; poslovno usmjerenom istraživanju i razvoju, prijenosu tehnologija, inovacijama i preduzetništvu; tehnološkoj modernizaciji proizvodnih struktura kako bi se postigli ciljevi privreda s niskim emisijama ugljika i ulaganju u proizvodnju čime se stvaraju i štite održiva radna mjesta. Kako funkcionira JEREMIE? Doprinosi iz Evropskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) dodjeljuju se kreditnim i garantnim fondovima te fondovima preduzetničkog kapitala za ulaganja u preduzeća. Ta ulaganja mogu biti u obliku vlasničkog kapitala, zajmova i/ili garancija. Prinosi od ulaganja ponovno se ulažu u preduzeća. Na taj se način skup sredstava može koristiti nekoliko puta, revolviraju se javna sredstva, povećava se kapital te se povećava održivost i učinak javnih sredstava dodijeljenih MSP-ma.

1.4. JASMINE- „zajedničko djelovanje za podršku mikrofinansijskim institucijama u Evropi“

JASMINE⁷ je zajednička inicijativa Komisije, Evropske investicijske banke (EIB) i EIF, a predstavlja poseban instrument podrške koji u stvari podrazumjeva zajedničko djelovanje za podršku mikrofinansijskim institucijama u Evropi. Cilj je njome: **širiti** u EU dobru praksu povezanu s davanjem mikrokredita, podržavati razvoj davaoca mikrokredita koji posluju u Evropskoj uniji u raznim područjima poput institucionalnog upravljanja, informacionih sistema, upravljanja rizikom i strateškog planiranja (povećanje kapaciteta) i pomoći tim posrednicima da postanu održivi i dinamični operatori u području mikrokredita. Izvorno su se instrumentom za tehničku pomoć inicijative JASMINE pružale razne finansijske i nefinansijske usluge MFI-a, no koncept je razrađen tokom godina. Trenutno je instrument za tehničku pomoć inicijative JASMINE usmjeren na pružanje tehničke pomoći davaocima mikrokredita, dok im

⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/the_funds/instruments/jeremie_hr.cfm#4

je finansiranje dostupno putem Evropskog mikrofinansijskog instrumenta „Progress” (EMIP) kojim upravlja EIF.

1.5. Progress

Odlukom br. 283/2010/ Evropskog parlamenta⁸ od 25.3.2010 ustanovljen je Evropski mikrofinansijski instrument Progress za zapošljavanje i socijalnu uključenost. Progress predstavlja konkretizaciju dotadašnjih inicijativa EU na razvoju mikrokreditiranja, i predstavlja prvi instrument koji je direktno obezbjedio finansijska sredstva za izdavanje mikrokredita. Evropski mikrofinansijski instrument „Progress“ koji je dostupan od ljeta 2010, omogućuje dobivanje mikrokredita, od maksimalno 25.000 eura za započinjanje ili proširivanje poslovne aktivnosti. Instrument ne finansira neposredno preduzetnike, ali je namjenjen odabranim pružateljima (posrednicima) mikrokredita u EU. Cilj je poboljšati kreditne sposobnosti mikropreduzetnika, i to: davanjem garancija (jemstava), čime se smanjuje dio rizika od neuspjeha poslovne aktivnosti i pružanjem finansijskih sredstava u vidu mikrokredita. Mikrokrediti iz instrumenta Progress su namjenjeni za: samozapošljavanje ili osnivanje mikropreduzeća (sa manje od 10 zaposlenih) ili proširivanje poslovanja, pogotovo u segmentu društveno odgovornog preduzetništva, nezaposlene, osobe koje su napravile profesionalnu pauzu, osobe kojima je otežano dobivanje kredita kod banaka, ako su ženskog pola, premladi ili prestari, pripadnici manjina ili invalidne osobe. Instrument treba provoditi kroz odgovarajući set mjera, koje bi uključivale podjelu rizika, garancije, vlasničke i dužničke instrumente, od strane međunarodnih finansijskih institucija pružatelja mikrofinansiranja. U cilju povećanja njegove uspješnosti, mjere treba koordinirati i provoditi usklađeno s Evropskim i nacionalnim finansijskim instrumentima i nacionalnim finansijskim institucijama. Instrument se izvodi pomoću sljedećih vrsta aktivnosti, prema potrebi: instrumenti garancija (jamstva) i podjele rizika; vlasnički instrumenti; dužnički instrumenti; mjera podrške, kao što su komunikacija, praćenje, kontrola, revizija i evaluacija, koje su potrebne za uspješno provođenje ove odluke i ostvarivanje postavljenih ciljeva. Budžet instrumenta je bio 103 miliona

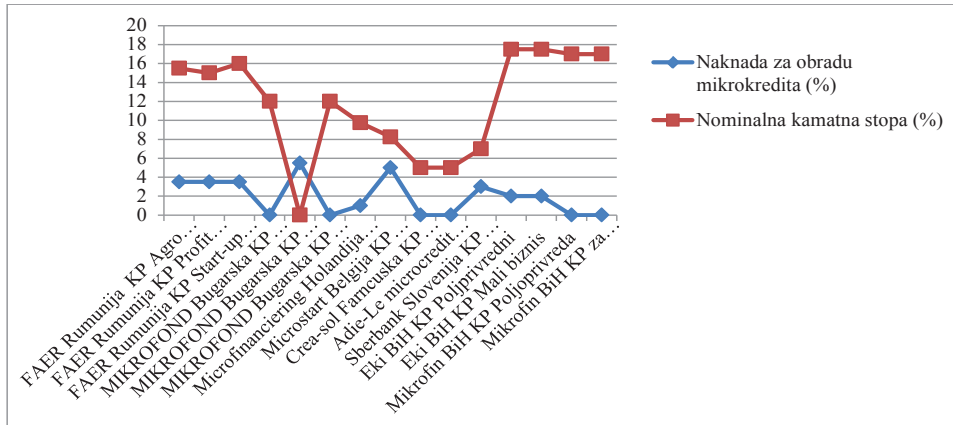
⁸ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=sl&catId=836>

eura za period 2010.godina-2013.godina. Pored ovoga EIB je obezbjedila dodatnih 100 miliona eura za implementaciju ovog instrumenta. Od ovih sredstava 25 miliona eura namjenjeno je programu izdavanja garancija, dok je ostatak od 178 miliona eura namjenjen za finansijske instrumente u okviru Progressa.

2. REZULTATI ISTRAŽIVANJA

Na osnovu navedenih inicijativa, u EU je pokrenut program razvoja mikrokreditiranja, a kao rezultat tog programa su se pojavili i konkretni mikrokreditni programi i proizvodi, zavisno od države do države članice. Da bi se ostvario glavni cilj rada, a to je utvrđivanje i upoređivanje kamtne stope na mikrokredite u EU i BiH, nakon teoretskog prikaza karakteristika inicijativa za razvoj mikrokreditiranja u EU,provedeno je sekundarno istraživanje, s ciljem prikupljanja podataka o iznosima kamatnih stopa na mikrokreditne proizvode. Uzorak za istraživanje je određen na način da su se posmatrale samo mikrofinansijske institucije u EU koje su aplicirale i dobile sredstva putem Progressa, koji bi kao fond mogao biti dostupan i domaćim MKO, ukoliko BiH krene u proces pridruživanja EU, i kao takav mogao imati uticaj i na formiranje kamata na mikrokredite u BiH. Također, izabrane su mikrofinansijske institucije u zemljama koje su stari članovi EU, Belgija, Francuska i Holandija i iz zemalja koje su pripadale bivšem istočnom bloku, Bugarska i Rumunija, te Slovenije kao države članice EU iz sastava ex Jugoslavije. Obzirom da se rezultati prikazani u nastavku odnose samo na mikrokreditne proizvode koji su finansirani putem Evropskog mikrofinansijskog instrumenta Progress, napominjemo da se isti nemogu tretirati kao rezultati kojima se prikazuje kompletno mikrofinansiranje u EU.

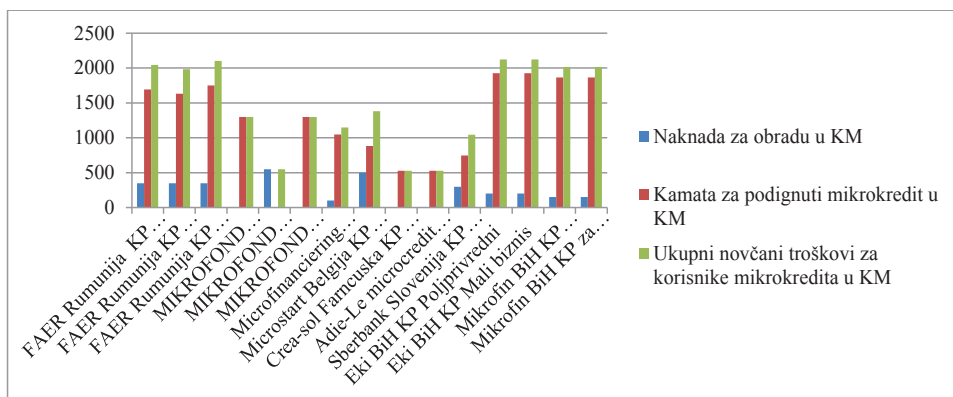
Grafikon 1. Kamatne stope na mikrokredite u EU i BiH



Izvor: http://europa.eu/youreurope/business/funding-grants/access-to-finance/index_en.htm (pristupljeno 13.10.2013.godine)

Da bi se izvršila komparacija ukupnog troška kojeg korisnici mikrokredita plaćaju u novcu, za podignute mikrokredite, po kamatnim stopama prikazanim na prethodnom dijagramu, na slijedećem dijagramu dat je prikaz ukupnih novčanih izdataka proizašlih iz obaveza preuzetih prilikom podizanja mikrokredita od 10.000,00 KM podignutog na vremenski rok od 24 mjeseci. Na osnovu izračunatih vrijednosti doneseni su i odgovarajući zaključci koji se odnose na implementaciju programa mikrokreditiranja u EU, kao i na implikacije koje isti može imati na razvoj mikrokreditnog programa u BiH.

Grafikon 2. Ukupni novčani troškovi prilikom podizanja mikrokredita u EU i BiH



Izvor: obrada autora na osnovu podataka iz grafikona 1.

Analizirajući prethodne dijagrame možemo zaključiti da:

- bez obzira što su posrednici u EU za dodjelu mikrokredita sredstva obezbjedili iz programa Progress, za koje se ne plaća kamata, u zemljama bivšeg istočnog bloka, Rumuniji i Bugarskoj su očekivano kamatne stope na mikrokredite veće nego u razvijenim zemljama EU.
- Kamatne stope na mikrokredite u razvijenim zemljama EU imaju vrijednost u rasponu od 5% do 10%, zavisno od svake zemlje članice pojedinačno.
- Kamatne stope na mikrokredite u BiH su na nivou zemalja članica EU iz bivšeg istočnog bloka. Ove kamatne stope mogle bi biti i povoljnije u slučaju da se MKO da mogućnost prikupljanja depozita, kako je to omogućeno u EU i nekim zemljama izvan EU. U provedenim vlastitim istraživanjima 82% korisnika mikrokredita iz BiH izjasnilo se da je to dobra ideja, a 73% od njih da bi svojim depozitima podržalo MKO kao depozitne institucije⁹. Neke od mogućih mjera koje bi vodile daljem snižavanju kamata trebale bi biti orjentisane i na snižavanje troškova te bolju organizaciju poslovanja, za što se ove organizacije u BiH sve češće optužuju .

⁹ U BiH su već postojale ovakve inicijetive, posebno kroz Projekte LIP1 i LIP 2. Namjera je bila jačanje MKO kroz dostupnije i jeftinije izvore kapitala u odnosu na sadašnju praksu prikupljanja sredstava za potrebe MKO.

ZAKLJUČAK

EU je sistematskim pristupom, usvajanjem inicijativa i programa pokrenula razvoj mikrokreditnog programa, naročito poslije 2006.godine. Između ostalog, navedenim inicijativama predviđeno je i institucionalno jačanje kapaciteta posrednika koji implementiraju inicijative, mikrofinansijskih institucija. Poredeći ove podatke sa BiH, mikrokreditne institucije su ovu fazu razvoja prošle još u toku implementacije projekata LIP I i LIP II, tako da možemo konstatovati da je u segmentu mikrokreditnog sektora, BiH ispred EU. Međutim, ključni problem mikrokreditiranja u BiH su kamatne stope na mikrokredite. MKO iz BiH nemaju pristup fondovima kao što je Progress, ali i pored toga je postignuto da su kamatne stope, iako dosta visoke, ipak na nivou istih u zemljama EU iz bivšeg istočnog bloka. Ova činjenica predstavlja uspjeh za mikrokreditni sektor u BiH, uzevši u obzir da su izvori finansijskih sredstava kojima MKO u BiH finansiraju svoje korisnike iz komercijalnih fondova kojima se plaća kamatna stopa u prosjeku od 6%, u odnosu na sredstva iz Progressa na koja posrednici neplaćaju kamatnu stopu. Ovaj podatak je ključna implikacija implementacije inicijativa EU u sektoru mikrofinansiranja na BiH. Za zakonodavnu i izvršnu vlast u BiH metodologija razvoja mikrokreditiranja zasnovana na sistemskoj podršci od strane Evropske komisije treba biti vodilja prilikom usvajanja zakonodavnih rješenja i trasiranja pravaca razvoja mikrokreditnog sektora BiH. U procesu pristupanja EU, MKO iz BiH bi dobile pristup fondovima poput Progressa, što bi uz institucionalnu razvijenost MKO, garantovalo sniženje kamatnih stopa koje bi automatski stimuliralo preduzetnički ambijent u BiH a doprinijelo bi i rješavanju jednog od makroekonomskih problema u BiH, nezaposlenosti. Neupitan značaj mikrokreditiranja kojeg je prepoznala i Evropska komisija, institucionalna razvijenost mikrokreditnog sektora u BiH¹⁰, kojem tek teže mikrokreditni sektor u EU i dostupnost fondova EU za mikrokreditiranje su argumenti na kojima se mora zasnivati izrada strategije razvoja mikrokreditnog sektora BiH u budućnosti.

¹⁰ U Federaciji BiH sa 31.12.2013. godine, dozvolu za rad Agencije imalo je 13 MKO, 12 MKF i 1 MKD, koje su poslovale putem 310 organizacionih dijelova. U mikrokreditnom sektoru Federacije BiH sa 31.12.2013. godine bilo je zaposleno 1.403 radnika, Bilansna suma MKO sa 31.12.2013. godine iznosila je 475,9 miliona KM, od čega se na MKF odnosilo 474,9 miliona KM ili 99,8%, a na MKD 1 milion KM ili 0,2% od ukupnog bilansa MKO. Izvor: Agencija za bankarstvo FBiH, Informacija o mikrokreditnom sistemu FBiH na dan 31.12.2013 godine, Sarajevo, mart 2014 godine.

LITERATURA

- 1) Agencija za bankarstvo FBiH, Informacija o mikrokreditnom sistemu FBiH na dan 31.12.2013 godine, Sarajevo, mart 2014 godine.
- 2) Carboni J.M., Calderon M.L., Garrido R.C., Dayson K., Kickul J.:“ Handbook of Microcredit in Europe, Social Inclusion through Microenterprise Development“, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK, 2010.
- 3) Muhammad Y.: „Bankar siromašnih“, Masmedia, Zagreb , 2007.
- 4) Decision no 283/2010/eu of the european parliament and of the council of 25 March 2010, establishing a European Progress Microfinance Facility foremploymentandsocialinclusion, dostupno na <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:087:0001:0005:EN:PDF> (pristupljeno 02.10.2013.godine)
- 5) CIP sme guarantee facility guarantee policy and operational guidelines for micro-credit, dostupno na http://www.eif.org/attachments/guarantees/cip/CIP_MicroCredit_Guarantee_Policy.pdf (pristupljeno 02.10.2013.godine)
- 6) Implementation of the European Progress Microfinance Facility — 2012, dostupno na <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=836> (pristupljeno 03.10.2013. godine)
- 7) http://ec.europa.eu/regional_policy/the_funds/instruments/jeremie_en.cfm (pristupljeno 25.9.2013.godine)
- 8) http://ec.europa.eu/regional_policy/the_funds/instruments/jasmine_en.cfm (pristupljeno 25.09.2013.godine)
- 9) http://europa.eu/youreurope/business/funding-grants/access-to-finance/index_en.htm (pristupljeno 13.10.2013.godine)
- 10) www.eki.ba (pristupljeno 16.10.2013.godine)
- 11) www.mikrofin.com (pristupljeno 16.10.2013.godine)

Pregledni naučni rad
Primljen: 25.12.29014.

UDK: 342.924
35.073.3

MATERIJALNA I PROCESNA ZAKONITOST POJEDINAČNIH
UPRAVNIH AKATA U CILJU ZAŠTITE PRAVNOG PORETKA
DRŽAVE

*SUBSTANTIVE AND PROCEDURAL LEGALITY OF INDIVIDUAL
ADMINISTRATIVE ACTS IN ORDER TO PROTECT THE STATE LEGAL
ORDER*

**Zenaid Đelmo
Amel Delić**

Fakultet za upravu u Sarajevu
pridružena članica Univerziteta u Sarajevu
Igmanska 40 A, 71000 Sarajevo
amel.delic@fu.unsa.ba

SAŽETAK

U slučaju donošenja nezakonitih i nepravilnih upravnih akata neposredno se vrijeđaju prava i pravni interesi građana i njihovih organizacija, ali i javni interes, te je zakonito i pravilno postupanje nadležnih organa u rješavanju upravnih stvari od izuzetnog značaja za ostvarivanje pravne države i vladavine prava.

Cilj ovoga rada je upozoriti na nekoliko čestih i važnih pitanja koja se u upravnim postupcima otvaraju organima i institucijama koji su ih obavezni voditi, ali i strankama o čijim se pravima i obvezama u ovim postupcima odlučuje. U tu svrhu rad ukazuje na značaj procesnih radnji, naročito onih vezanih za posebni ispitni postupak, okolnosti koje u pozitivnoj praksi uzrokuju greške koje rezultiraju donošenjem nezakonitih i nesvrshodnih pojedinačnih upravnih akata, te pravne mehanizme za otklanjanje nezakonitosti i nepravilnosti upravnih akata i preporuke za reduciranje takvih grešaka.

Ključne riječi: pojedinačni upravni akti, zakonitost i svrsishodnost upravnog akta, zaštita pravnog poretka, instancioni nadzor, materijalna istina, pravni lijekovi

ABSTRACT

In the case of illegal and irregular administrative acts, the rights and legal interests of citizens and their organizations are directly violated, as well as the public interest, and therefore the legal and proper treatment of the competent authorities in dealing with administrative matters is of great importance for the accomplishment of the legal state and the rule of law.

This paper aims to draw attention to several common and important issues that stand out in front of the administrative proceedings authorities, as well as the parties whose rights and obligations in these procedures are decided. For this purpose, the paper points the importance of procedural activities, particularly those related to the examining procedure, the circumstances that cause errors that result in issuing the illegal and non-purpose administrative acts, legal mechanisms for eliminating irregularities of administrative acts, and recommendations for reducing these errors.

Keywords: individual administrative acts, legality and purposefulness of an administrative act, legal order protection, jurisdictional oversight, substantive truth, remedies

UVOD

Organi uprave i druge institucije kojima su povjerena ovlaštenja za upravno postupanje imaju obavezu da, kao autoriteti i obavezni subjekti upravno-pravnih odnosa, po službenoj dužnosti ili po zahtjevu drugog učesnika, djelujući u granicama svojih ovlaštenja, jednostranom voljom donose pojedinačne upravne akte na kojima će se ti odnosi zasnivati. Poštujući načelo zakonitosti kao jedno od osnovnih načela upravnog prava, upravni akti se mogu donositi ako su zasnovani na zakonu ili drugom propisu u skladu sa zakonom, i ako za njegovo donošenje postoje određeni uslovi. Rješavanje o pravima i obavezama pojedinaca u upravnim stvarima jedna je od najznačajnijih, ali i najosjetljivijih zadaća organa uprave, jer u slučaju

donošenja nezakonitih i nepravilnih upravnih akata direktno se vrijeđaju prava i pravni interesi građana i drugih lica, ali i javni interes. Zakonito i pravilno postupanje nadležnih organa u rješavanju upravnih stvari od posebnog je značaja za ostvarivanje pravne države i vladavine prava. Zakonitost upravnog akta obuhvata sve njegove bitne elemente, bilo nadležnost, bilo formu, ili osnovna pravila postupka i primjenu materijalnih propisa. Prije donošenja rješenja nužno je utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za rješenje upravne stvari.

Načela upravnog postupka služe kao osnova cjelokupnog upravnog postupka, te obavezuju organe uprave da ih se strogo pridržavaju, jer su ona garancija da će se njihovim poštivanjem osigurati primjena materijalno – pravnih propisa u konkretnom slučaju, ali i da će prava i interesi stranaka u postupku biti adekvatno zaštićeni.

Ciljevi utvrđivanja pravila upravnog postupka jesu da se jednako postupa prema jednakima, da se ukloni eventualni utjecaj službenih lica na donošenje upravnog akta, kao i da se vrši kontrola tog postupka iz koje će proisteći i odgovornost organa, odnosno službenih lica za eventualne nezakonitosti. Iz navedenog proizilazi da se pravilima upravnog postupka osigurava, jednakost građana pred zakonom, odnosno zakonitost u najširem smislu, kao jedno od osnovnih ustavnih načela. Jedino dobro i adekvatno uređen upravni postupak garancija je donošenja zakonitih i pravilnih upravnih akata.

Nekoliko je razloga za nerijetko nezakonito i nepravilno postupanje pri rješavanju upravnih stvari. Vrlo važan razlog svakako jesu normativni propusti i neodgovarajuća zakonska rješenja, ali do problema u vođenju upravnih postupaka dobrim dijelom dolazi i zbog nepridržavanja postojećih zakonskih odredbi, često upravo zbog nedovoljne educiranosti službenika koji ove postupke vode.

1. Subjektivni i objektivni faktori koji utječu na nezakonito rješavanje upravnih stvari

Osnovni način osiguravanja zakonitosti, pravilnosti i cjelishodnosti upravnih akata i upravnih radnji, kao najznačajnijih vidova djelovanja uprave temelji se na pravilno provedenom postupku prije donošenja rješenja, kao i na pravilno i potpuno utvrđenom činjeničnom stanju na

kome je zasnovano rješenje upravne stvari. Prema zakonima o upravnom postupku protiv rješenja organa uprave donesenih u prvom stepenu stranka ima pravo žalbe. Kontrolna ovlaštenja organa koji odlučuju u povodu žalbe kreću se u okvirima mogućeg poništavanja, odnosno mijenjanja upravnog akta protiv kojeg je žalba izjavljena. Pravo žalbe ili načelo dvostepenosti u upravnom postupku smatra se temeljem upravne kontrole uprave. Kontrola drugostepenog organa (instanciona kontrola) je određena zakonskim propisima, a drugostepeni organ prilikom kontrole utvrđuje da li je prvostepeni organ radio zakonito i cjelishodno, te da li je doneseni akt zakonit. Instancioni nadzor je osnovni oblik zaštite prava i pravnih interesa građana i njihovih organizacija u upravnom rješavanju o njihovim pravima i obavezama. Krijan ističe važnost ovog oblika upravnog nadzora iz razloga što drugostepeni (žalbeni) postupak „provodi organ koji je u upravnom sistemu nadređen organu koji je rješavao o upravnoj stvari u prvom stepenu, pa stoga prema njemu ima i jače pravne ovlasti, pomoću kojih može i mora osigurati zakonitost prvostepenog rješavanja upravnih stvari.“¹

Primjenom zakonom predviđenih pravnih lijekova, omogućava se ispravljanje učinjenih grešaka i donošenje pravilnog i zakonitog akta. Njihovom upotrebom postižu se sljedeći ciljevi:

- „Postizanje potpune zakonitosti i pravilnosti;
- Prisustvo pravne sigurnosti i izvjesnosti ostvarivanja prava i pravnih interesa i
- Postizanje ekonomičnosti i racionalnosti postupaka.“²

Pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja, jedan je od ključnih elemenata za pravilno i zakonito rješenje upravne stvari. Nepravilno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje dovodi do donošenja nezakonitih upravnih akata, te do objektivnog stavljanja van snage akata zbog grešaka u činjeničnom stanju kao uslova za ostvarivanje zakonitosti u vođenju upravnih postupaka. Povreda načela materijalne istine posebno se ogleda

¹ Krijan, Pero, *Komentar Zakona o upravnom postupku FBiH sa sudskom praksom*, Privredna štampa, Sarajevo, 2002., str. 389.

² Purišević, Fuad, 2012., *Opći upravni postupak u Bosni i Hercegovini, Upravno procesno pravo – dio 1, Službeni list BiH, Sarajevo, str. 167*

u činjenici da se u upravnom postupku ne utvrđuju sve odlučne činjenice za pravilno odlučivanje u konkretnoj upravnoj stvari što može dovesti do povrede zakonitosti i stavljanja van snage upravnih akata. To se, također, ogleda i u neizvođenju svih potrebnih dokaza, ali i u njihovom rangiranju. Strankama se nerijetko, a posebno u fazi izvođenja pojedinih dokaznih sredstava, onemogućava da se izjasne o činjenicama i okolnostima koje su značajne za rješenje upravne stvari, što dovodi do poništavanja rješenja. Navedeni razlozi upućuju na zaključak da, u pozitivnopravnoj praksi, postupak koji prethodi donošenju rješenja treba osigurati, ali ne osigurava da činjenice koje budu prikupljene budu od značaja za utvrđivanja činjeničnog stanja stvari. U postupku koji prethodi donošenju rješenja često postoje nedostaci koji sprečavaju pravilno i potpuno utvrđivanje činjenica koje su odlučne za rješavanje upravne stvari.

Službena lica u značajnom broju upravnih predmeta na različitim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini su samovoljna prilikom ocjene pojedinih dokaza i u obrazloženju ne navode razloge kojima su se rukovodili pri ocjeni dokaza. Obrazloženja pojedinačnih upravnih akata u praksi organa uprave obično ne sadrže brižljivu ocjenu svakog pojedinačnog dokaza, kao i njihovu međusobnu povezanost. Voditelji postupka nisu dosljedni u izvođenju dokaza i njihovom obrazloženju, te se nedovoljno izvode dokazi po službenoj dužnosti. Podmićivanje, veliki pritisak, nekontrolisana politička ambicija i pretjerana želja za unapređenjem su česti uzroci lošeg rada državnih službenika i nerješavanja upravnih predmeta. Državna uprava koja je zasnovana na ovakvim principima sputava profesionalni integritet službenika i utiče na zakonito postupanje pri rješavanje upravnih stvari.

Uviđaj, kao jedno od najvažnijih dokaznih sredstava, nedovoljno se koristi. U slučajevima kada se provodi, službene osobe čine brojne greške od utjecaja na zakonitost upravnih akata. Cijenimo da je prilikom vršenja uviđaja moguće napraviti preko 300 grešaka koje utiču na zakonitost upravnih pojedinačnih akata. Najčešći razlozi su rutinerstvo službenih osoba i zanemarivanje činjenice da je uviđaj usmjeren na uvjeravanje službene osobe u istinitost neke činjenice. To svakako ne znači da se na taj način uvjerava adresat prema kome se akt producira.

Često se zloupotrebljava i institut pravne pomoći. Mišljenja i saglasnosti drugih organa prihvataju bez njihove komparacije sa drugim elementima konkretne situacije. Službena lica nisu dosljedna i ne djeluju u okviru ovlaštenja datih zakonom prilikom izvođenja dokaza i njihovog obrazlaganja. Istovremeno, u prethodno opisanim slučajevima se iskazuje nekompetentnost voditelja upravnih postupaka, koja se primarno ogleda u nepoštivanju osnovnih načela upravnog rješavanja koja su definisana zakonom o upravnom postupku određene političko-teritorijalne zajednice, a što u konačnici dovodi do nezakonitih upravnih akata. Uzroke neadekvatnog postupanja državnih službenika možemo tražiti u sistemu obrazovanja, kako formalnog tako i neformalnog, kao i nedostatku cjeloživotnog učenja, ali i složenoj organizaciji vlasti, te postojanju velikog broja pravnih propisa koji su često u nesaglasnosti.

Veliki broj pravnih propisa iz oblasti posebnih upravnih postupaka često dovodi do pogrešne primjene istih, jer službena lica često ne znaju koji pravni propis trebaju primijeniti. Također, do pogrešnog tumačenja normi dolazi u slučajevima kada su one nejasne ili kada više odredaba zajednički čine apstraktno vrelo za konkretan slučaj. Očito je u svrhu pojednostavljenja upravnih postupaka potrebno reducirati posebne procesne norme na one koje su nužne.

Neophodno je osigurati permanentno usavršavanje državnih službenika i unaprijediti komunikaciju između organa uprave, te institut pravne pomoći koristiti samo u opravdanim situacijama i kada je to nužno za efikasno i ekonomično rješenje upravne stvari. Dakle, nužno je da, pored instituta pravne pomoći organi uprave budu u kontinuiranoj komunikaciji sa zakonodavcima, te im ukazuju na probleme sa kojima se susreću u primjeni pravnih propisa, te ukažu na pravne propise čija primjena nije moguća kako bi se unaprijedio sam zakonodavni proces, ali i pozitivno – pravni sistem normiranja društvenih odnosa.

Razvijanjem upravno-sudske prakse i naglašavanjem slučajeva zbog kojih se konkretan upravni akt smatra nezakonitim na ovim prostorima bi se stvorio ambijent za reduciranje grešaka u izvođenju službenih radnji i odlučivanju u upravnom postupku. Poželjno je pored permanentne edukacije i razvijanja zbornika upravno-sudske prakse kvalitetnije

definisati i odgovornije provoditi mjere za posljedice nezakonitosti prema donosiocima upravnih akata. Nužno je detaljnije normirati posljedice povreda zakonitosti, kao i kakav je njihov utjecaj na akt u kome je greška sadržana, te koje je aktivnosti potrebno preuzeti u cilju zaštite objektivne zakonitosti. Ali, ne samo u cilju zaštite javnog interesa, nego i iz potrebe zaštite prava i interesa stranaka, kao elemenata osiguranja zakonitosti i jačanja pravnog poretka i uloge države. U postupku kontrole kod pogrešnih upravnih akata nužno je uvijek voditi računa koja je greška u pitanju, te od kakvog je utjecaja na rješenje upravne stvari, što ukazuje da je potrebno uspostaviti značajniju kontrolu upravnih akata i rada uprave koja bi bila potpuno nezavisna od same uprave.

Iz svega navedenog možemo zaključiti da je pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja, jedan od ključnih elemenata za pravilno i zakonito rješenje upravne stvari. Neadekvatno postupanje državnih službenika dovodi do pravne nesigurnosti i ekonomske i socijalne nestabilnosti u bosanskohercegovačkom društvu. Pogrešno utvrđivanje činjenica prilikom rješavanja upravnih stvari dovodi do pravne nesigurnosti i smanjenja povjerenja građana i njihovih organizacija u organe uprave i njihovo postupanje, te nepravilno postupanje organa prilikom utvrđivanja činjeničnog stanja za posljedicu ima smanjenje ekonomske aktivnosti i investiranje u zemlji, kao i nedostatak socijalne pravde.

Cilj je upravnog postupka da se u rješavanju konkretne stvari dođe do materijalne istine i da se pritom adekvatno zaštite prava i interesi stranaka, ali i općedruštveni interesi. To može biti postignuto uz pridržavanje osnovnih načela koja propisuju formalni propisi iz oblasti upravnih postupaka, a u prvom redu načela zakonitosti, kao pravnog načela najveće vrijednosti, ali i načela materijalne istine od kojeg zavisi rješenje konkretne upravne stvari. Kako bi se unaprijedila oblast upravnog postupanja, te efikasnije i zakonito rješavanje upravnih stvari, ali i odgovornije postupanje službenika koji vode upravne postupke nužno je unaprijediti i kvalitet nadzora nad upravom što se može postići povećanjem ovlaštenja i sredstava kojima raspolažu nosioci nadzora, postavljanjem jasnih kriterija i usavršavanjem nadzornih postupaka. Ipak, prije svega, nužno je jačati svijest o nužnosti efikasnog nadzora kako kod nositelja nadzora, tako i kod upravnih službenika. Donošenje zakonitog i pravilnog rješenja ovisi koliko o kvalitetnim

zakonskim rješenjima, jednako i o stručnom i savjesnom radu službenika koji rješavaju u upravnim stvarima. Osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika jedan je od najvažnijih elemenata savremene uprave, budući da bez osposobljenih državnih službenika upravni sistem države ne može da funkcioniše pravilno ni zakonito, te je osposobljavanje i usavršavanje najvažniji funkcionalni element u procesu implemencije novog upravnog zakonodavstva, a može se reći i upravne reforme u cjelini. Dakle, razlozi za donošenje nezakonitih i nepravilnih upravnih akata su dvojak. S jedne strane, razlog za nezakonito postupanje je kvalitet pojedinih pravnih normi, koje su nepotpune, nejasne i neprimjenjive. Sa druge strane, razlog za često poništavanje upravnih akata u žalbenim postupcima, i u upravnom sporu jeste pogrešna primjena odgovarajućih pravnih normi, što za posljedicu može imati pogrešnu primjenu materijalnog prava ili na štetu stranaka u postupku ili na štetu javnog interesa. Stoga bi neke pravne norme koje se često pogrešno primjenjuju trebalo jasnije i preciznije formulisati. Pravo na žalbu je izuzetno važno procesno pravo stranke, jer ulaganjem žalbe stranka štiti svoja prava i pravne interese, te pokreće pred drugostepenim organom pitanje zakonitosti i pravilnosti rada organa koji je u prvom stepenu odlučivao o njenim pravima i obavezama. Stoga, stranka mora na adekvatan način biti upućena na ovo svoje pravo kao i na način na koji se njime može koristiti. Da bi se ispoštovalo načelo zakonitosti, organi uprave trebaju raditi samo ono na šta su izričito ovlašteni pravnim propisima koje su donijela politička tijela.

2. Pravna zaštita od nezakonitih postupaka subjekata koji rješavaju upravne stvari

S obzirom na greške koje može sadržavati, a koje smo prethodno naveli, akt može biti pogrešan u cjelosti ili djelimično. Ukoliko je akt pogrešan u cjelosti, greška je obično sadržana u dispozitivu, onda se radnje u smislu redovnih ili vanrednih pravnih sredstava poduzimaju radi objektivnog stavljanja van snage cijelog akta. S druge strane, ako je samo jedan dio akta opterećen greškom onda se samo taj dio akta stavlja van snage, što ne utiče na ostale dijelove akta.

Kod postojanja pogrešnih upravnih akata uspostavljen je pravni mehanizam u kome se, korištenjem redovnih i vanrednih pravnih lijekova, vrše radnje

u cilju otklanjanja posljedica nezakonitosti ili nepravilnosti. Za razliku od žalbe do upotrebe vanrednih pravnih sredstava može doći samo izuzetno, kad se za to steknu posebno propisani uslovi.

Upravni akti s najtežim greškama su ništavi upravni akti i predstavljaju posebno težak oblik načela kršenja načela zakonitosti. To su *pravni akti kojima su organi uprave rješavali iz sudske nadležnosti, ili čijim izvršenjem bi se prouzrokovalo krivično djelo, ili čije izvršenje nije moguće ili akti doneseni o bez zahtjeva stranke, niti njene kasnije konvalidacije u tom smislu*.³ Ništavi upravni akti ne mogu proizvoditi pravne posljedice niti se mogu konvalidirati i protek vremena na njih nema utjecaja. Ukoliko drugostepeni organ utvrdi da je u prvostepenom postupku učinjena nepravilnost koja čini rješenje ništavim, oglasiti će takvo rješenje ništavim, kao i onaj dio postupka koji je obavljen poslije te nepravilnosti.

Ostali upravni akti sadrže blažu grešku, odnosno grešku koja je takve prirode da akt i pored nje dobija svoju pravnu snagu i ostaje na snazi ukoliko se protiv njega u predviđenom roku ne iskoriste dopuštena pravna sredstva. Ukoliko se u ostavljenom roku akt ne osporava dozvoljenim pravnim sredstvima postaje pravosnažan i neoboriv. Pravna sredstva koja se koriste protiv upravnih akata mogu izazvati različite efekte, te je potrebno razlikovati poništavanje i ukidanje upravnih akata kao oblike objektivnog stavljanja van snage od oglašavanja upravnog akta ništavim. Ukidanjem se upravni akti stavljaju van snage na način da njihovo djelovanje više nije moguće i ukidanje djeluje *ex nunc*, odnosno ubuduće dok na snazi ostaju pravne posljedice koje je akt proizveo do trenutka ukidanja. Poništavanjem upravnih akata van snage se stavlja sam akt, ali i pravne posljedice koje je akt proizveo, te poništavanje djeluje *ex tunc*. Poništavanje se koristi za stavljanje van snage upravnih akata sa težom greškom oborivosti, dok se ukidanje koristi kod akata sa blažim greškama.

Ukoliko se utvrdi nezakonitost upravnog akta, bilo po službenoj dužnosti, bilo po pravnom lijeku, takav akt će biti poništen, odnosno uklonjen iz pravnog poretka. Do poništavanja prvostepenog rješenja može doći zbog bilo koje bitne povrede pravila postupka, povrede propisa o nadležnosti,

³ *Zakon o upravnom postupku BiH („Službeni glasnik BiH“, broj: , 29/02, 12/04, 88/07 i 93/09), član 256.*

greške u primjeni materijalnog propisa ili zbog greške u cjelishodnosti (svrhovitosti).

2.1. Poništavanje upravnih akata zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja

Pravilno i potpuno utvrđeno činjenično stanje nužna je pretpostavka za zakonito donošenje upravnog akta. „Donošenje rješenja u upravnom postupku predstavlja primjenu materijalnog propisa iz određene upravne oblasti na konkretan slučaj. Da bi se takva norma primijenila, potrebno je u svakom takvom slučaju prije donošenja rješenja utvrditi, postoje li činjenice i okolnosti koje povlače primjenu materijalnog propisa.“⁴ Pravilno utvrđeno činjenično stanje osnovni je faktor svakog upravnog postupka, budući da se na činjeničnom stanju zasniva donošenje odluke. Prilikom utvrđivanja činjenica mora se paziti da one budu pravilno i potpuno utvrđene, a kada organ smatra da su sve činjenice utvrđene o njima mora zauzeti stav u vidu zaključka o odlučnim činjenicama. Greška u činjeničnom stanju može se ogledati u sljedećem: da u slučaju obaveznog obrazloženja rješenja nije navedeno činjenično stanje, a to je trebalo biti učinjeno, zatim da se navedeno činjenično stanje ne odnosi na ono što zakon ili drugi pravni propis zahtjeva za konkretan slučaj ili da je iz utvrđenih činjenica izveden pogrešan zaključak u pogledu činjeničnog stanja, te da su činjenice pogrešno ili nepotpuno utvrđene, odnosno pogrešno prikazane ili da ono što se navodi kao činjenično stanje ne odgovara faktičkom stanju stvari. Od utvrđivanja činjeničnog stanja zavisi i primjena materijalnog propisa, te shodno tome i donošenje pravilne i potpune odluke, te je ova faza jedna od najznačajnijih u upravnom postupku. U praksi stranke iz različitih razloga propuštaju da iznesu relevantne činjenice ili ne nude dokaze, ili organi koji vode postupke nisu dovoljno aktivni u rasvjetljavanju činjeničnog stanja, ne upotrijebljavaju raspoloživo dokazno sredstvo, a nerijetko i olako prelaze preko neke značajne činjenice.

Istu grešku čine organi koji vode postupke kada netačno ocjenjuju dokaze, unatoč tome što su uzeli u obzir sve bitne činjenice. Svi ovi propusti ostaju bez posljedica ukoliko se stranke zadovolje odlukama organa i ne koriste

⁴ *Delmo, Zenaid, Upravno procesno pravo, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, 2008., str. 97*

pravne lijekove, pa odluke postanu pravosnažne. Moguće su i ekstremno teške situacije, kad npr. činjenice ostaju nedokazane. Situacija kada o nekim činjenicama nema dokaza je ista kao i kada neke činjenice ne postoje. Koje su relevantne činjenice što su se u postupku morale pravilno utvrditi ovisi o materijalno-pravnim odredbama temeljem kojih se stvar rješava i u svijetlu kojih se utvrđuje i sama stranačka legitimacija, te uslovima iz prakse o kojima ovisi donošenje konkretnog bilo konstitutivnog bilo deklaratornog upravnog akta. Nepotpuno ili pogrešno utvrđene činjenice posredno će dovesti i do pogrešne primjene materijalno-pravnih propisa. Pogrešno utvrđeno činjenično stanje postoji ako je neka odlučna činjenica pogrešno utvrđena, odnosno kad sadržaj isprava, zapisnika o izvedenim dokazima ili tehničkih snimaka ozbiljno dovodi u sumnju pravilnost ili pouzdanost odlučne činjenice. Nepotpuno činjenično stanje postoji ako neka odlučna činjenica nije utvrđena. Nepotpuno utvrđeno činjenično stanje postoji kad organ uprave ne zauzme stav u pogledu neke odlučne činjenice npr. nije uzeo u obzir sve dokaze ili je propustio da utvrdi relevantne činjenice - što može biti rezultat i pogrešne materijalno pravne kvalifikacije činjeničnog stanja. Činjenice, koje su u upravnom postupku značajne za rješavanje upravne stvari, utječu na primjenu materijalnog propisa na osnovu kojeg se rješava ta upravna stvar. Obrazloženje rješenja učvršćuje načelo zakonitosti. Preko obrazloženja utvrđuje se je li se upravni organ rukovodio načelom zakonitosti i postupao tako da u vođenju upravnog postupka i odlučivanju omogući strankama da što lakše zaštite svoja prava i pravne interese. Ukoliko u prvostepenom postupku nisu pravilno i potpuno utvrđene činjenice, a od istih zavisi primjena materijalnog propisa, tada nije utvrđeno pravo stanje stvari što dovodi do poništavanja rješenja. „Pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje svrstava se u posebnu kategoriju nezakonitosti, do koje najčešće dolazi povredom procesnog prava, a koja uzrokuje povredu materijalnog prava”.⁵

Ocjena dokaza i utvrđivanje činjenica od strane prvostepenog organa podliježe ponovnoj kontroli kako stranaka, tako i organa višeg stepena i to u slučaju kada je žalba protiv prvostepenog rješenja dopuštena. U slučaju da drugostepeni organ utvrdi da su činjenice u prvostepenom postupku nepotpuno i pogrešno utvrđene, odnosno da se u postupku nije vodilo

⁵ Matović, Ivan, *Upravni postupak, Školska knjiga, Zagreb, 1988., str. 42.*

računa o pravilima postupka koja su bila od utjecaja na rješenje upravne stvari, drugostepeni organ može postupiti na dva načina. U prvom slučaju, drugostepeni organ može upotpuniti postupak i otkloniti nedostatke nastale u radu prvostepenog organa, dok u drugom slučaju navedeni postupak može povjeriti prvostepenom organu ukoliko smatra da će taj organ upravnu stvar riješiti brže i ekonomičnije. U upravnoj praksi Bosne i Hercegovine drugostepeni organi svoju zakonsku obavezu upotpunjavanja postupka i otklanjanja nedostataka prvostepenog upravnog postupka uglavnom prenose na prvostepeni organ. Takvo postupanje drugostepenih organa nije primarno nezakonito, ali je često u koliziji sa načelima upravnog postupka definisanim procesnim zakonom, naročito načelom efikasnosti i načelom zaštite prava građana i zaštite javnog interesa. Procesni zakoni normirajući obavezu upotpunjenja postupka prvo obavezuju drugostepeni organ, pa tek onda prvostepeni i zamoljeni organ, Tek u sljedećem stavu člana koji reguliše ovo pitanje, radi osiguranja brzine i ekonomičnosti postupka, zakon omogućuje vraćanje predmeta prvostepenom organu na ponovni postupak, obavezujući ga na efikasno postupanje „bez odgađanja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema predmeta”.⁶ I ne samo da drugostepeni organi vrlo rijetko samostalno upotpunjavaju prvostepene postupke po izjavljenoj žalbi, nego i kada ih vraćaju na rješavanje prvostepenim organima, čine greške koje značajno utječu na efikasnosti i zaštitu stranaka i javnog interesa. Problem koji se vrlo često javlja u praksi organa uprave na teritoriji Bosne i Hercegovine jeste da akti drugostepenih organa kojima se poništava prvostepeno rješenje i upravni predmet vraća prvostepenom organu na upravni postupak, ne sadrže jasno određenje o tome u kom pogledu treba upotpuniti postupak, što uzrokuje da prvostepeni organi ponovo donose nezakonite akte ili se značajno usporava i otežava ostvarivanje prava ili izvršenje obaveza stranaka u određenom upravnom postupku.

2.2. Poništavanje upravnih akata zbog pogrešne ocjene dokaza

Utvrđivanje činjenica od kojih zavisi rješenje upravne stvari zasnovano je na dokazima koje organ uzima u obzir, a rukovodilac, odnosno službeno lice koje vodi postupak samostalno odlučuje koje dokaze će uzeti u obzir i koliku

⁶ *Zakon o upravnom postupku („Službene novine Federacije BiH”, broj:2/98 i 43/99), član 239.*

će im vjeru pokloniti. Prije donošenja odluke potrebno je ispitati sve dokaze, bilo pojedinačno ili u međusobnoj povezanosti, ali i na osnovu rezultata cijelog postupka. Pravilna ocjena dokaza postoji kada je voditelj postupka na temelju savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza zasebno i svih dokaza zajedno, a na temelju rezultata cjelokupnog postupka ocijenio koje činjenice su pravnorelevantne u konkretnom slučaju. Da bi ocjena dokaza bila pravilna voditelj postupka dužan je obrazložiti zašto je neke činjenice uzeo kao odlučne, a druge ne, a u obrazloženju u kojem iznosi čime se rukovodio odlučujući se za određene metode istraživanja, dužan je navesti zašto je stekao uvjerenje o (ne)istinitosti tvrdnji stranaka o relevantnim činjenicama itd. Činjenični sudovi na kojima voditelji postupka temelje svoje presude ne smiju biti olako formirani i trebaju počivati na dovoljno jakim razlozima koji bi mogli i u trećim osobama izazvati uvjerenje da bi razborite osobe, vodeći se istim kriterijima mogle doći do jednakog zaključka.

Ukoliko su u prvostepenom postupku dokazi pogrešno ocijenjeni, drugostepeni organ će, u svakom takvom slučaju, poništiti prvostepeno rješenje i izvršiti ocjenu dokaza i utvrđenih činjenica, te riješiti upravnu stvar. Dakle, u ovom slučaju drugostepeni organ nije ovlašten da poništi prvostepeno rješenje i da predmet vrati na ponovno rješavanje prvostepenom organu.

2.3. Poništavanje upravnih akata zbog pogrešno izvedenog zaključka o utvrđenom činjeničnom stanju

Greška u činjeničnom stanju može biti utvrđena prilikom utvrđivanja činjenica, ali i prilikom zauzimanja stava, odnosno zaključka o odlučnim činjenicama. Drugostepeni organ će poništiti prvostepeno rješenje kada utvrdi da su činjenice u postupku pravilno utvrđene, ali da je iz istih izveden pogrešan zaključak. U ovom slučaju drugostepeni organ će sam riješiti upravnu stvar, a ne vratiti je prvostepenom organu.

Pravilno utvrđeno činjenično stanje postoji kada su u postupku utvrđene sve relevantne činjenice od kojih zavisi primjena procesnog prava. Pogrešno izveden zaključak iz pravilno utvrđenih činjenica postoji kada službeno lice ne ocijeni pravilno činjenice koje su prethodno utvrđene, te zbog nedovoljno stručnosti, loše procjene, nedostatka znanja ili drugih faktora

izvede pogrešan zaključak o istim. Ako je rješenje pravilno i potpuno u pogledu primjene zakona i utvrđenih činjenica, ali se cilj zbog kojeg je rješenje donijeto može postići i drugim povoljnijim sredstvima za stranku, drugostepeni organ će u tom smislu izmijeniti rješenje. U pitanju je slučaj kada se stranci nameće kakva obaveza. Nametanjem obaveze stranci želi se postići cilj koji predviđa propis i na osnovu koga se rješenje donosi. Ali se rješenjem treba nametnuti onakva obaveza stranci, koja je za nju najblaža s tim da se postigne cilj zbog kojeg je rješenje i donijeto.

2.4. Pogrešna primjena materijalnog propisa kao razlog poništavanja upravnih akata

Službena lica u organima koji vode upravne postupke često na utvrđeno činjenično stanje ne primjenjuju ili nepravilno primjenjuju materijalni propis pri rješavanju konkretne upravne stvari. Ili čak primjenjuju propis koji je prestao važiti. „Do pogrešne primjene materijalnog propisa dolazi u slučaju kada drugostepeni organ, rješavajući po slobodnoj ocjeni na osnovu ovlaštenja iz zakona, prekorači granice svog ovlaštenja, kao i u slučaju kada je organ koji je ovlašten da rješava po slobodnoj ocjeni donio rješenje koje nije u skladu s ciljem u kojem je dano ovlaštenje.“⁷

Povrede materijalnih propisa javljaju se u situaciji kada je odluka o upravnoj stvari donijeta arbitrarno, bez primjene materijalnopravne norme kojom se uređuje situacija koja odgovara utvrđenom činjeničnom stanju.

Češći slučaj ovog vida povreda je kada na utvrđeno činjenično stanje nije primijenjena odgovarajuća materijalnopravna norma, bilo da se te činjenice ne mogu podvesti pod primijenjenu normu nego pod neku drugu materijalnopravnu normu, ili organ primijeni materijalnopravnu normu koja je prestala važiti, odnosno primijeni materijalnopravnu normu koja još ne važi.

Najčešći slučaj pogrešne primjene materijalnog prava jeste nepravilno tumačenje norme koja je primijenjena, odnosno norma je pravilno izabrana te odgovara činjeničnom stanju koje treba podvesti pod tu normu kao apstraktno pravilo, ali je pri traženju sadržaja i smisla norme došlo do

⁷ Delmo, Zenaid, (et.al), 2009., *Leksikon upravnog prava, Službeni list BiH, Sarajevo, str. 557*

pogreške, pa je ta norma pogrešno interpretirana. Također, do pogrešnog tumačenja normi dolazi često u slučajevima kada su one nejasne ili kada više odredaba zajednički čine apstraktno vrelo za konkretan slučaj i slično. Poseban oblik povrede materijalnog prava postoji u situaciji kada je primijenjen zakon koji nije u skladu sa Ustavom ili podzakonski propis koji nije u skladu sa Ustavom i zakonom.

Materijalni zakoni koji regulišu pojedinu upravnu materiju često sadrže i posebne procesne odredbe, specifična pravila upravnog postupka kojima se u znatnoj mjeri odstupa od Zakona o općem upravnom postupku. Takve norme imaju primat u skladu sa pravilom „Lex specialis derogat legi generali”. Značajan broj materijalnih normi koje partikularno regulišu određena pitanja upravnog postupka za tu specifičnu oblast, kao i neujednačena praksa u odnosu općih i posebnih procesnih normi za partikularne oblasti vode pravnoj nesigurnosti, usporavanju donošenja odluka, žalbama, zahtjevima za sudskom zaštitom i gubitku povjerenja u javnu upravu. Teško je utvrditi koje odredbe treba primijeniti u konkretnoj upravnoj stvari, što je protivno evropskim standardima javne uprave. Stoga bi u svrhu pojednostavljivanja vođenja upravnih postupaka trebalo maksimalno reducirati posebna postupovna pravila, a ona koja su nužna, trebalo bi uskladiti sa zahtjevima sadržanim u Zakonu o općem upravnom postupku.

2.5. Pogrešno primjenjena slobodna ocjena kao razlog poništavanja upravnih akata

Organi uprave ovlašteni su da odlučuju na osnovu diskrecione (slobodne) ocjene, to jest ovlaštenja da u konkretnom slučaju, na osnovu zakona ili drugog propisa zasnovanog na zakonu samostalno odluči u cilju zaštite javnog interesa. Aviani, sumirajući zakonska ograničenja diskrecionog upravnog odlučivanja u pravima evropskih država i pravu Evropske unije, zaključuje da ne postoji mogućnost odlučivanja prema slobodnoj ocjeni ako pravna norma takvu mogućnost posebno ne predvidi. Službeno lice može slobodno birati samo u okviru alternativa koje disjunktivna pravna norma nudi za rješenje konkretne stvari, zakonito vršenje diskrecione ocjene moguće je jedino ako je donosilac akta prethodno ispravno i cjelovito utvrdio činjenično stanje i ako je vodio računa o pravilima postupka. Konačno,

Aviani, kao važne elemente odlučivanja slobodnom ocjenom u evropskim pravnim sistemima, navodi da je neophodno da akt koji sadrži diskrecionu ocjenu ima propisanu formu, te da je neophodno odlučiti na način kojim se najbolje ostvaruju cilj i svrha pravne norme.⁸ Eventualno donošenje rješenja prema diskrecijskoj ocjeni protivno navedenim zahtjevima načela zakonitosti ima za posljedicu nezakonitost upravnog akta u kojem je sadržana takva ocjena. Prilikom rješavanja prema slobodnoj ocjeni, primjenjivač prava ograničen je pored načela zakonitosti još i načelom svrhovitosti (oportuniteta). Naime, donosilac akta mora izabrati onu od ponuđenih alternativa koja je najprimjerenija konkretnom slučaju. U ocjeni primjerenosti (svrhovitosti) pojedinih alternativa, primjenjivač prava se rukovodi nekim od političkih, ekonomskih, socijalnih i drugih razloga.

Kontroli legaliteta podliježu samo pravno vezani dijelovi upravnog akta (nadležnost, postupak donošenja, forma akta, ispravnost utvrđenog činjeničnog stanja, postizanje cilja i svrhe zbog koje je dato ovlaštenje na diskrecijsku ocjenu), dakle, sva ona pitanja koja moraju udovoljavati zahtjevima načela zakonitosti. Kontrolu oportuniteta podliježe pitanje pravilnosti diskrecionog ocjenjivanja (dakle, pitanje da li je izabrana najbolja od pravno jednako vrijednih alternativa).

U postupku po žalbi drugostepeni organ cijeni ne samo zakonitost rješenja koje se pobija, već i njegovu svrhovitost, te u tom smislu ispituje da li postoji zakonsko ovlaštenje za odlučivanje na osnovu slobodne ocjene i da li je prvostepeni organ odlučivao u granicama datog ovlaštenja, kao i da li je ovlaštenje za slobodno odlučivanje iskorišteno u skladu sa ciljem sa kojim je organu dato. Prilikom ocjene cjelishodnosti donesenog upravnog akta ispituje se da li se organ opredijelio za alternativu koja je najsvrsishodnija u konkretnom slučaju. Nepravilno primjenjena slobodna ocjena predstavlja materijalno – pravni razlog za ukidanje upravnog akta. Ukoliko drugostepeni organ ocijeni da slobodna ocjena nije pravilno primijenjena poništiti će prvostepeno rješenje i sam riješiti upravnu stvar, budući da može ocjenu prvostepenog organa zamijeniti svojom slobodnom ocjenom. Ukoliko drugostepeni organ utvrdi da je prvostepeno rješenje pravilno u pogledu utvrđenih činjenica i u pogledu primjene materijalnog propisa, ali da se cilj

⁸ Aviani, Damir, *Diskrecijska ocjena u upravnom pravu nekih evropskih država i Evropske Unije, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, 2010., str. 41*

radi kojeg je rješenje doneseno može postići i drugim sredstvima koja su povoljnija za stranku, svojim rješenjem će izmijeniti rješenje prvostepenog organa. Prilikom izmjene rješenja drugostepeni organ je dužan voditi računa da izmjene ne idu izvan zahtjeva postavljenog u postupku koji je prethodio donošenju rješenja, te da ne vrijeđaju prava trećih osoba. Kada nadležni organ prekorači granice ovlašćenja za rješavanje po slobodnoj ocjeni, ili kada ne donese rješenje u skladu s ciljem u kome je ovlašćenje dato, u tom slučaju je izvršena pogrešna i nepravilna primjena pravnih propisa. Stoga i u ovom slučaju postoji povreda zakonitosti, a ne svrhovitosti. Dakle, radi se o pogrešnoj primjeni pravnog propisa, a ne o nepravilnoj upotrebi slobodne ocjene, odnosno o nesvrhovitom rješenju.

2.6. Obnova postupka

Ponavljanje ili obnova postupka je način opozivanja upravnih akata, odnosno jedno od vanrednih pravnih sredstava koja se koriste kako bi se iz pravnog poretka uklonili konačni akti u upravnom postupku, koji još nisu postali formalno pravosnažni i akti sa posebno teškim povredama zakonitosti (ništavi akti) koji sadrže greške takve prirode da ni u kom slučaju ne mogu steći ni formalnu, ni materijalnu pravosnažnost. Iz ovih razloga može se reći da je obnova postupka posebno pravno sredstvo koje posjeduje osobine i redovnog i vanrednog pravnog sredstva. Lilić⁹ obnovu postupka naziva redovnim vanrednim sredstvom u upravnom postupku, jer se može koristiti protiv nepravosnažnih rješenja, ali isključivo pod posebno propisanim uslovima iz procesnog zakona. Obnova postupka može se pokrenuti po službenoj dužnosti, u cilju zaštite javnog interesa, ili po zahtjevu stranke, pravobranioca i nadležnog tužioca. Subjekt ovog vida kontrole je organ čijim je rješenjem okončan postupak.

Kao rezultat obnovljenog postupka moguće su dvije situacije: prva je potvrđivanje prvostepenog rješenja, a drugi je donošenje novog rješenja kojim se zamjenjuje ranije rješenje. Ukoliko je ranije rješenje poništeno novo ga zamjenjuje u potpunosti i sa efektom *ex tunc*, dok u slučaju kada se ranije rješenje ukida, novo rješenje ga zamjenjuje od momenta ukidanja, tj. s efektom *ex nunc*. Protiv zaključka donijetog o prijedlogu za ponavljanje

⁹ Lilić, Stevan, et al., *Upravno pravo, Savremena administracija, Beograd, 1999, str. 425*

postupka, kao i protiv rješenja donesenog u ponovljenom postupku može se izjaviti žalba, ali samo u slučaju kada je taj zaključak, odnosno rješenje donio prvostepeni organ, dok se protiv zaključka, odnosno rješenja može pokrenuti upravni spor. Zakon o upravnom postupku taksativno navodi razloge zbog kojih se može tražiti obnova postupka. Zbog pogrešno ili nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja može doći do obnove postupka i to ako se sazna za nove činjenice i dokaze koji su postojali u vrijeme donošenja konačnog rješenja, ali se za njih nije znalo ili se dokazi nisu mogli upotrijebiti, a da se za njih znalo to bi moglo dovesti do drugačijeg rješenja upravne stvari. Objektivni rok odnosno krajnji rok za traženje obnove postupka je pet godina, a računa se kada je konačno rješenje dostavljeno stranci. Ukoliko je pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje uzrokovano krivičnim djelom bilo koje osobe (npr. svjedoka, vještaka, službene osobe ili stranke) postupak se može obnoviti bez objektivnog roka.

ZAKLJUČAK

Pravna sredstva koja se koriste protiv pogrešnih upravnih akata mogu izazvati različite učinke. Rješenje koje je zasnovano na nepotpuno ili pogrešno utvrđenim činjenicama mora biti poništeno po blagovremenoj žalbi stranke ili ovlaštenog organa, a može se ukinuti ili poništiti putem obnove postupka, konačno ili čak i pravosnažno rješenje ako je zasnovano na netačno ili nedovoljno utvrđenim činjenicama. Povreda načela materijalne istine može biti razlog i za uspješno vođenje upravnog spora i poništavanje rješenja po blagovremeno podnijetoj tužbi pod uslovima iz Zakona o upravnim sporovima. Pored ovog, najčešćeg razloga nezakovitosti i nepotpunosti upravnog rješavanja, značajni nedostaci su primjetni i zbog pogrešne ocjene dokaza, pogrešno izvedenog zaključka o utvrđenom činjeničnom stanju, te pogrešne primjene materijalnog propisa na utvrđeno činjenično stanje i izvedene zaključke, odnosno pogrešne primjene diskrecione ocjene u upravnom rješavanju.

U radu je navedeno više aspekata u kojima je neophodno reformisati pravne institute i radnje u upravnom postupku i osobine i djelovanje učesnika u postupku.

Naročito je važno djelovati u sljedećih nekoliko pravaca. Formalne zakonske odredbe iz oblasti upravnog postupka je neophodno što prije izmijeniti da omoguće suštinsko ostvarenje načela efikasnosti i učinkovitosti u upravnim postupcima, u korelaciji sa načelom zakonitosti. Takve odredbe trebaju jasnije usmjeriti organe uprave na određene zanemarene segmente upravnog postupka. Istovremeno bi to moralo biti praćeno kvalitetnijom permanentnom edukacijom i značajnijim pozivanjem na odgovornost službenih lica u postupcima. Na izjavljenu žalbu drugostepeni organ u najvećem broju slučajeva može reagovati dvojako, sam se upustiti u meritorno rješavanje upravne stvari ili vratiti predmet na ponovno rješavanje prvostepenom organu. U praksi se vrlo rijetko dešava da drugostepeni organ, uvažavajući žalbu, sam riješi upravnu stvar. Drugostepeni organi redovno vraćaju upravni predmet na rješavanje prvostepenom organu, što usporava postupak, a posljedično usporava i ostvarivanje prava stranaka i izvršavanje obaveza, te izaziva pravnu nesigurnost, nepovjerenje u organe javne uprave i slabi pravni poredak države. Istovremeno, takva drugostepena

rješenja ne sadrže nikako ili sadrže neadekvatne upute prvostepenom organu u kom pogledu treba upotpuniti postupak. Posljedično, prvostepeni organi često i u ponovljenom postupku donose nesvršishodne i nezakonite akte. Savremena upravno-sudska praksa u Bosni i Hercegovini ukazuje da sudovi u upravnim sporovima u značajnoj mjeri poništavaju akte drugostepenih organa kao nezakonite. Razlog tome je postojanje sličnog kvaliteta upravnog osoblja u prvostepenim i drugostepenim organima uprave, neadekvatno kodifikovana upravno-sudska praksa i nepostojanje valjane analize drugostepenih i upravno-sudskih akata. Kreiran je uobičajen obrazac čestih poništavanja pojedinačnih akata uprave, neshvatljiv iz perspektive upravno-sudske prakse prije nezavisnosti Bosne i Hercegovine iz 1992. godine. Do ovakvog stanja su doveli promjena organizacije i nadležnosti organa vlasti, uspostavljanje novih nivoa vlasti, neadekvatno i periodično educiranje službenika, neadekvatna sistem odgovornosti, izražen broj materijalnih propisa i sukobi nadležnosti. Posebno važan razlog jeste nedostatak specijalizovanih upravnih sudova, kakvi su redovna pojava u drugim zemljama Evrope i kakvi su djelovali do kraja 1970-ih godina na prostoru bivše države. Trenutno se upravnim predmetima na sudovima opće nadležnosti posvećuje nedovoljna pažnja, iako je broj takvih predmeta u poređenju sa drugim predmetima vrlo izražen.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Aviani, Damir, 2010., *Diskrecijska ocjena u upravnom pravu nekih europskih država i Evropske Unije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, 2010., (39 – 50)
2. Đelmo, Zenaid, *Upravno procesno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, 2008.
3. Đelmo, Zenaid, (et.al), *Leksikon upravnog prava*, Službeni list BiH, Sarajevo, 2009.
4. Đelmo Zenaid, *Praktikum za primjenu upravnih procesnih zakona – drugostepeni postupak*, Službeni glasnik BiH, Sarajevo, 2011.
5. Krijan, Pero, *Komentar Zakona o upravnom postupku FBiH sa sudskom praksom*, Privredna štampa, Sarajevo, 2002.
6. Lilić, Stevan, et al., *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1999.
7. Matović, Ivan, *Upravni postupak*, Školska knjiga, Zagreb, 1988., str. 42.
8. Purišević, Fuad, *Opći upravni postupak u Bosni i Hercegovini, Upravno procesno pravo – dio 1*, Službeni list BiH, Sarajevo, 2012.

Zakoni:

1. *Zakon o upravnom postupku BiH* (“Službeni glasnik BiH”, broj 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13)
2. *Zakon o upravnom postupku FBiH*, („Službene novine FBiH“, broj 1/98)
3. *Zakon o opštem upravnom postupku RS*, („Službeni glasnik RS“, broj 13/02),
4. *Zakon o upravnom postupku Brčko distrikta* („Službeni glasnik“, br 3/00, 5/00, 9/02, 8/03, 8/04, 25/05)

Izvorni naučni rad
Primljen: 26.12.2014.

UDK: 331.106.5:614

JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA U ZDRAVSTVU

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN HEALTH

Velma dr Pijalović, docent
Ekonomski fakultet u Sarajevu,
Sarajevo
e-mail: velma.tahmaz@efsa.unsa.ba

Đevad mr. Šašić, viši asistent
Fakultet za upravu
Sarajevo
e-mail: dzevad.sasic@fu.unsa.ba

SAŽETAK

Osnovni cilj ovog rada je da analizira primjenu JPP u sektoru zdravstva. Srednjoročni ili dugoročni ugovorni poslovni odnos između privatnog sektora i vlade, u svrhu realizacije projekta koji ima za krajnji cilj da služi javnosti, definiše se kao javno-privatno partnerstvo; JPP (Public-Private Partnership; PPP). U prvom dijelu rada dali smo pregled osnovnih oblika JPP te pregled tržišta JPP u EU. Opravdanje za uključivanja privatnog sektora u funkcioniranje zdravstvenog sektora primjenom modela JPP možemo naći kako u specifičnostima zdravstvenog sektora (naročito u važnosti da se obezbijedi što kvalitetanija zdravstvena usluga) tako i u problemima sa finansiranjem ovog sektora. Kako bi smo to dokazali u drugom dijelu rada napravili smo pregled zdravstvene potrošnje mjerene % GDP-a i per capita dolarskim PPP vrijednostima u starim i novim članicama EU i Bosni i Hercegovini kao i pregled izvora finansiranja zdravstvenog sektora u pojedinačnim državama. U posljednjem dijelu rada dali smo prikaz primjene JPP u sektoru zdravstva EU. U ovom dijelu prikazane su različite forme JPP koje su specifične za sektor zdravstva te su navedena iskustva različitih država vezana za primjenu tih formi u praksi.

Ključne riječi: javno-privatna partnerstva, zdravstveni sektor, zdravstvena potrošnja

ABSTRACT

The main goal of this paper is the analysis of public private partnership (PPP) in the health sector. Medium-term and long-term contractual business relationship between the private sector and the government, aiming the project realization in public purposes, is defined as public-private partnership. The first part of the paper shows the main forms of PPP and its markets in EU. Inclusion of private sector in functioning of health sector by usage of PPP model may be justified both by specificity of the health sector (especially in the importance to provide the best possible health service) and by the problems of financing in the sector. In order to prove this in second part of the paper, we made the review in GDP (%) and per capita (expressed in dollars) both in old and new EU state members and in Bosnia and Herzegovina, as well as the review of financing source of the health sector in certain states. The last part of the paper shows the implementation of the PPP in the EU health sector. This part covers different PPP forms specific for the health sector, and the experiences of different countries are stated here regarding the implementation of the forms in practice.

Keywords: public-private partnerships, the health sector, health spending

1. UVOD

Zdravstveni sektor specifičnim čini multidimenzionalnost faktora koji imaju direktna ili indirektna utjecaja na njegovo funkcionisanje. Sa medicinske tačke gledišta, na zdravlje pojedinca utiču genetika, okruženje, uslovi života i zdravlje u djetinjstvu, prehrana, stil života, medicinska njega te biološki limiti. Procjenjuje se da se tek 10 procenata povećanja očekivanih godina života u posljednjih 100 godina može objasniti direktnim utjecajem medicinske njege (Getzen, 2007,58). Budući da je priroda genetskih predispozicija takva da se na njih teško može utjecati, kod proučavanja zdravlja populacije, a naročito kod usvajanja politika vezanih za zdravstveni sektor, navedene faktore neophodno je prilagoditi. U tom smislu možemo reći da su zdravlje populacije i zdravstvene politike

determinirane interakciom institucionalnih, socio-ekonomskih, okolinskih i ekonomskih faktora. Ukoliko posmatramo istorijski razvoj zdravstvenih sistema nije teško dokazati da su oni vezani za društveni kontekst. Čini se, međutim, da se danas ta društvena povezanost uglavnom izražava u poteškoćama vezanim za finansiranje zdravstvenog sektora.

Danas je, naime, utjecaj ekonomskih faktora na sektor zdravstva naročito nepovoljan zbog dvaju osnovnih razloga. Usprkos velikim ekonomskim mogućnostima pojedinih država tehnološki razvoj izuzetno poskupljuje sve aspekte ovog važnog sektora od izgradnje, nabavke opreme, održavanja pa sve do pružanja zdravstvenih usluga. Drugi razlog leži u činjenici da je zbog svjetske finansijske i ekonomske krize u većini država porastao fiskalni pritisak na budžete i zdravstvene fondove.

U takvim okolnostima, iznalaženje novih načina finansiranja projekata u sektoru zdravstva postaje izuzetno važno pitanje. Zbog toga je pitanje opravdanosti i mogućnosti primjene javno-privatnih partnerstva u sektoru zdravstva vrlo važno.

2. POJAM I RAZVOJ JAVNO-PRIVATNIH PARTNERSTAVA

Srednjoročni ili dugoročni ugovorni poslovni odnos između privatnog sektora i vlade, u svrhu realizacije projekta koji ima za krajnji cilj da služi javnosti, definiše se kao javno-privatno partnerstvo; JPP (*Public-Private Partnership; PPP*). Ovaj odnos se može koristiti prilikom finansiranja, izgradnje i upravljanja projektima od javnog značaja. U najširem smislu, JPP-a obuhvataju sve vrste saradnje između javnog i privatnog sektora prilikom izgradnje infrastrukture, pružanja usluga i kreiranja javne politike.

Iako ne postoji jednoznačna definicija JPP-a većina autora ističe da se JPP-a sklapaju jer ostvaruju korist za obje strane, i javni i privatni sektor, pri čemu oba sektora posjeduju specifične kvalitete. (Vaillancourt-Rosenau, 2000, 19). Pri tome javni sektor treba da pridonosi sigurnosti u pogledu stabilnijeg upravljanja, podrške građanima, finansiranja, te da prihvata socijalne, ekološke i političke rizike dok privatni sektor donosi operativne učinkovitosti, inovativne tehnologije, pristup dodatnim finansijama, izgradnju i podjelu poslovnog rizika. Kod javno-privatnih partnerstava vrlo je važno da se jasno definiraju očekivani rezultati u kreiranju javnog dobra

ili pružanju konkretne javne usluge koja je predmet ugovora o JPP-u. To je izuzetno važno jer se značajni rizici privatnom sektoru mogu transferirati isključivo ako finansijsko ulaganje i povrat povežemo sa rezultatima.

Iako primjere JPP-a možemo naći i u ranijim fazama razvoja ekspanziju primjene ovog poslovnog odnosa vežemo za SAD gdje je Savezna vlada 1950-tih i 1960.-tih počela primjenjivati javno-privatna partnerstva kao sredstvo stimulisanja privatnih investicija u užoj gradskoj infrastrukturi i regionalnom ekonomskom razvoju. Od tog perioda pa do danas, vjerovatno kao posljedica smanjenja povjerenja u vladu te slabljenja njene uloge s jedne te rasta potreba za privatnim kapitalom s druge strane, JPP doživljavaju dalju ekspanziju. (Bult-Spiering, 2006, 3)

Uporedo sa nastankom JPP-a u SAD-u bilježimo rane primjere ovih poslovnih odnosa i u Evropi. Tako npr. u Španiji 1960-ih godina, pronalazimo primjer ceste sa naplatom cestarine kao prvi oblik javno-privatnog partnerstva zabilježen u toj državi.

U Velikoj Britaniji, kasnih 1980-ih, Thatcherina vlada se okrenula JPP-u kao preferiranom načinu za ekonomski oporavak. „Izazov grada“ je naziv programa koji je u to vrijeme bio poticaj lokalnim vlastima da predlože programe za ekonomski oporavak u partnerstvu sa lokalnim kompanijama (Bult-Spiering et al., 2006, 4). Drugi dijelovi Evrope također počinju koristiti JPP-a u kasnim 1980-im.

Godinama se raspravljalo da li države koje nemaju problema sa izvorima finansijskih sredstava trebaju uvoditi JPP. Primjer je Norveška, za koju se smatralo da zbog svojih prihoda od prodaje nafte, ima malo ili nimalo poticaja da se odluči na podjelu rizika sa privatnim sektorom. Međutim, norveška vlada sada saraduje sa privatnim sektorom u nekoliko infrastrukturnih projekata.

Primjeri JPP-a u razvijenim zemljama se također mogu pronaći izvan Evrope i SAD-a. Na primjer, u Australiji uvođenje javno-privatnih aranžmana u pružanju infrastrukture datira iz ranih 1990-ih. Prvi projekti su bili usmjereni na ceste sa naplatom cestarine, bolnice, vodovod i elektrodistribuciju. Polovinom 1990-ih, fokus je bio na zatvorima, lukama i sportskim stadionima. Kasnih 1990-ih, aerodromi su bili dodani na ovu listu, kao i odbrana, škole i sudovi. Uvođenje JPP-a je bila reakcija na

visoke troškove i rizik u smislu troškova uključenih u izgradnju mnogih infrastrukturnih projekata u Australiji. (Bult-Spiering et al., 2006, 5).

U mnogim zemljama širom svijeta vidimo slične trendove u uključivanju privatnog sektora i u razvoju JPP-a. Na prvi pogled razlog za javno-privatnu saradnju je sličan: u svim zemljama, vlade se sve više oslanjaju na novac i vještine privatnog sektora. Međutim, nakon analize različitih formi JPP-a primjećujemo velike razlike u motivima i pravilima nabavke između zemalja.

Postoje četiri osnovne kategorije javno – privatnih partnerstava, a to su: ugovori za upravljanje i najam, koncesije, projekti izgradnje od nule (tzv. greenfield projekti) te ustupanje vlasništva. (Savanović, 2009, 39) Međutim, svaki od ovih oblika ima svoje podoblike, a razvojem JPP – a kao oblika finansiranja i udruživanja javnog i privatnog sektora nastaju i novi vidovi partnerstva. Ugovor o koncesiji je osnovni model javno – privatnih partnerstava gdje su direktno uključene investicije privatnog sektora. Ovaj ugovor omogućava privatnom investitoru da finasira, izgradi i koristi poboljšanje infrastrukture te da ostvaruje s tim povezane prihode u određenom vremenskom periodu koji najčešće nije duži od 30 godina, nakon čega se dobro vraća javnom sektoru. Najvažnija prednost koncesija je prenošenje potpune odgovornosti za investiranje i upravljanje na privatni sektor, zbog čega koncesija predstavlja atraktivnu opciju kada postoji potreba za značajnim investicijama u proširenje kapaciteta, ili unapređenje kvaliteta usluga. (Benković i ostali, 2011, 492). Prema tumačenju Evropske Komisije, koncesija u širem smislu je zasnovana kada „subjekt javne vlasti povjeri trećoj strani potpuno ili djelimično upravljanje uslugama za koje je inače zadužen taj javni subjekt, pri čemu privatna strana preuzima i rizik”. (Damjanović i ostali, 2010, 10)

Drugi važan model koji prepoznaje i kategorizira Evropska komisija jeste i privatna finansijska inicijativa (PFI) predstavljena kroz finansiranje, izvođenje, održavanje i rukovođenje građevinom od javnog interesa (škole, bolnice i sl.).

U zavisnosti o stepena uključenosti privatnog sektora u projektiranje, izgradnju, održavanje, finansiranje, operacionalizaciju, upravljanje, kao i alokaciju rizika kod pružanja javnih usluga i/ili izgradnje javne infrastrukture, JPP obuhvataju i sljedeće podoblike: OM – Operate Maintain

(izvedi – održavaj); BOT - Build Operate Transfer (izgrad, posluž, prenesi); BUYOOT – Buy Own Operate Transfer (kupi – posjeduj – izvedi – prenesi); BOOT – Build Own Operate Transfer (izgradi – posjeduj – posluž – prenesi); DBB: Design-Bid-Build (projektuj, pobjedi u nadmetanju i izgradi); DBFO – Design Build Finance-Operate (projektuj – izgradi – financiraj – upravljaj); BROT/BLOT – Build Lease Operate Transfer (izgradi – zakupi – izvedi – prenesi); DBO – Design Build Operate (projektuj – izgradi – izvedi); LDO – Lease Develop Operate (zakupi – razvij – izvedi); BLOT – Build Lease Operate Transfer (izgradi – zakupi – izvedi – prenesi); BOO – Build Own Operate (izgradi – posjeduj – koristi) DBFOOT – Design Build Finance Own Operate Transfer (projektiraj – izgradi – financiraj – posjeduj – izvedi – prenesi); DBM – Design Build Maintain (projektiraj – izgradi – održavaj) (Kačer, 2008,610).

2.1. Primjena JPP projekata u EU

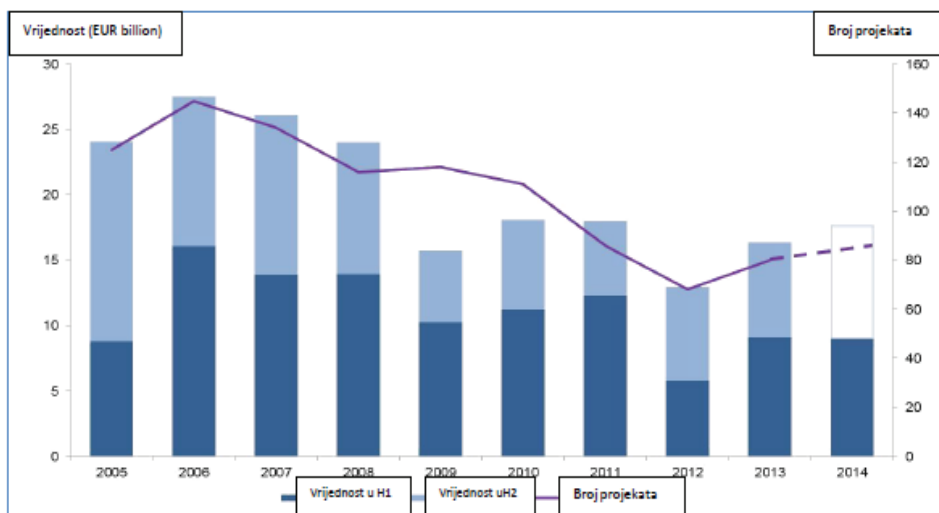
Politika Evropske unije u pogledu javno-privatnog partnerstva bavi se ovim pitanjem iz raznih uglova. Počev od 2004. godine, JPP je predmet raznih dokumenata a razvijene su i sveobuhvatne strategije i propisi o tome (1) kako se JPP unosi u računovodstvene dokumente, o (2) pravilima nabavke i (3) na čemu se ona zasnivaju, kao i o tome (4) zašto su JPP korisna u periodu ekonomskog oporavka. U najnovijim evropskim planovima za ekonomski oporavak naglašen je značaj javno-privatnog partnerstva. U nekim slučajevima javna podrška JPP može biti rešenje za efikasnije korišćenje svih sredstava namenjenih za programe ekonomskih stimulansa. Neke države su uvele državu kao jemca (Francuska, Belgija i Portugalija), nove vrste mehanizama javnog zaduživanja (Velika Britanija, Nemačka i Francuska) i pojednostavile pravila postupkajavnih nabavki za projekte JPP. (Damajnović, 2010, 15)

Zbog granica zaduživanja koje postavlja EU, mnoge zemlje članice EU su spas pronašle u projektima JPP-a temeljem kojih su bez pritiska na budžet i bez zaduživanja vršila kapitalna ulaganja. Zemlje koje su EU pristupili prije 2004. godine imale su više vremena za pristup fondovima EU, te su duže koristile sredstva putem kojih su povećavala svoja ulaganja u infrastrukturu, za razliku od novih članica EU koje su u fazi razvijanja ili planiranja razvoja infrastrukture.

Kako bi pregled i perspektiva tržišta JPP-a u EU bila jasnija, u nastavku je grafički prikazana vrijednost i broj projekata JPP-a od 2004. godine do danas.

Ukupna vrijednost JPP projekata u 2013. godini je iznosila 16,3 milijardi eura, što je za 27% više nego u 2012. godini u kojoj je zabilježena najmanja vrijednost projekata u posljednjih 10 godina (tada je ukupna vrijednost iznosila 12,8 milijardi) ali još uvijek manje u odnosu na godine prije izbijanja krize, kada se godišnja vrijednost projekata kretala u rasponu od 25 do 30 milijardi eura.

Podaci za prvu polovinu 2014. godinu u kojoj je zabilježena vrijednost projekata od 9 milijardi eura, ukazuju da u ovoj godini možemo očekivati vrijednost JPP ugovora sličnu onoj zabilježenoj 2013. godine.



Grafikon 2: Evropsko tržište javno-privatnih partnerstava: vrijednost i broj projekata, 2004-prva polovina 2014 (Izvor: EPEC, 2014)

Tokom prve polovine 2014. godine ugovoren je 34 projekat JPP, što je više od broja projekata ugovorenih u prvoj polovini 2013. godine kada su ugovorena 24 projekta.

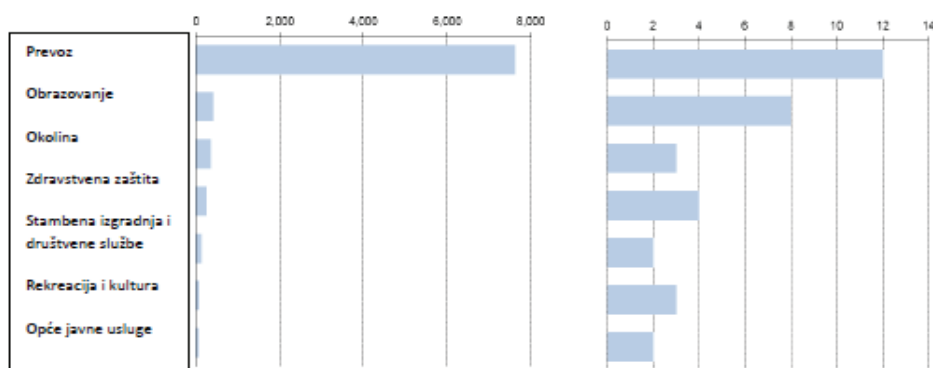
Dakle, prosječna vrijednost ugovorenih projekata JPP u prvoj polovini 2014. godini je iznosila 264 miliona eura, što je 25% manje od prosječne vrijednosti ugovorenih projekata u istom periodu 2013. godine koja je

iznosila 370 miliona eura ali je ipak iznad prosječne vrijednosti transakcija u posljednjih 10 godina (191 milion).

Naredni grafikon prikazuje vrijednost i broj projekata po sektorima tokom prve polovine 2014. godine.

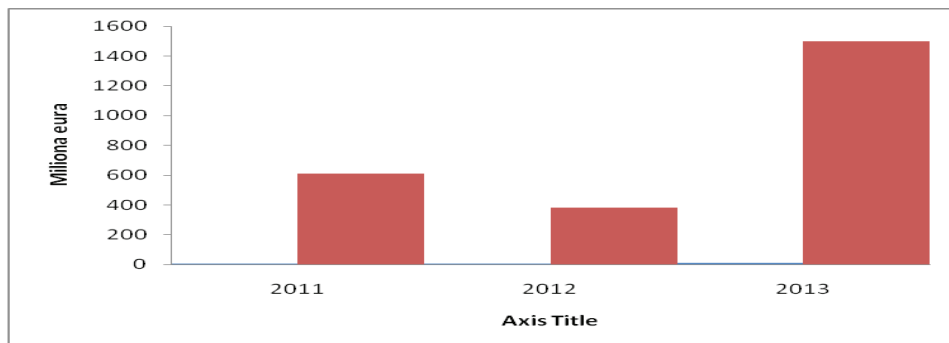
U prvoj polovini 2014. godini najveći broj ali i najveću vrijednost (oko 85% svih transakcija) bilježimo u sektoru transporta. To predstavlja nastavak trenda zabilježenog u ranijim godinama. Tako se npr. u 2013. godini 5 od 6 projekata JPP odnosilo na transport.

Sa 8 ugovorenih projekata, vrijednost sektora obrazovanja u prvoj polovini 2014. godine je iznosila 400 miliona eura, čineći ga drugim najvećim sektorom po vrijednosti.



Grafikon 3: Pregled evropskog tržišta javno-privatnih partnerstava po sektorima: ukupna vrijednost sektora i broj ugovorenih projekata po sektoru, prva polovina 2014. godine (Izvor: EPEC, 2014)

Po broj transakcija zdravstveni sektor predstavlja treći najaktivniji sektor u prvoj polovini 2014. godine. Napomenimo da je u 2013. godini zdravstveni sektor predstavljao najbrže rastući sektor po broju i vrijednosti projekata JPP-a. Naime, u 2013. godini u sektoru zdravstva bilo je ukupno 12 projekata sa ukupnom vrijednošću od 1,5 milijardi eura što je znatno iznad 382 miliona u 2012. godini (vidjeti grafikon). Napominjemo da smo pregled vrijednosti JPP projekata dali od 2011. godine jer je vrijednost JPP projekata u zdravstvu u ranijim godinama bilježena kumulativno sa brojem projekata u obrazovanju.



*Grafikon 4: Vrijednost JPP projekata u sektoru zdravstva u EU
(Izvor: EPEC, 2014)*

4. Primjena JPP u sektoru zdravstva

Opravdanje za uključivanja privatnog sektora u funkcioniranje zdravstvenog sektora primjenom modela JPP možemo naći kako u specifičnostima zdravstvenog sektora (naročito u važnosti da se obezbjedi što kvalitetanija zdravstvena usluga) tako i u problemima sa finansiranjem ovog sektora. Partnerstva između javnih / državnih subjekata, privatno / privrednih subjekata i civilnog društva daju doprinos naročito u poboljšanju zdravlja siromašnih i to kombiniranjem različitih vještina i resursa. Javni sektor ima jasno izražene koristi od rada u saradnji s privatnim sektorom u područjima gdje u javnom sektoru nedostaje stručnost i iskustvo, npr u razvoju proizvoda, razvoju proizvodnih procesa, proizvodnji, marketingu i distribuciju. JPP javnom sektoru mogu pružiti slijedeće koristi: (i) postizanje bolje kvalitete zdravstvenih usluga, (ii) modernizacija zdravstvenog sektora, (iii) povećanje odgovornosti zdravstvenog sektora, (iv) izgradnja objekata u rokovima i u skladu sa budžetom pri čemu se koriste inovativna rješenja. Međutim, postoje područja, gdje javno-privatno partnerstvo nije prikladan oblik partnerstva naročito ako ono uključuje profitna preduzeća (www.who.int). U tim situacijama moguće je primjenjivati alternativne oblici angažmana privatnog sektora kojima ovaj sektor može pomoći zdravstvu kao što su: jednokratne donacije u proizvodima, pružanje poslova konsaltinga i ekspertize, davanje različitih stipendija, djeljenje rezultata istraživanja i analize tržišta i sl. (World Economic Forum, 2010, 2).

Naravno, kao i kod drugih sektora i ovdje je vrlo važno pitanje da li i zašto privatni sektor ima motiva da ulazi u JPP partnerstva. Naime, privatni sektor se, pored filantropskih razloga i opredjeljenja za poboljšanje javnog zdravlja, u JPP u sektoru zdravstva uključuje i zbog čisto poslovnih razloga koji osim finansijskih koristi uključuju i održavanje zdravlja radne snage, širenje tržišta, pružanje podrške privatnom sektoru u vrijeme krize, stvaranje politike konkurencije na tenderima i sl.

Objedinjavanjem najboljih karakteristika privatnog i javnog sektora u cilju unapređivanja efikasnosti, kvaliteta i inovacija moguće je ostvariti signifikanstan napredak u poboljšanju performansi zdravstvenih sistema (Michel, 2012, 26)

Naravno, glavni izazov u provođenju javno-privatnog partnerstva u sektoru zdravstva je odgovoriti na pitanje kako korisnik javne zdravstvene usluge može biti siguran da će u budućnosti dobiti kvalitetnu zdravstvenu uslugu uz razumnu cijenu. Da bi se to postiglo kod sklapanja ugovora vrlo je važno definirati inpute ali i rezultate. Pri tome treba imati u vidu da najmanja cijena u zdravstvu često nije najbolja opcija te je kod odlučivanja o JPP neophodno primjeniti neku od metoda ekonomske evaluacije zdravstvenih programa te rezultate JPP-a uporediti sa rezultatima koji bi se postigli da je posmatrani predmet ugovora ostao u ingerenciji isključivo javnog sektora.

3. JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA U SEKTORU ZDRAVSTVA EU

Zakonodavni okvir zdravstva se reguliše politikama koje se odnose kako na zdravstveni sektor, tako i mnogim međusektorskim aktivnostima, odnosno politikama koje se ne odnose direktno na zdravstvo, a koje posljedično mogu imati uticaja i na područje zdravstva.

3.1. Regulacija sektora zdravstva u EU

Definiranje zdravstvene politike, finansiranje kao i organizacija zdravstvenih sistema ingerencija su zemalja članica EU te se, kao i u ostalim područjima regulativa na razini EU donosi samo ako se ocjeni da se neki problem ne može efikasno riješiti na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou.

Samo u nekim slučajevima kao što su kontrola pušenja, prometa krvi, ćelijama i organima EU donosi posebne zakone kojima se nastoji zaštititi ili unaprijediti zdravlje populacije. (www.ec.europa.eu).

Ideja EU je prije svega bila orijentisana na ekonomsku i trgovinsku uniju, dok socijalna pitanja nisu bila u fokusu. Posljedice takvog pristupa su osjetne i danas. Na primjer, Generalna direkcija za zdravstvo i zaštitu potrošača je relativno slaba u odnosu na druge Generalne direkcije. Iako nadzire rad Evropske agencije za sigurnost hrane, većina svakodnevnih poslova je u okviru Agencije. Slično tome, Evropski centar za prevenciju bolesti i kontrolu se ni na koji način ne može porediti sa američkim kolegama. Jedno od najuticajnijih evropskih tijela za zdravstvo je Evropska agencija za lijekove, i to zbog poštivanja slobode kretanja robe. (Irwin, 2011, 2)

Iako ne postoji jedinstvena zdravstvena politika EU utjecaj evropske integracije na zdravstvene politike je kompleksan fenomen koji se odvija na različitim nivoima, u različitim oblicima i sa različitim efektima.

Najčešći koncept analize utjecaja evropskih integracija na razvoj politika zemalja članica je razvoj institucija na nadnacionalnom nivou, Kada je u pitanju zdravstveni sektor, možemo zaključiti da ovaj utjecaj možemo pratiti samo u domenu razvoja javno-zdravstvenih politika., Evropske integracije imaju utjecaj na zdravstveni sektor zemalja članica i kroz implementaciju različitih propisa koji kao krajnji cilj imaju uspostavljanje “eurokompatibilnog” sistema zdravstvene zaštite i proces uzajamnog prilagođavanja. (Pijalović, 2012, 763)

Širenje zajedničkih evropskih vrijednosti i ciljeva povezanih sa socijalnim politikama također utiču, istina indirektno, na zdravstvene politike zemalja članica EU, pri čemu posebno važnu ulogu igraju politika zaštite potrošača, zdravlje i sigurnosti na radu, ekološke politike, politike vezane za nauku i tehnologiju te regionalni i lokalni razvoj.

Osim navedenog, evropske integracije daju državama sa fragmentiranim političkim institucijama i brojnim moćnim interesnim skupinama šansu za provođenje politički izvodljive reforme zdravstva. (Pijalović, 2012, 765)

3.2. Zdravstvena potrošnja

U sektoru zdravstva se, prema podacima Svjetske zdravstvene organizacije, u 2012.-toj godini potrošilo 10,1% ukupnog svjetkog GDP-a, što sektor zdravstva čini najvećom industrijom u globalnoj ekonomiji. Međutim, bez obzira na ovu činjenicu, rijetke su države koje se ne suočavaju sa problemima vezanim za finansiranje zdravstvenog sektora.

Upravo zbog toga, zdravstveni sektor posljednjih godina predstavlja važno ekonomsko i političko pitanje u razvijenim zemljama (sjetimo se npr. zdravstvene reforme u SAD-u). S druge strane, u zemljama sa niskim i srednjim dohotkom kao što su Kina, Kolumbija, Gana, Indija, Kenija, Libanon, Malezija, Nepal, Brazil, Rusija te u tranzicijskim zemljama u Evropi zdravstveni sektor je od 90-tih godina prošlog vijeka jedno od centralnih pitanja ekonomskih reformi.

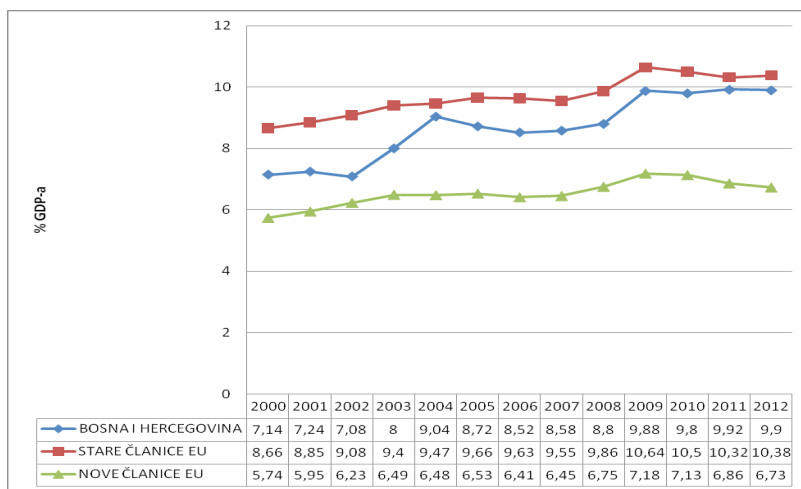
Većina svjetske potrošnje u sektoru zdravstva odnosi se na zemlje sa visokim dohotkom dok je rasprostranjenost oboljenja obrnuto proporcionalna veličini uloženih sredstava. Iz navedenih odnosa vrlo je lako zaključiti da se države sa niskim i sednjim dohotkom per capita suočavaju sa težim problemima vezanim za obezbjeđivanje sredstava potrebnih za liječenje oboljelih. Svjetska zdravstvena organizacija je prepoznala ovaj problem te je kao jedan od osnovnih ciljeva postavila uspostavljanje sistema finansiranja zdravstva koji bi svima omogućili korištenje zdravstvenih usluga pri čemu bi svi stanovnici bili zaštićeni od finansijskih rizika vezanih za korištenje tih usluga.

Međutim, prema posljednjem izvještaju Svjetske zdravstvene organizacije direktno ili out-of-pocket plaćanje čini 17,6% od ukupne svjetske zdravstvene potrošnje. Kao posljedica rasta direktnih plaćanja u sektoru zdravstva, godišnje 150 miliona ljudi zapadne u ozbiljne finansijske poteškoće, dok je dodatnih 100 miliona stanovnika upravo potrošnja na zdravstvene usluge gurnula ispod linije siromaštva. (www.who.int).

Ne postoje podaci o tome koliko se od ovih 250 miliona ljudi, koji su na najteži način osjetili posljedice neefikasne i nedovoljne zdravstvene potrošnje, odnosi na Bosnu i Hercegovinu, ali podatak da se 27,78% ukupne zdravstvene potrošnje u Bosni i Hercegovini odnosi na direktna plaćanja te činjenica da se svakodnevno pojavljuju apeli za pomoću u

liječenju oboljelih idu u prilog tvrdnji da zdravstveni rashodi u velikom broju domaćinstava imaju efekat osiromašivanja.

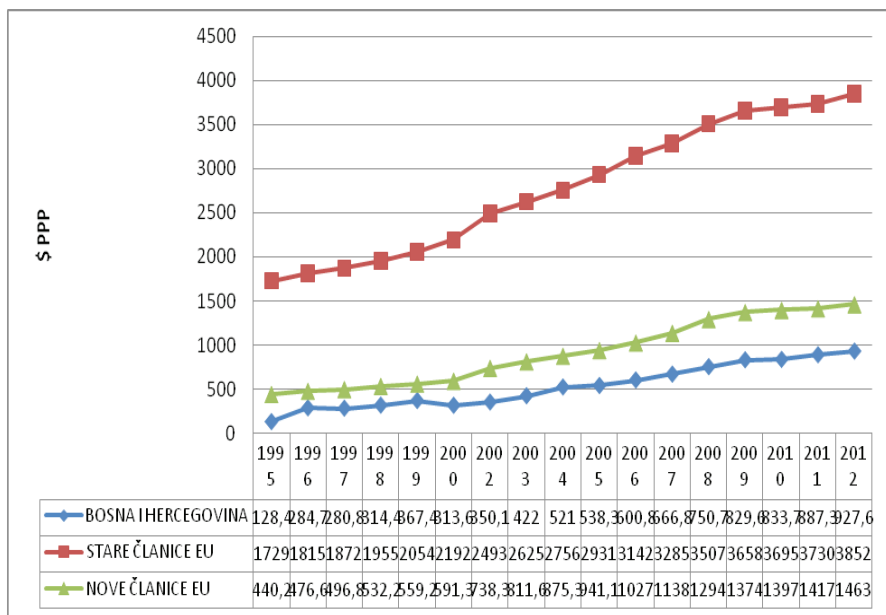
Kako bi smo sagledali visinu zdravstvene potrošnje u EU u nastavku dajemo pregled zdravstvene potrošnje mjerene procentualnim učešćem u GDP-u i per capita dolarskom vrijednošću (u PPP dolarima) a budući da se često navodi da je zdravstvena potrošnja u BiH, u odnosu na države EU previsoka da li smo i pregled zdravstvene potrošnje u našoj državi.



Grafikon 5: Pregled zdravstvene potrošnje kao % GDP-a EU i BiH,
 (Izvor: WHO, 2014)

Analizirajući podatke predstavljene na Grafikonu 5 možemo zaključiti da je u 2012. godini, posljednjoj godini za koju postoje dostupni podaci, zdravstvena potrošnja u Bosni i Hercegovini iznosila 9,9% GDP-a što je tek nešto niže od prosječne potrošnje koju su ostvarile stare države članice EU (Francuska, Njemačka, Italija, Belgija, Holandija Luksemburg, Velika Britanija, Danska, Irska, Grčka, Španija, Portugal, Finska, Austrija i Švedska), a više od potrošnje novih članica Evropske Unije (Republika Češka, Estonija, Mađarska, Latvija, Litvanija, Poljska, Slovačka, Slovenija, Malta, Kipar, Rumunija i Bugarska – Hrvatska nije uključena u ovu niti ostale analize jer u godinama koje se analiziraju nije bila članica EU). Upravo se činjenica visokog udjela zdravstvenih izdataka u GDP-u Bosne i Hercegovine navodi kao osnova za argumentaciju da se na zdravstvo u Bosni i Hercegovini troši previše te da je zbog toga neophodna reforma

sistema finansiranja zdravstva. Međutim, ukoliko analiziramo zdravstvenu potrošnju mjerenu dolarskim per capita iznosom slika postaje znatno drugačija. Prema podacima Svjetske zdravstvene organizacije prosječna globalna zdravstvena potrošnja iznosi 1.039 PPP\$ (prilagođenih paritetu kupovne moći).



Grafikon 6: Pregled zdravstvene potrošnje per capita, EU i BiH, (Izvor: WHO, 2014)

Ukupna zdravstvena potrošnja po stanovniku u BiH u 2012. godini iznosila je 927,62 PPP\$, što je znatno ispod prosjeka starih članica EU. Naime, zdravstvena potrošnja per capita u navedenoj godini u starim članicama EU iznosila je 3.3851 PPP\$ dok je u novim članicama zabilježena niža per capita potrošnja (1.462,65 PPP\$) s tim da je i kod ovih država potrošnja veća nego u Bosni i Hercegovini.

Tabela 1 pokazuje udio privatnog i javnog sektora u zdravstvenoj potrošnji država EU. Sredstva prikupljena u javnom sektoru bilo iz budžeta ili preko socijalnih fondova (što zavisi od toga da li je u državi na snazi Beveridge ili Bismarck sistem) imaju dominantno učešće. Udio javnih sredstava u zdravstvenoj potrošnji, kretao se od 43,01 na Kipru, 56,2% u Bugarskoj pa do preko 80% u Estoniji, Švedskoj, Luksemburgu, Češkoj, Danskoj i Holandiji.

Analiza javnog finansiranja zdravstvene zaštite sugerira da su fondovi socijalnog osiguranja bili nešto popularnije sredstvo za finansiranje zdravstva u zemaljma članicama EU, tako je ovaj izvor u ukupnom finansiranju učestvovao sa 79,21% u Republici Češkoj i 78,28% Holandiji. Nasuprot tome, u Danskoj i Švedskoj financiranje iz budzeta je dominantno i iznosi 84,56% i 81,22% respektivno od ukupnih rashoda o zdravstvenoj zaštiti.

Glavni izvor privatnih sredstava bila su direktna plaćanja domaćinstva, u tabeli označena kao out-of-pocket plaćanja, koji su najveća na Kipru (50,2%) i Bugarskoj (42,6%), pa sve do jednocifrenog udjela u Francuskoj i Holandiji (7,76% i 5,96% respektivno). Privatna osiguranje čini relativno nizak udio u ukupnom finansiranju. Udio je premašio 10% samo u Francuskoj i Sloveniji.

Iako Eurostat ne daje informacije o strukturi izvora finansiranja zdravstva u Bosni i Hercegovini prema podacima Svjetske zdravstvene organizacije za 2012. godinu privatna out-of-pocket plaćanja su učestvovala sa 27,78% ukupnih sredstava dok je javni sektor učestvovao sa 71,16%. Iako ne postoje egzaktni podaci o tome, na osnovu zakonske regulative vezane za finansiranje zdravstva a koja se temelji na Bismarck sistemu možemo zaključiti da se većina tih sredstva prikupi preko fondovima zdravstvenog osiguranja.

Tabela 1: Zdravstvena potrošnja kao GDP, udio različitih izvora finansiranja u ukupnoj potrošnji

Država	Generalna vlada bez socijalnog osiguranja	Socijalno osiguranje	Privatna osiguranja (uključujući i privatna socijalna osiguranja)	Out-of pocket plaćanja
Austija	32,62	44,57	4,76	16,74
Belgija	10,88	64,33	4,20	20,40
Bugarska	17,7	38,5	0,5	42,6
Češka republika	4,53	79,21	0,22	15,29
Danska	84,56	0	1,67	13,7
Estonia	10,54	69,08	0,26	18,40

U P R A V A

Finska	59,71	15,06	2,16	19,58
Francuska	3,92	73,82	13,84	7,76
Grčka	28,67	39,28	2,97	28,78
Holandija	7,52	78,28	5,45	5,96
Hrvatska	2,58	76,94	7,70	12,78
Kipar	42,00	0,1	5,7	50,2
Irska	n.a	n.a	n.a	n.a
Italija	n.a	n.a	n.a	n.a
Latvija	59,7	n.a.	0,8	38,8
Litvanija	9,52	61,34	0,64	28,24
Luksemburg	8,56	73,99	4,64	11,63
Malta				
Mađarska	8,14	53,76	2,72	29,13
Njemačka	6,84	70,36	9,60	12,22
Poljska	6,41	63,63	0,75	24,26
Portugal	64,19	1,33	4,93	28,92
Rumunija	12,14	67,78	0,19	19,48
Slovačka	7,24	66,54	n.a	23,57
Slovenija	1,75	71,33	13,65	12,21
Španija	66,98	4,70	5,83	22,13
Švedska	81,22	n.a.	0,33	17,45
Velika Britanija	n.a	n.a	n.a	n.a

(Izvor: Eurostat)

3.3. Javno-privatna partnerstva u sektoru zdravstva u EU

Iako koegzistira sa nezavisnim privatnim ustanovama, zdravstvena zaštita se u Evropskoj uniji smatra javnim servisom. Različiti oblici JPP partnerstva u sektoru zdravstva vežu se za različite sisteme zdravstva koji se pojavljuju u EU. U državama sa Beveridge zdravstvenim sistemom gdje se finansiranje zdravstva obavlja iz budžeta, kao što je to slučaj u Velikoj Britaniji JPP su obično ograničena na fizičke kapacitete gdje su privatnici najčešće vlasnici

zgrada dok je *National Health Service; NHS* nadležna za organizovanje i finansiranje zdravstvenog sektora Velike Britanije te za sklapanje ugovora sa pružaocima zdravstvenih usluga, kako bi se definisale cijene i načini isplata. Inače, o veličini NHSa govori podatak da je po broju zaposlenih (zapošljava 1,7 miliona ljudi) četvrti poslodavac na svijetu (samo kineska Narodna oslobodilačka armija, Wal-Mart lanac supermarketa i indijska željeznica direktno zapošljavaju više ljudi). Navedeni broj zaposlenih svakih 36 sati pruži usluge za jedan million ljudi. (<http://www.nhs.uk>).

Na drugom kraju spektra oblika JPP nalaze se slučajevi poput Alzira modela (Španija), Model Cascais (Portugal) gdje su državne bolnice zamjenjene bolnice koje su privatno izgrađene i kojima upravlja privatni sektor što uključuje i pružanje kliničkih usluga. U slučaju Alzira to također uključuje i primarnu i ambulantnu zaštitu tako da je moguće i pojednostavljivanje mehanizma plaćanja.

U sistemima sa Bismarck modelima gdje se zdravstvo finansira doprinosima onaj ko plaća i ugovara zdravstveno osiguranje uvijek je odvojen od pružaoca usluga. Ugovorni odnos između osiguravatalja, kao treće strane, i pružaoca usluge je uvijek sličan bez obzira da li je davatelj usluge iz privatnog ili javnog sektora.

Franšize JPP su u Njemačkoj postale vrlo poularne u posljednjih 30 godina, s druge strane tradicionalni JPP (model smještaj i usluga) se još uvijek rijetko sreće. (European Comision, 2013, 38)

Također postoje i situacije gdje se nezavisni pružaoci usluga (npr. bolnice) pojavljuju kao potpisnice JPP ugovora za kliničke i nekliničke usluge (kao sub-koncesionar). Ovakve oblike JPP ugovora imamo i u Bosni i Hercegovini gdje Fondovi zdravstvenog osiguranja potpisuju ugovore o pružanju zdravstvenih usluga sa privatnim klinikama. Ovdje se najčešće radi o uslugama kod kojih postoje duge liste čekanja, kao što su npr. radiološke usluge.

U tabeli dva su prikazani oblici JPP u sektoru zdravstva. Kao što se iz tabele vidi modeli se razlikuju po osnovu obima uključivanja privatnog sektora.

Tabela 2. Tipovi JPP u sektoru zdravstva

Tip 1: Model smještaja	Bolnička infrastruktura i upravljanje glavnim zgradama
Tip 2: Model smještaja sa isključivo državnim vlasništvom	Isto kao Tip 1 s tim da je vlasništvo od starta državno
Tip 3 Prošireni model smještaja	Uključuje IT, instalacije, održavanje neke ili sve medicinske opreme
Tip 4; Twin SPV model	Joint Venture sa odvojenom kompanijama za infrastrukturu i kliničke usluge
Tip 5: Model smještaj i servis	Specijalna “monoproizvodna” bolnica sa FM i medicinskim uslugama
TIP 6: Model sa pružanjem svih medicinskih usluga na sekundarnom nivou	Generelna bolnice kakve su većine bolnica iz Njemačkog lanca bolnica
Tip 7: Francizno obezbjeđivanje pune tercijarne zdravstvene zaštite sa odjelom za istraživanje i razvoj i obrazovanje	Univerzitetske bolnice
Tip 8: obezbjeđivanje pune usluge na svim nivoima zdravstvene zaštite	Integrirane bolnice

Izvor: European Comision, 2013

Kao što se iz opisa pojedinih modela JPP u zdravstvu može i zaključiti vidimo da se u sektoru zdravstva pojavljuju dodatni podoblici JPP iako se po osnovim karakteristikama svaki od ovih podmodela može upoređivati sa pojedinačnim modelima koje smo naveli u prvom dijelu ovog rada.

Po broju JPP inače ali i onih u sektoru zdravstva prednjači Velika Britanija. Kao što smo ranije naveli, u ovoj državi najčešće se primjenjuje model smještaja ali ovaj model nije ostvario onoliko uspjeha koliko se očekivalo i koliko je najavljivano.

Relativna neusklađenost interesa menadžmenta bolnica, obično državnih ili regionalnih agencija i interesa kompanija koje obezbjeđuju smještaj, izazivaju niz problema naročito kod dugoročnih ugovora čije je trajanje duže od 25 godina. Naime, značajni problemi se pojavljuju oko transfera rizika i menadžmenta u periodu poslije isteka ugovora. Poduzetnički rizik je gotovo u potpunosti fokusiran na fazu dizajna i izgradnje projekta, dok održavanje objekta u periodu trajanja projekta generalno predstavlja mnogo manji rizik za operatera. Početni troškovi izgradnje imaju tendenciju da budu niži za projekte JPP-a, dok operativni troškovi imaju tendenciju da budu veći nego kod konvencionalne nabavke infrastrukture. Postoje jaki dokazi da ograničavajuća priroda ugovora za smještaj, koji se najčešće upotrebljava, može imati negativan utjecaj na kvalitet njege pacijenta i finansijski rezultat nekih bolnica, naročito zbog toga što se zdravstvene usluge mjenjaju i razvijaju brže nego što se to predviđa. Navedeni model ugovora izgleda ne nudi dovoljno fleksibilnosti, barem ne bez kaznenih odredbi.

Finansijski rezultati portugalskog „twin SPV“ integrirani bolničkog JPP modela su manje impresivni nego klinički rezultati, te možemo zaključiti da nisu održivi. Naime, ove ugovore je teško sklopiti na internacionalnom nivou i imaju kompleksnu proceduru ugovaranja.

Neke od objavljenih evaluacija njemačkog modela „franšiznih bolnica“ pokazale su da su ove bolnice manje efikasne u korištenju resursa. Međutim, one, prema rezultatima evaluacija pokazuju bolje rezultate kada je u pitanju kvaliteta pružene njege.

U Italiji, su JPP u zdravstvenom sektoru dizajnirana i promovirana od strane privatnog sektora i kao posljedica toga dešava se da njihovo poslovanje ne zadovoljava javne potrebe. Međutim, evaluacija ovih bolnica ukazuje da se dobija pozitivna vrijednost za novac te da su pacijenti zadovoljni uslugama. (Evropska komisija, 2013, 8)

4. ZAKLJUČAK

Javno-privatno partnerstvo (JPP) jedna je od obećavajućih formi saradnje javnog i privatnog sektora. Ovaj vid saradnje se temelji na prepoznavanju koristi koje i javni i privatni sektor mogu imati od udruživanja finansijskih sredstava, znanja i ekspertize u cilju poboljšanja osnovnih usluga za sve građane. Postoje četiri osnovne kategorije javno – privatnih partnerstava, a to su: ugovori za upravljanje i najam, koncesije, projekti izgradnje od nule (tzv. greenfield projekti) te ustupanje vlasništva

U mnogim zemljama širom svijeta vidimo trendove u uključivanju privatnog sektora u razvoju JPP-a. Najveći broj ali i najveću vrijednost (oko 85% svih transakcija) bilježimo u sektoru transporta kada je riječ o zemljama Evropske unije. Po broju transakcija zdravstveni sektor predstavlja treći najaktivniji sektor u prvoj polovini 2014. godine.

Opravdanje za uključivanja privatnog sektora u funkcioniranje zdravstvenog sektora primjenom modela JPP možemo naći kako u specifičnostima zdravstvenog sektora (naročito u važnosti da se obezbjedi što kvalitetanija zdravstvena usluga) tako i u problemima sa finansiranjem ovog sektora. Dokaz tome su podaci o zdravstvenoj potrošnji mjereni procentualnim učešćem u GDP-u u starim i novim članicama EU i Bosni i Hercegovini kao i pregled izvora finansiranja zdravstvenog sektora u pojedinačnim državama.

JPP javnom sektoru mogu pružiti slijedeće koristi: (i) postizanje bolje kvalitete zdravstvenih usluga, (ii) modernizacija zdravstvenog sektora, (iii) povećanje odgovornosti zdravstvenog sektora, (iv) izgradnja objekata u rokovima i u skladu sa budžetom pri čemu se koriste inovativna rješenja. Međutim, relativna nepovezanost između uprave i menadžmenta strategije usluga, obično državnih ili regionalnih agencija i interesa kompanija koje obezbjeđuju smještaj, generalno na dugoročnim ugovorima iznad 25 godina, pokazalo je problem.

Kompleksan institucionalni i administrativni aparat BiH nameće potrebu uspostavljanja okvirne politike za JPP-a, koja bi olakšala odobravanje i implementaciju projekata. Zdravstvena potrošnja u Bosni i Hercegovini u 2012. godini iznosila je 9,9% GDP-a što je tek nešto niže od prosječne

potrošnje koju su ostvarile stare države članice EU. Obzirom i da je BiH relativno skoro počela uspostavljati zakone koji se odnose na JPP, možemo zaključiti da je čeka dug put ka harmonizaciji propisa i pojednostavljenja okvira za JPP-a. Upravo se činjenica visokog udjela zdravstvenih izdataka u GDP-u Bosne i Hercegovine navodi kao osnova za argumentaciju da se na zdravstvo u Bosni i Hercegovini troši previše te da je zbog toga neophodna reforma sistema finansiranja zdravstva.

LITERATURA

1. Benković, S.; Barjaktarević Rakočević S., Modeli javno – privatni partnerstava u finansiranju infrastrukturnih projekata, , VIII skup privrednika i naučnika, Zbornik radova, Fakultet organizacionih nauka, Beograd, 2013. godina (str. 137-145)
2. Bult-Spiering M., Dewulf G, Strategic Issues in Public-Private Partnership: An International Perspective, Blackwell Publishing, Oxford, 2006. Godina
3. Damjanović, D.; Pavlović – Križanić, T.; Peteri, G, Partnerstvo javnog i privatnog sektora, PALGO Centar, Beograd, 2010. godina
4. European Comision, Health and Economics Analisis for an Evaluation of the Public Private Partnership in Health Care Delivery across EU, 2013. godina
5. EPEC : Market Update: Review of the European PPP Market, first half of 2014, <http://www.eib.org/epec/resources/Market%20Update%20First%20half%20of%202013.pdf> (datum pristupa 18.12.2014)
6. Getzen T, Health Economics and Financing, Third edition, John Wiley & Sons, USA, 2007. godina
7. Irwin Rachel, EU law and health: an introduction, Eurohealth Volume 16 Number 4, LSE Health and Social Care, London, 2011. godina
8. Kačer H., Kružić D., Perković A. (2008): Javno-privatno partnerstvo: atraktivnost DBFOOT modela, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 45, 3/2008., str. 603-640, 2008. godina
9. Michell M,: An Overview of Public Private Partnership in Health, Harward School of Public Health, USA, 2012. godina
10. Savanović, S. Finansiranje lokalnog razvoja, Agencija zarazvoj preduzeća EDA, Banja Luka, 2009. godina
11. Pijalović V. (2012), Health policy in European Union Countries, Interdisciplinary manegement Research VIII, Proceeding, Josip Juraj Strossmayer University, Opatija, 2012. godina (str.761-771)
12. Vaillancourt-Rosenau P: Public-Private Policy Partnership, MIT Press, Cambridge, 2000. godina

13. World Economic Forum, Public-Private Partnerships in Health the Privates Sector s Role in Public-Private Partnerships, Global Health Initiative

Internet stranice:

1. <http://www.nhs.uk>
2. <http://www.who.int>
3. <http://www.ec.europa.eu>
4. <http://ec.europa.eu/eurostat>

Pregledni naučni rad
Primljen: 26.12.2014.

UDK:81:39
81:1

ETNOLINGVISTIKA I FILOZOFIJA O JEZIKU I JEZIČKOJ
ARGUMENTACIJI U PRAVU ('GUBLJENJE U PREVODU')

*ETHNOLINGUISTICS AND PHILOSOPHY ON LANGUAGE AND
LANGUAGE ARGUMENTATION IN LAW ('LOST IN TRANSLATION')*

Doc. dr. Amina Hadžibegić-Bicciato

Fakultet za upravu
pridružena članica Univerziteta u Sarajevu
Igmanska 40
Vogošća, Sarajevo
a.hadzibegic@fu.unsa.ba

SAŽETAK

Različite publikacije stručnih orijentacija (lingvističke, sociološke, filozofske i kulturološke) uglavnom postavljaju pitanje o sudbini koja čeka svijet nakon globalizacije u kontekstu ljudskog osnovnog sredstva komuniciranja i sporazumijevanja - jezika. Fundamentalna je empirijska činjenica višejezičnost i Evrope i svijeta. Pravni i birokratski jezik smo toliko usvojili da njime govorimo čak i kad se bavimo egzaktnim oblastima. O jeziku su razmišljali kako antički filozofi tako i savremeni, te politolozi, antropolozi i, prirodno, lingvisti. Etnolingvistika ne daje odgovore na sva pitanja ali nas uči da što dalje ulazimo u strane poglede na svijet, toliko više uviđamo njihovu neobičnost, i sve više shvatamo naša vlastita pojmovna ograničenja. Jezičku argumentaciju u pravu smo odabrali kao primjer jer je pravo okrenuto jeziku kao osnovnom sredstvu izražavanja, koje u pravu dobija smisao komunikacije sa ciljem postizanja konsenzusa. Svi fragmenti naših pogleda na svijet služe da pokažu kako pojmovi uključuju stvaranje lingvističkih obrazaca, i da su svi ti obrasci govora i mišljenja samo djelimično prevodivi. Ovo je etnolingvističko načelo a srž etnolingvističke studije je analiza načina na koji nam jezik omogućuje da stvaramo značenja o svijetu i komuniciramo smisleno.

Ključne riječi: *etnolingvistika, jezička argumentacija, pravo, komunikacija, lingvistički obrasci*

SUMMARY

Various publications in different fields (linguistics, sociology, philosophy and culture) have discussed the subject of the further destiny awaiting the globalised world within the context of future development of the most important human tool – the language. It is a fundamental empirical fact that Europe and the entire world have become plurilingual in all aspects and at all levels indeed. The legal and bureaucratic languages have become adopted to the extent that we use them daily regardless of how scientifically exact the topic we talk about is. The language has always been contemplated upon both by ancient and modern philosophers, political scientists, anthropologists and, naturally, linguists. Ethnolinguistics does not provide answers to all questions but it does teach us that the more we become introspective of different views on the world, the more we get to realize our own limited understanding of the notions. Legal language argumentation was chosen as an instance for the purpose of this paper due to the fact that the law relies on the language as the fundamental means of expression as it serves the purpose of a tool with which a consensus may be reached. All fragments of our world views serve to show how different notions include creating of linguistic patterns, and that all speech and thought patterns are only partially translatable. This is the ethnolinguistics principle whilst the quintessence of its studies is presented in the form of analysis of the ways the language enables us to create meanings in the world and to communicate meaningfully.

Key words: *ethnolinguistics, language argumentation, law, communication, linguistic patterns*

UVOD

Ovo je rad o poetici jezika, o pogledima na svijet i kako ljudi preživljavaju avanturu jezika, zamišljajući njihov vlastiti svijet u svijetu politike i u odnosu jednog prema drugome. Etika i politika se očito preklapaju, ali ništa više nego jezik i ideologija. Aristotel je razumio ovu krucijalnu činjenicu a nju je retorička tradicija zaboravila. Za njega je retorika bila dio politike a politika je bila dio etike. Naučio nas je da ubjeđivanje nije dovoljno, a voditi druge kuda mi želimo je besmisleno ako ni sami ne znamo gdje ih želimo odvesti. Samo nas filozofija može učiti o ciljevima kojima trebamo stremiti i stoga je neophodno razumjeti filozofiju jezika. „Proučavanje reči nije neka beznačajna nauka. Reč je, prema tome, izvestan instrument za poučavanje i za razlučivanje suštine. Onda i zakonodavci izrađuju svoja dela, jedni bolje, drugi lošije.“¹

O jeziku

„Jezik je najmoćnije sredstvo ljudske komunikacije i glavni pokretač naše misli...Kada kažemo da je rad stvorio čovjeka, time samo potkrepljujemo ideju da je jezik najljudskije svojstvo: bez jezika je nemoguć ljudski rad, onaj kojim se stvara kultura (skoro da bi se moglo reći da, u antropološkom smislu, kultura znači „čovjek minus njegova biologija“), onaj koji se bez jezika ne može prenositi s čovjeka na čovjeka, s koljena na koljeno“.²

Nepostojanje teorije o pogledu na svijet, i nemogućnost da se prihvati aktivnost prevođenja čini dio iste namjerne etnocentrične sljepoće. Čini se da onima koji ne vladaju drugim jezicima više odgovara da ih ignorišu. Humboldt je bio uvjerenja da znanje, njegovo oplemenjivanje i razmjena među ljudima proizilaze iz upotrebe jezika i govora i zato je postavio smjernice za istraživanje različitih pravaca kojima su išle lingvističke zajednice u shvaćanju svijeta i njegovom vraćanju u svijest. Indo-evropski projekat je jačao ali su se antropolozi zbog nemanja potrebnog znanja za razumijevanje govora redovno ograničavali na diskusiju o ‘riječima’ i razmatranje prototipova, kulturnih modela i mitova u prevođenju.

¹ „Platon: O jeziku i saznanju”, ur: Dragan Lakičević, IRO RAD, Beograd, 1988., str. 21-26.

² Riđanović, Midhat, “Jezik i njegova struktura”, Šahinpašić, Sarajevo, 1998., str. 11.

„Moderna je lingvistika, možemo reći, prenijela naučno interesovanje sa jezika na njegov pravi izvor, na čovjeka, i tako humanizirala jezičku nauku do najvećeg stepena, a gramatici, kao najljudskijem posjedu čovjeka, dala tako visok status da mnogi danas smatraju da čovjeka treba zvati *homo grammaticus*.“³

Možemo li razumjeti jezik u prevodu? Zapažamo svi mutaciju kako su riječi i pojmovi osjećanja i fraze obojeni prevodom a prevedene riječi zapravo pokreću mrežu asocijacija Tu prevodioc pravi skok između nekoliko pogleda na svijet na nivou jezičkog sistema. Prevod ‘preobličuje’ original kako bi se transplantirao u tlo strane kulture. Ako djelo počne da diše u okviru te kulture, ako se riječi prošire da aktiviraju (drugačija ali koherentna) značenja i asocijacije, tada prevod ‘funkcioniše’. „Čovjek je u stanju da svoju društvenu sredinu oblikuje jezikom. Riječ je produžetak ljudskog uma. Odnosi u ljudskom društvu regulišu se velikim dijelom putem jezika, pa je često potrebna intervencija u jeziku ako ih želimo razvijati u određenom pravcu. Neki ugledni savremeni lingvisti tvrde da svakom rečenicom kojom nešto kaže čovjek u isti mah nešto i čini“. ⁴

Humboldt je vjerovao, a etnolingvistika nas uči, da što dalje ulazimo u strane poglede na svijet, toliko više uviđamo njihovu neobičnost, i sve više shvatamo naša vlastita pojmovna ograničenja. To je pokušaj nemogućeg: asimilirati strane pojmove u okvire našeg jezičkog sistema. Ovo je pitanje odnosa između riječi. Okviri razmišljanja se razlikuju od jezika do jezika. Kada prihvatimo da se pojmovi emocija začinju i u umu i u jeziku tada ćemo pronaći pojam sa drugačijom oznakom u drugom jeziku. „Semantičko polje (a semantika je nauka o značenju) označava u lingvistici jednu pojmovnu oblast sa svim značenjskim odnosima riječi koje se u njoj javljaju“. ⁵ Suprotno Aristotelovom vjerovanju, riječi se ne odnose na entitete izvan uma čije konture oni prate i čija je suština sažeta u njima. Teško je prevesti direktno iz jednog jezika i ponovo nazad zbog toga što pojmovi pokazuju da jezik definiše, uređuje i povezuje pojmove u različite kategorije. Riječi nam omogućavaju da stvorimo ‘objekte razumijevanja’

³ *ibid.*, str.13.

⁴ *ibid.*, str. 13-19.

⁵ *ibid.*, str. 21.

i da ih uvedemo u svijest da ih uredimo, sortiramo i koristimo. „Saznanje se ne nalazi u utiscima već u razmišljanju o njima a opažaj nikada ne bi mogao biti identičan saznanju.“⁶

Lingvistički nihilisti će uvijek vidjeti mane i nedostatke u jeziku. Oni koji žele da ‘koriste’ jezik i da ga drže kao ‘ogledalo’ realnosti će uvijek osjećati da jezik ‘izdaje’ filozofski projekat da se ‘shvate’ stvari. Etnolingvistu ne progoni takav cinizam. Za njega svaki jezik utjelovljuje novi kreativni put u realnost. Dakle, etnolingvisti se ne bavi istinskom prirodom stvari, već stvaranjem značenja. Glavna srž etnolingvističke studije je analiza načina na koji nam jezik omogućuje da stvaramo značenja o svijetu i komuniciramo jedni sa drugima smisleno.

Ući u pogled na svijet uključuje učenje načina na koje riječi zauzimaju svoje mjesto u tom pogledu na svijet. Ovo pretpostavlja da potvrdimo nastojanje da shvatimo da je nešto ‘neobično’, što će neizbježno pobjeći shvatanju do određene mjere. Možemo steći uvid u način na koji ključni izrazi organizuju misli i ukorijenjuju se u mentalitet neke kulture ali će ipak potpuno definisanje tih riječi ostati nejasno. Na ovom nivou postaje jasno da se pogledi na svijet sukobljavaju i da se pogled na svijet stranca još uvijek potvrđuje kao ‘prirodno’ i ‘normalno’ stvaranje obrazaca u organizaciji pojmova. Ova poteškoća u savladavanju stvaranja obrazaca stranog jezika se djelimično objašnjava polisemijom jezika koja nam omogućava da apstrakcijom i asocijacijom razgranamo čitav niz kompleksnih metaforičkih značenja. „Istinita predstava praćena jezičkim objašnjenjem čini znanje. Tačna predstava o nečemu u stvari mora u sebi uključivati distinktivne karakteristike tog pojma/predmeta.“⁷

Etnolingvistika je više stav prema razmišljanju nego jasno definisan pristup i u tom smislu ne postoji jasno kodificirana metodologija. Humboldt je svojevremeno koristio analizu sintakse, listu riječi, tekstove i sam se upuštao u aktivnost prevođenja. Svaki pristup je efikasan utoliko ukoliko nam omogućí da uđemo u strani uvid, u ograničenja i forme oblikovanja našeg vlastitog pogleda na svijet koji ovisi o jeziku. Na jednom nivou je

⁶ „Platon: O jeziku i saznanju“, ur: Dragan Lakicevic, IRO RAD, Beograd, 1988., str. 62.

⁷ *ibid.*, str. 71.

korisno proučavati etimologiju a na drugom pojmovne metafore stvaranja našeg pojma istine. Ovo nam otkriva aspekt problema kako jezici stvaraju značenje. Da bi razumjeli kako jezici funkcionišu, moramo napustiti model subjekat-objekat i istražiti šta radimo sa jezikom. Kako se argumenti drže zajedno dok brane vlastite diskursivne strategije?

Zbog ekonomike govora, čuvamo samo ono što nam je korisno u jeziku ali se svaki termin zatvara u kaledoiskopsku konstelaciju značenja na nedoslovnom nivou. Ne možemo pobjeći od savremenog neokonzervativnog pogleda na svijet koji nameće anglofona nacija, a imajući u vidu rasprostranjenost i globalnost engleskog jezika, moramo onda postaviti pitanje da li se taj pogled na svijet kroz instrumentarij zvan engleski jezik nameće kao univerzalna paradigma za razumijevanje svjetskih pitanja. Kako prevesti taj pogled na svijet na druge jezike?

Jednostavni odgovori ne postoje a ni etnolingvistika ih ne pruža. Etika se neizbježno izdiže iznad studije jezika i udružena sa etnolingvistikom nas ipak uči da su pogledi na svijet usađeni u riječi i fraze, u obrasce razmišljanja i u pojmovne metafore. Sinonimi zamjenjuju i brišu jedan drugoga u diskursu.

„Na kraju moramo spomenuti i stilistiku i naglasit da je izbor pravog stila prije svega vezan za faktore sociološke naravi (ili, tačnije, mikrosociološke naravi). Ovim se pitanjem bavi sociolingvistika. Daleko najstroženiji dio našeg jezičkog znanja odnosi se na tzv. *lingvistički kod*, onaj algebarski organizovan sistem pravila koji omogućava riječima da vrše svoju ljudsku funkciju, da znače.“⁸

Lingvistički determinizam koji je ekstreman u tvrdnji da smo robovi maternjeg jezika je opovrgnut i dokazano je da iako nas struktura maternjeg jezika navodi na određene misaone sadržaje, ona nas ipak ne sputava u poimanju sadržaja koji nisu diktirani gramatikom našeg jezika.

⁸ *Riđanović, Midhat, „Jezik i njegova struktura“, Šahinpašić, Sarajevo, 1998., str. 22-23.*

Jezička argumentacija i retorika

Kad je u pitanju pravna argumentacija možemo istaći da su pravni pojmovi najmanji sastojci prava i često zbog neadekvatnog shvatanja njihove naravi uzrokovanog neravnotežom logičkih i ontologijskih istraživanja dolazi do 'gubljenja u prevodu'. Uvijek je bitno ustanoviti važnost tih pojmova, njihovu smislenost u jeziku prava i jezika o pravu i tek onda naći njihov ekvivalentan prevod. Tada se primjenjuje metoda raščlanjivanja pojmova tj. pojmovna analiza. Moraju se pretpostaviti dvije činjenice: granica između pojma i iskustva i drugo, granica između filozofije i nauke, koja je često teško određiva. Bitno je naglasiti da su teorijski i praktični interesi za kulturu, koja je ustanovljena jezikom i drugim znakovima, fokusirani na jedinstveno i neponovljivo. Stoga, glavne osobine svakog pravnog pojma jesu shvatljive svim pravnicima i samim tim ih je moguće prevesti na matične riječi bilo kojeg jezika sa engleskog. Nedoumice mogu nastati samo ako je teorijskopravna literatura jezika cilja na lošem nivou. Ovdje se vraćamo na tvrdnju o neuravnoteženosti dvije vrste istraživanja prava: logičke, koju su izvodili filozofi, i ontologijske, koju su izvodili pravници. Logička analiza prava pretpostavlja pristup jeziku kakav imaju moderni racionalisti, koji je usmjeren na oblik i sastav jezika. Dakle, taj se pristup može označiti kao sintaktički gdje razum može sve objasniti koristeći stvoreni metajezik, a on je precizniji od običnog. U nadgradnji ovoga govorimo o semantičkom pristupu jeziku gdje se podrazumijeva traženje značenja u okviru konteksta, naročito u pravu. Ovdje ponavljamo navedenu tvrdnju da čovjek kada govori uvijek nešto i čini pa dopunjujemo prethodno izjavom da se zapravo oba ova pristupa jeziku stapaju u pragmatiski jer je tu pažnja usredotočena na jezičko ponašanje, odnosno stvarno korištenje jezika i shodno tome promjenu značenja izraza uslijed te konkretne upotrebe. Nakon ovoga dolazi i do zaokreta u logici kada se logički oblik fokusira na stvarnu rečenicu u stvarnom jeziku. U ishodu rečenoga tvrdimo da su istraživanja usredsređena na značenje i na upotrebu prava, pa i politike, i stoga su i semantička i pragmatička. U stvarnosti su ipak pravnička istraživanja još uvijek ontologijska. Kada se premosti jaz između filozofskog (sintaktičkog) i logičkog (ontologijskog) postaće moguće odgovoriti na sva pitanja značenja i prevoda riječi i argumentacija u pravu i politici sa engleskog na sve druge jezike.

„Pravna argumentacija, na primjer, potvrđuje iskaz da će neka poruka dobiti određeno značenje u ovisnosti od vrijednosti i interesa koje pobuđuje među onima kojima je upućena. Vrijednosti i interesi izražavaju se argumentima u retoričkoj komunikaciji. Auditorijum kome je argumentacija namijenjena argumente procjenjuje, ocjenjuje i prihvata ih, bilo da je njima uvjeren, ili samo nagovoren. Argumentacija u pravu, sa svojim diskurzivnim karakterom, postaje nova retorika. Obje premise u pravnom soligizmu utvrđuju se uporednim naučnim i argumentativnim postupkom. Za sam zaključak često nije dovoljna čista dedukcija bez argumentacije. Svaka primjena prava istovremeno je stvaranje prava, a time i proces govornikovog autentičnog iskazivanja i dokazivanja. Haim Perelman je stvorio pojam ‘nove retorike’ koja je u najvećoj mjeri okrenuta ‘argumentaciji i diskurzivnim tehnikama kao sadržinskom obilježju samog govora. Retorika je za njega razum na djelu i određuje je kao ‘proučavanje diskurzivnih tehnika zahvaljujući kojima se umovi (još više) priklanjaju podastrtim tezama’. Retoričko obrazloženje nikada nije prisilno. Retorička sredstva su tehnike koje se koriste da bi auditorijum prihvatio neku tezu, sa ciljem da, ubijeđen ili nagovoren, sa njom se saglasi. Sve njih Perelman svrstava u oblast jezika a sve su te tehnike diskurzivne, govorne, tehnike. Ovim on želi ograničiti domen argumentacije. Koncept nove retorike istu poistovjećuje sa argumentacijom. Pravo je primjeren domen za ostvarivanje takvog koncepta jer odgovori na postavljena pitanja za posljedicu imaju zauzimanje suprotnih stavova. Pravo je okrenuto jeziku kao osnovnom sredstvu izražavanja, koje u pravu dobija smisao komunikacije sa ciljem postizanja konsenzusa“.⁹

⁹ *Deftedarević Nadaždin, Mirjana, „Diskurzivna tehnika pravne argumentacije“ u: Revidja za pravo i ekonomiju, Pravni fakultet, Džemal Bijedić Univerzitet, Mostar, 2011., str. 125-137.*

ZAKLJUČAK

„Jedan od zadataka koje očekujemo da obave jezički stručnjaci jeste detaljan opis promena u semantizovanosti pojedinih delova vokabulara.“¹⁰ Spajanje riječi, korištenje metafore i eufemizama čine dio retorike. Metafore su često stvar razumijevanja pojava, a ne retorički ukras. Na jednom nivou dokazujemo da koristimo jezik da izrazimo svoje ideje i opravdamo svoje postupke. Na drugom nivou, jezik, kolektivna upotreba jezika onako kako oblikuje pogled na svijet koji dijelimo sa drugim govornicima, navodi nas na tokove misli koji su politički i filozofski pozicionirani. „Ono što je Platon razvio, a prethodi Aristotelu, jeste da je govor istinit ili lažan i postaje moguć tek na nivou rečenice. Pojam o nečemu se stiče na osnovu naziva (*onoma*), definicije (*logos*), slike (*eidolon*) i samog pojma (*epistema*).“¹¹ Lekcija koju nas uči etnolingvistika jeste da se sloboda koju govor otvara svijesti nalazi u jeziku: u okviru konkretnog jezika kojem pripadamo. Upravo u jeziku potvrđujemo svoj identitet, kao subjekti koji žive u lingvističkoj zajednici. „Europa je doduše uglavnom prozračena, ali je ipak ostala semantička nesigurnost. To znaju politolozi, ali ne znaju građani, koji još uvijek naginju tome da se upuste u kapitulaciju razuma, pod utjecajem opasnih ideoloških droga.“¹² Dakle, možemo zauzeti stav prema idejama u okviru našeg jezika i ne možemo pobjeći od diskursa. Svi fragmenti naših pogleda na svijet služe da pokažu kako pojmovi uključuju stvaranje lingvističkih obrazaca, i da su svi ti obrasci govora i mišljenja samo djelimično prevodivi. Ovim bi se etnolingvističkim načelom dokazala ispravnost Humboldtove misli.

„Većina modernih lingvista, antropoloških lingvista, vjeruje da, iako naše mišljenje nije ograničeno strukturom našeg maternjeg jezika, ipak postoji tijesna i višestruka povezanost naših misaonih tokova i gramatičkih i leksičkih kategorija našeg jezika. Jednu takvu povezanost ilustruje prisustvo nekih obaveznih gramatičkih kategorija u jednom jeziku i njihovo odsustvo u nekom drugom jeziku. Isti pojam ili relacija po pravilu su odsutni iz misaonog toka nekog ko paralelan misaoni sadržaj izražava drugim jezikom, u kojem ista gramatička kategorija nije obavezna“.¹³

¹⁰ Ivić, Milka, „Jezik o nama“, *Biblioteka XX vek, Beograd, 2006.*, str. 93.

¹¹ „Platon: O jeziku i saznanju“, ur. Dragan Lakicevic, *IRO RAD, Beograd, 1988.*, str.135.

¹² Žmegač, Viktor, „Europski duh“, *Profil, Zagreb, 2012.*, str. 137-138.

¹³ Riđanović, Midhat, „Jezik i njegova struktura“, *Šahinpašić, Sarajevo, 1998.*, str. 50.

Potrebno je da svaki pravni jezik i jezik o pravu preobrazi svoje terminološke izraze izvedene iz engleskog jezika na način na koji se izvode i svi ostali izrazi u datom jeziku a da se vodi razlozima jasnoće značenja i dobrog stila a ne jezičkog purizma. Riječ je prije svega o pravnim terminima (u pravnom jeziku) koji imaju neodgovarajuće pravno značenje i zahtijevaju novi prevod na način na koji se to radi u vodećim svjetskim jezicima. Primjer je riječ „međunarodno“ pravo koje bi trebalo postati „*internacionalno*“ zbog toga što u našem jeziku „narod“ znači nešto drugo od „nacija“. Ova primjedba prirodno otvara put novim istraživanjima: lingvističkim i pravnim, podjednako.

„Čini se da će u raspravama (o politici) biti valjane samo tri riječi, koje povezuje podrijetlo iz antičke filozofije: *dijalektika*, razmatranje protuslovlja, *antinomija*, presijecanje značenja, i *aporija*, nerješivo proturječje.“¹⁴

¹⁴ Žmegač, Viktor; „*Europski duh*“, *Profil*, Zagreb, 2012., str.143.

LITERATURA

1. Bartminski, Jerzy, „Aspects of Cognitive Ethnolinguistics“, Equinox, London, 2009.
2. Bernardi idr., „Uvod u lingvistiku“, Školska knjiga, Zagreb, 2007.
3. Bugarski, Ranko, „Nova lica jezika“, Biblioteka XX vek, Beograd, 2009.
4. Burns i Coffine, „Analysing English in a Global Context“, Routledge, London, 2001.
5. Cavalli-Sforza, Luigi Luca, „Geni, narodi i jezici“, Algoritam, Zagreb, 2008.
6. Ivić, Milka, „Jezik o nama“, Biblioteka XX vek, Beograd, 2006.
7. Ivić, Milka, „Lingvistički pogledi“, Biblioteka XX vek, Beograd, 2008.
8. Klikovac, Duška, „Jezik i moć“, Biblioteka XX vek, Beograd, 2008.
9. Kristal, Dejvid, „Smrt jezika“, Biblioteka XX vek, Beograd, 2003.
10. Ostler N., „Carstva reči“, Geopoetika, Beograd, 2008.
11. „Platon: O jeziku i stvaranju“, ur. Dragan Lakičević, IRO RAD, Beograd, 1988.
12. Riđanović, Midhat, „Jezik i njegova struktura“ (treće izdanje), Šahinpašić, Sarajevo, 1998.
13. Severgnini B., „L’inglese“, Bur, 2008.
14. Svartvik J., „English: One Tongue, Many Voices“, Macmillan, New York, 2006.
15. Žmegač, Viktor, „Europski duh“, Profil, Zagreb, 2012.

Stručni časopisi:

1. JFLT and Applied Linguistics (J-FLTAL), Volume 1, Number 1, ISSN Print: 2303-5528, International Burch University, Sarajevo, 2014.

2. Deftedarević Nadaždin, Mirjana: Diskurzivna tehnika pravne argumentacije, „Revija za pravo i ekonomiju“, ISSN 1512-6706, broj 2, godina 12, Pravni fakultet, Univerzitet Džemal Bijedić, Mostar, 2011.
3. Tucak, Ivana i Padjen, Ivan: Temeljni pravni pojmovi po Hohfeldu: važnost, smisao, prijevod, „Pravni vjesnik“ 13/1, ISSN 0352-5317 UDK-34, god. 29, broj 1, 2013, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera, Osijek.
4. Strani jezici, Časopis za primijenjenu lingvistiku, Odjel za strane jezike Hrvatskog filološkog društva i Školska knjiga, Zagreb, broj 1, ISSN 0351 0840, 2012.

Pregledni naučni rad
Primljen: 29.12.2014.

UDK: 328(497.7)

ULOGA I ZNAČAJ PARLAMENTARNOG INSTITUTA U RAZVOJU
PARLAMENTARIZMA, SA POSEBNIM OSVRTOM NA REPUBLIKU
MAKEDONIJU

*THE ROLE AND IMPORTANCE OF THE PARLIAMENTARY
INSTITUTE IN THE DEVELOPMENT OF PARLIAMENTARISM
WITH A SPECIAL FOCUS ON THE CASE OF THE REPUBLIC OF
MACEDONIA*

Doc. dr Atanas Kozarev, Fakultet pravnih nauka,
Evropski univerzitet, Skoplje

Vanr. prof. dr Slobodanka Todoroska-Gjurčevska, Fakultet za
detektive i kriminalistiku, Evropski univerzitet, Skoplje

Prof. dr Lidija Naumovska, Fakultet ekonomskih nauka,
Evropski univerzitet, Skoplje

ABSTRACT

The work of a Parliament must be anchored to several fundamental postulates, such as: diligence, legitimacy, democracy, transparency, integrity, accountability, and responsibility. Parliaments in transitional societies are a window to democracy, human rights and freedom, and rule of law. The Macedonian pluralistic democratic political system is founded on the functioning of its Parliament as a political institution with a developed institutional network and structure. The realization of the mission of the Members of Parliament, elected by the citizens in direct elections, is determined by the quality of infrastructure, the potential of those who work at the Parliament, and the implementation of positive institutional practices of developed democracies. The operation of the Parliamentary Institute as a separate organizational unit is a new element in the functioning of the Macedonian Parliament which contributes to the realization of its constitutional competences.

Key words: *Parliamentary Institute, democracy, Members of Parliament, competences, responsibility, integrity.*

UVOD

Parlamentarizam kao proizvod novog vijeka, koji je historijski nastao na britanskom ostrvu, je rezultat dugih i više ili manje teških političkih borbi različitih društvenih slojeva, ali i izraz intelektualnih napora i kreativnih snaga političkih mislioca određenog vremena.¹ U tranzicijskim društvima nastalih posle raspada bivših socijalističkih država, parlamentarizam u novije vrijeme sve više privlači interes naučne, stručne i šire javnosti iz više razloga. Prvo, novonastale političke institucije zasnivaju se na novom konceptu, vrijednosnom sistemu, interakciji, socijalnoj ulozi koji je po svojoj prirodi antipod napuštenog socijalističkog modela. Drugo, od stabilnosti institucija u mnogome zavisi ostvarivanje društvenog života preko sistema regulacija odnosa. Treće, reformski proces institucija ostvarivao se u uslovima odsustva demokratskog iskustva, sa snažnim otporom ostataka napuštenog sistema koji su bili čvrsto etablirani u sistemu vlasti, vješto prikrivajući svoju misiju. Ovaj razlog je u sukobu sa (krajnjim) ciljem reformi političkih institucija - obezbjediti dalji razvoj makedonskog društva i njegovo priključivanje euroatlantskoj porodici. Razlog za to nalazi se u nespornan fakt da je koncept parlamentarizma bio brzim tempom uvezen u ove države, iako one suštinski još uvijek nisu prekinule pupčanu vrpcu sa temeljima napuštenog totalitarnog sistema. I pored toga što su za ove novostvorene države zajednički bili društveno-historijski uslovi u kojima su dugi niz godina egzistirali, u novim parlamentarnim okolnostima primjetljiv je različiti nivo (njihovog) razvoja. Naime, „dobro je poznato da su mnoga sama po sebi dobra i prihvatljiva rešenja trpjela ograničeni utjecaj ili neuspjeh u praksi uslijed nepovoljnih širih okolnosti. Od širih okolnosti i pretpostavki demokracije, valja posebno spomenuti: društveno - ekonomske uslove, međunarodni kontekst i faktore, historiju i političku kulturu, normativno - pravni okvir i političke institucije, biološke i antropološke faktore.“²

Institucionalni dizajn političkih institucija u tranzicijskim društvima predstavlja jednu od pretpostavki njihovog efikasnog funkcionisanja. Zato, u proteklim decenijama evidentni su ozbiljni naponi nosioca vlasti za implementaciju evropskih standarda u strukturu sistema organizacije vlasti. Jedna od metoda i sredstava u stvaranju i egzistiranju bezbjednosnog i progresivnog društva i politike jeste konstituisanje i funkcionisanje stvarne, a ne fasadne, manipulisane ili manipulativne demokratije. Uz

¹ Klimovski S., Deskoska R., Karakamiševa T., *Ustavno pravo, Skoplje, 2010 godine, str. 345.*

² Vasović V., *Savremene demokratije I, Službeni glasnik, Beograd, 2006 godine, str. 128.*

to, potrebna je i svest da postoje i neke objektivne teškoće i manjkavosti koje se mogu ublažiti, a ne ukloniti i sa kojima poredak i društvo mora živeti. ³ Novi principi koje tranzicija promovira ka otvorenom društvu, zasnovano na čovjekovoj slobodi i prirodnim pravima, tržišnoj ekonomiji, pluralistički demokratskom političkom sistemu i demokratskoj pravnoj državi, u najvećem dijelu su fokusirani ka institucionalnoj reformi, podrazumijevajući pod time i suštinski konstitutivni element. Tranzicija je proces legitimne reforme, koja ima jasno određene ciljeve, kojima je podređena i institucionalna reforma kao kompleksan proces postavljanja nove mreže političkih, ekonomskih i pravnih institucija.⁴

Efektivnost i moć parlamenta u odnosu na izvršnu vlast u određenoj zemlji ovisi od mnoštva faktora, kao što su: ustavna struktura države, (predsjednička ili parlamentarna), uticaj zainteresiranih grupa, političkih partija, funkcionisanje parlamentarnih komisija i karakter i dinamika političkog sektora Vlade.⁵ Parlamenti trebaju izvršavati svoje obaveze saglasno demokratskim pravilima funkcionisanja zakonodavne vlasti, odnosno trebaju raditi zadovaljavajuće, posjedovati legitimitet, trebaju imati opoziciju koja je aktivna u svim parlamentarnim aktivnostima i imati adekvatnu zastupljenost i predstavljenost manjina u svojoj grupi. ⁶ Pored ovog, neophodno je da postoji i međusobna koordinacija, saradnja i poštovanje, kao i politička odgovornost političkih institucija. Ustav preko slobodnog mandata omogućava našim poslanicima da slobodno odlučuju zahvaljujući suverenoj nadležnosti za političko predstavljanje od strane glasača (građana). Ostvarivanje političke odgovornosti je značajan element u izgrađivanju odgovornih demokratskih institucija u društvu.⁷ Pitanje dali poslanik treba biti podčinjen volji njegovih glasača, da se rukovodi njihovim željama i zahtjevima, zamijenjeno je pitanjem o obavezi poslanika da u parlamentu disciplinovano slijedi liniju svoje partije. Velike političke partije su se pokazale dovoljno moćne da ga osiguraju u praksi. U situaciji kada su poslanici pretvoreni u disciplinirane vojnike svojih partija, stara

³ *Ibid*, str. 27.

⁴ Kambovski V., *Zbornik: Reforma institucija i njen značaj za razvoj Republike Makedonije, Makedonska akademija nauke i umjetnosti, Skoplje, 2009 godine, str. 17-18.*

⁵ Olson D., & Ph. Norton, *The New Parliaments of Central and Eastern Europe, London: Frank Cass, 1996.*

⁶ Karakamiševa T., *Politički kriterijumie u svjetlosti prijedloga Nacionalne programe za usvajanje prava EU, Bilten br. 6, Pravni fakultet, „Justinijan Prvi“, UKIM, Skoplje, 2006 godine, str. 96.*

⁷ Kozarev A. *Parlamentarna kontrola i nadzor bezbednosnog sektora u Republici Makedoniji, Skoplje, 2011. godine, str. 82, 86, 91.*

dilema o prirodi odnosa između poslanika i birača ima više akademski, nego praktični značaj. Oligarhijska vladavina velikih političkih partija napravila je deplasiranim i iluzornim zahtjev i princip o odgovornosti pred svojim biračima.⁸

1. Komparativno istraživanje iskustava o djelovanju Parlamentarnog instituta

Komparativna analiza stanja sa funkcioniranjem Parlamenata pojedinih država (Zapadnog Balkana, ali i članice Europske Unije) pokazala je da se može navesti da postoje sljedeći modeli povezani sa istraživačkom djelatnošću kod njih i to:

1. Parlamenti u kojima postoji posebna organizaciona jedinica – Parlamentarni institut kao dio službe Parlamenta (Češka, Slovačka, Makedonija, Crna Gora);
2. Parlamenti u kojima ne postoji posebna organizaciona jedinica – Parlamentarni institut (Srbija, Hrvatska, Bugarska, Bosna i Hercegovina).

Na europskom tlu, u Europskom parlamentu postoji posebna organizaciona jedinica za stručne obuke, koja se nalazi u sklopu Generalnog direktorata za ljudske resurse, gdje ima još pet većih organizacionih jedinica. Odjeljenje za stručna usavršavanja sprovodi politiku za stručno usavršavanje Europskog parlamenta za sve zaposlene u parlamentu, a prije toga analizira potrebe za određene vrste obuke. Svaki Generalni direktorat Europskog parlamenta ima sistematizirano mjesto – suradnike za obuku (Training Officer), koji surađuju sa odjeljenjem. Isto tako, postoji i savjetodavni odbor koji redovno informira Odjeljenje za stručno usavršavanje za sprovedene i planirane obuke zaposlenima.

Od posebnog je značaja funkcioniranje Europskog centra za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju koji je formiran 1977 godine, u Beču, po prijedlogu tadašnje Konferencije predsjednika Europskih parlamentarnih skupština⁹. Centar je mreža za profesionalne suradnje između službe parlamenta u vezi sa svim pitanjima parlamentarnog poslovanja. Struktura

⁸ Pašić N., *Klase i politika*, Beograd, 1977., str. 192.

⁹ <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/navigation.do;jsessionid=D74A-0CA75662238C0C27229102AB62ED>, 04.01.2014 godine

centra obuhvata: sastanak generalnih sekretara, Konferenciju korespondenata, Izvršni komitet i kodirektora. Osnovni ciljevi centra su: Promoviranje i razmjena informacija, ideja, iskustava i praksi između administracije parlamenata u Europi; Jačanje bliže suradnje između parlamentarnih službi svih oblasti parlamentarne administracije, zakonodavstva, informacija, istraživanja i dokumentacije; Sakupljanje, razmjena i izdavanje studije pripremljene od strane parlamentarnih službi.

Članice centra su Europski parlament, Parlamentarna skupština Savjeta Europe i parlamentarni domovi čiji su predsjednici članovi Europske konferencije predsjednika parlamenata. U aktivnostima Centra mogu da sudjeluju i parlamenti koji imaju specijalni status ili status posmatrača u Parlamentarnoj skupštini Savjeta Europe. Područja interesa za uzajamne informacije i razmjenu znanja u okviru centra su: Informacijske i komunikacijske tehnologije u parlamentima; Parlamentarne prakse i procedure; Parlamentarne biblioteke, istraživanja i arhive; Ekonomija i budžetska pitanja.

a) Parlamentarni institut u Češkoj

Osnovan je 1991 godine, dok je u 2005 organizacijski podijeljen na tri jedinice, od kojih je jedna Odjeljenje za komunikaciju i obrazovanje. Nadležan je za obuku u Parlamentu preko organiziranja treninga i održavanja edukativnih kurseva za narodne poslanike i senatore, ali ne organizira posebne kurseve za obuku zaposlenih. Postoje samo kursevi za učenje stranog jezika za zaposlene u Donjem domu Parlamenta Češke, koji su organizirani sa strane eksternih institucija na osnovu sprovedenog izbornog postupka. Kurseve koje organizira Parlamentarni institut namijenjeni su za edukaciju novoizabranih poslanika i njihovih asistenata. U toku ovih kurseva, poslanici ili senatori prisustvuju predavanjima u vezi sa parlamentarnom praksom slijedećih tema: mandat i imunitet poslanika, zakonodavni proces dva doma parlamenta, pitanja u vezi sukoba interesa, principa i praksi parlamentarne diplomatije, diskusije za dokumente EU u parlamentu, diskusije za međunarodne ugovore i slično¹⁰

b) Parlamentarni institut u Slovačkoj

Parlamentarni institut je dio Kancelarije Nacionalnog Savjeta Slovačke Republike. U suglasnosti sa Poslovníkom za djelovanje Nacionalnog Savjeta,

¹⁰ <http://www.psp.cz/ff/14/14/62/1c.htm>, 04.01.2014 godine

glavna uloga kancelarije jeste profesionalno, organizacijsko i tehničko pomaganje aktivnosti Savjeta. Parlamentarni institut obezbjeđuje članovima parlamenta informacije, materijale i analize, u vezi sa parlamentarnom dimenzijom njihovog političkog posla u širokom spektru područja, koji može biti povezan sa izvršavanjem njihovih parlamentarnih funkcija i to na vlastiti zahtjev ili na inicijativu instituta. Status i opseg funkcije instituta su regulirani sa Poslovničkim dokumentom 144 iz 1977. godine¹¹. U njegovoj strukturi postoje: Odjeljenje za parlamentarna istraživanja, Odjeljenje za parlamentarnu biblioteku i Odjeljenje za parlamentarnu arhivu. Osnovno aktivnosti Institut su izvršavanje informativnih i edukativnih zadataka koji se odnose na djelatnost Nacionalnog savjeta i poslanika, kao što su: analitička funkcija i parlamentarna istraživanja, međunarodna i interparlamentarna suradnja, edukativne aktivnosti, studenti praktikanti u Nacionalnom savjetu i kratkoročna stažiranja personala u stranim parlamentima¹².

c) Parlamentarni institut u Crnoj Gori

U Službi Skupštine Crne Gore sa kojom rukovodi generalni sekretar postoje nekoliko organizacionih jedinica, među kojima je i Sektor za istraživanje dokumentarnih poslova i informatičku mrežu. Kao uže organizacione jedinice u ovom sektoru se obrazuju i sljedeći instituti: Parlamentarni institut; Istraživački centar; Bibliotekarski dokumentacijski centar; Edukativni centar; te Odsjek za informacijsko komunikacione tehnologije; i Odsjek za snimanje i emitovanje sjednice¹³.

U Parlamentarnom institutu se izvršavaju stručni i drugi poslovi koji se odnose na izgradnju informativno-analitičkih istraživanja koja pomažu rad poslanika, radnih tijela i Službe, suradnju sa međunarodnim organizacijama i istraživačkim službama nacionalnih parlamenata u okviru mreže Evropskog centra za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju, suradnju sa domaćim i stranim institucijama, biblioteke, univerzitete, državne i druge institucije za potrebe rada instituta, daju stručnu pomoć i obuku poslanicima, zaposlenima u Službi i ostalim korisnicima samostalnog istraživanja, pripremaju informacije i odgovore na zahtjev međunarodnih organizacija i nacionalnih parlamenata u okviru mreže ECPID u suradnji sa Sektorom podrške za zakonodavnu i nadzornu funkciju Skupštine, nabavku, čuvanje, klasificiranje, obradu i davanje na korištenje dokumentacijske

¹¹ Art. 144 of Rules of Procedure Act since January 1, 1997.

¹² Parliamentary Institute VI. Legislative Session, Bratislava, April, 2013.

¹³ <http://www.skupstina.me/index.php/me/skupstina/sluzba-skupstine/o-sluzbi>, 04.01.2014.

građe, izvršavanje radova koji se odnose na arhiviranje skupštinskih materijala i predmeta, pripremu i realizaciju edukativnih programa za otvaranje Skupštine prema javnosti, izradu skupštinske publikacije sa ciljem informiranja javnosti za rad Skupštine, izvršenje drugih poslova po nalogu pomoćnika generalnog sekretara i samog generalnog sekretara.¹⁴

d) Informacijsko-dokumentacijska služba, istraživanje i mrežne informacije u Hrvatskom Saboru

U Republici Hrvatskoj ne postoji posebna organizaciona jedinica u Hrvatskom saboru kao što je Parlamentarni institut. Međutim, u Uredu sekretara Hrvatskog sabora funkcionira Informacijsko-dokumentacijska služba za istraživanje i mrežne informacije. Ova služba izvršava stručne poslove za skupljanje, obradu i davanje na korištenje parlamentarne akte i stenograme u printanom i elektronskom obliku preko baze podataka na web stranici Sabora, obezbjeđuje pristup različitim mrežnim informativnim servisima, obezbjeđuje informacijske, dokumentacijske, istraživačke, analitičke i referentne usluge za poslanike, radna tijela i stručne službe Sabora i druge poslove iz tog djelokruga. Cilj ove službe je da pruži objektivne, tačne i vjerodostojne informacije i informacijske usluge sa kojima obezbjeđuje: Stručnu podršku u Parlamentu u procesa donošenje zakona; Pristup do informacije i dokumente potrebne za funkcioniranje Parlamenta; Brz i jednostavni pristup do baza podataka Službe za svih njenih internih i vanjskih korisnika.¹⁵

e) Republika Bugarska, Republika Srbija i Bosna i Hercegovina

U analiziranim državama ne postoji institucija Parlamentarni institut, nego poslovi povezani sa istraživanjem, prikupljanjem informacija i analizom, koji su u nadležnosti administracije parlamenata. Tako, u organizaciji Narodne skupštine Republike Bugarske, postoji Glavni sekretar koji rukovodi sa specijaliziranom administracijom u okviru koje postoji posebna Direkcija za koordinaciju, sudjelovanje, analizu i informacije.¹⁶ Generalni sekretar Narodne skupštine Republike Srbije, ne raspolaže sa posebnom organizacionom jedinicom koja po svojoj prirodi ima nadležnosti Parlamentarnog instituta, već raspolaže sa slijedećim organizacionim jedinicama: Odjeljenje za pripremu i obradu sjednice Narodne skupštine,

¹⁴ <http://www.skupstina.me/index.php/me/93-skupstina/sluzba-skupstine>, 04.01.2014.

¹⁵ <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=5437>, 04.01.2014 godine

¹⁶ <http://www.parliament.bg/bg/parliamentaryadministration>, 04.01.2014 godine

odsjek za izdavanje stenografskih bilješki, Odjeljenje za odnose sa javnošću i odjeljenje za protokolarnе poslove, edukaciju i prezentaciju skupštinskog naslijeđa.¹⁷ U Skupštini Bosne i Hercegovine, postoji posebna služba – Sekretarijat koji izvršava stručne, administrativno-tehničke, organizacione, finansijske, informativne, konsultantske i druge poslove za potrebe Parlamenta. U sustavu Sekretarijata postoji parlamentarna biblioteka.¹⁸

2. Put od ideje do osnivanja Parlamentarnog instituta u Skupštini Republike Makedonije

Makedonski parlamentarizam predstavlja poseban oblik organizacije političke vlasti koji je uspostavljen početkom 1990 godine. Relativno kratkotrajno iskustvo makedonskog parlamentarizma i demokratije još jednom su dokazali da faktička moć i odnosi makedonskih institucija ne ovise samo i najviše od ustavnih normi. Makedonska skupština dijeli sudbinu savremenog parlamentarizma. To je mjesto u kome se legitimišu i legalizuju već donesene odluke u okviru Vlada, odnosno od strane partijskog vodstva vladajućih partija.¹⁹

Proces formiranja Parlamentarnog instituta u Skupštini Republike Makedonije nije jednostavan, niti se odvijao lako bez ispunjenja odedene materijalno-pravne pretpostavke. Projekt: "Podrška osnivanju i razvoju parlamentarnog instituta" je rezultat suradnje između Švicarskog Federalnog Vijeća, koji je zastupljen preko Švicarskog Federalnog Ministarstva vanjskih poslova (koje je djelovalo preko Švicarske agencije za razvoj i suradnju, Švicarske kancelarije za suradnju sa Makedonijom) i Skupštine Republike Makedonije. Ova suradnja je formalizirana sa potpisivanjem Memoranduma za razumijevanje 17.05.2010 godine u Skoplju (izmijenjen i dopunjen od strane potpisnika 05.12.2011 godine i 06.12.2012 godine). Sa ovim dokumentom je definiran cilj Projekta – da da podršku Skupštine u osnivanju Parlamentarnog instituta kao stručne i nezavisne službe za analize i komparativna istraživanja, službe koja će omogućiti poslanicima, komisijama i Službi za Skupštinu objektivna i stručna istraživanja i analize za pripremu i pregled prijedloga zakona i donesenih zakona (obuhvaćajući i opštu i komparativnu Europsku analizu), pristup do modernog zakonskog

¹⁷ <http://www.parlament.gov.rs/>, 04.01.2014 godine

¹⁸ https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/istrazivanja/Archive.aspx?langTag=bs-BA&-template_id=5&pril=b&pageIndex=1, 04.01.2014 godine

¹⁹ *Siljanovska - Davkova G., O makedonskom modelu organizacije vlasti, Zbornik: Reforma institucija i njen značaj za razvoj Republike Makedonije, Makedonska akademija nauke i umjetnosti, Skoplje, 2009. godine, str. 359,364.*

arhivskog sustava i istraživačke biblioteke, obuku za poslanike, Službu Skupštine i praktikante kao i fokusirani kontakt sa javnosti.²⁰ Utvrđeni je nekoliko koraka u procesu implementacije projekta i to: Prvi korak: Podrška uspostavljanju Parlamentarnog instituta; Drugi korak: Uvođenje cjelovitih usluga za Parlamentarni institut; i Treći korak: Osiguranje uspješnog završavanja procesa preuzimanja dužnosti od strane Parlamentarnog instituta i Skupštine.

Potpisani Memorandum prate tri Aneksa²¹ i Amandman 4, u kojima stoji da su misija i cilj parlamentarnog instituta da se pojača zakonodavna i nadzorna funkcija Skupštine Republike Makedonije preko obezbjeđivanja pravovremenih nepartijskih, objektivnih i dostupnih usluga za zakonodavnu vlast.

Nakon sprovođenja navedenih koraka, Parlamentarni institut je osnovan sa članom 42 izmjena i dopuna Zakona o Skupštini, 2009 godine i to kao posebna organizaciona jedinica – istraživački centar koji poslanicima obezbeđuje pravovremeno, objektivno i nezavisno stručno istraživanje i analize za obavljanja poslaničke funkcije (Član 42: Za ojačanje zakonodavnog i nadzornog analitičko – istraživačkog kapaciteta Skupština osniva posebnu organizacionu jedinicu). Za vrijeme angažiranja lica u parlamentarnom institutu treba se voditi računa o primjeni načela pravične i adekvatne zastupljenosti na svim nivoimam, na osnovu poštovanja kriterija stručnosti i kompetentnosti.

Rad Parlamentarnog instituta omogućava Skupštini Republike Makedonije da očuva svoj status modernog zakonodavnog doma, koji je pripremljen da odigra vodeću ulogu demokratskog procesa i u procesu euroatlanskih integracija. Skupština obezbeđuje uslove za primjenu e-parlamenta u svom poslovanju, kao i uslove za rad parlamentarne biblioteke.

Nadležnosti i način postupanja Parlamentarnog instituta su bliže regulirane Pravilnikom za poslovanje i organizaciju Posebne organizacione jedinice – parlamentarnog instituta²² i sa Pravilnikom za vršenje nadležnosti Parlamentarnog instituta²³.

²⁰ Član 2 iz Memoranduma od 17.05.2010 godina.

²¹ Prvi Ankes - br. 08-5049/1 od 05.12.2011. godine, Drugi Aneks - br. 94-5101/2 od 11.12.2012 godina, Treći Aneks - br. 08-3077/1 od 01.08.2013 godine

²² Br. 01-5191/1 od 23.12.2010. godine

²³ Br. 01-846/2 od 14.02.2014. godine

Parlamentarni institut je nadležan da: Vršiti istraživanja i predstavlja istraživanja za potrebe poslanika, radnih tijela, Skupštine i poslaničkih grupa, uključujući i poverljive analize i komparativne izveštaje na traženje poslanika, neovisnih rezimea i procjena utjecaja prijedloga zakona, pripremanja informacija povezanih sa ostvarenjem nadzorne i kontrolne funkcije Skupštine; Planira, organizira i sprovodi seminare i radionice za poslanike, zaposlene u Službi Skupštine, praktikante Skupštine, asistente u kancelarije za komunikaciju sa građanima, vanjske suradnike poslaničkih grupa i drugih suradnika, uključujući i programe za uvod u posao, obuku za budžetske procedure, informativne susrete iz ustavnog prava i drugih područja. Po potrebi, organizira 'brifinge' (kratka izvještavanja) i seminare u vezi sa politikom određenih oblasti, kao što su poglavlja prava EU (*acquis communautaire*); Unapređuje i ažurira zakonodavnu bazu podataka u suglasnosti sa potrebama skupštinskog istraživanja i arhiviranja; Rukovodi sa skupštinskom bibliotekom i učestvuje sa tehničkom ekspertizom u procesu nabavke, te vrši raspoređivanje pisanih i elektronskih bibliotekarskih materijalna u Skupštini; Razmjenjuje informacije sa drugim parlamentima, predlaže generalnom sekretaru korespondentu ili zamjeniku – koordinatoru sa Europskim centrom za parlamentarna istraživanja i dokumentacije sa zaposlenim u Parlamentarnom institutu i obezbjeđuje informacije za svjetsku mrežu za pravne informacije Biblioteke Kongresa USD i za bazu zakonodavnih podataka OSCE-a; Sprovodi program za praktikante u Skupštini, uključujući i angažiranje, uvod u posao, mentorstvo i ocjenjivanje praktikanata u suradnji sa posebnom organizacionom jedinicom – Odjeljenje za upravljanje ljudskim resursima; Organizira i obezbjeđuje specifičnu komunikaciju i informiranje javnosti; i Priprema dokumente potrebne za adekvatno i harmonizirano funkcioniranje Parlamentarnog instituta.²⁴

Parlamentarni institut vrši poslove za potrebe poslanika, radnih tijela, savjeta, poslaničkih grupa i generalnog sekretara Skupštine kao korisnike istraživačkih poslova Parlamentarnog instituta za pitanja koja su povezana sa vršenjem njegove funkcije. U vršenju poslova iz svog djelokruga, surađuje sa ostalim organizacionim jedinicama Službe Skupštine, organima državnim upravama, kao i sa službama drugih organa i organizacija.

²⁴ Član 3 iz Pravilnika o radu i organizaciji posebne organizacione jedinice - Parlamentarni institut

3. Organizacija, rukovođenje i upravljanje Parlamentarnog instituta

Parlamentarni institut je dio Službe Skupštine. U makedonskom modelu njegova struktura se sastoji iz sljedećih faktora: Sektor za opće analize, istraživanja i eurointegracije (sa dva odjeljenja: Odjeljenje pravnih analiza i istraživanja i Odjeljenje za opće analize i istraživanja) i Sektor za edukaciju i komunikaciju/za istraživačke biblioteke i za zakonodavne arhive (sa dva odjeljenja: Odjeljenje za edukaciju i komunikaciju u Parlamentarnom institutu i odjeljenje za istraživačku biblioteku zakonodavne arhive).

Upravljanje i nadzor poslovanja instituta vrši Upravljački komitet koji je sastavljen od koordinatora poslaničkih grupa, generalnog sekretara Skupštine i drugih predstavnika određenih od strane koordinacije Predsjednika Skupštine sa podpredsjednicima i koordinatorima poslaničkih grupa. Odluke Upravljačkog savjeta donose se sa konsenzusom, čime se obezbjeđuje široka suglasnost za rad instituta od strane svih poslaničkih grupa.

Upravljački savet ima sledeće nadležnosti: Usvaja strateške i finansijske planove, kao i godišnje planove za poslovanje Parlamentarnog instituta, na predlog rukovoditelja Parlamentarnog instituta; Utvrđuje unutrašnje akte koji određuju rad Parlamentarnog instituta, na prijedlog rukovoditelja Parlamentarnog instituta; Razgleda godišnje izveštaje za poslovanje Parlamentarnog instituta podnesene od rukovoditelja Parlamentarnog instituta; Daje suglasnost za zapošljavanje, preraspoređivanje ili počinje disciplinski postupak za rukovoditelja Parlamentarnog instituta po prijedlogu generalnog sekretara ili najmanje jedne trećine članova Upravljačkog savjeta.

Parlamentarnim institutom rukovodi rukovoditelj Parlamentarnog instituta, koji za svoj rad odgovara Upravljačkom savjetu Parlamentarnog instituta i generalnom sekretaru. Rukovoditelji sektora odgovaraju rukovoditelju parlamentarnog instituta, dok rukovoditelji odjeljenja odgovaraju rukovodiocu sektora.

4. Metodologija rada Parlamentarnog instituta - aktuelno stanje u Republici Makedoniji

Osnovu funkcioniranja instituta predstavljaju istraživački radovi i to na zahtjev korisnika ili na vlastitu inicijativu. Ukoliko se radi o istraživačkim stvarima na zahtjev korisnika, onda institut izrađuje: Kratku informaciju – rezime datom pitanju; Tematski ili komparativni pregled datog pitanja;

Statistički ili kvantitativni pregled datog pitanja; Hronološki pregled datog pitanja; Sveobuhvatnu informaciju za pitanje u odnosu na kontekst, implikacije različitih rešenja za ciljne grupe ili za državu. Ukoliko istraživačke poslove, institut preuzima po vlastitoj inicijativi, onda izrađuje kratku informaciju – rezime povezan sa konkretnim aktom; Studiju; Informator za socijalne, ekonomske i budžetske indikatore Republike Makedonije.

Parlamentarni institut kao dio Skupštine Republike Makedonije de facto je počeo da funkcioniše od maja 2014 godine. To ukazuje na činjenicu da osim dobiti za demokratsko funkcioniranje Skupštine kao ključne institucije političkog sistema, ne postoji obimni materijal za istraživanje, proučavanje i analiziranje njegovog posla. Predmet analize su zahtjevi za istraživanje dostavljeni Parlamentarnom institutu u periodu od 10.05.2014 godine do 24.10.2014 godine. Ukupno su zaprimljena i odgovorena 63 zahtjeva za istraživanje po svim osnovama. Od njih po polnoj strukturi, 32 su korisnici usluga ženskog pola (49,21%), a 31 muškog pola (50,79%); po etničkoj pripadnošću dominiraju makedonska nacionalnost sa ukupno 45 (71,43%) i 18 su albanci (28,75%) i po političkom pripadnošću postoji 100% prisutnost i zahtjev vladajuće većine. Po polnoj strukturi 8 su žene poslanici (38,10%), a 13, poslanici muškog pola (61,90%), što ukazuje na činjenicu da postoji primat poslanika muškog pola u korištenju usluga instituta; dok po etničkoj pripadnosti 15 (71,43 %) su Makedonci, a samo 6 (28,57%) su Albanci. I konačno po političkoj pripadnosti 100% su poslanici vladajuće većine.²⁵

Od ukupnog broja istraživanja Parlamentarnog instituta, samo 21 od poslanika su korisnici usluga ili 17,07%²⁶ (24,42%)²⁷. Procentualno učešće poslanika je diskutabilno zbog činjenice da se početak rada Parlamentarnog instituta poklapa se sa početkom napuštanja poslaničkih grupa od strane opozicije (SDSM). Postoji diskutabilnost u kontekstu demokratskog karaktera poslovanja instituta samo i isključivo za potrebe vladajuće većine u uslovima odsustva najveće opozicione partije Skupštine Republike Makedonije. Utoliko više, što je jedan od ciljeva formiranja instituta pomoć u ostvarenju kontrole i nadzorne funkcije Skupštine, funkcija koja je u razvijenim zemljama prije svega privilegija opozicionim parlamentarnim strankama. U odnosu na ostvarivanje kontrolno-nadzornih

²⁵ *Skupština Republike Makedonije, Parlamentarni institut, Statistika istraživačkih usluga za period 10.05.2014 - 24.10.2014. godine*

²⁶ *Procenat u odnosu ukupnog broja poslanika u Skupštini Republike Makedonije (123).*

²⁷ *Procenata u odnosu na broj aktivnih poslanika u Skupštini Republike Makedonije (86).*

nadležnosti makedonskog parlamenta, u 2010 godini sprovedeno je istraživanje percepcije građana o ovoj zakonodavnoj nadležnosti, pri čemu su dobijeni sljedeći rezultati: 39% ispitanika smatraju da postoji mala kontrola, 29% nemaju stav po tom pitanju, 14% djelimično mala, dok identično (po 9%) smatraju da je kontrola velika ili delimično velika. Ovi rezultati sve više opravdavaju ideju o formiranju Parlamentarnog instituta, ideju za formiranje organizacione jedinice koja će omogućiti uspješniji rad Parlamenta Makedonije i još uspješnije ostvarivanje poslنيčke funkcije u sistemu parlamentarne demokratije.

ZAKLJUČAK

Razvoj parlamentarnizma u tranzicionim društvima, kao što je i makedonsko determiniran je brojnim faktorima i okolnostima. Jedan od tih faktora je i izgradnja efikasnih političkih institucija koje imaju legitimitet i kapacitet da odgovore zahtjevima savremenog okruženja. Osnovni princip za ostvarivanje ovih ciljeva proizilazi iz suštine vladavine prava kao garancije ostvarivanja ustavnog koncepta za osnovne slobode i prava čovjeka i građanina. U sistemu parlamentarne demokratije posebno mesto i značaj ima funkcionisanje zakonodavnog doma i ostvarivanje dužnosti poslanika. Samo one skupštine koje slijede savremene tokove institucionalnog razvitka njihove organizacione strukture mogu da djeluju u interesu svojih građana. Makedonska skupština kao izvor demokratije u prošlom periodu pokrenula je ozbiljne korake o njegovom modernom funkcionisanju. Svojim građanima – biračima nudi tačne i precizne informacije o svome radu preko brojnih parlamentarnih mehanizama kao šta su: moj poslanik, pitaj moga poslanika, pitaj predsjednika, javne debate, kancelarije za kontakt sa građanima, dnevni informator, obavještenja, pres konferencije, godišnji izvještaj o njegovom radu itd. Paralelno ovim tendencijama jačaju se i kapaciteti skupštine koji su usmereni ka moderniziranje poslaničke funkcije, obogaćivanje sadržaja skupštinskog sastava u cilju poboljšanja njegovog ukupnog funkcionisanja. Parlamentarni institut je novije tijelo makedonske skupštine koje je implementirano na osnovu parlamentarnih iskustava Slovačke i Češke. Osnovan je članom 42 Zakona o skupštini od 2009 godine (izmjene i dopune). Ovo tijelo funkcionise kao posebna organizaciona jedinica – istraživački centar koji poslanicima obezbjeđuje blagovremena, objektivna, nezavisna stručna istraživanja i analize koje su potrebne za izvršavanje poslaničke funkcije. Nesporno je, da se ideja o jačanju nadzornog, analitičkog istraživačkog kapaciteta skupštine Republike Makedonije, ostvaruje preko funkcionisanja ovog tijela. Statistički podaci koji su analizirani u radu ovog tijela ukazuju da ono pridonosi obogaćivanju informacijske baze poslanicima kao determinanta za njihovo odlučivanje. Rad Parlamentarnog instituta omogućava Skupštini Republike Makedonije da sačuva svoj status modernog zakonodavnog doma koji je spreman da odigra vodeću ulogu u demokratskom procesu i ostvarivanju euroatlantskih integracija.

LITERATURA

1. Kambovski V., Zbornik: Reforma institucija i njen značaj za razvoj Republike Makedonije, Makedonska akademija nauke i umjetnosti, Skoplje, 2009 godine.
2. Karakamiševa T., Politički kriterijumi u svjetlosti prijedloga Nacionalne programe za usvajanje prava EU, Bilten br. 6, Pravni fakultet, „Justinijan Prvi“, UKIM, Skoplje, 2006 godine.
3. Klimovski S., Deskoska R., Karakamiševa T., Ustavno pravo, Skoplje, 2010 godine.
4. Kozarev A. Parlamentarna kontrola i nadzor bezbednosnog sektora u Republici Makedoniji, Skoplje, 2011 godine.
5. Olson D., & Ph. Norton, The New Parliaments of Central and Eastern Europe, London: Frank Cass, 1996 y.
6. Pašić N., Klase i politika, Beograd, 1977 godina.
7. Siljanovska - Davkova G., O makedonskog modela organizacije vlasti, Zbornik: Reforma institucije i njen značaj 8.za razvoj Republike Makedonije, Makedonska akademija nauke i umjetnosti, Skoplje, 2009 godine.
9. Vasović V., Savremene demokratije I, Službeni glasnik, Beograd, 2006 godine.

Dokumenti

1. Art. 144 of Rules of Procedure Act since January 1, 1997.
2. Parliamentary Institute VI. Legislative Session, Bratislava, April, 2013.
3. Pravilnik o radu i organizaciju posebne organizacine jedinice - Parlamentarni instituta Skupština Republike Makedonije.
4. Parlamentarni institut, Statistika istraživačkih usluga za period 10.05.2014 - 24.10.2014 godine

Internet adrese

<https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/navigation.do;jsessionid=D74A0CA75662238C0C27229102AB62ED>

<http://www.psp.cz/ff/14/14/62/1c.htm>

<http://www.skupstina.me/index.php/me/skupstina/sluzba-skupstine/osluzbi>

<http://www.skupstina.me/index.php/me/93-skupstina/sluzba-skupstine>

<http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=5437>

<http://www.parliament.bg/bg/parliamentaryadministration>

<http://www.parlament.gov.rs/>

https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/istrazivanje/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=5&pril=b&pageIndex=1

MEMORANDUM O USVAJANJU
NOVOG USTAVA ZA BOSNU I HERCEGOVINU

Profesor Lada Sadiković,
Univerzitet u Sarajevu, Bosna i Hercegovina

Profesor Anton Bebler,
Univerzitet u Ljubljani, Slovenija

Tokom 1990-ih, Bosna i Hercegovina (BiH) je bila jedina republika bivše Jugoslavije koja se raspala gotovo istovremeno sa disolucijom same Jugoslavije. BiH je bila žrtva spoljne agresije i unutrašnjeg nasilja. Unutrašnje sporenje bilo je u najvećem dijelu potaknuto vanjskim osvajačkim politikama, ali je često, mada ne uvijek, bilo poticano etničkim i religijskim podjelama. Tokom rata 1990-ih, kad su u pitanju ljudski životi i imovina, Bosna i Hercegovina je pretrpjela više no ijedna druga zemlja sljednica bivše Jugoslavije.

Nakon četiri godine krvoprolića i razaranja, rat u BiH je zaustavljen vanjskom oružanom intervencijom. Zemlja je ponovo uspostavljena 1995. godine, tehnički kao jedinstvena nezavisna država. Međutim, u realnosti ona je postala podijeljeni međunarodni protektorat neizvjesnog trajanja kojim predsjedava „visoki predstavnik“ i njegov ured sa diktatorskim ovlastima.

Danas, Bosna i Hercegovina je država sa oko četiri miliona stanovnika, ali njena struktura je jedinstvena i izuzetak među evropskim državama. Njen osobeni „Ustav Bosne i Hercegovine“ zove se i „Daytonski ustav“ po nazivu jedne izolirane zračne baze u Ohaju, u Sjedinjenim Državama, gdje je parafiran Daytonski mirovni sporazum.

Ovo su glavne karakteristike i nedostaci Daytonskog ustava koji je dodan kao aneks Daytonskom mirovnom sporazumu:

- Koncipirali su ga i napisali stranci na engleskom jeziku.
- Nije bilo prethodnih značajnijih konsultacija, ni sa specijalistima u zemlji, niti sa ekspertima o Bosni i Hercegovini van zemlje.

- Potpisan je pod prinudom, uključujući veoma nametljivi pritisak i otvorene prijetnje.
- Dvojica potpisnika, predsjednici susjednih država Srbije i Hrvatske, potpisali su ga u ime njihovih etničkih sunarodnjaka u Bosni, bez obzira na činjenicu da nisu imali međunarodno, ni regionalno, niti nacionalno ovlaštenje, a niti poziciju da to učine.
- Treći potpisnik, predsjednik Bosne i Hercegovine, također je potpisao pod prinudom i bio sveden na status vođe jedne od tri ‘zaraćene strane’, dok su autori Spoarazuma ignorirali njegovu zakonsku ovlast kao predsjednika cijele zemlje.
- Ustav je usvojen bez obzira na političku kulturu Balkana.
- On je podijelio na teritorije te usadio etničku podjelu po prvi put u historiji Balkana i Bosne.
- Čineći to, autori Daytonskog ustava demontirali su bivšu Republiku Bosnu i Hercegovinu i time prekinuli kontinuitet njene državnosti, zamijenivši ga sa izvana nametnutom tvorevinom.
- Napisan je bez prethodne javne ili političke diskusije ili normalnog demokratskog parlamentarnog diskursa i procedure.
- Ustav je usvojen bez ratifikacije na bilo kojem nivou vlasti u BiH (Parlament BiH, „entitetske“ i kantonalne skupštine).
- Do dana-današnjeg nije održan referendum o Ustavu.

Dokument nazvan “Ustav Bosne i Hercegovine“ je, prema tome, vanjska tvorevina koja je nametnuta BiH i koja nema demokratski legitimitet. Zbog toga što je strana tvorevina i zbog navedenih fatalnih nedostataka, nije moguće da narod ili politička vodstva u BiH preuzmu „vlasništvo“ nad njim. Prije će biti da ga mogu održavati samo stranci. Ta situacija pojačava disfunkcionalnost i nestabilnost države i negativno utiče na cijeli region oko Bosne i Hercegovine.

Ustav je bio nus-proizvod mirovnih pregovora. Zaokupljeni ciljem okončanja najtragičnijeg sukoba na Balkanu iz 1990-ih, njegovi autori su ignorirali potrebu da se osigura kontinuitet državnosti BiH koja je postojala davno prije sukoba. Osim Ustava, „Opći okvirni sporazum za mir u Bosni

i Hercegovini“ sadrži važne ustavne odredbe u mnogim drugim svojim dijelovima i aneksima. Ustavni poredak BiH također uključuje dijelove starih ustava SFRJ i Socijalističke republike Bosne i Hercegovine, kao i novih ustava dva entiteta (Federacije i Republike Srpske). Ova mješavina je proizvela nekoherentan sistem sa mnogo kontradiktornih normi.

Nadalje, „Ustav Bosne i Hercegovine“ ne sadrži elementarne ustavne principe moderne demokratske države, koji bi bili zasnovani na vladavini zakona i osiguravali zaštitu ljudskih prava. Umjesto toga, njegovi ključni elementi su: a) učvršćivanje kolektivnih političkih prava tri takozvana „konstitutivna naroda“ (Bošnjaci, Srbi, Hrvati) i njihovih elita; b) podjela administrativne strukture države na dva „entiteta“ (Federacija i Republika Srpska); i c) lišavanje svih bosanskih građana individualnih političkih prava.

„Ustav Bosne i Hercegovine“ legitimizira dobitke „na terenu“ koji su postignuti vojnom silom te je time agresore i njihove političke nasljednike nagradio za oružanu agresiju, etničko čišćenje i genocid. Neki od glavnih počinitelja zločina su optuženi, a neki i osuđeni od Međunarodnog krivičnog suda u Hagu. Ali, to su bili tek sudski predmeti protiv pojedinaca. Projekat koji su ti pojedinci osmislili i u velikoj mjeri proveli – podijeljena i disfunkcionalna Bosna i Hercegovina – i dalje postoji i nastavlja se zahvaljujući sadašnjem ustavnom poretku.

Unutrašnja administrativna podjela Bosne i Hercegovine se zasniva na linijama primitivizma iz novembra 1995. godine, koje su potpuno neprirodne sa historijskog, geografskog, ekonomskog ili ekološkog stanovišta. Etnički zasnovana podjela države zacementirana je parastrukturama koje su nastale u ratu 1990-ih. Izuzetno komplicirana, disfunkcionalna i skupa državna administracija stvorena je u vidu tročlanog državnog Predsjedništva (sa rotiranjem predsjednika svakih osam mjeseci), dva predsjednika na „entitetskom“ nivou, 13 premijera i parlamentarne skupštine, više od 180 ministarstava i ministara, 148 općinskih administracija te nekoliko stotina drugih zakonodavnih tijela. Ova neefikasna i izuzetno glomazna državna administracija troši ne manje od 60% budžeta BiH, te time lišava zemlju sredstava potrebnih za njen ekonomski, infrastrukturni, obrazovni i ukupni društveni razvoj.

Nadalje, prema „Ustavu Bosne i Hercegovine“ ne postoji čak ni Vrhovni sud, čime se zanemaruje princip podjele vlasti između tri grane. Opća nekoherentnost ustavnog poretka BiH često rezultira vrlo različitim tretmanom građana za iste prekršaje u dva „entiteta“. Nepostojanje Vrhovnog suda lišava građane jednakosti pred zakonom.

Tokom gotovo dvije decenije od potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma, država stvorena na temeljima ovog Sporazuma pokazala se nesposobnom da zemlji obezbijedi političko, ekonomsko i socijalno blagostanje. Jedno od najgorih dešavanja bio je veliki pad industrijske proizvodnje i zaposlenosti, dok je ukupan broj nezaposlenih, penzionera i državnih službenika u preglomaznom administrativnom aparatu zemlje uveliko porastao. To je u oštrm kontrastu u odnosu na situaciju prije 1990-1991, kada je Bosna i Hercegovina bila uspješna industrijalizirana republika u bivšoj Jugoslaviji.

Nefunkcionalna zakonodavna i izvršna tijela koja donose odluke i dalje su posebno štetna prepreka. Štetno pozivanje na interese tri konstitutivna naroda te „vitalne interese entiteta“ – usađeno u Daytonskom ustavu – često blokiraju ono što bi inače bile racionalne demokratske inicijative u Parlamentu ili Predsjedništvu. Rezultat toga – svjesno nametnuta nesposobnost države – koristi se kao glavni argument, pogotovo u Republici Srpskoj, od zagovornika raspada zemlje.

**

U sadašnjoj situaciji, Bosna i Hercegovina stvorena Daytonskim sporazumom nesposobna je da se sama reformira. Ona nije u stanju ispuniti uslove potrebne za članstvo u euroatlantskim integracijama te je onemogućena u provedbi ključnih odredbi cijelog niza evropskih konvencija. Odluka Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Sejdić/Finci protiv BiH (2009.) obavezala je Bosnu i Hercegovinu da prestane sa sistematskom političkom diskriminacijom svojih građana koji pripadaju nacionalnim manjinama. Bosna i Hercegovina do sada nije uspjela provesti ovu presudu, čime podriva svoj status članice Vijeća Evrope.

Novi ustav Bosne i Hercegovine treba biti napisan kako bi se okončala institucionalna paraliza BiH. Daytonski okvir sadrži previše fatalnih nedostataka da bi predstavljao osnov za novi ustav. Cilj međunarodne zajednice treba da bude da pomogne građanima Bosne i Hercegovine da stvore novi ustavni poredak. Bilo bi dobro to učiniti do decembra 2015. godine, dvadeset godina nakon okončanja rata u toj zemlji. Ovaj put usvajanju novog ustava treba da prethodi javna rasprava, pripremljena uz učešće stručnjaka za Ustavno pravo iz BiH i u demokratskoj proceduri. U tom procesu, kolektivno političko predstavljanje tri „konstitutivna naroda“ treba zamijeniti jednakom političkom zastupljenošću svih građana. De facto obespravljenosti Jevreja, Roma i drugih etničkih manjina prema odredbama Daytonskog ustava treba okončati donošenjem novog ustava. Zakonodavna i izvršna tijela bi bila oslobođena pretjeranih ograničenja i osposobljena da promptno rješavaju i učinkovito promiču vitalna pitanja vezana za ekonomski razvoj i socijalno blagostanje. Kroz ovaj proces, nova nediskriminatorna teritorijalna organizacija države mogla bi se usvojiti. S obzirom na multikonfesionalnu i multietničku prirodu Bosne i Hercegovine, novi ustavni i politički poredak bio bi zasnovan na principu supsidijarnosti.

Uz aktivnu pomoć međunarodne zajednice, novi ustav mogao bi biti razrađen u Ustavotvornoj skupštini te podnesen na odobravanje građana Bosne i Hercegovine. Novi ustav treba da bude u potpunosti usklađen sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda te drugim demokratskim standardima. To treba da ide paralelno sa strogom primjenom uslova od strane EU i drugih međunarodnih organizacija. „Nagrada“ za usvajanje novog ustava mogla bi biti značajan napredak ka članstvu u euroatlantskim integracijama, ukoliko građani Bosne i Hercegovine izraze želju da se pridruže.

Pomaganjem građanima Bosne i Hercegovine da postignu ovaj cilj, međunarodna zajednica neće učiniti ništa više niti manje nego pomagati sebi. Postizanjem veće sigurnosti i prosperiteta, ova središnja regija Balkana prestala bi biti izvor nestabilnosti i brige. Bosna i Hercegovina bi počela funkcionirati kao normalna država i sastavni dio euroatlantske zajednice.

Oktoibar 2012.

