



DEFENDOLOGIJA

Teorijsko-stručni časopis za pitanja zaštite, bezbjednosti, odbrane, obrazovanja, obuke i osposobljavanja

Godina XXVII

Broj 53

Banja Luka 2023.

- **Regionalna politika**
- **Pravo i odgovornost**
- **Žene i pismenost**
- **Pravo i povjerioci**
- **Fiskalna i monetarna politika**



m:tel

imate prijatelje!



ISSN 1450-6157



9 771450 615007

DEFENDOLOGIJA

TEORIJSKO-STRUČNI ČASOPIS ZA PITANJA ZAŠTITE, BEZBJEDNOSTI,
ODBRANE, OBRAZOVANJA, OBUKE I OSPOSOBLJAVANJA
GODINA XXVII, BROJ 53, 2023.

Banja Luka
2023.

Izdavač

EVROPSKI DEFENDOLOGIJA CENTAR

za naučna, politička, ekonomska, socijalna, bezbjednosna, sociološka i kriminološka istraživanja, Banja Luka

Za izdavača

prof. dr Duško Vejnović, redovni profesor Univerziteta u Banjoj Luci

Glavni i odgovorni urednik

prof. dr Duško Vejnović, redovni profesor Univerziteta u Banjoj Luci

Urednici

doc. dr Velibor Lalić

Boris Trivanović, MA

Petar Đukić, MA

Redakcija časopisa

prof. dr Duško Vejnović; prof. dr Neven Brandt (Slovenija); akademik prof. dr Miodrag Simović; akademik prof. dr Dragoljub Mirjanić; akademik prof. dr Nenad Vunjak (Srbija); prof. dr Nedžad Bašić (Kanada); prof. dr Mile Šikman; doc. dr Velibor Lalić; prof. dr Želimir Kešetović (Srbija); prof. dr Dilip Das (USA); prof. dr Laurence Armand French (USA); prof. dr Zoran Govedar

Savjet časopisa

akademik prof. dr Dragoljub Mirjanić – predsjednik; akademik prof. dr Drago Branković; akademik prof. dr Vitomir Popović; prof. dr Nikola Mojović; akademik prof. dr Esad Jakupović; prof. dr Vladimir Stojanović; prof. dr Jovanka Šaranović; prof. dr Stanislav Stojanović; prof. dr Vaso Bojanić; Ranko Preradović, književnik; prof. dr Braco Kovačević; prof. dr Ostoja Đukić; prof. dr Ivan Šjaković; prof. dr Petar Kunić; prof. dr Mile Dmičić; prof. dr Miomir Pavlović; dr Vladimir Dragičević; Petar Đukić, MA; Boris Trivanović, MA; prof. dr Miloš Šolaja; prof. dr Dragomir Jovičić; prof. dr Mile Rakić (Srbija); prof. dr Boro Tramošljanin; prof. dr Miodrag Romić; prof. dr Zoran Govedar; dr Darko Matijašević; dr Denis Hadžović (Sarajevo); mr Slavko Milić (Nikšić - Crna Gora); Miodrag Serdar, profesor (Minhen); prof. dr Armin Kržalić (Sarajevo); dr Stevan Dakić; dr Borislav Đukić; prof. dr Mario Karadža; dr Goran Maksimović; dr Dragiša Jurišić; prof. dr Milan Gužvica; doc. dr Dalibor Savić; doc. dr Nevenko Vranješ; doc. dr Predrag Obrenović; prof. dr Mihajlo Mijanović; prof. dr Ostoja Barašin; doc. dr Slobodan Simić; prof. dr Zoran Đurđević (Beograd - Srbija); doc. dr Nenad Radović (Beograd - Srbija); prof. dr Ljubiša Mitrović (Niš - Srbija); prof. dr Zoran Milošević (Beograd - Srbija); prof. dr Tatjana Duronjić; prof. dr Nevzet Veladžić; prof. dr Radoja Radić; prof. dr Zoran Jerotijević (Srbija); prof. dr Petar Spalević (Srbija)

Štampa

Grafopapir, Banja Luka

Za štampariju

Mr Damir Kljajić

Uredništvo i administracija

Srpska ulica 2/2, 78 000 Banja Luka, Republika Srpska - Bosna i Hercegovina

Telefon/faks: 051/309-470

Veb stranica: www.defendologija-banjaluka.come-mail: defendo1997@gmail.com

Žiro račun: 562 099 0000236689

Lektor

Mr Tatjana Ponorac

Korektor

Tin Vejnović, MA

Prevod

Mr Tatjana Ponorac

Tiraž

500 primjeraka

Godišnja pretplata

za pravna lica 200 KM

za fizička lica 100 KM

Rješenjem Ministarstva informisanja Republike Srpske, broj 01-439/ 97. od 25. decembra 1997. godine, javno glasilo teorijsko-stručni časopis «Defendologija» upisan je u Registar javnih glasila pod brojem 249.

UVODNIK

Pred Vama, nama, je pedeset treći broj časopisa Defendologija. Zahvaljujući autorima i dalje smo ostali na principima struke i nauke, transdisciplinarnog, multidisciplinarnog i interdisciplinarnog karaktera, kako bi bogatstvo različitosti autora moglo biti prikazano na primjeren način. Autori u ovom časopisu prioritetno tretiraju tematiku iz različitih oblasti, kao što su: regionalizam kao pokretač prostornog razvoja; oblici pravne odgovornosti političkih funkcionera i službenika upravne vlasti; pravni i fenomenološki aspekti medijske pismenosti žena treće dobi; status hipotekarnog povjerioca; dužničko finansiranje. Regionalna politika je ključ razvoja i napretka zemalja kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, pri čemu ni Bosna i Hercegovina i Republika Srpska nisu izuzetak. Odgovornost nosilaca javne vlasti, zasnovana na pravu, takođe predstavlja neizostavan segment evrointegracija. Posebna pažnja posvećuje se medijskoj pismenosti svih, a posebno promišljanju uloge i odgovornosti medija u predstavljanju žena treće dobi. Hipoteki, kao skupu prava, pridaje se velika pažnja, uz naglasak na činjenici da to nije samo skup obaveza povjerioca. Budžet, kao najvažniji produkt fiskalne i monetarne politike, predstavlja ujedno i najznačajniji faktor fiskalne kohezije. Autori časopisa Defendologija i svih izdanja Evropskog defendologija centra dali su najveći doprinos u prethodnih dvadeset sedam godina utemeljenju, naučnom i obrazovnom oblikovanju Defendologije, kao nauke o zaštiti, odbrani i bezbjednosti, ali isto tako promovisali su, kroz svoju viziju i misiju, treću misiju razvoja fakulteta i univerziteta, a tj. svestrano angažovanje u zajednici. Časopis Defendologija prepoznatljiv je u cijelom regionu, prisutan je na citatnim bazama koje su nacionalno, regionalno, evropski i svjetski priznate. Defendologija se održala i dalje se razvija depolitizovano, dezideologizovano, stručno, naučno, autonomno, a u interesu opšteg dobra za sve građane i narode, bez obzira na rasu, vjeru i naciju.

Različitosti su bogatstvo, a ne hendikep

GLAVNI I ODGOVORNI UREDNIK

SADRŽAJ

REGIONALNA POLITIKA	7
Doc. dr Dragana Popović, doc. dr Predrag Obrenović, mr Vesna Rodić REGIONALNA KOMPONENTA KAO POKRETAČ PROSTORNOG RAZVOJA REPUBLIKE SRPSKE	9
PRAVO I ODGOVORNOST	31
Prof. dr. Fuad Purišević, prof. dr. Armin Kržalić OBLICI PRAVNE ODGOVORNOSTI POLITIČKIH FUNKCIONERA I SLUŽBENIKA IZVRŠNE I UPRAVNE VLASTI U BiH DE LEGE LATA I DE LEGE FERENDA.	33
ŽENE I PISMENOST	57
Doc. dr Dijana Zrnić PRAVNI I FENOMENOLOŠKI ASPEKTI MEDIJSKE PISMENOSTI ŽENA TREĆE DOBI U BOSNI I HERCEGOVINI	59
PRAVO I POVJEROGLI	83
Jadranka Savić, Zoran Jerotijević, Aleksandar Matić STATUS HIPOTEKARNOG POVERIOCA	85
FISKALNA I MONETARNA POLITIKA	105
Dr Vladimir Dragičević DUŽNIČKO FINANSIRANJE	107
Petar Đukić Prikaz publikacije „DEFINISANJE TERORIZMA“ autora prof. dr emeritusa Aleks P. Šmida	131

REGIONALNA POLITIKA

REGIONALNA KOMPONENTA KAO POKRETAČ PROSTORNOG RAZVOJA REPUBLIKE SRPSKE

PREGLEDNI NAUČNI RAD

UDK 351.742(497.6RS):323.1(4-672EU)	DOI 10.7251/DEFSR2353009P	COBISS.RS-ID 138678017
-------------------------------------	---------------------------	------------------------

Doc. dr Dragana Popović¹

Doc. dr Predrag Obrenović²,

Mr Vesna Rodić³

Apstrakt: Usljed specifičnog izgleda i prirodno-društvenih karakteristika Republike Srpske (RS) kao prepreka njenog ujednačenog teritorijalnog razvoja, uočava se odsustvo srednjeg nivoa upravljanja tj. odsustvo regionale teritorijalne podjele. Sticanjem statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji (EU) Bosna i Hercegovina (BiH), a samim tim i Republike Srpske preuzele su obavezu da ispune određene uslove među kojima je i usklađivanje zakonske regulative ali i teritorijalne organizacije u skladu sa pravilima Kodeska ponašanja EU. Jedan od tih uslova je i uspostavljanje NUTS regiona, a dobrobiti se ogledaju i kroz mogućnost povlačenja sredstava iz fondova za regionalni razvoj. Trend regionalizacije očigledan je u Evropi, što potvrđuje i činjenica da su na nivou Evropske unije formirana tijela koja se bave isključivo regionima. Cilj rada je da ukaže na nužnost uspostavljanja NUTS regiona u skladu sa Kodeksom ponašanja EU kao i stvaranje preduslova za povlačenje sredstava za sopstveni razvoj koja su na raspolaganju kroz fondove regionalne saradnje. Uspostavljanjem NUTS regiona stvara se mogućnost praćenja statističkih podataka koji su jedinstveni za sve zemlje Evropske unije i na taj način stvara se pretpostavka za objektivnije praćenje razvoja Bosne i Hercegovine unutar evropskog prostora.

Ključne riječi: teritorijalni razvoj, regije, regionalna politika, kohezionna politika, NUTS, EU

¹ Institut za naučno-istraživački rad, Nezavisni univerzitet Banja Luka

² Fakultet za političke nauke, Nezavisni univerzitet Banja Luka

³ Institut za naučno-istraživački rad, Nezavisni univerzitet Banja Luka

1. UVOD

Jedno od važnijih pitanja prostornog planiranja, kako u teoriji tako i u praksi jeste pitanje teritorijalne organizacije prostora. Najveći izazov makroekonomske politike svake države jeste da pronađe način kako da obezbijedi ravnomijeran ekonomski razvoj na cijeloj svojoj teritoriji.

Mnoge države imaju zakonske regulative kojom regulišu pitanja regionalnog razvoja, što ukazuje na složenost i značaj ovog pojma. Trend regionalizacije očigledan je u Evropi, što potvrđuje i činjenica da su na nivou Evropske unije (EU) formirana posebna tijela koja se bave regionima. Jedno od njih je i Eurostat, Statistički zavod Evropske unije. Misija Eurostata je da pruži visokokvalitetne podatke i statistike o EU (Eurostat, 2022), a u skladu sa tim sve članice EU treba da imaju formirane legislativne regione. Upravo ova činjenica stavlja pred BiH, a samim tim i RS, potrebu za rješavanje pitanja regionalizacije s obzirom da je dobila status kandidata za ulazak u EU (European Council, 2022). Razlog pisanja ovog rada upravo leži u novonastaloj situaciji u kojoj se našla BiH, a u vezi sa njenim statusom kandidata.

Posmatrajući kroz istoriju prostor BiH/ RS pretrpio je brojne promjene, sa više aspekata, kao što su državno uređenje, teritorijalna organizacija, političke, društvene i socijalne prilike i dr. Rezultat svega toga je složeno državno uređenje i nesklad u prostorno – funkcionalnom uređenju. Problem, kada je u pitanju teritorijalno uređenje RS, očituje se i u odsustvu srednjeg nivoa organizovanja (npr. okruga, regija, kantona i dr.). Pored toga, ovo pitanje nije precizno uređeno ni zakonskom regulativom a uočava se i odsustvo političke volje ka ovakvim oblicima teritorijalnog organizovanja.

Predmet rada usmjeren je na problematiku prostorno-teritorijalnog uređenja RS sa regionalnog aspekta. Pitanje regiona i regionalnog razvoja nije našlo svoje mjesto u Ustavu RS, a samim tim ni u zakonu i podzakonskim aktima. Izmjenama i dopunama prostornog plana RS do 2025 – e, date su smjernice i preporuke za funkcionalno – ekonomsku regionalizaciju RS (Izmjene i dopune prostornog plana RS, 2015), koja je uslovljena njenim oblikom i položajem, rasporedom urbanih centara i saobraćajnom povezanošću, kao i stanjem i potencijalima privrede na pojedinim dijelovima njene teritorije, administrativno – političkim okolnostima u entitetu i pravnom regulativom.

Cilj rada je da se ukaže da je jedan od ograničavajućih faktora održivog i planskog razvoja, upravo neodgovarajuća teritorijalna organizacija jedinica lokalne samouprave i odsustvo adekvatne regionalne podjele RS. Ukoliko se želi i dalje ići putem sticanja statusa članice EU pitanje regionalizacije BiH/ RS će se morati riješiti. U skladu sa ciljem rada akcenat je stavljen na potrebu uspostavljanja NUTS klasifikacije i formiranja regiona.

Pretpostavka je da će se putem uspostavljanja politike ravnomjernog regionalnog razvoja postići bolje korišćenje prirodnih potencijala (teritorijalnog kapitala), privrednih kapaciteta i stanovništva (ljudskog kapitala) na cijeloj teritoriji. Ubrzan ekonomski razvoj nerazvijenih područja smanjio bi migracije i povećao standard kvaliteta života ljudi.

2. OSNOVNE DETERMINANTE REGIONALIZACIJE, REGIONALIZMA, REGIONALNOG PLANIRANJA, REGIONALNE POLITIKE I REGIONALNOG UPRAVLJANJA

Prema evropskim iskustvima uočava se da su regioni bili kohezioni element u ravnomjernom razvoju i demokratizaciji društva. Regionalni nivo u savremenom dobu, predstavlja najvažniji nivo upravljanja i vođenja javnih poslova.

Regionalizacija se, u stručnoj literaturi, pominje kao proces, kojim unitarna centralizovana država pokušava da provede decentralizaciju u vidu određenih administrativnih podjela. Regionalno planiranje se afirmisalo kao jedna od formi regionalnog upravljanja i nacionalnog socio – ekonomskog i prostornog planiranja, ili politike razvoja u najširem smislu („Steuerung“, „steering“ i sl.) (Vujošević, et al. 2014).

Regionalizam je razvoj političkih, ekonomskih ili društvenih sistema zasnovanih na lojalnosti određenom geografskom regionu sa uglavnom ideološki i kulturno homogenim stanovništvom (Longley, 2021). Izraz regionalizam sadrži, prvo, bitnu političku karakteristiku u kojoj je iskazana želja osnaživanja političkog dosega regionalnih jedinica u konstrukciji podjele državne vlasti. Upravo zbog toga, koncept regionalizma najlakše je primjetiti u egzistenciji autonomnih regionalnih političkih organizacija (Pavlič, 2021). Regionalizam često vodi ka formalno dogovorenim aranžmanima između grupa zemalja koje imaju za cilj da izraze

zajednički osećaj identiteta uz istovremeno postizanje zajedničkih ciljeva i poboljšanje kvaliteta života (Longley, 2021).

Pravo na regionalnu samoupravu podrazumijeva mogućnost i dužnost regija da vode određene javne poslove od regionalne važnosti, uz autonomnu odgovornost za njihovo vođenje, pri čemu moraju da poštuju načelo supsidijarnosti. Prema tome regionalizam kao politički pravac i regionalna samouprava kao njegov legitimni i politički izraz, definišu političke projekte i stalan politički sukob za vlast između regija i centralne vlasti. Stepem demokratije utiče na mogućnost sprovođenja ovog procesa na prihvatljivom nivou, bez razmjerica i sukoba.

Određivanje pojma regije i prikaz različitih tipova regija otežan je prvenstveno zbog činjenice da je pri tome moguće staviti naglasak na vrlo različite karakteristike (ekonomske, političke, ustavnopravne, istorijske,...). Regija, unutar društvenih nauka, predstavlja kohezivnu oblast koja je homogena u odabranim kriterijumima definisanja i koja se po tim kriterijumima razlikuje od susjednih oblasti ili regija (The Editors of Encyclopaedia Britannica, 2022). "Regija po definiciji pojma označava oblast, reon, zonu, kraj, susjedstvo, površinu, okrug, područje, polje, prostor, mjesto, predio" (Mirić, 2009, str.15). Kada se posmatra jedna konkretna država, nezavisno od njene veličine, regija predstavlja njenu teritorijalno zaokruženu cjelinu. Regija, sa jedne strane, raspoložuje sa skupom karakteristika koje ju povezuju sa cjelinom države, a sa druge strane, sa skupom (drugih) karakteristika koje ju čine specifičnom. Funkcije regija mogu biti na polju: zdravstva, školstva, infrastrukture, industrije, proizvodnje, komunalnih djelatnosti, urbanizma, životne sredine i sl, treba da bude polazna tačka kada je u pitanju uspostavljanje pretpostavki za regionalno planiranje, regionalnu politiku i regionalno upravljanje na području RS. Prema navedenoj definiciji jasno se uočava i uloga jedinica lokalne samouprave unutar regija.

Složeniji pristupi regionalizaciji obuhvataju i imperativ da se u odlučivanju obezbjedi značajniji politički i najširi društveni legitimitet odluka, kroz široku društvenu mobilizaciju zainteresovanih (i odlukama „pogođenih“) aktera, počev od definisanja razvojnog problema, preko najšire komunikacije i interakcije tokom pripremanja i donošenja odluka, do definisanja mnogo složenijih implementacijskih instrumenata, a tako i šireg spektra neophodne podrške za ostvarivanje odluka (logističke, informatičke, institucionalne, organizacione i drugih) (Vujošević, et al. 2014).

Regionalnu politiku obilježava sistem relacija koje usmjeravaju i unaprjeđuju privredni razvoj regije, ali i međuregionalne odnose. “Ona uključuje i spoznaju o tome da regionalna stanja i međuregionalni odnosi nisu unaprijed određeni što naglašava aspekt regionalne politike” (Bogunović, 2011, str. 58). Jedna od značajnih regionalnih politika EU je upravo Koheziona politika. Koheziona politika glavna je investicijska politika EU. Ona pruža pogodnosti za sve regije i gradove u EU te podupire privredni rast, otvaranje radnih mjesta, poslovnu konkurentnost, održivi razvoj i zaštitu okoline (Službeni list EU, 2022).

U EU se može izdvojiti nekoliko razvojnih procesa regionalnog stepenovanja uprave. Paralelno s temeljnim procesima koji teže decentralizaciji i osnaživanju demokratskih mogućnosti i političkog legitimiteta postojanja autonomnih jedinica te složenog procesa ka teritorijalnoj reorganizaciji države i okretanju autonomnih upravnih jedinica u smjeru demokratičnosti, u određenim je evropskim državama moguće razlučiti različite i posebne tendencije svojstvene regionalnom nivou uprave (Pavlič, 2021).

Koncept regionalne politike Evropske unije (EU)

EU od 80 tih godina XX vijeka posebnu pažnju posvećuje politici regionalnog razvoja i podsticanju razvoja manje razvijenih regija u zemljama članicama EU. Politika regionalnog razvoja EU zasniva se na principima solidarnosti i kohezije, a projekti regionalnog razvoja se finansiraju kroz odgovarajuće strukturne fondove. “Regionalna politika usmjerena je na regije i gradove EU, a cilj joj je da strateškim ulaganjima unaprijedi ekonomski rast i poboljša kvalitet života” (Direkcija za evropske integracije, 2020, str. 145). U pitanju je jedan od najvažnijih instrumenata za postizanje ekonomske i socijalne kohezije EU. Glavni instrumenti provođenja regionalne politike su tri glavna fonda: Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond i Kohezioni fond.

Evropski fond za regionalni razvoj (ERDF) jedan je od osnovnih instrumenata evropske kohezivne politike. Njegova svrha jeste da ublaži razlike u razvoju evropskih regija i smanji nerazvijenost regija u najnepovoljnijem položaju (Direkcija za evropske integracije, 2020). Evropski socijalni fond (ESF) jedan je od evropskih strukturnih i investicionih fondova i predstavlja glavni finansijski instrument EU za ostvarivanje strateških

ciljeva politike zapošljavanja (Direkcija za evropske integracije, 2020). Novom Kohezionom politikom se podržavaju lokalne strategije rasta te se nastavlja jačati uloga tijela regionalne/lokalne uprave za upravljanje fondovima (Erlić, 2021). Kohezioni fond namijenjen je državama članicama čija je vrijednost BNP-a po stanovniku manja od 90 % prosjeka EU. Služi smanjivanju ekonomskih i socijalnih razlika, kao i promovisanju održivog razvoja (Direkcija za evropske integracije, 2020). Tako da je trenutno na snazi program sprovođenja kohezione politike za period 2021. – 2027 (Službeni list EU, 2022).

Postojanje regionalne politike EU i proces evropske integracije mogu se opravdati i uz pomoć političke ekonomije. S tim u vezi, integracija se shvata kao opšte dobro, ali isto tako, uviđa se da različite države članice, razvijene i nerazvijene, imaju različite političke ciljeve ukoliko se njihov ekonomski razvoj razlikuje. „Dodatni ekonomski argument postojanja regionalne politike EU ogleda se u postojanju evropske monetarne unije“ (Tondl, 2004, str. 11).

Od ključnog je značaja za svaku državu koja teži postati punopravnom članicom EU (što je slučaj sa Bosnom i Hercegovinom) da uspostavi svoju nacionalnu politiku regionalnog razvoja i prekogranične saradnje koja bi bila integralni dio politike regionalnog razvoja EU. Očekivanja i zahtjevi Evropske komisije odnose se na obavezu da zemlje kandidati, odnosno zemlje na putu sticanja tog statusa politiku i ciljeve regionalnog, prostornog razvoja, usklade s evropskim ciljevima, kao i da u nacionalnom zakonodavstvu i drugim dokumentima ugrade određene mehanizme za usklađivanje svojih interesa s interesima EU i interesima drugih zemalja članica. Usvajanje i implementacija nacionalne politike regionalnog razvoja koja je zasnovana na principima regionalne politike EU zapravo je ključni preduslov za pristup strukturnim fondovima EU.

Regionalna politika kao glavna investiciona politika Evropske unije (EU)

Mimo političkih razloga postojanja regionalne politike EU, postoje i oni ekonomske prirode koje je potrebno istaknuti u prvi plan. Pored mnogih praktičnih rješenja, institucionalnih, političkih i ekonomskih reformi, Ugovor o EU postavio je planske osnove za punu ekonomsku i monetarnu uniju koja se trebala oformiti do kraja XX vijeka. Postavljanjem

tako visokih, strateških, ciljeva članice su dale kvalitativno novi značaj ekonomskoj konvergenciji u Uniji. U članu 3. Ona promoviše ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju te solidarnost među državama članicama (Službeni list EU, C 202/13). Jasno je uočeno da bi nepostojanje ekonomske i socijalne kohezije ugrozilo cijeli integracioni projekat u svim njegovim elementima.

“Regionalna saradnja je nezaobilazni instrument ekonomske i socijalne stabilnosti Evrope” (Direkcija za evropske integracije, 2020, str. 145). Ona se treba posmatrati kao faktor integracije kroz razvoj infrastrukture i mreža te uspostavljanje slobodne trgovine među susjednim državama. Za Bosnu i Hercegovinu regionalna saradnja je jedan od ključnih uslova integracije u EU.

Osmišljavanjem i razvojem regionalne politike EU stvoreni su ključni strukturni fondovi koji su prerasli u bitne faktore ekonomskog razvoja ali i samog procesa integracija u svim oblastima društvenog života. BiH, pošto je dobila status kandidata za članstvo u EU, ovi fondovi mogu biti značajni za njen budući razvoj.

Četiri strukturna fonda ne čine jedinstveni izvor finansiranja unutar sistema finansiranja EU. Svaki od njih ima specifične ciljeve za ujednačavanje razvoja na nivou evropskih regiona: Evropski fond za regionalni razvoj (European Fund for Regional Development- ERDF); Evropski socijalni fond (European Social Fund- ESF) – Evropski fond za smjernice i garancije u poljoprivredi - (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund - EAGGF) i Finansijski instrument za smjernice u ribarstvu (Financial Instrument for Fisheries Guidance - FIFG). BiH trenutno nema pristup niti jednom od ovih fondova, što se ujedno odnosi i na RS.

Interreg ili Evropska teritorijalna saradnja predstavlja jedan od dva cilja kohezivne politike i pruža okvir za implementaciju zajedničkih akcija i razmjenu praksi i iskustava među nacionalnim, regionalnim i lokalnim akterima iz različitih država članica EU. “Osnovni cilj evropske teritorijalne saradnje je promovisati ravnomjerni ekonomski, socijalni i teritorijalni razvoj Unije kao cjeline, odnosno rješavati probleme koji nadilaze državne granice i iziskuju zajedničko rješenje, kao i zajedničko ostvarivanje potencijala raznih područja” (Direkcija za evropske integracije, 2020, str. 50).

Osim osnovnih strukturalnih fondova postoje još i četiri Inicijative zajednice (Communitiy Initiatives), odnosno razvojna programa putem kojih se pruža podrška rješavanju specifičnih problema regionalnom razvoju Unije. To su: INTERREG, koji obuhvata prekograničnu saradnju, transnacionalnu saradnju i međuregionalnu saradnju, a finansirao se iz ERDF-a; LEADER, koji obuhvata ruralni razvoj, a finansirao se iz EAGGF-a; URBAN, koji obuhvata ekonomsko i socijalno oživljavanje urbanih sredina, a finansirao se iz ERDF-a i EQUAL, koji obuhvata borbu protiv diskriminacije i neravnopravnosti na tržištu rada, a finansirao se iz ESF-a. Trenutno je samo INTERREG dostupan za BiH.

Evropski fond solidarnosti (The European Union Solidarity Fund – EUSF) je uspostavljen 2002. kao reakcija na velike poplave koje su zadesile Evropu te godine, striktno za regione EU. Fond je namenjen za brzu pomoć EU u slučajevima prirodnih katastrofa i elementarnih nepogoda. Od kada je formiran do sada, preko 7 mlrd dolara sredstava Fonda je korišteno oko 100 puta u 28 zemalja (European Commission, 2023). Pravo na korišćenje Fonda imaju zemlje članice, kao i zemlje koje su ušle u pregovore o kandidaturi.

Uspostavljena su i tri dodatna instrumenta: JASPERS (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions), zajednička inicijativa EIB i EBRD namjenjen kreiranju velikih infrastrukturnih projekata. (Rumunija i Poljska su najviše koristile ovaj instrument); JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises), zajednička inicijativa EIF i EK, namjenjena podršci malim i srednjim preduzećima u zemljama članicama i JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) – zajednička inicijativa EIB i Banke Savjeta Evrope, namjenjena investicijama u urbanim područjima. BiH nema pristup ovim fondovima.

Instrument za pretpristupnu pomoć - EU je tokom vremena razvila širok spektar programa vanjske pomoći, što je rezultiralo složenim skupom više od 30 različitih pravnih dokumenata. U kontekstu pripreme novog sedmogodišnjeg proračuna EU za period od 2014 - 2020, a u okviru instrumenta vanjske pomoći, Evropska komisija uvela je određenu reviziju prijašnjeg instrumenta pretpristupne pomoći IPA, odnosno donijela je instrument pretpristupne pomoći IPA II za period 2014-2020 a zatim i IPA III 2021-2027. Najvažnija novina IPA III je da se više neće izdvajati

sredstava za svaku državu korisnicu (državna koverta), već će se primjenjivati princip raspodjele sredstava prema zaslugama država korisnica (Direkcija za evropske integracije, 2021).

Cilj programa IPA je da obezbijedi konkretno usmjerenu pomoć zemljama koje su kandidati i potencijalni kandidati za prijem u članstvo EU (kao što je BiH). Program IPA je takođe zamišljen tako da se bolje prilagodi raznim ciljevima i tempu napretka svakog korisnika na koga se odnosi tako što obezbjeđuje usmjerenu i efikasnu podršku prema datim potrebama i evolutivnom razvoju. Program IPA posebno je usmjeren na jačanje demokratske institucije i vladavina prava, reforme javne uprave, sprovođenju ekonomske reforme, unapređenju poštovanja ljudskih prava i prava manjina te ravnopravnost polova, podršci razvoja građanskog društva i jačanje regionalne saradnje i doprinosa održivom razvoju i smanjenju siromaštva. Za zemlje kandidate postoji i dodatni cilj – usvajanje i ispunjavanje svih uslova za članstvo, dok će se od zemalja potencijalnih kandidata očekivati približavanje ovim uslovima.

BiH učestvuje u šest programa teritorijalne saradnje u finansijskom periodu 2021–2027. Od toga su tri prekogranična (Hrvatska-BiH-Crna Gora, Srbija-BiH i BiH-Crna Gora) i tri transnacionalna (Danube, ADRI-ON, Euro-MED) (Direkcija za evropske integracije, 2021). Sve aktivnosti vezane za realizaciju programa prekogranične/transnacionalne saradnje u Bosni i Hercegovini su u nadležnosti Direkcije za evropske integracije/Odsjeka za prekograničnu saradnju, međunarodne i posebne programe pomoći EU unutar Sektora za koordinaciju pomoći EU.

3. NUTS – STATISTIČKA KLASIFIKACIJA EVROPSKIH REGIONA

Evropski parlament i savjet EU su 26.05.2003. godine usvojili nomenklaturu prostornih jedinica za statistiku (NUTS) (EN: The Nomenclature of Territorial Units for Statistics; FR: Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques), odnosno standarde koji se odnose na administrativnu podjelu zemalja za potrebe statistike, a u svrhu omogućavanja prikupljanja, obrade i publikovanja regionalnih statistika Zajednice. Ova klasifikacija koristi se od strane Zajednice još od 1988. godine, ali je usvojena tek 2003. nakon trogodišnje pripreme (Eurostat, 2007). Standard je

razvijen od strane EU i samim tim detaljno pokriva sve zemlje članice, a NUTS klasifikacija ne mora da se podudara sa administrativnom podjelom zemlje na regione.

Države članice EU skupljaju statističke podatke, koje analizira ovlašteno statističko tijelo na nivou države, nakon čega se podaci šalju Eurostatu. Eurostat ih dalje sistematizuje, objedinjuje i objavljuje. Kontinuirano se analiziraju i prate podaci u vezi s opštom statistikom, ekonomijom i finansijama, demografijom i socijalnim uslovima, industrijom, trgovinom i uslugama, poljoprivredom i ribarstvom, vanjskom trgovinom, transportom, okolinom i energijom, naukom i tehnologijom itd., a ove analize i predviđanja koriste institucije EU za kreiranje i provođenje zajedničkih politika.

Trenutna klasifikacija NUTS 2021 na snazi je od 1. januara 2021. u kojoj je navedeno da je registrovano: 92 regiona na nivou NUTS 1, 242 regiona na nivou NUTS 2 i 1.166 regiona na nivou NUTS 3. NUTS klasifikacija je hijerarhijski sistem: NUTS 1- glavni socio-ekonomski regioni, NUTS 2 - osnovni regioni za primjenu regionalnih politika i NUTS 3 - mali regioni za specifične dijagnoze (Eurostat, 2023). NUTS sistem funkcioniše po principu tri osnovna principa: pragovi broja stanovnika (definiše minimalne i maksimalne pragove stanovništva za veličinu NUTS regiona), favorizuje administrativne podjele (podržava dostupnost podataka i kapacitet implementacije politike) i redovne i vanredne izmjene (klasifikacija se može mijenjati, ali generalno ne češće od svake tri godine).

Tabela 1: Regioni po NUTS standardima u EU prema broju stanovnika

Nivo	Minimalni broj stanovnika	Maksimalni broj stanovnika
NUTS 1	3.000.000	7.000.000
NUTS 2	800.000	3.000.000
NUTS 3	150.000	800.000

Izvor: Eurostat 2023a.

Ukoliko za određeni NUTS nivo ne postoje odgovarajuće administrativne jedinice, tada se NUTS nivo konstituiše spajanjem potrebnog broja manjih teritorijalnih jedinica, pri čemu se uzimaju u obzir i drugi relevantni kriterijumi kao što su geografske, socijalno – ekonomske, istorijske i geopolitičke prilike, kulturne i prirodne okolnosti. Da bi se odredilo u koju NUTS kategoriju smjestiti određenu grupu administrativnih jedinica, primenjuje se standard odgovarajućeg broja stanovnika. Važno je napomenuti da su NUTS II regioni određeni kao glavni okvir za provođenje regionalne politike od strane država članica i sa tog aspekta su relevantni za analizu regionalnih i nacionalnih problema. Nivo NUTS I više služi za analizu odnosa regiona unutar EU, dok NUTS III, kao mali region, ne nudi uslove za kompleksnije analize, ali ukazuje na područja gdje su potrebne određene specifične regionalne politike (Jakšić, Rodić, Đekanović, 2006). NUTS klasifikacija teritorijalnih jedinica predstavlja pokušaj da se predstave standardizovani statistički podaci geografskih područja u cjeloj EU. To nije praktičan prijedlog za svaku zemlju u okviru EU da odbaci svoje lokalno prihvatljive teritorijalne jedinice, koje mogu da imaju duboke istorijske korjene i da suštinski nameće organizaciju lokalnih vlasti u korist jedne centralizovano – nametnute geografske hijerarhije. NUTS pristup klasifikuje teritorijalne jedinice koje koriste pojedine zemlje u niz nivoa, od kojih svaki obezbeđuje širok stepen uporedivosti širom EU (Commission of the European Communities, 2007).

4. DISKUSIJA

Pravila EU zahtijevaju od država članica, a samim tim i od zemalja kandidata, da budu u stanju da proizvode kvalitetnu statistiku u skladu sa principima Kodeksa prakse evropske statistike i statistike zasnovane na profesionalnoj nezavisnosti, nepristrasnosti, pouzdanosti, transparentnosti i povjerljivosti. Predviđena su zajednička pravila za metodologiju, proizvodnju i diseminaciju statističkih informacija.

BiH je u ranoj fazi priprema u oblasti statistike. Ostvaren je ograničen napredak po ovom pitanju. Potrebno je raditi na dovršavanju

klasifikacije regiona koja je ekvivalentna NUTS klasifikaciji. Osvrćući se na statističku infrastrukturu, zakon o statistici Bosne i Hercegovine još uvijek nije usklađen sa principima Kodeksa prakse evropske statistike. “Ekvivalent NUTS II regija je samo privremeno definisan i prihvaćen od strane Evropske komisije dok BiH ne finalizuje cjelokupnu klasifikaciju i u nju uključi i definiciju ekvivalenta NUTS III nivo” (European Commission, 2022a).

Pored NUTS klasifikacije u pojedinim zemljama EU kao najniže u hijerarhiji teritorijalnih nivoa prepoznate su opštine i naselja koje se ne izdvajaju prema ESPON metodologiji niti funkcionišu na istim principima. Opštine i naselja se prema statističkoj nomenklaturi teritorijalnih jedinica (NUTS) EU posmatraju kao dijelovi regiona i imaju karakter LAU 1 i LAU 2, na bazi čega se koriste podaci o stanovništvu. Međutim, ovi hijerarhijski nivoi neće biti predmet analize ovog rada.

Pored neusklađenosti sa NUTS klasifikacijom, RS na nivou svog entiteta nije uspostavila srednji nivo upravljanja, tj. regionalni nivo. Uspostavljanje funkcionalno – ekonomske regionalizacije RS dodatno je uslovljeno i otežano njenim oblikom i položajem, rasporedom urbanih centara i saobraćajnom povezanošću, oslabljenim demografskim potencijalom, razvijenošću i potencijalima privrede na pojedinim dijelovima njene teritorije, administrativno – političkim okolnostima u entitetu i pravnom regulativom.

Kroz rad osvrt je stavljen na statističko – plansku regionalizaciju RS koja je postavljena u Prostornom planu RS do 2025. godine kao najvišem prostorno-planskom dokumentu RS. Prostornim planom RS (2015), navodi se da je ravnomjerni (održivi) regijski ekonomski i socijalni razvoj u direktnoj sprezi sa unutrašnjim republičkim okolnostima, oslonjen na moguće pozitivne i negativne scenarije koji iz takvih okolnosti proizilaze. Integralno tretiranje fizičkog (ekološkog) i društveno – ekonomskog razvoja danas na teritoriji RS ima gotovo zanemarljive obrise: preovlađuju jaka društvena i ekonomska neuravnoteženost i razvojne disproporcije, nedostatak zajedničkih akcija i strategija, horizontalna nepovezanost i nekoordinisanost jedinica lokalne samouprave, izrazito loša demografska slika u prostoru, nepovoljan

raspored stanovništva, ekonomska kriza na većem dijelu teritorije i drugo.

Stanovništvo RS raspoređeno je neravnomjerno, ali uz relativno dobar raspored urbanih centara na uslovno maloj udaljenosti, međutim to ipak nije učinilo sveukupni razvoj izvjesnijim. Najveća koncentracija stanovništva je u sjevernom dijelu RS, naročito na područjima oko Banja Luke i Prijedora koja imaju oko polovine ukupnog stanovništva teritorije RS. Pored toga istočni i južni dijelovi RS, imaju mali broj stanovnika i pritom se bore sa njegovim padom i pražnjenjem prostora. Tranzicija koja je izvršena tokom ratnih godina i neposredno nakon završetka rata, usporena je i ukazuje da su definitivna preseljenja u najvećem broju slučajeva obavljena. Nivo urbanizacije je oko 42% što je među najnižim u Evropi, dok je nivo ukupne razvijenosti RS krajnje neujednačen (Popović, 2021). Nerazvijene i izrazito nerazvijene jedinice lokalne samouprave RS su pretežno pogranične ruralne opštine RS (na entitetskoj granici), a razvijene JLS nalaze se u sjevernom dijelu: Banjaluka, Bijeljina, Gradiška, Doboj, Laktaši, Prijedor, Prnjavor, Derвента, uz nekoliko punktova u istočnom dijelu: Zvornik, Istočno Sarajevo i Trebinje.

Prema Prostornom planu RS-e do 2025. godine osnovni cilj je utvrđivanje i interesno organizovanje regija, odnosno saradnja funkcionalno – ekonomski organizovanih i povezanih jedinica lokalne samouprave radi dostizanja ravnomjernog održivog razvoja i povećanja teritorijalne kohezije RS. Ovo znači definisanje regija kao prostornih cjelina funkcionalno i interesno povezanih jedinica lokalne samouprave među kojima već postoje tradicionalne veze čime će se utvrditi njihov prostorni obuhvat i realni uticaj. “Teritorijalna i ekonomska organizacija RS u ovom planu uslovno je napravljena na nivou šest regija (prostori mogućih interesnih, funkcionalnih veza opština sa onim jedinicama lokalne samouprave koje imaju status grada ili koje su organizovane oko većeg urbanog centra, odnosno, koje su ekonomski najrazvijenije). Unutar tih regija slobodno će se vremenom formirati akciona područja radi boljeg korištenja kadrovskih, finansijskih ili institucionalnih kapaciteta” (ID-PPRS, 2015, str.71).

Tabela 2. Regije i sistem centara RS prema Izmjenama i dopunama
 Prostornog plana RS do 2025. godine

Regija	Sistem naseljenih mjesta		Obuhvaćene jedinice lokalne samouprave
	Primarni reg. centar	Sekundarni reg. centar	
BANJALUKA – GRADIŠKA – MRKONJIĆ GRAD Procjena 2012 – oko 400.000 Procjena 2021 - 385.666 stanovnika	Banja Luka	Gradiška Mrkonjić Grad	Banja Luka, Kneževo, Kotor Varoš, Prnjavor, Čelinac, Laktaši, Mrkonjić Grad, Jezero, Kupres, Ribnik, Isgočni Drvar, Petrovac, Šipovo, Gradiška, Srbac
PRIJEDOR Procjena 2012 – oko 160.450 Procjena 2021 - 127.181 stanovnika	Prijedor	Novi Grad	Prijedor, Novi Grad, Kozarska Dubica, Krupa na Uni, Kostajnica, Oštra Luka
DOBOJ-DERVENTA-BROD-ŠAMAC Procjena 2012 – oko 238.000 Procjena 2021 - 195.574 stanovnika	Doboj	Brod, Šamac, Derventa	Vukosavlje, Derventa, Doboj, Modriča, Petrovo, Brod, Teslić, Šamac, Pelagićevo, Donji Žabar
BIJELJINA-ZVORNIK Procjena 2012 – oko 287.000 Procjena 2021 - 242.758 stanovnika	Bijeljina	Zvornik	Bijeljina, Bratunac, Vlasenica, Zvornik, Lopare, Milići, Osmaci, Srebrenica, Ugljevik, Šekovići
ISTOČNO SARAJEVO-VIŠEGRAD Procjena 2012 – oko 101.000 Procjena 2021 - 88.932 stanovnika	Ist. Sarajevo	Višegrad	Višegrad, Pale, Rogatica, Rudo, Sokolac, Istočna Ilidža, Istočni Stari Grad, Istočno Novo Sarajevo, Han Pijesak, Trnovo
TREBINJE-FOČA Procjena 2012 – oko 104.000 Procjena 2021 - 88.198 stanovnika	Trebinje	Foča	Berkovići, Bileća, Gacko, Ljubinje, Nevesinje, Istočni Mostar, Trebinje, Foča, Kalinovik, Novo Goražde, Čajniče

Izvor: Regije i sistem centara RS prema Izmjenama i dopunama Prostornog plana RS do 2025. godine (IDPPRS, 2015). Broj stanovnika prema procjeni Republičkog zavoda za statistiku RS za 2021. godinu.

Potrebno je napomenuti da su nakon izrade i usvajanja Prostornog plana RS do 2025. godine, objavljeni zvanični rezultati popisa stanovništva za 2013. godinu, a koji je sproveden nakon više od dvije decenije na području BiH. Pored toga broj stanovnika po svakoj navedenoj regiji je znatno smanjen u 2021. godini. Odnosno razlika u broju stanovnika između ova dva vremenska perioda je oko 160.000. Sve navedene regije imaju znatno manji broj stanovnika na osnovu procjene iz 2021. godini, nego što je to bilo u periodu izrade ovog dokumenta.

Prema navedenom Planu izdvojeno je šest regija na području RS:

- Regija najvećeg grada – regija Banjaluka – Gradiška – Mrkonjić Grad,
- Rudarsko – industrijsko – turistička regija – Prijedor,
- Transportno – industrijska policentrična regija Doboj – Derventa – Brod – Šamac,
- Agro – industrijska regija Bijeljina – Zvornik,
- Šumarsko – industrijska regija Istočno Sarajevo,
- Energetsko – agro – turistička regija Trebinje – Foča.

Prema nomenklaturi NUTS regije tipa NUTS3 treba da imaju 150.000 do 800.000 stanovnika. Uzimajući u obzir indikatore koji se trebaju ispoštovati a kada je u pitanju NUTS nomenklatura, tri regije od šest navedenih ne ispunjava osnovni kriterijum prema nomenklaturi NUTS III a to je broj stanovnika i njih je potrebno sagledati s drugačijeg aspekta. To su regije Prijedor, Istočno Sarajevo-Višegrad i Trebinje-Foča. Regije Istočno Sarajevo-Višegrad i Trebinje-Foča s obzirom da su i prirodno-geografski povezani moguće ih je posmatrati i statistički obrađivati kao jednu statističku NUTS III regiju. Regija Prijedora pošto se naslanja na regiju Banja Luka – Gradiška treba posmatrati zajedno sa tom regiom. Prema procjeni ukupnog broja stanovnika za 2021. godinu, RS može da se posmatra kao NUTS2 region. Sprovedena analiza je urađena u cilju stvaranja pretpostavki za formiranje NUTS regiona, a na osnovu već postavljenih prostorno-planskih odrednica RS.

5. REZULTATI

BiH još uvijek nije uspostavila sistem za upravljanje strukturnim fondovima EU, a u vezi sa zakonodavnim okvirom. Pored toga nedostaju strategije za sprovođenje kohezione politike. Nije uspostavljena adekvatna politika regionalnog razvoja, sa pratećom institucionalnom strukturom i okvirima za praćenje učinka. NUTS II regioni su samo privremeno definisani i prihvaćeni od strane Evropske komisije dok BiH ne finalizuje i usaglasi cijelu klasifikaciju uključujući definiciju nivoa NUTS III (European Commission, 2022a). BiH, što se odnosi i na RS, treba poboljšati statističku i analitičku osnovu (uključujući definiciju NUTS regiona) kako bi razvila zdrav strateški okvir za kohezivnu politiku.

Trenutna koncepcija regijskog razvoja RS, isključuje postojanje administrativnih regija sa pravnim subjektivitetom i administrativno definisanim granicama, tj. nije oslonjena na distribuciju vlasti i kompletnih upravljačkih mehanizama na regijskom nivou. Imajući u vidu statističku nomenklaturu teritorijalnih jedinica na nivou Evrope (NUTS) gdje je prostor RS u rangu NUTS 2, regijska podjela, uz određene izmjene, koja je data u Prostornom planu RS može biti formalno komplementarna sa evropskim NUTS 3 nivoom (nivo tzv. distrikta ili oblasti). Definisanje ovakvih regija zasnovano je na takvoj organizaciji prostora koja na najbolji način doprinosi ekonomskom, ekološkom i socijalnom razvoju njihove teritorije, integriše prostor između naseljenih mjesta, pospešuje pozitivan odnos između sela i grada i inicira izgradnju infrastrukturnih sistema radi povećanja pristupačnosti teritorije i bolje povezanosti unutar regije i van nje.

Trenutno, pitanje regionalnog uspostavljanja i planiranja, povlači za sobom i niz pitanja na koja treba dati odgovor. Tek nakon obsežne društveno-socijalne i ekonomske analize moćiće se pristupiti ovom veoma složenog problemu. U međuvremenu, treba se voditi prijedlogom regija koje su date u Prostornom planu RS do 2025., uz određene korekcije o broju regija s obzirom na promjenjenu društveno-socijalne slike i broja stanovnika RS u odnosu na period stvaranja ovog dokumenta. Neka od pitanja su:

- Da li bi formiranje NUTS regiona moglo da posluži kao model za uspostavljanje buduće regionalne teritorijalne podjele RS?

- Koje su institucije zadužene za definisanje granica NUTS regiona?
- Da li je jedan od razloga uspostavljanja regionalizacije zadovoljavanje zahtijeva EU, ili mogućnost stvaranja uređenije prostorno-funkcionalne teritorije?
 - Šta je to „novi evropski regionalizam“, po svojim kontekstualnim determinantama, i koliko se one uklapaju u društveni kontekst našeg društva?
 - Koje vrste regionalizma imaju izgleda da doprinesu uspostavljanju novog modela razvoja? i sl.

Sublimirajući sve navedeno može se konstatovati da će definisanje novog prostorno-institucionalnog modela, zavisiti od većeg broja faktora. U ispolitizovanom ambijentu, gdje se sve reforme uvezuju u neke opšte pakete, jedini oslonac u traženju utemeljenih i realnih rješenja za uspostavljanje regionalnih odnosa je u analizi i prenošenju iskustava iz zemalja koje su taj put uspješno prošle. Ta iskustva, pogotovo ona iz zemalja neposrednog okruženja, pokazuju da za osnivanje regionalne podjele postoje dva puta:

- administrativni – u kojem bi slučaju RS vršila promjene unutar svojih zakonskih propisa (prostorni plan, zakon o organizaciji prostora (gdje su učinjeni već prvi koraci), zakona o lokalnoj samoupravi, nadležnostima (funkcijama), finansiranju i drugim pitanjima značajnim za funkcionisanje regiona ili

- samoupravni – po kome bi opštine (ili građani po opštinama) sami odlučili o udruživanju svojih opština u regije, izboru funkcija regija, organizaciji, finansiranju i sl. Postupak odlučivanja, organizaciju, moguće nadležnosti i finansiranje ipak bi RS morala urediti svojim zakonskim propisima.

Zbog čega je važno posebno izdvojiti i spomenuti NUTS klasifikaciju? Prije svega, zemlje koje žele pristupiti EU (zemlja kandidat) su u obavezi da utvrde odgovarajuće statističke prostorne jedinice prema klasifikaciji koju EU primenjuje. Nakon pristupanja EU, statistička klasifikacija se službeno prihvata kao NUTS regioni nove zemlje članice, a države članice ne mogu mjenjati postojeću klasifikaciju sljedeće tri godine. Jedan od razloga nastanka ovakvog vida klasifikacije jeste što su korisnici statističkih izvještaja na nivou EU izrazili potrebu za njihovom harmonizacijom u svrhu poređenja podataka. S tim u vezi, zahtijevaju se statistički standardi za prikupljanje, obradu i publikovanje kako nacionalnih, tako i

statističkih izvještaja Zajednice. Regionalne statistike predstavljaju veoma važan element Evropskog statističkog sistema i neophodno je da postoje bar tri hijerarhijska nivoa NUTS klasifikacije. To ne ograničava zemlje članice EU, ukoliko smatraju potrebnim, da razvijaju dalje podnivo.

Prema sprovedenoj analizi BiH može da se podjeli na dvije NUTS 2 cijeline: Federaciju Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republike Srpsku. Vođeci se Prostornim planom RS do 2025, odnosno na predloženoj plansko-statističkoj regionalizaciji RS, mogu se izdvojiti četiri NUTS 3 cijeline: regija Prijedor-Banja Luka- Gradiška- Mrkonjić Grad, Doboj-Derвента-Brod-Šamac, Bijeljina-Zvornik i Istočno Sarajevo-Višegrad-Trebijne-Foča. Pored ispunjavanja uslova o broju stanovnika one ovako postavljene predočavaju i prirodno zaokružene cijeline.

6. ZAKLJUČAK

U postkomunističkim/postsocijalističkim državama i državama u razvoju status regionalne autonomije duži period je bio zanemaran. Pridruživanje zemalja u tranziciji EU i mogućnost istih za korištenje strukturnih fondova također su imali vrlo snažan uticaj na trend regionalizacije zemalja u tranziciji. Trend regionalizacije postkomunističkih/postsocijalističkih zemalja nije nimalo ujednačen, nego se radi o kompletnom mehanizmu. Međutim, uticaj pristupanja i sudjelovanja u regionalnoj politici EU koja je usmjerena na jačanje srednjeg, tj. regionalnog nivoa vlasti velik je i bitan element u tranzicionim zemljama.

Zaključak je da za sada nema opšte saglasnosti o ključnim pitanjima cjelovitog rješavanja regionalnog problema. Pitanje regionalnog problema neophodno je što prije uskladiti sa zahtjevima EU. Bitno je napomenuti da u BiH/RS ne postoji politička volja kao ključni faktor u iniciranju pokretanja postupka neophodnog za sistematsko rješavanje ove problematika koja je od krucijalnog značaja za put ka punopravnom članstvu BiH u EU. Međutim, dobijanjem statusa kandidata okolnosti su se promijenile i BiH odnosno RS obavezna je da uspostavi NUTS podjelu, odnosno da definiše administrativnu podjelu zemalje za potrebe Evropskog statističkog sistema. Pored toga potrebno je da uspostavi mehanizme za uspostavljanje svoje nacionalne politike regionalnog razvoja i za sprovođenje kohezivne politike.

7. LITERATURA

1. Bogunović, A. (2011). Regionalna ekonomika i politika, Zagreb: Ekonomski fakultet Zagreb.
2. Commission of the European Communities (2007). Report from the commission to the European Parliament and the Council, (on implementation of the NUTS Regulation - Regulation (EC) No 1059/2003). Brussel: Commission of the European Communities.
3. Direkcija za evropske integracije, 2020. Pojmovnik evropskih integracija. Sarajevo: Direkcija za evropske integracije
4. Direkcija za evropske integracije. 2021. Šta donosi instrument pretpristupne pomoći 2021-2027-IPA III. Sarajevo: Direkcija za evropske integracije.
5. Erlić, Š. (2021). Novosti u kohezijskoj politici za JLP(R)S. Dubrovnik: Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije,
6. European Council. (2022). Conclusions. European Council meeting– General Secretariat of the Council To: Delegations, Brussels, 15 December 2022 (OR. en) EUCO 34/22 CO EUR 29 CONCL 7. [Adobe Digital Editions version] Retrieved February 1, 2022, from <https://www.consilium.europa.eu/media/60872/2022-12-15-euco-conclusions-en.pdf>
7. European Commission. (2022a). Commission staff working document - Bosnia and Herzegovina 2022 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2022 Communication on EU Enlargement policy. Brussels: European Commission
8. European Commission (2023). EU Solidarity Fund. Preuzeto 07.02.2023. Sa https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/solidarity-funden
9. Eurostat (2007). Eurostat regional yearbook 2007. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
10. Eurostat (2022). Preuzeto 31.01.2022. sa <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/about-us/who-we-are>
11. Eurostat (2023). NUTS - Nomenclature of territorial units for statistics. Preuzeto 07.02.2023. Sa: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>,

12. Eurostat (2023a). NUTS - Nomenclature of territorial units for statistics - Principles and Characteristics. Preuzeto 08.02.2023. Sa: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/principles-and-characteristics>
13. Јакшић, Д., Родић, Р., Ђекмановић, М.. (2006). Регионализација у Републици Српској - Моделски приступ. Бања Лука: Економски Институт а.д. Бања Лука.
14. Кохеziјски фонд (Cohesion fund – CF). (2022). Preuzeto 06.02.2023. Sa <https://www.eu-projekti.info/fond/kohezijski-fond-cohesion-fund-cf/>
15. Longley, R. (2021, December 21). Regionalism: Definition and Examples. ThoughtCo. Retrieved January 31, 2022, from [thoughtco.com/regionalism-definition-and-examples-5206335](https://www.thoughtco.com/regionalism-definition-and-examples-5206335).
16. Mirić, O. (2009). Regionalna politika Evropske unije – kao motor ekonomskog razvoja. Loznica: Evropski pokret u Srbiji.
17. Pavlić, D. (2021). Regionalizam i regionalizacija Hrvatske. [Završni rad. Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu]. Dostupno na. <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:199:709682>
18. Popović, D. (2021). Reorganizacija jedinica lokalne samouprave kao faktor prostorno-funkcionalnog razvoja Republike Srpske. [Doktorska disertacija. Beograd: Beogradski univerzitet. Geografski fakultet]. Dostupno: <https://nardus.mpn.gov.rs/handle/123456789/18772?show=full>
19. Republički zavod za statistiku Republike Srpske (2022). Gradovi i opštine Republike Srpske, 2022. Banja Luka: Republički zavod za statistiku.
20. Službeni list Evropske unije C 202/1. (2016) UGOVOR O EUROPSKOJ UNIJI (PROČIŠĆENA VERZIJA). Document 12016ME/TXT.
21. Službeni list Evropske unije. C 434/05 (2022). Provedba kohezijske politike za razdoblje 2021. – 2027. Rezolucija Evropskog parlamenta od 6. travnja 2022. o početku provedbe kohezijske politike za razdoblje 2021. – 2027. (2022/2527(RSP)) P9TA(2022)0113
22. The Editors of Encyclopaedia Britannica. (2022). Preuzeto 02.02.2022. godine. Sa <https://www.britannica.com/science/region-geography>,

23. The European Regional Development Fund / Cohesion Fund, (2022) Preuzeto 6.2.2023. Sa <https://www.fi-compass.eu/funds/erdf>
24. Tondl, G. (2004). EU Regional Policy. Wien: Experiences and Future Concerns.
25. Урбанистички завод Републике Српске. (2015). Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025. године. Бања Лука.
26. Вујошевић, М., Зековић, С.& Маричић, Т. (2014). Нови европски регионализам и регионално управљање у Србији. Књига 2. Регионално планирање и управљање у Србији и нови институционални дизајн. Београд: Институт за архитектуру и урбанизам Србије.

PRAVO I ODGOVORNOST

OBLICI PRAVNE ODGOVORNOSTI POLITIČKIH FUNKCIONERA I SLUŽBENIKA IZVRŠNE I UPRAVNE VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI DE LEGE LATA I DE LEGE FERENDA

PREGLEDNI NAUČNI RAD

UDK 341.225:343.271(497.6)

DOI 10.7251/DEFSR2353033P

COBISS.RS-ID 138678529

Prof. dr. Fuad Purišević¹

Prof. dr. Armin Kržalić²

Sažetak: Pitanje odgovornosti općenito, a posebno oblika pravne odgovornosti, bilo je, jeste i biće aktuelan problem bilo kog društvenog sistema. Društveni sistem je zapravo onoliko stabilan i progresivan, koliko se poštuju i ostvaruju principi i norme odgovornog ponašanja. Odgovorno ponašanje se ne može postići deklaracijama i proklamiranjem normi, već to predstavlja permanentnu aktivnost na efektuiranju pravnih normi od strane upravne vlasti u ambijentu stabilne i progresivne politike koju utvrđuje izvršna vlast. Na ovaj način se zagovara i favorizira odgovorno djelovanje, te svijest o neminovnosti odgovornog rada. U protivnom, slijede sankcije koje su posljedice nepoštivanja pravnih normi. Rad analizira pravno političku odgovornost kadrova u užem i širem smislu, kao i sve druge oblike pravne odgovornosti političkih funkcionera (krivičnu, građansku, prekršajnu i disciplinsku). Pravna politička odgovornost političkih funkcionera je posljedica povrede pravne norme/i. Te pravne norme političkim funkcionerima eksplicitno nalažu izvršavanje njihovih poslova na određeni način i po određenom postupku. Otud i opredjeljenje da na objektivnoj ravni, putem deskriptivne metode analiziramo oblike pravne odgovornosti političkih funkcionera i službenika izvršne i upravne vlasti u Bosni i Hercegovini. Rezultati analize ukazuju da je politička odgovornost funkcionera u našoj zemlji de facto vanpravna, pa zbog toga i nije regulisana pravnim normama. To praktično znači da je politička odgovornost funkcionera u Bosni i Hercegovini u potpunosti izvan sfere prava, što je nonsens.

1 Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo

2 Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo

Ključne riječi: pravna politička odgovornost, politički funkcioneri, izvršna vlast, odgovorno djelovanje

1. UVOD

Odgovornost pojedinca mora koincidirati sa stepenom njegovih ovlaštenja, pa oni subjekti koji imaju veća prava i ovlaštenja, moraju biti značajno odgovorniji u odnosu na one subjekte koji imaju manja prava i manja ovlaštenja. To nipošto ne znači da i lica sa manjim pravima i ovlaštenjima nisu nikako odgovorna za svoj rad. Lična odgovornost bi morala da predstavlja osnov svih oblika odgovornosti. U svakom društvenom sistemu, odgovornost bi trebala predstavljati pretpostavku društvene discipline i građanskog progresa. Neodgovorno ponašanje pojedinca ili grupe lica se nikada ne dešava slučajno. Ovakvo ponašanje zapravo je pokazatelj stanja društvenih odnosa u jednoj zajednici. Da bi politički funkcioneri ili službenici mogli biti pozvani na odgovornost, prethodno moraju biti precizno utvrđeni njihovi zadaci i obaveze, te da im se normativnim aktima utvrde ovlaštenja i odgovornosti. Ako toga nema, onda nema ni osnova da se isti pozivaju na odgovornost. Zato, ako odgovornost nije potpuno: utvrđena, normirana i efektuirana, to onda neprijeporno ima za posledicu dezorganizaciju društvenog sistema u cijelosti. Kakav je pristup odgovornost političkih funkcionera i službenika izvršne i upravne vlasti u Bosni i Hercegovini, koji su problemi u kadroviranju ljudskih potencijala, upravo su pitanjana za čijim odgovorima tragamo u ovom radu.

2. RAZVRSTAVANJE KADROVA U UPRAVI U ODNOSU NA NJIHOV POLOŽAJ, DUŽNOSTI I OVLAŠTENJA

Supstrat svake organizacije čine kadrovi. Svaka organizacija, s obzirom da je nezamisliva bez ljudi, onda ona od njih primarno i zavisi. Ljudski faktor u svakoj organizaciji označavamo najčešće terminom kadrovi. Kadrove posmatramo u užem i širem smislu riječi. Kadrovi u užem smislu su rukovodeći djelatnici (politički funkcioneri u užem i širem smislu), te kadrovi u širem smislu, gdje spadaju svi djelatnici u jednoj organizaciji (službenici i namještenici), kao njen profesionalan kadar .

Ovako širok broj kadrova u upravi, s obzirom na njihov različit položaj, dužnosti i ovlaštenja, a što je uslovljeno njihovim radno-pravnim/

službeničkim statusom, neophodno je razvrstati u tri grupe, te jedino na taj način tretirati njihova prava i obaveze.

To su:

- 1) izabrani kadrovi,
- 2) postavljeni kadrovi i
- 3) zaposleni u organima uprave (službenici i namještenici).

1) Izabrane kadrove biraju i razrješavaju predstavnički organi. U ovu kategoriju izabranih lica na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou u Bosni i Hercegovini spadaju ministri. Ministarstva, kao najvažniji organizacioni oblik organa uprave, postoje neovisno od promjena u svom kadrovskom sastavu. Ovlaštenja ministara, koji su politički funkcioneri na čelu ministarstava, nisu njihova lična ovlaštenja, već su to ovlaštenja funkcije koja ministri imaju dok se nalaze na toj funkciji. Ministre, kao rukovodioce organa uprave, imenuje i smjenjuje organ određen ustavom i zakonom, jer su u pitanju politički funkcioneri. Njihov lični status je zato predmet ustavnog prava i na njih se primjenjuju posebni zakoni. Na njih se mogu primjeniti i propisi o službenicima, ali samo na shodan način i pod uslovom da nema posebnih propisa koji regulišu lični status političkih funkcionera.

2) U postavljene kadrove spadaju lica koje postavljaju i razrješavaju vlade. To su u Bosni i Hercegovini: funkcioneri koji rukovode radom organa uprave u sastavu samostalnog organa, sekretari ministarstava, pomoćnici ministara, direktori upravnih organizacija i njihovi zamjenici i pomoćnici.

Izabrani i postavljeni kadrovi spadaju u kategoriju političkih funkcionera, a njihova razlika je u tome, da li rukovode radom organa uprave ili spadaju u grupu ostalih političkih funkcionera.

3) Zaposlene kadrove u organima uprave predstavljaju službenici i namještenici koja se u radni odnos primaju odlukom funkcionera koji rukovodi radom organa uprave, zbog čega oni predstavljaju i najbrojniju grupaciju kadrova u upravi, ali i grupaciju sa najmanjim ovlaštenjima. Službenički kadar mora jednako kvalitetno biti na dispoziciji svakoj političkoj partiji koja osvoji vlast. Na njihov službenički status ne utiču političke promjene. Lični status službenika, kao profesionalnog kadra,

regulisan je posebnim propisima o državnoj službi, odnosno državnim službenicima na različitim političko-teritorijalnim nivoima vlasti u BiH i ovi propisi zapravo predstavljaju izvor službeničkog prava koje se sve više izdvaja iz upravnog prava i postaje zasebna grana prava.

Dakle, ovisno od toga da li su u pitanje izabrani kadrovi, kao politički funkcioneri u užem smislu - ministri, ili su u pitanju postavljeni kadrovi koje postavljaju i razrješavaju vlade, kao političko-izvršni organi (direktori, zamjenici, sekretari, pomoćnici) ili su pak u pitanju zaposleni kadrovi (službenici i namještenici), svi se oni samo na ovakav način moraju posmatrati.

Zbog toga imaju i potpuno različit položaj, dužnosti i ovlaštenja, a to znači i potpuno različit radno-pravni status.

Politički funkcioneri svoje poslove ne obavljaju kao osnovno zanimanje, kao svoju profesiju. Njihove dužnosti su uvijek temporalnog karaktera.

Dužnosti zaposlenih kadrova nisu prolazne. Osnovna vrлина zaposlenih kadrova (službenika) treba da bude stručnost, kompetentnost, politička neutralnost i nepristrasnost, te kao takvi služe svakoj političkoj partiji koja osvoji vlast. Službenici svoje poslove obavljaju kao svoje osnovno zanimanje, kao svoju profesiju. Zato, bez ovakvog pristupa službenicima, neće biti ni neizostavne profesionalizacije uprave, a što predstavlja prioritetnu aktivnost u cilju dobijanja statusa kandidata, a nakon toga i određivanja datuma za otvaranje pristupnih pregovora i ulaska Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.

Prema tome, samo je vrh upravne piramide vezan sa politikom i samo na njega mogu da utiču političke promjene, što znači da se politički funkcioneri ne mogu nikako izjednačavati sa zaposlenim kadrovima (službenicima), jer se njihov lični status reguliše posebnim propisima, a samo u slučaju da nema tih posebnih propisa, onda se na njih, ali na shodan način, primjenjuju posebni propisi koji regulišu status profesionalnog službeničkog kadra.

3. PRAVNA POLITIČKA ODGOVORNOST I NJEN ODNOS PREMA OSTALIM OBLICIMA PRAVNE ODGOVORNOSTI

Krivična, građanska, prekršajna i disciplinska odgovornost su uvijek pravnim normama regulisane, što bi moralo da vrijedi i za pravnu političku odgovornost. Pravna politička odgovornost inače, a posebno u Bosni i Hercegovini, morala bi biti potpuno vezana pravnim normama, kao što se to čini i kod preostala četiri oblika pravne odgovornosti.

U Bosni i Hercegovini pravnoj političkoj odgovornost nipošto ne treba dozvoliti da popunjava prostor između navedena četiri oblika odgovornosti, na način što bi joj se pripisala elastičnost i fleksibilnost, a što se sada nerijetko čini. Politička odgovornost, kao jedan od oblika pravne odgovornosti u našoj zemlji, nažalost prekriva prostor svih drugih oblika pravne odgovornosti, pa tako nerijetko isključuje: krivičnu, građansku, prekršajnu i disciplinsku odgovornost, kao preostale pravne oblike pravne odgovornosti. Ova činjenica stvara privid da sistem s političkog gledišta funkcioniše, mada su u ovom našem slučaju potpuno ugroženi: načelo zakonitosti i načelo jednakosti svih građana, kao i druga popratna pravna načela.

S obzirom da je pravna politička odgovornost „rezervirana“ samo za političke funkcionere, onda ona nipošto ne smije da zasjenjuje ili potpuno prekriva, odnosno isključuje sve ostale oblike pravne odgovornosti. Zato je pravnu političku odgovornost neophodno precizirati pravnim normama i posebno voditi računa kako ona u praksi funkcionira i kako se efektira.

Ovaj oblik pravne odgovornost, zaista je poseban i specifičan, jer se samo u njemu susreću i dodiruju politika i pravo, ali bez njihovog međusobnog prožimanja. S obzirom da je ova konstatacija tačna, to znači da je neophodno i praktično spriječiti da pravo bude prekriveno politikom. Da bi se to ostvarilo, neophodno je u kontinuitetu na objektiviziran i transparentan način voditi računa o funkcioniranju sistema i efektima pravne političke odgovornosti.

Odnos pravne političke i ostalih oblika pravne odgovornosti treba da bude u funkciji rješavanja neriješenih općih i pojedinačnih situacija, a sve u skladu sa zakonom i uz poštovanje jednakosti građana. U protivnom, pravna politička odgovornost će prekriti i eliminirati ostale oblike pravne

odgovornost i kao takva pozicionirati političke funkcionere štiteći ih kao autarhe kroz kriminal, korupciju, nepotizam i ostale pošasti društva koje neprijeporno uništavaju i onemogućavaju stvaranje društveno-političkog sistema koji bi bio u službi svojih građana.

Ovo stanje je dobrano prisutno u Bosni i Hercegovini, a rezultat je upravo činjenice što mi, ne samo da nemamo funkcionalnu pravnu političku odgovornost političkih funkcionera, nego ova odgovornost funkcionira kao vanpravna politička odgovornost (bez uporišta u propisima) i kao takva je prekrila sve ostale oblike odgovornosti (krivičnu, građansku, prekršajnu i disciplinsku). Ovakvo stanje je dovelo do toga da preostala četiri oblika pravne odgovornosti nemaju ni blizu svoj potrebni domašaj, zbog čega su u kontinuitetu već decenijama u našoj zemlji prisutne negativne posljedice po pitanju razvoja i prosperiteta društva u cijelosti. Ključni razlog za ovakvo stanje je što su: krivična, građanska-imovinska, prekršajna i disciplinska odgovornost političkih funkcionera i službenika prikrivene zapravo političkom neodgovornošću. Ako se u našoj zemlji i govori o političkoj odgovornosti, onda se po pravilu najčešće radi o vanpravnoj političkoj odgovornosti, a ne o pravnoj političkoj odgovornosti. Vanpravna politička odgovornost je potpuno izvan sfere prava, pa zato uopće nije ni normirana, a što je pravni nonsens. Ovakva odgovornost je zato bez ikakvog učinka i njome se neposredno petrificira konsocijacijsko društveno-političko uređenje.

3.1. Pravna politička odgovornost političkih funkcionera, kao nosilaca javnih funkcija

Politička odgovornost se vezuje jedino za političke funkcinere koji učestvuju u vršenju političke vlasti, te su kao takvi dio ukupne političke strukture zemlje. Svaki od političkih funkcionera raspolaže ovlastima koje mu daje funkcija, ali u cilju adekvatnog obavljanja ovlasti javne funkcije, a ne svojih ličnih ovlasti.

Politička odgovornost javnih-političkih funkcionera predstavlja jedan od oblika pravne odgovornosti. Dakle, pored: krivične, građanske, prekršajne i disciplinske odgovornosti, postoji i politička odgovornost, kao peti oblik pravne odgovornost koji je kompatibilna nosiocima javnih-političkih funkcija. Zbog nedovoljno, nepotpuno i nefunkcionalno

uređenog sistema u Bosni i Hercegovini, smatramo nepotrebnim tretirati pitanje vanpravne političke odgovornosti u našoj zemlji. Jer, esenciju vanpravne političke odgovornosti određuje uvijek društveno-političko uređenje, odnosno moralno-politička odgovornost kadrova (Popović, Marković, Hrnjez, & Kuzmanović, 1984, str. 380). S obzirom da je društveno-politički sistem naše zemlje nedostatno uređen, a uvažavajući činjenicu da postupak vanpravne političke odgovornosti nije nikada pravnim normama regulisan, zbog čega je u potpunosti izvan sfere prava, to onda objektivno cijenimo da nam u ovoj fazi izgradnje društveno-političkog sistema zemlje ova vanpravna odgovornosti nije potrebna, jer je za nas neučinkovita.

S obzirom da se u našoj zemlji frazama, a ne radom i sa odgovornošću obavljaju nerijetko poslovi političkih funkcionera, to se onda: jahašluk, rasipništvo, egoizam, malograđanština, ignoriranje i primitivizam mogu spriječiti jedino sa svim navedenim oblicima pravne odgovornosti, uključujući i pravnu političku odgovornost. S obzirom da su nered i neodgovornost u radu u Bosni i Hercegovini postali česta pojava, bojimo se da neodgovornost političkih funkcionera i službenika ne postane izraz stanja duha i društvenog bitka, što je izuzetno opasno ako se ne zaustavi ova postojeća negativna progresija.

Pravnu političku odgovornost nosilaca javnih funkcija određuje:

(1) Necjelishodan ili nesvrshodan rad nosilaca javnih funkcija koji nije u skladu sa stavom, shvatanjem, mišljenjem ili interesima političko-teritorijalne jedinice u čije ime obavljaju funkciju;

(2) Odgovornost se podnosi onom tijelu, odnosno organu koji su tog nosioca javne funkcije: izabrali, imenovali ili postavili na funkciju čije necjelishodno ili nesvrshodno obavljanje predstavlja osnov za pozivanje na odgovornost;

(3) Postupak pravne političke odgovornosti je od inicijative za pokretanje postupka, pa kroz različite faze postupka, te zaključno sa odlukom nadležnog organa, utvrđen pravnim normama i

(4) Konačno, sankcija pravne političke odgovornosti je uvijek samo jedna. Ona je nažalost nosiocima javnih funkcija u Bosni i Hercegovini praktično nepoznanica. Naime, odluke nadležnih tijela ili organa prema izabranim i postavljenim kadrovima, sastoje se samo u jednom, a to je

opoziv, smjena, odnosno razrješenje dužnosti. Na ovaj način bi se raskidao odnos objektivnog povjerenja koji je do tada povezivao tijelo ili organ, s jedne strane, te nosica javne funkcije, s druge strane.

Između ministara – članova vlada koji snose političku odgovornost, te najvećeg broja kadrova, a to su javni službenici kao pripadnici profesionalne javne službe koji ne podliježu političkoj odgovornosti, javlja se izvjestan broj političkih funkcionera u širem smislu, koji se nalaze između ove dvije kategorije kadrova. Ipak, koliko god bila specifična ova kategorija kadrova koja se nalazi između ove dvije opisane, mora se kazati da je i ona ipak u značajnoj mjeri politička, istina u širem smislu riječi. Političke funkcionere u širem smislu predstavljaju kadrovi koje na odgovarajuće dužnosti postavljaju vlade.

Obavljanje svake političke funkcije podrazumijeva obligatno poštivanje ustava i zakona. U slučaju kršenja ustavnih i/ili zakonskih odredbi, to onda podrazumijeva obaveznu odgovornost političkih funkcionera, a što onda zapravo predstavlja njihovu krivičnu odgovornost. Kako pravne odgovornost ne isključuju jedna drugu, to onda znači da politički funkcioner može istovremeno vršenjem svoje funkcije da nanese štetu drugome, a što zapravo predstavlja njegovu građansku (imovinsku) odgovornost. Obavljanjem svoje funkcije, politički funkcioneri mogu istovremeno da načine i prekršaj u svom radu, kao manje društveno opasno djelo u odnosu na krivičnu odgovornost, a što onda zapravo predstavlja njihovu prekršajnu odgovornost. Najzad, politički funkcioneri mogu da povrijede i pravila discipline, obavljajući svoje radne zadatke uz poštivanje etičkog kodeksa ponašanja, tako da kršenje tih pravila za političke funkcionere povlači za sobom i disciplinsku odgovornost. Zbog toga je neophodno eksplicitno urediti sva četiri ova potonja oblika pravne odgovornosti putem jasnih pravnih normi, a posebno u pogledu: osnova odgovornosti, nadležnosti organa, postupka i sankcije.

Što se tiče političke odgovornosti, ona bi morala biti posljedica datih većih ili manjih ovlaštenja za vršenje političke funkcije kojima funkcioner samostalno raspolaže (Purišević, 2021). Ta ovlaštenja političkim funkcionerima posredno ili neposredno daju oni koji su ih na te funkcije izabrali ili postavili. Međutim, to nipošto ne znači da se davalac ovlaštenja odrekao svog prava da kontroliše rad političkih funkcionera i da ih u slučaju potrebe pozove na odgovornost.

Kad je u pitanju ova kontrola i odgovornost političkih funkcinera u Bosni i Hercegovini, problem predstavlja činjenica da nerijetko politička odgovornost prekrije cijeli prostor pravne odgovornosti i na taj način praktično isključuje sve ostale oblike pravne odgovornosti (krivična, građanska, prekršajna i disciplinska). Pored toga što su ovo u našoj zemlji klasični oblici zloupotrebe vlasti, koji bi trebali da povlače za sobom sve oblike pravne odgovornosti, to se u Bosni i Hercegovini ne dešava jer je politička odgovornost prekrila sve ostale oblike pravne odgovornosti, te ih na taj način isključila iz njihove primjene. Politička odgovornost nije zasnovana na objektivno određenom krivičnom djelu, niti na objektivno određenoj građanskopravnoj odgovornosti, već na subjektivnim elementima koje cijene predstavnički organi.

Domen političke odgovornosti je veoma širok, pa bi se shodno tome, pitanje ove odgovornosti moglo egzemplarno pojaviti zbog: (1) svakog akta ministra u vršenju njegove funkcije, (2) stavova i namjera ministra, s tim da bi se njegovo takvo ponašanje trebalo cijeniti po kriteriju zakonitosti, a ne po kriteriju cjelishodnosti ili svrsishodnosti koji usvaja predstavnički organ.

Dakle, ukoliko se pitanje političke odgovornosti funkcionera ne objektivizira, to će onda značiti da će i predstavnički organi nastaviti učestvovati na direktan ili indirektan način u manifestiranju volje pojedinaca u vlasti, a ne volje organa državne vlasti.

Odnos između političkog funkcionera i organa koji mu je tu političku funkciju povjerio da obnaša, u osnovi je dvojak. (1) Političkom funkcioneru se to ovlaštenje može dati precizno i izričito, a on bi to ovlaštenje trebao samo da izvrši. (2) S druge strane, postoji mogućnost da se političkim funkcionerima na osnovu njihovih općenitih mandata koji su im povjereni, daju diskreciona prava u smislu da od njih samih zavisi da li će i kako postupati.

Prostor za zloupotrebu političke odgovornosti je neuporedivo manji u slučaju da politički funkcioner ne postupi po precizno i izričito datom nalogu od strane davaoca ovlaštenja, te je shodno tome i mnogo lakše utvrditi i eventualnu političku odgovornost političkog funkcionera u slučaju neizvršenja ovlaštenja.

Mnogo veći prostor za zloupotrebu političke odgovornosti susrećemo kod diskrecionog prava, jer se tada može desiti da politički funkciner

ne postupi u slučaju kad je to bio dužan učiniti, ili da postupi kad je trebao da se uzdržava od činjenja, ili je postupio drugačije nego što je trebao i slično. To automatski implicira i činjenicu da su i mogućnosti pozivanja na političku odgovornost veće u slučaju diskrecionog prava političkih funkcionera (Jovičić, 1968, str. 9-17).

Političku odgovornost³ u Bosni i Hercegovini bi trebalo vezati za širi krug funkcionera različitih političko-teritorijalnih nivoa vlasti, kao što su: funkcioneri političko-izvršnih organa, visoki funkcioneri koje imenuju i razrješavaju predstavnički organi i članovi parlamenata/skupština.

Predmet našeg interesovanja će biti politički funkcioneri izvršne vlasti (vlade) i upravne vlasti, a to su:

- 1) ministri, kao članovi političko-izvršnih organa (vlade), čiju odgovornost utvrđuju predstavnički organi;
- 2) vlade, kao političko-izvršni organi vlasti u cjelini, čiju odgovornost utvrđuju predstavnički organi i
- 3) visoki politički funkcioneri koje neposredno imenuju vlade, kao političko-izvršni organi, odnosno na čija imenovanja vlade daju saglasnost, a pri tome ovi visoki politički funkcioneri nisu članovi vlada, čiju bi odgovornost ipak trebali utvrđivali predstavnički organi.

Prema tome, samo ministri, kao pojedinačni članovi vlada i vlade u cjelini, kao političko-izvršni organi, nose političku odgovornost pred predstavničkim organima. Uz njih, ovu bi političku odgovornost trebalo da snosi i jedan broj najviših funkcionera koji, mada nisu članovi vlada, ipak učestvuju u rukovođenju značajnijih organizacionih cjelina uprave sa prepoznatljivim ovlaštenjima, zbog čega bi trebali da budu i pravno politički odgovorni.

Još jednom naglašavamo, jedina sankcija pravne političke odgovornosti je opoziv, smjena, odnosno razrješenje dužnosti političkog funkcionera.

Po pravilu, inokosni šef države, a rijetko je to kolegijalni šef kao što je slučaj u našoj zemlji, ni u parlamentarnoj monarhiji, a ni u republici, kao drugom obliku državne vladavine, ne snosi pravnu političku

³ Sinonim za „političku odgovornost“ u zapadnim zemljama je „parlamentarna odgovornost“.

odgovornost. Ovo isto vrijedi i za članove parlamenata/skupština, s obzirom da oni ni u jednoj zemlji s parlamentarnim sistemom ne mogu biti opozvani prije isteka svog mandata.

Neki od bitnih, po nama posebno važnih razloga zbog čega bi trebalo formalno i stvarno insistirati i prakticirati pitanje pravne političke i ostala četiri oblika pravne odgovornosti za političke funkcionere u Bosni i Hercegovini su:

1. Truizam je da su izvršna u upravna vlast gravitacioni centri političke vlasti. Političko prvenstvo, posebno izvršne, pa i upravne vlasti nad drugim vlastima, zasniva se na koncentraciji interesa vladajućih. Cijenjeći iznesenu konstataciju, nije teško zaključiti da izvršna i upravna vlast predstavljaju moćno oruđe za očuvanje i učvršćenje vladavine političkih partija. Krucijalni razlog da se prakticira primjena svih pet oblika odgovornosti na političke funkcionere jeste sprječavanje zalaženja ovih vlasti u pojedinačna prava građana, odnosno sprječavanje eventualne zloupotrebe položaja i ovlasti funkcionera, odnosno zaštita zakonitosti u njihovom radu. Objektivna i stvarna reforma izvršne i upravne vlasti je nezamisliva bez konzumiranja svih navedenih oblika pravne odgovornost. Jedan od težišnih razloga zbog čega su dosadašnji učinci u reformiranju ovih vlasti neznatni, leži upravo u ovome. Pojedinačne, parcijalne i ad hoc promjene ne doprinose reformi izvršne - političke i upravne - pravne vlasti, već služe kao sredstvo za održavanje vladajućih političkih partija, pa se na taj način vlasti u našoj zemlji petrificiraju i vode direktno u konsocijacijsko društveno-političko uređenje.

2. S obzirom da se izvršna vlast primarno bavi formulisanjem politike, kao politička vlast, odnosno donošenjem najvažnijih političkih odluka, ostvarivanjem općih načela pravičnosti, aktivnostima na oblikovanju budućnosti društva i slično, onda možemo kazati da je i za izvršnu vlast rezervirana politička odgovornost, ali samo kao jedan od pet oblika pravne odgovornosti, kojoj inače podliježu nosioci javnih funkcija. Dakle, za političke funkcionere je politička odgovornost samo jedan od pet oblika pravne odovornosti. Kako su politički funkcioneri snadbjeveni ovlaštenjima za obavljanje svoje funkcije, to podrazumijeva njihovu obavezu da se pridržavaju ustava i zakona. Iz ove obaveze proizilazi i odgovornost za slučaj nepoštivanja navedenih propisa, a što onda podrazumijeva i ostale

oblike pravne odgovornosti (krivična, građanska-imovinska, prekršajna i disciplinska).

Kako se izvršna vlast primarno bavi formulisanjem politike, to je bilo sasvim opravdano da se izvršna vlast vremenom udvoji na:

- opće izvršenje, čiji je nosilac političko-izvršna vlast, i
- posebno izvršenje, čiji je nosilac upravna vlast kao izvršilac prava, kojim država ostvaruje svoj suverenitet (organi uprave, upravne organizacije i institucije kojima je povjereno vršenje javnih ovlaštenja).

Imajući sve naprijed navedeno u vidu, nažalost, moramo konstatovati da bi postdejtonski razvoj izvršne i upravne vlasti u Bosni i Hercegovini trebalo označiti kao period u kome političke/politikantske partije i njihove vođe/autarsi, vladajući na načelima tribalizma, predstavljaju suštinsko oličenje izvršne i upravne vlasti koja djeluje najčešće na principu cjelishodnosti, a što bi neodložno i što prije trebalo mijenjati. Bosni i Hercegovini je, posebno u upravnoj vlasti, potreban meritokratski kadar, a ne egalitaristički, što je trenutno, nažalost, veoma čest slučaj. Zbog svega navedenog, primjena svih pet oblika pravne odgovornosti je zato neizbježno.

3. Izvršna, odnosno političko-izvršna vlast treba kontinuirano da radi na elaboratima i planovima, koristeći pri tome uputstva, prijedloge, sugestije i mišljenja stručnjaka, a sve u cilju adekvatnog predviđanja unaprijediteljnosti i razvoja društveno-političkog sistema. Bez ovog adekvatnog predviđanja nema ni koncipiranja određene i odgovarajuće politike. Ovo je posebno važno pomenuti kod zemalja u tranziciji vlasti sa nedostatno uređenim društveno-političkim sistemom, jer izvršna i upravna vlast u ovakvim sistemima, odnosno u kriznim vremenima, postaju dominantne za rješavanje izuzetno složenog stanja u državi. Ona mora biti znatno rezistentnija na uticaje pojedinaca i grupa, odnosno različite vrste pritisaka, kako bi odoljevale različitim privatnim i partikularističkim interesima. U ovoj esencijalnoj aktivnosti izvršne i upravne vlasti, neizmjernu pomoć i podršku treba da im pružaju stručni i tehnički timovi upravne vlasti. Uostalom, danas posjedovanje parlamentarne većine zapravo znači imati svoju vladu, odnosno vlast, jer je vlada najuticajnije i najaktivnije institucionalni izraz. Izborne bitke političkih partija se danas ne vode u cilju zaštite apstraktnih interesa, već da se dobije parlamentarna većina koja može formirati vladu. Za političke stranke su izbori primarno prilika da

dobiju svoje političke funkcionere (ministre), odnosno mjesta svojih članova u parlamentu/skupštini. Cijeneći značaj ovih aktivnosti, pitanje svih oblika pravne odgovornosti političkih funkcionera, neizostavno je, kako sa preventivnog, tako i sa represivnog aspekta.

4. Što se tiče savremene izvršne i upravne vlasti, koje su rezultat općeg prava glasa, one su po svom karakteru pod kontrolom predstavničkih organa. U Bosni i Hercegovini i zemljama regiona, smisao parlamentarizma nije da ministar ima povjerenje predstavničkog organa, već većine koja je formirala vladu. Naši ministri praktično ne odgovaraju pred predstavničkim organom, već pred većinom koja je i formirala vladu. Da budemo još precizniji, ministri u BiH „odgovaraju“ pred svojom političkom strankom koja je izborni ili koalicioni pobjednik i koja ih je i inaugurirala na te političke funkcije. Zato su danas ministri u Bosni i Hercegovini gotovo „svemoćni“, jer iza njih stoji njihova politička partija, odnosno kalicija političkih partija koje su formirale vladu i smatraju se izbornim pobjednicima. Polazeći od potonje konstatacije, na prvenstveno izvršne, a posljedično i upravne vlasti utiče: a) vlada, koja raspolaže neophodnom tehnikom koju joj obezbjeđuje upravna vlast u izradi nacrti i prijedloga zakona, a kako u predstavničkim organima ima većinu, onda nacrti i prijedloge brzo usvaja u formi zakona b) na isti način dolazi i do donošenja uredbi (podzakonskih akata), odnosno imenovanja i opoziva visokih upravnih funkcionera i c) izvršna i upravna vlast se danas posmatraju izvan socijalnog konteksta, nezavisno od društvenih snaga u čijim rukama je izvršna i upravna vlast. Umjesto da se ove vlasti bave zaštitom pojedinačnih i apstraktnih interesa svojih građana, one su zapravo samo koncentrat vladajućih političkih snaga čijim pojedinačnim i grupnim interesima nesebično služe, te na ovaj način učvršćuju svoju vladavinu sprječavajući značajnije ekonomske, pravne, društvene i političke promjene u društvu. Putem političkih stranaka i općih izbora, nerijetko stranačke vođe dolaze na čelo izvršne i upravne vlasti i stvaruju, u pravilu, stranačku politiku. Političke stranke za vrijeme mandata kontrolišu političke funkcionere koje su inaugurirale u izvršnu i upravnu vlast. Ti nosioci izvršne i upravne vlasti su bespomoćni ako nemaju podršku političkih partija, pa se kao takvi ne mogu održati na vlasti do kraja mandata, niti se na slijedećim općim izborima mogu pojaviti kao ozbiljni aspiranti na iste

ili veće funkcije. Drugim riječima, ukoliko politički funkcioneri izgube podršku svojih političkih partija, tada oni zapravo gube vlast. Zato se za političke funkcionere može kazati da su nosioci vlasti, ali su istovremeno i zatočenici svojih političkih partija.

Cijeneći navedeno, neprijeporno se nameće potreba za svim oblicima odgovornosti političkih funkcionera izvršne i upravne vlasti.

4. KRIVIČNA I GRAĐANSKA ODGOVORNOST POLITIČKIH FUNKCIONERA

Uz uvažavanje prekršajne i disciplinske odgovornosti, kao preostala dva oblika pravne odgovornosti, ovom prilikom ćemo ipak ukazati samo na krivičnu i građansku odgovornost političkih funkcionera. To ćemo učiniti samo zbog toga što je stepen društvene opasnosti kojim se ugrožava javni interes jedne društven-političke zajednice veći i sa težim posljedicama kod ove dvije vrste pravne odgovornost, u odnosu na prekršajnu i disciplinsku odgovornost, pledirajući i za primjenu ove dvije potonje vrste pravne odgovornosti.

4.1. Krivična odgovornost političkih funkcionera

Institut krivične odgovornosti ministara nastao je još u srednjevjekovnoj Engleskoj.⁴ Danas se postavlja kao najčešće i osnovno pitanje: za šta ministri odgovaraju? Mogli bi kazati da su krivična djela koja mogu da učine ministri trojaka.

Prvo, vršeći svoju funkciju, oni mogu da povrjeđuju ustave i zakone, nanoseći na taj način štetu državi - društvu, odnosno njenim političko-teritorijalnim jedinicama.

4 Institut krivične odgovornosti se javio u obliku impeachment-a, kao optužbe Doma komuna po kojoj je Dom lordova sudio ministru protiv kojeg je impeachment pokrenut. Ovaj institut je bio jedno od najsnažnijih sredstava borbe Doma komuna protiv krune i njenih ministara. Kao i kod drugih instituta engleskog prava, i ovaj institut nije reguliran pravnim propisima, već je izgrađen na osnovu niza precedenata. Posljednja osuda po impeachment-u desila se 1805. godine, a od tada Dom komuna ima efikasnije sredstvo za uklanjanje ministara, jer od tada ministri za svoj rad odgovaraju Domu komuna, te ih isti može, bez učešća Doma lordova, kad zaželi ukloniti s vlasti. Valja napomenuti da institut impeachment-a nije ukinut, ali se u praksi ne primjenjuje. Ovaj institut krivične odgovornosti ministara, preuzet je u većini ostalih zemalja.

Drugo, vršeći svoje funkcije, ministri mogu da povrijede i prava građana, kao pojedinaca, i drugih subjekata.

Treće, kao i svi ostali građani, i ministri mogu neovisno od svoje funkcije da učine bilo koje krivično djelo, kao građani.

Visoki politički funkcioneri koje neposredno imenuju vlade, kao političko-izvršni organi, odnosno na čija imenovanja vlade daju saglasnost, a pri tome ovi visoki politički funkcioneri nisu članovi vlada, načelno podliježu krivičnoj odgovornosti, kao i svi drugi građani, za sve svoje postupke koji su kažnjivi odgovarajućim krivičnim zakonodavstvom. Cijeneći činjenicu da su ovi visoki politički funkcioneri, koji nisu članovi vlade, u veoma značajnoj mjeri upodobljeni ministrima, jer se nalaze kao rukovodioci određenih resora, ili makar službi i odjeljenja za čiji rad snose osobnu odgovornost, na njih se u najznačajnijoj mjeri može primjeniti sve ono što vrijedi i za ministre po pitanju njihove krivične odgovornosti.

4.2. Građanska (imovinska) odgovornost političkih funkcionera

Imovinsku (građansku) odgovornost snosi svako ko drugome nanese štetu, a koja se sastoji u obavezi naknade prouzrokovane štete. Šteta može biti različita, kao što je: imovinska (materijalna) i neimovinska (moralna) šteta, ili neposredna i posredna šteta, zatim konkretna i apstraktna šteta i slično. Za ovu priliku, nama nije bitno od čega se imovinska odgovornost sastoji, već je cilj ukazati na specifičnosti imovinske odgovornosti političkih funkcionera, u odnosu na imovinsku odgovornost građana i službenika. Inače, pitanje imovinske odgovornosti je jedno od osnovnih pitanja koje se postavlja u oblasti obligacionog prava, uključujući i savremene vidove odgovornosti koji prate ukupni društveni razvoj u višepartijskim političkim sistemima.

Mi ćemo ovom prilikom posebno ukazati na pitanje građanske ili imovinske odgovornosti političkih funkcionera u užem smislu (ministra), ne minimizirajući pri tome ni političku odgovornost funkcionera u širem smislu riječi, a one predstavljaju odgovornost za štetu koju oni nanesu drugima vršeći svoje političke funkcije. Politički funkcioneri štetu mogu da učine građanima i političko-teritorijalnim jedinicama. Šteta može nastati počinjenjem krivičnog djela od strane političkih funkcionera, a može biti nanesena i neovisno od krivičnog djela.

Politička odgovornost funkcionera se, po pravilu, vezuje za nosioce najviših političkih funkcija, a to su ministri kao rukovodioci osnovnog organa uprave za vršenje upravnih poslova u jednoj ili više upravnih grana. Također, specifična je i krivična odgovornost ovih istih političkih funkcionera u odnosu na ostale političke funkcionere, službenike i građane, jer se samo za ministre, s obzirom na njihovu funkciju, vezuju posebna krivična djela. Za razliku od političke i krivične odgovornosti, na ministre se primjenjuju opća pravila o građanskoj odgovornosti, isto kao i kod ostalih političkih funkcionera, službenika i građana. Razumije se, mora se voditi računa o prirodi njihovog položaja, odnosno ovlaštenjima kojima raspolažu. Prema tome, ukoliko ministar pričini štetu političko-teritorijalnoj jedinici, odnosno nanese bilo koju drugu štetu, ministar odgovara kao i svaki službenik u javnoj upravi, neovisno od toga što ministri mogu lakše doći u situaciju da nanesu štetu političko-teritorijalnoj jedinici nego drugi politički funkcioneri i službenici i neovisno od toga što ta šteta može biti znatno veća. Na ovaj način se njihova odgovornost, u skladu sa njihovim ovlaštenjima, dodatno zaoštava, što je poželjno. Pored ovih potonjih specifičnosti, odgovornost ministara i dalje ostaje građanska odgovornost.

Građanska odgovornost političkih funkcionera u širem smislu riječi, a tiče se njihove obaveze da nadoknade pričinjenu štetu, u osnovi je ista kao i građanska odgovornost koju snose službenici. Drugim riječima, oni odgovaraju za svoj nezakonit rad, uključujući i krajnju nepažnju, kojima nanose štetu drugima. Prema tome, pitanje je samo da li će biti neposredno odgovorni po tužbi oštećenog lica (fizičkog ili pravnog) ili posredno, po osnovu regresnog zahtjeva političko-teritorijalne jedinice koja je već naknadila štetu oštećenom.

5. OBLICI PRAVNE ODGOVORNOSTI JAVNIH SLUŽBENIKA

Što se tiče javnih službenika, oni ne snose političku odgovornost, niti se mogu smatrati političkim funkcionerima u užem, a ni u i širem smislu.

Javni službenici mogu da snose: krivičnu, građansku, prekršajnu i disciplinsku, ali ne i pravnu političku odgovornost. Važno je napomenuti da svi oblici pomenutih pravnih odgovornosti jedni druge ne isključuju.

Profesionalni službenici se u javnu službu primaju, u njoj napreduju, a u pojedinim slučajevima bi trebali biti i odstranjivani, odnosno otpušteni iz službe. Uslovi i kriteriji za primanje i otpuštanje službenika treba da budu utvrđeni na objektivni način, jer samo u tom slučaju sistem javne službe obezbjeđuje odgovarajuću stabilnost službeničkog kadra.

Ako to nije slučaj, onda i to doprinosi disfunkcionalnosti uprave. Istina, disfunkcionalnu upravu najčešće imamo u slučaju kada se prethodni organi uprave ne gase, pri tome se osnivaju novi, zadržavaju uposleni iz organa koji se gase, a istovremeno primaju i novi uposleni za organe koji se osnivaju. Na ovaj način se, uz disfunkcionalnost uprave, neposredno stvara i sinekura kadar (kadar koji ne posjeduje stručnost, ali je politički podoban i poslušan i osnovna mu je funkcija da bude izborna baza političkih partija koje se učestvovala u situiranju ovakvog kadra).

U situacijama kada se ovo dešava, to bi moralo da bude predmetom pravne političke odgovornosti izabраниh i postavljenih političkih funkcionera.

S obzirom da se u Bosni i Hercegovini nerijetko primjenjuje sistem pljačke (spoil system), onda se nažalost prilikom promjena političkih partija ili koalicija političkih partija na vlasti, mijenja i izvjestan, a rekli bi veoma značajan broj javnih službenika, što je za javnu upravu stvarni i pravni nonsens. Naime, neophodno je naglasiti da se promjena javnih službenika ne čini zbog njihove političke odgovornosti, već je to jednostavno potreba novih nosilaca političke i institucionalne vlasti da u javnim službama, a napose u njihovim vrhovima, budu "njihovi" ljudi koje oni, zbog učešća u „pljački“, obilato nagrađuju na različite načine. Ukoliko se u ovom slučaju ne budu primjenjivali svi oblici pravne odgovornosti prema političkim funkcionerima koji ovo rade ili tolerišu, onda je upitna i budućnost ove zemlje.

Krajnje je vrijeme da angažman ovakvih političkih funkcionera u Bosni i Hercegovini prestane i da pravno politički, uz ostale oblike pravne odgovornosti, ovakvi politički funkcioneri budu konačno i procesuirani. U protivnom, daljnji egzodus njenih građana još će se i dodatno intenzivirati, što je nedopustivo. Zato je pravo i obaveza njenih građana da pristupe kontroli rada nosilaca javnih-političkih funkcija, odnosno da se počne primjenjivati pravna politička odgovornost političkih funkcionera, a posljedično i ostali oblici pravne odgovornosti.

Smatramo da radni odnosi državnih službenika predstavljaju poseban - službenički odnos, danas nerijetko reguliran zasebnim pravnim normama svrstanim u službeničko pravo, kao zasebnu granu prava.

Savremeni pravni sistemi zahtijevaju neprotivječnu i dosljednu službeničku organizaciju utemeljenu doktrinarnim načelima, naučno obrađenu na empirijskim spoznajama, te planski i metodično uređenu.

S obzirom da različiti nivoi vlasti u Bosni i Hercegovini nisu pristupili rješavanju radnih odnosa zaposlenih i postavljenih kadrova na navedeni način, a u skladu sa odredbama o državnim službenicima, to je dovelo do nekoherentnog, pravno nesigurnog i nedosljednog službeničkog sistema sa različitim statusom državnih službenika, mada poslove iste prirode obavljaju u istoj državi.

Nažalost, s obzirom da vlasti u Bosni i Hercegovini ne čine dovoljno ili pak ništa po pitanju izjednačavanja statusa državnih službenika u cijeloj zemlji, to se i dalje dodatno produbljuju razlike i nedosljednosti, što službenički sistem u Bosni i Hercegovini čini potpuno i petrificirano fragmentiranim, primarno etniciranim, te politiziranim, ideologiziranim i partiziranim.

Na tragu izrečenog, a s ciljem otpočinjanja stvaranja službeničkog sistema u cijeloj državi, svim građanima Bosne i Hercegovine treba permanentno i argumentirano ukazivati na potrebu življenja naše državnosti od strane svih njenih građana, jer državnost mogu živjeti samo njeni građani. Ako bude tako, onda nijedan građanin ne može imati prednost nad drugim građaninom, neovisno od toga kojoj on nacionalnoj etniji pripada. Odnosno preme riječima Kržalića (2017) „potrebno je okrenuti se zajedničkim akcijama koje bi podrazumijevale koordinirano djelovanje svih nivoa vlasti, odnosno svih resursa – ljudskih, naučni, finansijski i materijalni, kako bi se ostvarili konkretni ciljevi koje su odredile vlade“ (str.70).

Funkcionalan službenički sistem, odnosno prosperitet društvene zajednice u cijelosti, mogu graditi samo stručni, politički neutralni i nepristrasni službenici, koji su kao njeni građani-državljeni ujedno i predstavnici nacionalnih etnija kojima porijeklom, odnosno shvatanjem pripadaju. Prema tome, ukoliko svi građani primarno i istinski budu njeni državljani, a samo građani mogu biti državljani, onda ta zajednica može biti dodatno i kulturno obogaćena i kroz višestruku etnonacionalnu pripadnost njenih članova, što je onda čini još više utilitarno poželjnijom.

Holistički pristup pri rješavanju složenih i kompleksnih društvenih pitanja rijetko daje eksplicitne odgovore, što uključuje i rješavanje etnonacionalnih pitanja. Kao što se složena društvena pitanja ne mogu rješavati bez primjene pojedinačnih višestrukih znanja u njihovoj ukupnosti (multidisciplinarno), tako se ni pitanja multinacionalnih društvenih zajednica, kao što je bosanskohercegovačka, ne mogu rješavati na utilitaran i pragmatičan način dok se ne riješe pojedinačna prava, obaveze i pravni interesi svih njenih državljana - građana. Zadovoljni građani, kao državljanjani, pretpostavka su za zadovoljavanje općeg ili zajedničkog interesa u jednoj društvenoj zajednici.

Zadovoljni pojedinci neposredno i utilitarno, kao rezilijentne osobe, uvećavaju zadovoljstvo nacionalnih etnija čiji su pripadnici, a zadovoljne nacionalne etnije su u svojoj kulturnoj ukupnosti garancija prosperiteta društvene zajednice u cijelosti, kao zajednice građana, bez konsocijativizma (Purišević, 2021, str. 110-111).

Smatramo sasvim opravdanim izdvojiti posebne pravne norme koje se tiču službeničkih odnosa, a to su pravne norme službeničkog prava, te službenički radni odnos tretirati posebnim pravom (Dedić & Purišević, 2016).

Izgradnja koherentnog, profesionalnog i dosljednog službeničkog sistema u jednoj zemlji iznimno je bitan zadatak svih, a posebno izvršne i upravne vlasti. Bez tog sistema nema ni zadovoljavajućeg ostvarivanja pojedinačnih prava građana, a niti zadovoljavanja općeg ili zajedničkog interesa društvene zajednice u cijelosti.

6. ZAKLJUČAK

Završnu opservaciju započinjemo konstatacijom da u Bosni i Hercegovini, na svim njenim političko-teritorijalnim nivoima vlasti, pravna politička odgovornost de facto ne funkcioniše i ne primjenjuje se, te je kao takva prekrila i time po pravilu isključila sve druge oblike pravne odgovornosti političkih funkcionera (krivičnu, građansku, prekršajnu i disciplinsku).

Pravna politička odgovornost političkih funkcionera je posljedica povrede pravne norme/i. Te pravne norme političkim funkcionerima eksplicitno nalažu izvršavanje njihovih poslova na određeni način i po određenom postupku.

U svim oblicima pravne odgovornosti, posebnu pažnju i tretiranje zaslužuju politički funkcioneri u užem smislu. Njihovu odgovornost treba posmatrati kao funkcionalnu odgovornost za rezultate rada na određenoj dužnosti, ali i kao odgovornost za destruktivni uticaj koji ima politički funkcioner.

Također, za nauku o upravljanju je posebno interesantna i bitna organizaciona odgovornost. Ova odgovornost se tiče organizacije sistema vlasti. U ovoj organizaciji je od posebne važnosti rukovođenje koje obuhvata odgovornost za rad organa vlasti na čijem čelu se nalazi politički funkcioner. Odgovornost političkog funkcionera se tiče procesa planiranja, usmjeravanja, koordiniranja i kontrole rezultata rada organa u cijelosti.

Isto tako, odgovornost političkog funkcionera se odnosi i na rad svih drugih kadrova u organima vlasti kojim rukovode, a što je posljedica njihove obaveze da obezbijede učinkovit rad organa u cijelosti.

Iako su vlade, kao političko-izvršni organi, kolegijalno ili kolektivno organizirani, odgovornost njenih članova je primarno individualna, a samo iznimno solidarna. Organi uprave su danas isključivo organizirani na monokratskom ili inokosnom principu, te je i odgovornost njihovih rukovodilaca i službenika individualna. Politički funkcioneri i službenici su personifikacija sistema vlasti. Sistemom vlasti mogu rukovoditi, te obavljati njihovu osnovnu djelatnost, samo stručne ličnosti kao stvarni autoriteti, zbog čega su nam potrebni najsposobniji i najsavjesniji kadrovi. Samo marljivi, kreativni, proaktivni i sposobni kadrovi mogu smanjiti postojeći veliki raskorak između normativnog i stvarnog.

Vlade kao kolegijalni ili kolektivni organi vlasti ne mogu biti osnov i paravan za izigravanje svih pravnih oblika odgovornosti, kolegijalni organi bi morali biti odgovorni ne samo za svoje odluke, već i za postupak, odnosno proces njihovog donošenja. Ne samo kolegijalni, već i monokratsko organizirani organi vlasti nisu samo odgovorni za donošenje svojih odluka, već bi trebali odgovarati i za njihovo eventualno neizvršenje. Zato, za svaki oblik pravne odgovornosti moraju postojati određene realne i objektivizirane sankcije kojima se omogućava potpuna odgovornost. Kao i kod bilo kojih drugih lica, sankcije političkih funkcionera i službenika treba da budu realne i društveno prihvatljive, te dovoljno vaspitne i popravne, kako za pojedinca, tako i za užu i širu društvenu zajednicu.

Pitanje odgovornosti političkih funkcionera i službenika ne može se vršiti ukoliko ne postoji odgovarajuća politička odgovornost javnosti. Tu su zapravo dvije strane jedne političke pojave. Odgovornosti političkog funkcionera i službenika može postojati samo ako postoji politička odgovornost javnog mnijenja. U protivnom, to neizostavno sa sobom donosi neodgovornost političkih funkcionera i službenika. Dakle, ako se ne promijeni postojeći kurs političke odgovornosti javnog mnijenja u Bosni i Hercegovini, nećemo moći imati adekvatna i učinkovita institucionalna rješenja, pa čak i uz izdašnije finansijske i druge materijalne pretpostavke. Za ostvarenje ovog cilja, odnosno za oživotvorenje sistemskih rješenja koja se svakodnevno zagovaraju, uz neisostavnu stvarnu stručnost kadrova i njihovo kontinuirano obrazovanje i savremenu tehnologiju, nužno je još vrijeme, stručan rad, te politička i građanska-ljudska socijalizacija.

Izvršna i upravna vlast su najneposredniji i nakonkretniji garant prosperiteta i razvoja jednog društva. Zato na čelu ovih organa moraju biti odgovorni i stručni pojedinci. Sistem takvih kadrova je nezamisliv na principima dvostrukog morala, a što je sada nerijetka pojava u našoj zemlji. Naime, neshvatljivo je da svakodnevno govorimo o odgovornosti političkih funkcionera i službenika, a da se ti isti kadrovi koji se tobože pozivaju na odgovornosti, zapravo neodgovorno ponašaju. Ovakvo njihovo ponašanje je neposredni uzročnik općeg društvenog nereda i nedostatka discipline, a čemu je neposredni uzročnik neodgovarajuća kadrovska politika. U Bosni i Hercegovini bi odgovarajuća kadrovska politika trebala prioritetno razvijati svijest o političkoj kulturi, a posebno u pravcu da se politička funkcija može časno napustiti, pa i onda kada je u njenom vršenju bilo grešaka, jer je to svojstveno ljudskoj, a time i političkoj djelatnosti.

Nažalost, kultura dijaloga i konstruktivnog raspravljanja nama očigledno nedostaje. O tome, između ostalog, svakodnevno govori svađa-lacko raspoloženje, obezvrjeđivanje i omalovažavanje drugog, te grube i neprincipijelne diskvalifikacije drugog. Naši politički funkcioneri moraju shvatiti da je izgradnja kulture dijaloga zapravo dio političke kulture, a to je jedan od najbitnijih uslova za političko i drugo odlučivanje. S ovim u vezi, objektivizirane činjenice moraju imati odlučujuću specifičnu težinu, kako bi argumente prihvatili na osnovu činjeničnog supstrata i kritičnosti, a ne, kao što je to sada slučaj u našoj zemlji, imajući u vidu samo činjenicu ko zastupa koje ideje.

Da zaključimo, politička odgovornost bi morala biti posljedica datih većih ili manjih ovlaštenja za vršenje političkih funkcija kojima funkcioneri samostalno raspolažu. Ta ovlaštenja mu posredno ili neposredno daje onaj koji je na te funkcije izabrao ili postavio političkog funkcionera. Međutim, to nipošto ne bi smjelo značiti da se davalac ovlaštenja momentom izbora ili postavljenja političkog funkcionera odrekao svog prava da kontroliše njihov rad i da ih u slučaju potrebe pozove na odgovornost. Kad je u pitanju ova kontrola i odgovornost političkih funkcionera u Bosni i Hercegovini, problem predstavlja činjenica da nerijetko politička odgovornost prekrije cijeli prostor ostalih oblika pravne odgovornosti, te na taj način praktično isključuje krivičnu, građansku, prekršajnu i disciplinsku odgovornost.

Iako ovakva postupanja političkih funkcionera omogućavaju klasične oblike zloupotrebe vlasti, koji bi za sobom morali da povlače sve oblike pravne odgovornosti, to se u Bosni i Hercegovini ne dešava jer je politička odgovornost prekrila sve druge oblike pravne odgovornosti, te ih na taj način praktično isključila iz primjene. Dodatno zabrinjava spoznaja da je politička odgovornost funkcionera u našoj zemlji de facto vanpravna, pa zbog toga i nije regulisana pravnim normama. To praktično znači da je politička odgovornost funkcionera u Bosni i Hercegovini u potpunosti izvan sfere prava, što je nonsens.

Slijedom iznesenog, u našoj bi se zemlji, de lege lata i de lege ferenda, pravna politička odgovornost koja je rezervirana za političke funkcionere morala početi odmah prakticirati, a zajedno s njom i svi ostali oblici pravne odgovornosti, kako za političke funkcionere, tako i za profesionalni službenički kadar.

7. LITERATURA:

1. Dedić, S., Purišević, F. (2016). *Opće službeničko pravo*. Sarajevo: P NIO Službenički list Bosne i Hercegovine.
2. Jovičić, M. (1968). *Odgovornost nosilaca javnih funkcija*. Beograd: Institut za uporedno pravo Beograd.
3. Kržalić, A. (2017). *Vanjska i sigurnosna politika Europske Unije*. Sarajevo: Udruženje Nova sigurnosna inicijativa.
4. Popović, S., Marković, B., Hrnjez, R., Kuzmanović, R. (1984). *Osnovi nauke o upravljanju*. Beograd: IRO Svetozar Marković.
5. Purišević, F. (2021). *Opće upravno pravo, TOM DRUGI, Teritorijalna organizacija uprave i radni/službenički odnosi kadrova u upravi u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu.
6. Purišević, F. (2021). *Opće upravno pravo, TOM PRVI, Pojmovno određanje uprave i nosioci upravne funkcije*. Sarajevo: Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu.
7. Purišević, F., Kržalić, A., Selimić M. (2020). *O nosiocima upravne funkcije i njenim obilježjima (sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu)*, Časopis za društvene i tehničke studije, broj: 2/2020, Visoka škola CEPS-Centar za poslovne studije, 2020;
8. Purišević, F., Kržalić, A., Selimić M. (2021). *Specifičnosti organizacije upravne, odnosno izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini*, Časopis za društvene i tehničke studije, broj: 1/2021.
9. Purišević, F., Omanović, S., Kržalić, A., Selimić M. (2021).: *Evolutivne tendencije razvoja uprave i njenog menadžmenta, s posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*. Pravne teme. Časopis departmana za pravne nauke Univerziteta u Novom Pazaru. Godina 9, broj 18., 1-17. Novi Pazar, 2021.

ŽENE I PISMENOST

PRAVNI I FENOMENOLOŠKI ASPEKTI MEDIJSKE PISMENOSTI ŽENA TREĆE DOBI U BOSNI I HERCEGOVINI

PREGLEDNI NAUČNI RAD

UDK 316.77:659.443/446-055.2

DOI 10.7251/DEFSR2353059Z

COBISS.RS-ID 138678785

Doc. dr Dijana Zrnić¹

Sažetak: U ovom radu autorka se prvenstveno bavi promišljanjem uloge i odgovornosti medija u predstavljanju žena treće dobi (starijih od 65 godina). Ne manje važno je i pitanje njihove medijske pismenosti u smislu aktivnog ili pasivnog učešća u kreiranju medijskog sadržaja, kao i pravilnog razumijevanja i objektivnog prihvatanja medijske poruke. U cilju realnog i sveobuhvatnog sagledavanja kompleksnog odnosa medija i starije ženske populacije te njihovog položaja u bosanskohercegovačkom medijskom prostoru, autorka polazi od utvrđivanja opšte fenomenološke pozicije žene treće dobi kroz analitički osvrt na teorijske postavke i znanja domaćih i stranih autora koji su se iscrpno bavili ovom starosnom populacijom kao medijskim subjektom. Pravilno razumijevanje statusa bosanskohercegovačke žene treće dobi u vremenu novih medija, nalaže da se konceptualno i pojmovno redefiniše termin medijske pismenosti u kontekstu medijske politike u Bosni i Hercegovini. Konačno, potrebno je ukazati i na (ne)postojanje posebnog pravnog okvira kada je u pitanju medijska pismenost i prisustvo bosanskohercegovačke žene treće dobi u medijima. Autorka, na kraju, zaključuje da su žene treće dobi u bosanskohercegovačkom društvu bitno podzastupljene u medijskom prostoru, a razlog tome su nizak stepen medijske aktivnosti i pismenosti, pasivan/inertan odnos date populacije prema medijima i produkciji medijskog sadržaja, ali i njihovo svjesno medijsko zanemarivanje od strane društva u kojem žive. Evidentno je i odsustvo posebnog pravnog okvira kojim bi se bliže uredili odnosi medija i ove starosne populacije u Bosni i Hercegovini, kao i ukazivanje na potrebu veće angažovanosti svih društvenih aktera u oblasti unapređenja medijske pismenosti.

¹ Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, Banja Luka

Ključne riječi: žena treće dobi, medijska pismenost, novi mediji, pravo na slobodu izražavanja, medijska politika, medijska regulacija

1. UVOD

Još od druge polovine XX vijeka, mediji su postali nezaobilazni dio sadašnjice. Njihova je uloga višestruka, od posredovanja informacijama, znanjem, socijalizacije mladih ljudi i njihove samoprocjene, pa sve do stvaranja ličnih i kolektivnih identiteta (Vrhovski-Peran, 2022). Istraživanja pokazuju da postoji veliko povjerenje opšte populacije u medije pa se i mišljenja o životu, nacionalnom identitetu, ideologijama, vjerskim zajednicama, te rodnim ulogama prvenstveno kreiraju na osnovu medijskog sadržaja. Kroz medije se gradi lični identitet, ali i globalna kultura, i zato nije nevažno kako to mediji prikazuju.

Posebno je naglašena iskrivljena stereotipna slika žene u medijskom prostoru koja govori ženi kako se treba ponašati kao majka, supruga, zaposlena žena, žena na vodećoj poziciji i kako se društvo treba odnositi prema njoj, što uveliko ograničava ženu u slobodi izbora vlastitog modela ponašanja. (McQuail, 2010: 438). U medijima se često govori o ženi kao o slabijem polu, dok se nasilje i grubost prema ženi predstavlja kao nešto normalno i opravdano, što bitno utiče na stavove mladih u pogledu odnosa prema ženi. Rodna hegemonija i iskrivljena stereotipija naročito su prisutni kod medijskog predstavljanja žena treće dobi. U savremenom društvu koje se više ne plaši starenja (Featherstone, 1995: 123) i kojem se kroz medije nameće „mit o ljepoti i vječnoj mladosti“, starija ženska populacija trpi višestruku diskriminaciju. One su prvenstveno predstavljene kao „drugost“, potom kao „nevidljive“ i, konačno, kao „sinonim“ za bolest, usamljenost, bezvrijednost, ranjivost, nezadovoljstvo i oronulost (Hant, 2007: 1). Kako bi zauzele realnu poziciju u društvenom i medijskom prostoru, žene treće dobi moraju naučiti da kritički vrednuju postojeći medijski sadržaj, ali i da ga stvaraju. Drugim riječima, moraju se uključiti u proces medijskog opismenjavanja, što podrazumijeva, “sposobnost pristupa, analize, vrednovanja i odašiljanja poruka posredstvom medija” (Aufderheide, 1993: 9).

Iskrivljena shvatanja socio-medijske uloge starije ženske populacije odlikuju i bosanskohercegovačko društvo, u kojem dominira patrijarhalni

odnos prema ženi uopšte. Da bismo bolje razumjeli razloge dekadentnog prikaza žene treće dobi u bosanskohercegovačkom medijskom prostoru, njenu podzastupljenost u medijskom sadržaju te koliko to može da naruši njenu već poljuljanu poziciju u androcentričnom društvu, potrebno je prvo dekonstruisati paradigme „ageizma“ „drugosti“, „nevidljivosti“ i „sinonimnosti“ koji se usko vezuju za ovu starosnu i polnu kategoriju. Nakon fenomenološkog promišljanja žene treće dobi kao medijskog subjekta, potrebno ju je staviti u kontekst savremenog poimanja fenomena medijske pismenosti, a potom i u regulatorni kontekst koji postavlja granice prisutnosti žene treće dobi u medijima.

2. FENOMENOLOŠKA OBILJEŽJA ŽENE TREĆE DOBI KAO MEDIJSKOG SUBJEKTA/OBJEKTA

U današnje vreme, kada se oseća slabljenje uticaja obrazovnih institucija i drugih organa vlasti, mediji zauzimaju ova mesta i utiču na obrazovne procese i zauzimaju značajno mesto u procesu izgradnje ličnog identiteta. Tako se pod uticajem medija, kao izvora informacija i znanja, stvaraju fenomenološke odlike žene trećeg doba kao medijskog subjekta/objekta. Identitetske karakteristike su uglavnom negativno pozicionirane i obuhvataju starosnu diskriminaciju žena (ageizam), žene trećeg doba kao drugost, nevidljivost žena trećeg doba i godine kao sinonim za žene trećeg doba.

3. DOBNA DISKRIMINACIJA ŽENE (AGEIZAM)

Svako stavljanje u nepovoljniji položaj bilo koga, na osnovu rase ili etničke pripadnosti, pola, jezika, vjere, nacionalnog ili socijalnog porijekla, obrazovanja, rođenja, zdravstvenog stanja, invaliditeta i sl., predstavlja diskriminaciju (Ustav Bosne i Hercegovine, član II, stav 4.). Kada govorimo o diskriminaciji na osnovu dobi ili ageizmu mislimo na proces sistemske stereotipizacije i diskriminacije starijih ljudi, koja je isključivo dobno, a ne moralno, ideološki ili politički motivisana (Butler 1975: 12). Dobna diskriminacija je posljedica reakcije okoline na smrt kao prirodni fenomen koji se vezuje za starenje (Friend 2017), zatim na vlastiti osjećaj ugroženosti, ali i reakcije na frustracije i stresove kojih je sve više u svakodnevnom životu mlađih ili radno aktivnih osoba (Rusac, Štambuk

i Verić 2013: 96). Termin „ageizam“ pripisuje se Robertu Butleru (*Robert Butler*), američkom ljekaru i autoru više naučnih radova, koji razmatraju problem dobno zasnovane diskriminacije, te uzrocima stvaranja dobnih stereotipa na institucionalnom nivou. Za razliku od rasizma i seksizma, ageizam je uperen protiv grupacije koja gravitira između pozicije „centra“ i „drugosti“. Mladi su posebno uplašeni idejom starenja, što neumitno vodi ka stvaranju dobnih stereotipa, u čemu ključnu ulogu imaju mediji, koji indirektno kod mladih formiraju stavove o starijoj populaciji (Hant 2007: 2).

Prema rezultatima američkih istraživanja, samo u 2016. godini, američke građanke starije životne dobi potrošile su više od 16 milijardi dolara na estetsku hirurgiju kako bi pomirile jaz između unutrašnje vitalnosti i vanjskog propadanja (Friend 2017). Na to ih je, prvenstveno, podstaklo američko društvo, koje s prezirom gleda na ovu kategoriju stanovništva smatrajući je „teretom“ i „viškom“ koje troši vitalne resurse, a pri tome nisu produktivni dio društva. Ipak, prema tvrdnjama Norta i Fiskea, zapadna društva se bolje ophode prema ženama treće dobi nego istočna, a razlog tome nije ni kapitalizam ni mentalitet već nagli porast broja žena starije životne dobi u bivšim socijalističkim društvima, kao i društvima u tranziciji (North, Fiske 2015: 993). Ovakva, svojevrsna, dobna diskriminacija čini da mlađe generacije doživljavaju starije kao drugačije, u tolikoj mjeri da ih prestaju posmatrati kao ljudska bića (Butler, 1975: 12), za što treba kriviti nedostatak vaspitnog usmjeravanja mladih u pravcu prihvatanja starenja kao prirodne lične budućnosti. Iskrivljena slika žena starije životne dobi, koju mediji šalju, postaje nova normalnost na osnovu koje se grade stavovi o beskorisnosti ove društvene grupacije. Takođe, istraživanja koja je proveo američki portal *GraphJoy* pokazuju da u filmskoj industriji starenje bitno utiče na (ne)angažovanje renomiranih glumica, kao i na kvalitet ponuđenih uloga, a sve u korist mlađih i seksualno atraktivnijih filmskih debitantkinja, što dodatno podstiče širenje seksističkih paradigmi na filmskom platnu (*GraphJoy*, 2015). Čini se da sve dok se ne pronade rješenje za „prolaznost života“, žene starije životne dobi biće predstavljane kao senilne, krute u mišljenju i ponašanju, te moralno ograničene (Butler, 1975: 12).

4. ŽENA TREĆE DOBI KAO DRUGOST

Još je 40-tih godina XX vijeka, francuska feministička filozofkinja Simon de Bovoar (*Simone de Beauvoir*) u polemičkoj monografiji „Dru- gi pol“ ukazivala na problematičnu identifikaciju žene kao „drugosti“. Pod „drugošću“ ona je podrazumijevala decentralizovanu poziciju žene čiji se identitet mogao odrediti samo u odnosu na muškarca kao mjere čovječno- sti (De Beauvoir 1977). Po istom principu vršena je i standardizacija žen- skosti, pri čemu je mladost smatrana glavnim parametrom. Starenje je ženu udaljavalo od esencijalnog principa ženskosti, stavljajući je u poziciju „dru- ge“, odnosno „drugačije“. Žena u menopauzi više nije bila predmet „muš- kog pogleda“, pa samim tim ni žena, zbog čega je ona primorana usmjeriti svoje djelovanje ka obnovi statusa „mlade žene“, što nas navodi na zaključak da kako mladost tako i starost podjednako učestvuju u stvaranju socijalnog konstrukta, ali se starost određuje kao nešto negativno. Simon de Bovoar, sa žaljenjem, konstatuje da „drugost“ isključuje ženu treće dobi iz koncepta čovječnosti. S vremenom, ona postaje žrtva društvene ekskluzije „drugih“ i „drugačijih“, jer „ukoliko starija žena pokaže da posjeduje strast, osjećanja i želje kao i mlađe osobe, društvo će je prezreti.“ (de Beauvoir, 2009: 10).

Beti Fridan (*Betty Friedan*) takođe ukazuje na iskrivljene medijske slike osoba treće dobi. U knjizi „Fontana starosti“ Fridan dijeli zabrinutost američkog gerontologa Verna Bengstona (*Vern Bengston*) u pogledu pri- kazivanja treće dobi kao društvenog problema, a ne kao kreatora rješenja. Starije osobe su okupirane nastojanjima da održe iluziju mladosti, koje im društvo nameće kroz stereotip starenja kao propadanja, umjesto da na starenje gledaju kao na trijumfalni dokaz življenja (Friedan, 1993: 63).

Za Suzan Zontag (*Susan Sontag*) žene treće dobi se susreću sa dvo- strukim standardima starenja, jer za razliku od muškaraca, one čitavog života teže ka ostvarenju adolescentnog ideala žene, koji je usko pove- zan sa fizičkim izgledom (Sontag 1997: 19). Do istog zaključka dolazi i Frue (*Frueh*) ističući da je „starija žena dvostruko drugačija, dvostruko degradirana, dvostruko povrijeđena vanjskim identitetom; ona je žensko, vizuelno drugačija od muškarca, ona je starija, i, uprkos, kozmetičkim zahvatima, drugačija od mlađe žene“ (Frueh 1997: 202). Starije žene često internalizuju samoprezir koji se promoviše kroz ageistički stereotip i ula- žu veliki napor da se odvoje od prezrene „starosti“. Naime, milioni žena

su uvjereni da ako se dovoljno potrude i dovoljno kupuju neće biti „odbačene“. „Prihvatanje godina postaje stanje svijesti, mjera samovrijednosti, izbor. Onog trenutka kada pokažemo „mladalački ukus“ u biranju odjeće, kozmetike, aktivnosti, prijatelja i partnera, to znači da smo prihvaćene“ (Wray, 2003: 510). Sve dok su starije žene prihvaćene, one vjeruju da i dalje mogu da igraju ulogu koju im je društvo dodijelilo, objekta i majke, iako više nemaju reproduktivnu moć. Zahtjev mladosti koji se stavlja pred stariju ženu ima i svoju moralnu dimenziju, jer status starije žene u društvu uveliko zavisi od njene sposobnosti da se predstavi kao mlada žena. Otuda i stav da „sreća i ispunjenost u kasnijim godinama uveliko zavise od moralne odgovornosti pojedinke da rekonstruiše svoje tijelo, identitet i socijalni život“ (Wray 2003: 515).

U patrijarhalnoj kulturi, osim što su primorane priklanjati se standardima življenja koje im nameće muška populacija, starije žene su u stalnom rivalstvu i sa mlađom ženskom generacijom, jer obje skupine spremno prihvataju „mit o mladosti“, te se suprotstavljaju jedna drugoj. „Starije žene zaziru od mlađih, mlađe od starijih, dok i jednima i drugima dominira mit o ljepoti“ (Wolf 1991: 14).

5. (NE)VIDLJIVE ŽENE TREĆE DOBI

Ideja „nevidljivosti“ podrazumijeva, zapravo, nemogućnost da se bude viđen ili apsolutno prihvatanje stereotipnih shvatanja o sopstvenom identitetu. Muškarci često zaziru od starijih žena zato što više nisu mlade, nisu predmet seksualne želje, a nisu više ni reproduktivne. Socijalne uloge koje se starijim ženama tolerišu jesu uloge majke i bake. Predstaviti stariju ženu kao intelektualno vitalnu, seksualno aktivnu, produktivnog člana društva predstavlja neobičan izuzetak. „U patrijarhatu u kojem dominira mit o mladosti, starenje za ženu znači postajanje nevidljivom, bezobličnom“ (Bolen 2001: ix).

Prema mišljenju Naomi Wulf (*Naomi Wolf*) ženski časopisi ignorišu starije žene, a ako se i nađu na njihovim stranicama to su obično retuširane fotografije žena koje izgledaju 10 do 15 godina mlađe, tako da čitaoci nemaju priliku da saznaju kako stvarno izgleda žena starije životne dobi (Wolf 1991: 82). Ne želeći da ih društvo tretira kao problem, poznate starije žene iz svijeta mode i filma pristale su da poziraju za specijalno izdanje časopisa Vogue (2019), pod nazivom „Godine nisu problem“ (*Age*

is not an issue), ali i da otvoreno govore o predrasudama društva kada su u pitanju starenje i odsustvo starijih žena u medijima.

Tretirati starije žene kao nevidljive znači oduzeti im samopouzdanje, proglasiti ih krhkima, slabima i neprivlačnima. One su manifestacija svega onoga što mlađe žene žele da izbjegnu. Džermejn Grir (*Germaine Greer*) smatra da „sredovječna žena više ne može da udovolji zahtjevima patrijarhalnog društva. Više ne može da igra ulogu poslušne kćerke, seksualnog objekta ili madone. Ukoliko se ne upusti u skup, dugotrajan i potpuno uzaludan poduhvat negiranja starosti, moraće prije ili kasnije da se pomiri s činjenicom da ju je konzumeristička kultura odbacila“ (Greer 1997: 261). Međutim, nevidljivost žena treće dobi nije samo nametnuti konstrukt patrijarhalnog društva, već i rezultat pristanka te iste ženske populacije. Naime, brojna istraživanja pokazuju da je za svoj marginalni status dobrim dijelom kriva i sama žena, koja bira anonimnost, izolaciju, pa i nestajanje, ili prihvatanje stereotipa o ličnom identitetu, umjesto aktivizma, prisutnosti i prihvaćenosti. Na osnovu istraživanja koje je 2019. godine provela srbijanska televizijska kuća KTV, pretpostavlja se da se godišnje 10.000 žena u Srbiji podvrgne plastičnim operacijama ne toliko zbog ličnog zadovoljstva koliko zbog zadovoljavanja stereotipa o ličnom identitetu (KTV 2019.). Medijska promocija kozmetičke hirurgije dodatno utiče na popularizaciju „mita o ljepoti i mladosti“ kod starije ženske populacije, čiji je socijalni status starenjem već uveliko narušen. Kako bi postala vidljiva, žena treće dobi mora sama razbiti mit o vječnoj mladosti, tako što će prekinuti lanac „kupi – konzumiraj - podmladi se“.

6. STAROST KAO ŽENSKI SINONIM

Često starije žene simbolizuju bolest, usamljenost, bezvrijednost, ranjivost, nezadovoljstvo i oronulost. One su u medijima prikazane kao pretjerano brižne ili čangrizave majke koje žive s porodicom ili same (Friedan 1993: 56; Zita 1997: 96). Ukoliko se odluče da život podijele sa starijim partnerom, takva veza se smatra djetinjastom i smiješnom. Istraživanja su pokazala da se na starije osobe u medijima gleda kao na tvrdoglave, ekscentrične, budalaste, zavisne, krhke, ranjive, bezvrijedne, gundave i na teretu društva (Friedan 1993: 49). Sa godinama, ženi se negiraju stečene intelektualne kompetencije i ona prestaje da bude poželjna sagovornica u

medijima ili kreatorka medijske poruke. U najboljem slučaju, dodjeljuje joj se uloga objekta medijske poruke (žrtva, figura ili statistička brojka) ili pretjerano karikirana sekundarna uloga bake, majke ili kućne pomoćnice. Kako konzumerističko društvo nema velike koristi od žena treće dobi zbog njihove minorne kupovne moći, i slabog tržišnog učešća, tako i mediji, koji su prvenstveno u službi konzumerizma, imaju ograničen oglasni prostor za ovu populaciju, a on je, opet, posvećen razvijanju potrošačkih navika ma kako one bile limitirane ponudom (farmaceutski proizvodi, kozmetika, životna osiguranja ili mikrokrediti). Prema Ejmi Merik, novinarki časopisa Forbs, u 2017. godini, manje od 10 % zemalja članica Ujedinjenih Nacija imale su ženu za šefa države (Merrick, 2017). One države koje su poklonile svoje političko povjerenje ženi starije životne dobi najčešće bilježe primjetan rast BDP-a, kao i socio-kulturni prosperitet. Uprkos ovim pozitivnim primjerima, starijim ženama se nerado dodjeljuju rukovodeće pozicije, često se sumnja u njihov stručni sud, što dodatno doprinosi degradaciji pozicije žene treće dobi u javnom prostoru.

7. KONCEPT I POJAM MEDIJSKE PISMENOSTI U BOSNI I HERCEGOVINI

Mediji bitno utiču na način na koji razmišljamo o svijetu, jedni drugima i samima sebi. Medijski sadržaji prenose kumulativne poruke koje oblikuju, kreiraju i učvršćuju stavove, vrijednosti, ponašanja, preokupacije i mitove koji određuju jednu kulturu (Silverblatt, Smith, Miller, Smith and Brown 2014: 5). Ubrzan i dinamičan razvoj informacionih i komunikacijskih tehnologija uticali su na česte promjene medijskog okruženja i navika, što se bitno odrazilo i na tumačenje pojma i koncepta medijske pismenosti. Pod opštim pojmom medijske pismenosti podrazumijevamo “sposobnost pristupa medijima, razumijevanja i kritičke evaluacije različitih aspekata medija i medijskih sadržaja i ostvarivanje komunikacije u raznovrsnim kontekstima” (Evropska komisija, 2007). Iako se tumačenja ovog pojma razlikuju u zavisnosti od konteksta i društva u kojem se koristi, postoji određena usklađenost u njegovom definisanju u dokumentima EU, SE, UNESCO-a, što se manifestuje kroz prisustvo četiri osnovna elementa: pristup, analiza, evaluacija i komunikacija. Međutim, najznačajnija dimenzija medijske pismenosti predstavlja sposobnost kritičkog

razmišljanja u procesu tumačenja medijske poruke. “Čitajući” medijsku poruku, korisnik stavlja na vagu sopstvena poimanja jezika, istorije, demokratije, nacionalnog identiteta, kao i ljepote i istine (Moyers, 1989).

Kako interesovanje za medije raste, tako raste i potreba za unapređivanjem znanja medijskih korisnika, što je opredijelilo UNESCO da se zalaže za uvođenje medijskog obrazovanja u nastavne planove i programe, SE da intenzivno razvija korelaciju između medija i ostvarivanja prava na slobodu izražavanja, a EU da u prvi plan stavi zaštitu medijskih konzumenata. Sa novim tehnološkim dostignućima i novim vidovima komunikacije, medijska pismenost podrazumijeva i određeni nivo informatičke pismenosti. Digitalni mediji oblikuju poruke i informacije na način koji zahtijeva razvoj novih znanja koja takođe čine medijsku pismenost. Kako su mediji postali neizostavni dio svakodnevnog funkcionisanja pojedinca i društva u cjelini, otuda i potreba za permanentnom edukacijom građana u pogledu njihovog bezbjednog pristupa i korišćenja medija. Iako se medijska pismenost još uvijek smatra individualnom vještinom čije usvajanje je volontarističko, ipak postojeće aktivnosti medijske industrije, nevladinih organizacija i nekih regulatornih tijela, najavljuju obaveznost unapređivanja medijske pismenosti.

Sam pojam medijske pismenosti, kao dio medijske politike i cilj medijskog obrazovanja rijetko se susreće u Bosni i Hercegovini (Tajić 2013: 51). Često se pojam pripisuje medijima, a ne pojedincu, a literatura koja se bavi konceptom i stanjem medijske pismenosti, kao i kritičkim pristupom medijima i medijskom sadržaju u bosanskohercegovačkom društvu, veoma je oskudna.²

Prema istraživanjima koja je provela Inicijativa evropskih politika pri Institutu za otvoreno društvo u Sofiji, od 35 zemalja Evrope, Bosna i Hercegovina se nalazi na 32 mjestu po medijskog pismenosti njenih građana (Lessenski 2019: 2). Razlog tome treba tražiti u više faktora, počev od korupcije,

2 Temom medijske pismenosti u Bosni i Hercegovini opširnije su se bavili: Nada Zgrabljic-Rotar (2005), *Medijska pismenost i civilno društvo*, Sarajevo: Medijacentar; Jelenka Vočkić-Avdagić (2006), „Obrazovanje odraslih i mediji“, *Obrazovanje odraslih*, vol. VI, str. 83-94; Ingrid-Franziska Reichmayr (2001), *U prilog medijskom obrazovanju*, <http://www.mediaonline.ba/ba/?ID=115> [posljednji put posjećeno 12.01.2023.]; Lea Tajić (2013), *Medijska pismenost u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Internews; Vuk Vučetić (2020), *Medijska i informacijska pismenost u Bosni i Hercegovini: Aktuelni problemi i preporuke*, Sarajevo: Medijacentar;

nepovjerenja prema naučnicima, novinarima i generalno građana jednih prema drugima, te u odsustvu medijskih sloboda (Lessenski 2019: 9-14). I sami mediji daju veliki doprinos sporosti razvoja medijske i informacijske pismenosti u BiH tako što plasiraju nekvalitetne vijesti sa predominantnom dozom senzacionalizma (Zvijerac, 2019). Vajzović smatra da medijska i informacijska pismenost igraju značajnu ulogu u razvoju demokratskog društva, jer demokratija podrazumijeva informisanog i obrazovanog građanina koji aktivno učestvuje u procesu donošenja odluka, i kao takav je nosilac suvereniteta u savremenom društvu. Bez medijske pismenosti i kritičkog mišljenja, bosanskohercegovački građanin postaje žrtva tehnoloških kompanija koji njegovu pažnju drže na informatičkim uređajima, aplikacijama, te komercijalnom sadržaju (Zvijerac, 2019).

Iako mediji svojim aktivnostima mogu u znatnoj mjeri unaprijediti medijsku pismenost građana, tako što će ih informisati o načinu funkcionisanja medija, i podsticati ih na interaktivnost, malo se u Bosni i Hercegovini pažnje poklanja odnosu medija i pripadnica treće dobi, što ima za posljedicu isključenost ove populacije iz svijeta medija, a samim tim i iz društva. U skladu sa široko postavljenom definicijom medija može se zaključiti da tradicionalni mediji (radio, TV, štampa), ne ulažu dovoljno napora da svoje starije korisnice obrazuju kao kompetentne medijske konzumente, kao što ih ni digitalni mediji (internet) ne podstiču u dovoljnoj mjeri da se upoznaju sa novim tehnološkim naprecima, niti im ukazuju na potencijalne opasnosti koje im prijete. Primjetan je značajan nivo aktivnosti medija na polju unapređenja medijske pismenosti mladih, ali se malo šta čini na medijskom opismenjavanju starije ženske populacije (Tajić 2013). Za sada, nadležne bosanskohercegovačke institucije nemaju u ponudi ni posebnu strategiju, niti akcioni plan za upoznavanje žena treće dobi sa prednostima i nedostacima novih medija, na način na koji to čine države u okruženju³, iako se u zadnje vrijeme pojavljuje sve veći

3 Republika Hrvatska je 2022. godine objavila prvi e-priručnik o novim medijima namijenjen osobama treće dobi. Ovaj svojevrsni "Vodič za srebrne surfere" nudi korisne savjete, uputstva i smjernice za korišćenje novih medija, mali rječnik internet pojmova i desetak praktičnih vježbi, u cilju razvijanja kritičke svijesti kod osoba treće dobi. U osmišljavanju koncepta i sadržaja priručnika autori su se koristili ranijim teoretskim i praktičnim iskustvima, znanjima i materijalima, stečenim i korišćenim u okviru dva edukativna projekta usmjerena na medijsko opismenjavanje starijih osoba, "Novomedijsko doba za treću životnu dob" i "Hodalica kroz lažne vijesti" (Levak, Zekić Eberhard, 2022).

broj članaka i istraživanja koji se odnose na diskriminaciju starijih osoba u kontekstu savremenih komunikacijskih tehnologija (Abad 2014; Vasil, Wass 1993) ili na evaluaciju snalaženja osoba starijih od 60 ili 65 godina u savremenom tehnološkom okruženju (Dhar 2017).

8. PRAVNI ASPEKTI MEDIJSKE PISMENOSTI ŽENA TREĆE DOBI U BOSNI I HERCEGOVINI

U Bosni i Hercegovini ne postoji specifični pravni okvir koji bi se bavio pitanjem medijske pismenosti žena treće dobi, već se o njihovim pravima i obavezama može govoriti samo u kontekstu opštih pravnih normi, kako međunarodnih tako i domaćih, koje djeluju *erga omnes*.

Put ka demokratskom i civilnom društvu popločan je temeljnim pravom svakog građanina u svakoj zemlji na svijetu, uključujući i Bosnu i Hercegovinu, na slobodu mišljenja i izražavanja. Ovo pravo znači i slobodu da se neometano formira mišljenje, te da se informacije i ideje traže, primaju i saopštavaju kroz razne medije i bez obzira na granice (GS UN, 1948). Medijska i informaciona pismenost daje građanima kompetencije koje su im neophodne da bi potraživali i uživali sve dobrobiti ovog osnovnog ljudskog prava, a njegovo ostvarivanje je garantovano mnogim međunarodnim i nacionalnim propisima i preporukama.

Kao članica Organizacije za obrazovanje, nauku i kulturu Ujedinjenih nacija (UNESCO), Bosna i Hercegovina učestvuje u programima i projektima posvećenim medijskom obrazovanju i pismenosti koji su u nadležnosti ove organizacije. UNESCO ima dugu tradiciju aktivnosti u oblasti medijskog obrazovanja i vaspitanja, koja seže sve do šezdesetih godina XX vijeka. Ipak se, po svom značaju, izdvaja Konferencija o medijskom vaspitanju koja je održana u Grünwaldu (Njemačka) 1982. godine, i koja je rezultovala Deklaracijom o medijskom vaspitanju, kao najznačajnijem međunarodnom dokumentu u oblasti medijske pismenosti. Grünvaldska deklaracija priznaje potrebu da politički i obrazovni sistemi zemalja članica unapređuju kod građana kritičko razumijevanje "fenomena komunikacije" i da podstiču njihovo učestvovanje u medijima, kroz programski pristup medijskom opismenjavanju na svim nivoima obrazovanja od predškolskog do univerzitetskog, uključujući i obrazovanje odraslih. Dalji doprinos unapređenju svijesti o medijima manifestovao se kroz Konferenciju UNESCO-a održanom

u Toulouseu 1990. godine pod nazivom “Novi pravci u medijskom vaspitanju”. Naime, tuluška konferencija je predložila značenjski okvir koncepta medijske pismenosti kao “znanja o strukturi, ekonomiji i funkciji sistema masovnih medija u društvu kao i analitičke vještine da čitamo estetski i ideološki sadržaj poruka masovnih medija” (Thoman 1990). Značaj ove Konferencije prvenstveno se ogleda u prepoznavanju elektronske pismenosti kao neminovnosti, te da cilj medijske edukacije ne treba da bude zaštita primaoca medijske poruke od štetnog uticaja medija već njegovo osposobljavanje za aktivan odnos s medijima.

Na Bečkoj konferenciji održanoj 1999. godine, pod nazivom „Vaspitanje za medije i digitalno doba“ medijsko vaspitanje dobija novu značenjsku dimenziju tako što obuhvata sve komunikacijske medije, koji treba da budu dostupni svima, što podrazumijeva adekvatno osposobljavanje korisnika medija u cilju pravilnog analiziranja, tumačenja, i pristupanja medijskom sadržaju (UNESCO, 1999). U tu svrhu, preporuka Konferencije jeste uvođenje medijskog vaspitanja u nastavne planove i programe, s ciljem cjeloživotnog učenja. Posebna pažnja se posvećuje pitanju medija i osoba s posebnim potrebama, kao i onima koji se nalaze u stanju ekonomske ili socijalne nužde, što bi indirektno uključivalo i žene treće dobi. Na Seminaru o medijskom vaspitanju mladih održanom u Sevilji 2001. godine dopunjene su preporuke iz Beča. Zauzet je stav da medijsku pismenost čine kreativna i kritička komponenta, te da bi medijsko vaspitanje trebalo uključiti u formalno i neformalno obrazovanje i to u dva pravca: vaspitanje o medijima i za medije. Četiri godine nakon seviljskog seminara, u Aleksandriji je održana Konferencija o informacijskoj pismenosti i cjeloživotnom učenju. Na ovoj Konferenciji dolazi do spajanja informacijske i medijske pismenosti, što će rezultovati preporukama na skupu u Parizu održanom 2007. godine. Svih 12 preporuka bilo je usmjereno na razvoj koncepta medijskog vaspitanja, što je podrazumijevalo vaspitanje o medijima i za medije, zatim jačanje veze između medijskog vaspitanja i poštovanja kulturnih različitosti i ljudskih prava, što bi u širem kontekstu obuhvatalo i medijske korisnike treće dobi. Krunu UNESCO-ovog dugogodišnjeg bavljenja pitanjem medijskog vaspitanja i pismenosti čini publikacija pod nazivom „Kurikulum medijske i informacijske pismenosti za nastavnike (Wilson, Grizzle, Tuazon, Akyempong, Cheung, 2011)

koji predviđa osnaživanje građana u smislu formalnog sticanja znanja i vještina iz oblasti medija i IKT kako bi odgovorili izazovima 21. vijeka.

Kao članica Savjeta Evrope od 2002. godine, Bosna i Hercegovina je aktivno uključena u sve aspekte misije i rada ove organizacije. Njena je obaveza i dužnost poštovati sve standarde Savjeta Evrope koji proističu iz članstva, a propisani su obavezujućim pravnim aktima, kao što su konvencije, preporuke, i izvještaji. Tako je Bosna i Hercegovina u obavezi poštovati i primjenjivati Konvenciju o prekograničnoj televiziji iz 1989. godine koja reguliše i uvodi standarde za televizijsko emitovanje u Evropi, a u direktnoj je vezi sa odredbama člana 10. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1990⁴, kojima se svakom licu daje pravo na slobodu izražavanja i informisanja, kao jednom od fundamentalnih principa na kojima počiva svako demokratsko društvo i temeljni je uslov za njegovo napredovanje, ali i za razvoj svakog čovjeka (SE, 1989). U Preambuli Konvencije naglašena je politika rodne ravnopravnosti kroz "razvoj principa o televizijskom oglašavanju uz poštovanje jednakosti između muškaraca i žena u medijima" (SE, 1989).

Kao značajan izvor regulative ističu se i ministarske konferencije država članica SE, koje se bave politikom mas-medija i čiji zaključci čine sastavni dio rezolucija i preporuka kao obavezujućih pravnih akata, koje promovišu medijsko vaspitanje i pismenost, ali i zaštitu medijskih konzumenata. Posebno treba izdvojiti Ministarsku konferenciju održanu 2009. godine u Rejkjaviku na kojoj je usvojena Rezolucija pod nazivom *Ka novom shvatanju medija* u kojoj se posebno ističe važnost medijske pismenosti i slobode izražavanja u medijskom prostoru.

U najvažnije dokumente Ministarskog savjeta i Parlamentarne skupštine SE koji se indirektno bave pitanjem medijske pismenosti žena treće dobi spadaju: Deklaracija o evropskoj politici u pogledu novih informacionih tehnologija (1999); Preporuka Rec (2003) 9 o mjerama za promovisanje demokratskog i socijalnog doprinosa digitalnog emitovanja;

4 European Treaty Series, No 5. Originalni tekst Konvencije je promijenjen u skladu s Protokolom br. 3 (ETS No. 45 – stupio na snagu 21. septembra 1970). Protokolom br. 5 (ETS No.55 – stupio na snagu 20. decembra 1971.) i Protokolom br.8 (EVS No 118 – stupio na snagu 1. januara 1990.). Tekst Konvencije takođe sadrži i tekst Protokola br.2 (ETS No. 44) koji je, na osnovu svog člana 5. st. 3, postao integralni dio Konvencije od momenta stupanja na snagu 21. septembra 1970. godine.

Preporuka CM/Rec (2007) 2 o medijskom pluralizmu i različitosti medijskih sadržaja; Preporuka CM/Rec (2007) 11 o promociji slobode izražavanja i informisanja u novom informacionom i komunikacijskom okruženju; Deklaracija o ulozi medija civilnog društva/zajednice⁵ u svrhu promocije socijalne kohezije i interkulturalnog dijaloga (2009); Deklaracija Savjeta Ministara o Digitalnoj agendi za Evropu (2010); Preporuka CM/Rec (2011) 7 Savjeta ministara zemljama članicama u vezi s novim značenjem medija; Preporuka 1067 (1987) o kulturološkoj dimenziji emitovanja u Evropi; Preporuka 1098 (1989) o audiovizuelnoj saradnji između Istoka i Zapada; Preporuka 1215 (1993) o etici u novinarstvu; Preporuka 1276 (1995) o snazi vizuelnih slika; Rezolucija 1165 (1998) pravo na privatnost; Preporuka 1407 (1999) mediji i demokratska kultura; Preporuka 1466 (2000) o medijskom vaspitanju; Preporuka 1586 (2002) digitalni jaz i edukacija; i Preporuka 1855 (2009) regulacija audiovizuelnih medijskih usluga. U svim pomenutim dokumentima SE medijska pismenost i obrazovanje se spominju u kontekstu zaštite i osposobljavanja medijskih korisnika za ravnopravno učešće u medijskom prostoru, što se svakako odnosi i na stariju žensku populaciju.

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju na svom putu ka punopravnom članstvu u Evropskoj uniji, Bosna i Hercegovina se obavezala da će izvršiti harmonizaciju državnog zakonodavstva sa Direktivom o audiovizuelnim medijskim uslugama⁶ koja, između ostalog, propisuje i obavezu izvještavanja o stanju medijske pismenosti. U preambuli Direktivne pojam medijske pismenosti obuhvata “vještine, znanje i razumijevanje koje omogućava korisnicima da medije koriste učinkovito i sigurno. Medijski pismene osobe su u stanju da izvrše izbor na osnovu informacija, razumiju prirodu sadržaja i usluga i da iskoriste puni raspon mogućnosti koje im

5 Pojam mediji civilnog društva ili zajednice predstavlja neformalni, nekomercijalni oblik medija čiji kreatori su pripadnici manjinskih grupacija, u geografskom, identitetskom ili interesnom smislu. Cilj medija civilnog društva jeste ponuditi informacije i sadržaje članovima svoje zajednice, na način i mehanizmima koji nisu svojstveni mainstream novinarstvu (Deuze, 2006).

6 Directive 2007/65/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities Text with EEA relevance, Official Journal L 332, 18/12/2007 P. 0027-0045.

nude nove komunikacione tehnologije” (Evropska komisija, 2007). Iz ove definicije može se zaključiti da su u fokusu pravne zaštite svi medijski korisnici, koji se dodatno upozoravaju da odgovorno koriste medijske usluge.

Evropska komisija se posebno bavila medijskom pismenošću u digitalnom okruženju, ističući potrebu svakog medijskog korisnika da se osjeća ugodno sa svim postojećim medijima, da ima kritički pristup prema medijskom sadržaju, da medije koristi kreativno, da razumije ekonomiju medija, te da bude svjestan pitanja autorskih prava kao ključnih za kulturu zakonitosti (Evropska komisija, 2007). Komisija je 2009. godine povjerila Evropskoj asocijaciji za ostvarivanje interesa gledalaca (EAVI) izradu Studije o kriterijumima za procjenu nivoa medijske pismenosti građana EU starosne dobi od 16 do 74 godine, pri čemu su u obzir uzete individualne sposobnosti testiranih medijskih korisnika, kao i faktori okruženja koji utiču na medijsku pismenost pojedinca (EAVI, 2010). Na taj način, Komisija je željela da definiše kriterijume mjerenja medijske pismenosti, te da se na bazi dobijenih rezultata utvrdi strategija inkorporisanja medijske pismenosti u obrazovni sistem (Tajić, 2013: 38).

Svi pomenuti međunarodnopravni izvori našli su svoje mjesto u kompleksnom pravnom sistemu Bosne i Hercegovine. Naime, u skladu sa Aneksom 4 (Ustav Bosne i Hercegovine) Dejtonskog mirovnog sporazuma iz 1995. godine⁷, nadležnosti nad medijima i javnim informisanjem prenesene su na dva entiteta (Republiku Srpsku, Federaciju Bosne i Hercegovine), a kasnije i na Brčko Distrikt. Ipak, država Bosna i Hercegovina zadržala je ustavne i zakonske garancije kada je u pitanju sloboda izražavanja, što je dodatno pojačano prihvatanjem međunarodnih konvencija i deklaracija o ljudskim pravima koji čine sastavni dio pravnog sistema Bosne i Hercegovine. Tako u Ustavu BiH izričito stoji „da se prava i slobode predviđene u EKZLJPOS i u njenim protokolima direktno primjenjuju u BiH i imaju prioritet nad svim ostalim zakonima“ (Ustav BiH, član 2, stav 2). Međutim, zbog svog netipičnog ustavnog poretka uspostavljenog Dejtonskim mirovnim sporazumom, pravni okvir za ostvarivanje prava na slobodu medija i slobodu izražavanja predstavlja složenu mrežu institucija, normi i praksi

7 Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini – Dejtonski mirovni sporazum, Pariz, 14. decembra 1995. godine, http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=379 [posljednji put pristupljeno 2.1.2023]

(Halilović & Džihana 2012: 35-36). Osim najviših pravnih akata (14 ustava⁸), pitanje medija i medijske pismenosti regulisano je i nizom zakonskih i podzakonskih pravila i propisa, među kojima treba posebno izdvojiti entitetske Zakone o zaštiti od klevete, zatim Zakon o javnom informisanju u Republici Srpskoj, odnosno Zakon o medijima i javnom informisanju u FBiH, kao i Zakon o komunikacijama koji počivaju na opšteprihvaćenim standardima ponašanja, nediskriminacije, pravičnosti, tačnosti i nepristrasnosti sadržani u članu 10 EKZLJPOS i članu 19 UDLJP⁹. Svaki od pomenutih pravnih akata garantuje slobodu izražavanja ne samo za novinare i medije, već i za svaku osobu, što indirektno obuhvata i žene treće dobi.

Kada je u pitanju pravo informisanja i pristup medijima u Bosni i Hercegovini, značajan je i legislativni doprinos ustanove Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu, ukupnom normativnom izgledu medijskog prava u BiH. Koristeći se ovlašćenjima koja su mu data, članom 5. Aneksom 10. Dejtonskom mirovnog sporazuma, u periodu od 1998 do 2002. godine, Visoki predstavnik je donio niz odluka kojima je direktno intervenisao u zakonodavni postupak, nametnuvši određena zakonska rješenja snagom svog autoriteta. Iako kontroverzne po svojoj pravnoj prirodi, ipak su nametnute odluke Visokog predstavnika uticale na efikasno otklanjanje prepreka političke prirode, posebno kada su u pitanju elektronski mediji (Halilović & Džihana, 2012: 37-40).

Uzimajući u obzir specifičnu dihotomnu pravnu prirodu žena treće dobi u BiH, u smislu da se njihov položaj mjeri i određuje dvostrukim mjerilima – polnim i starosnim – otuda i ne čudi odsustvo *lex specialis*-a u pravnom sistemu BiH, koji bi bliže uredio pitanje medijske pismenosti ove bosanskohercegovačke populacije. Stoga, kada je u pitanju medijska pismenost žena treće dobi u BiH primjenjuju se odredbe Zakona o

8 U Bosni i Hercegovini na snazi je 14 ustava: jedan državni, dva entitetska, deset kantonalnih i jedan Distrikta Brčko.

9 Zakon o zaštiti od klevete RS, Službeni glasnik RS, br. 37/01; Zakon o zaštiti od klevete FBiH, Službene novine FBiH, br. 59/02; Zakon o zaštiti od klevete BD, Službeni glasnik BD BiH, br. 14/03; Zakon o javnom informisanju RS, Službeni glasnik RS, br. 10/97; Zakon o Radio-televiziji RS, Službeni glasnik RS, br. 49/06, 73/08; Zakon o komunikacijama, Službeni glasnik BiH, br. 31/03, 75/06, 32/10; Zakon o medijima kantona Sarajevo, Službene novine KS, br. 13/98; Zakon o Javnom radio-televizijskom servisu BiH, Službeni glasnik BiH, br. 92/05; Zakon o Javnom radio-televizijskom sistemu BiH, Službeni glasnik BiH, br. 78/05; Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, Službeni glasnik BiH, br. 28/00;

ravnopravnosti polova BiH¹⁰, sadržane u članu 21. koji promoviše pravo pristupa medijima za sva lica bez obzira na pol, zatim zabranu javnog prikazivanja i predstavljanja bilo koje osobe na uvredljiv, omalovažavajući ili ponižavajući način, s obzirom na pol, kao i obavezu medija da kroz programske koncepte razvijaju svijest o ravnopravnosti polova. Odredbe Zakona o zabrani diskriminacije u BiH¹¹ mogu se primijeniti i na stariju žensku populaciju u smislu njihovog predstavljanja u medijima, kao i pristupa medijskom prostoru. Članom 2. Zakona zabranjuje se diskriminacija po osnovu “starosne dobi [...] rodnog identiteta, polnih karakteristika, kao i svaka druga okolnost koja ima za svrhu ili posljedicu da bilo kojem licu onemogućiti ili ugrožava priznavanje, uživanje ili ostvarivanje na ravnopravnoj osnovi, prava i sloboda u svim oblastima života.” Ovaj Zakon se primjenjuje na postupanje svih javnih tijela na nivou države, entiteta, kantona i Brčko Distrikta u svim oblastima života, a posebno u oblasti javnog informisanja i medija.¹² Dodatno, isti su dužni da u svoje opšte pravne akte, ili kroz posebne pravne akte, regulišu načela i principe jednakog postupanja, te da osiguraju učinkovite interne procedure zaštite od diskriminacije (ZZD, član 24, stav 4). U okviru Zakona o komunikacijama BiH, Savjet ministara i Agencija za komunikacije su nadležni za poštovanje i promovisanje ravnopravnosti polova i uklanjanje svih oblika predstavljanja muškaraca ili žena na stereotipan i uvredljiv ili ponižavajući način (ZK BiH, član 3, stav 4., tačka f)). Na osnovu postojeće pravne regulative koja čini sastavni dio pravnog sistema Bosne i Hercegovine, a koja intenzivno ili ekstenzivno uređuje pitanje odnosa medija i žena treće dobi, stiče se utisak da postoji veliki jaz između normativnog i stvarnog stanja, posebno kada se radi o medijskoj pismenosti ove populacije. Naime, o trećoj životnoj dobi se u javnosti i medijima isključivo govori i djeluje kroz prizmu očuvanja njihovog mentalnog i fizičkog zdravlja, dok su vještine medijske pismenosti i kritičkog mišljenja potpuno zanemarene. Razlozi za ovakvo stanje u Bosni i Hercegovini su brojni, ali se kao esencijalni, prvenstveno nameću slaba istraženost pitanja medijske pismenosti

10 Zakon o ravnopravnosti polova u Bosni i Hercegovini – prečišćeni tekst (Službeni glasnik BiH, br. 32/10)

11 Zakon o zabrani diskriminacije (Službeni glasnik BiH, br. 59/09, 66/16)

12 Član 6, stav I, tačka h) Zakona o zabrani diskriminacije (Službeni glasnik BiH, br. 59/09, 66/16)

i zastupljenosti žena treće dobi, zatim odsustvo bilo kakve strategije ili plana kojim bi se olakšalo učešće i prisutnost žena treće dobi u medijskom prostoru, kao i izostanak poštovanja prema starijim licima, što je posebno svojstveno za razvijene zemlje sa visokim dohotkom (WHO, 2016). S ciljem suzbijanja štetne dobne diskriminacije, narušavanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključujući slobodu izražavanja i pismenosti, nadležna ministarstva, agencije, (samo)regulatorna tijela¹³ i obrazovne institucije Bosne i Hercegovine obavezne su dati jasne smjernice i podršku unapređenju medijske pismenosti žena treće dobi.

9. ZAKLJUČAK

Medijska pismenost žena treće dobi u Bosni i Hercegovini spada u pionirske istraživačke poduhvate, kojima se na sistematičan način nastoji odgovoriti na pitanja: kakva je fenomenološka pozicija starije ženske populacije u nacionalnom medijskom prostoru, šta je to medijska pismenost u eri digitalnih medija i kakav je zakonodavni okvir u oblasti unapređenja medijske pismenosti starijih građanki u Bosni i Hercegovini. Kao medijski subjekt, žena treće dobi je najčešće podzastupljena, ili stereotipno predstavljena u medijima. Kako bi zauzela realnu poziciju u društvu i medijima, žena treće dobi mora naučiti da kritički vrednuje postojeći medijski sadržaj, ali i da ga stvara. Drugim riječima, ona se mora uključiti u proces unapređenja medijske pismenosti što nalaže veće angažovanje države i njenih aktera na polju integrisanja medijske politike i pismenosti u zakonske i strateške okvire.

U nedostatku konstruktivnog dijaloga između medija i pripadnica treće dobi, ova populacija trpi isključenost iz svijeta medija, a samim tim i iz društva. Tradicionalni mediji u Bosni i Hercegovini ne ulažu dovoljno

13 Pored Regulatorne agencije za komunikacije Bosne i Hercegovine (RAK) čiji je primarni zadatak zaštita slobode izražavanja i različitosti mišljenja, kao i separacija emitera od političke kontrole i manipulacije s ciljem uspostavljanja građanskog društva, te učešća građana u promociji profesionalnog i odgovornog medijskog sektora i razvoja informacionog društva u Bosni i Hercegovini (Regulatorna agencija za komunikacije BiH: Misija), u Bosni i Hercegovini je aktivno samoregulatorno tijelo za štampane, a odnedavno i online medije – Vijeće za štampu BiH. Značajna uloga Vijeća za štampu ogleda se u jačanju civilnog društva putem pružanja sredstava za zaštitu ljudskih prava građana kroz ulaganje prigovora na netačne, neprofesionalne ili nepotpuno objavljene sadržaje u štampi i on-line medijima (Tajić, 2013: 71).

napora da svoje starije korisnice obrazuju kao kompetentne medijske konzumente, zbog čega je potrebno, na institucionalnom nivou, razviti strategije medijskog obrazovanja ove društvene grupacije.

Uloga medijske pismenosti u odnosu na stariju žensku populaciju ne treba da bude protektivna, već proaktivna u smislu da se kod pripadnica treće dobi, kroz cjeloživotno učenje, razvija kritički odnos prema medijskom sadržaju i ulozi medija, što ih čini aktivnim učesnicima u procesu donošenja odluka i nosiocima suvereniteta u demokratskom bosanskohercegovačkom društvu. Bez medijske pismenosti i kritičkog mišljenja, bosanskohercegovačke žene treće dobi lako postaju žrtve tehnoloških kompanija koje ih čine zavisnim od mahom komercijalnog medijskog sadržaja te nekvalitetnih medijskih poruka sa predominantnom dozom senzacionalizma.

Nosioci medijske pismenosti i obrazovanja u Bosni i Hercegovini još uvijek nemaju razvijenu posebnu strategiju, niti akcioni plan za upoznavanje žena treće dobi sa prednostima i nedostacima novih digitalnih medija, na način na koji to čine zemlje u okruženju, iako raste interesovanje naučne i stručne javnosti za istraživanje pozicije starijih lica u kontekstu savremenih komunikacijskih tehnologija.

Unapređenje medijske pismenosti je prvenstveno zadatak i obaveza države Bosne i Hercegovine, ali i drugih nedržavnih aktera, kao što su (samo)regulatorna tijela, nevladine organizacije i medijska industrija. Njihove programske aktivnosti moraju biti usmjerene u pravcu informisanja žena treće dobi o sigurnom korišćenju medija i pratećih informacijskih tehnologija, kroz programe edukacije o medijskoj pismenosti, kao i kroz redovno prikupljanje podataka i izvještavanje o stanju medijske pismenosti starije ženske populacije.

Bosna i Hercegovina mora ulagati u naučnoistraživačke radove iz oblasti medijske pismenosti žena treće dobi, kao i u IKT infrastrukturu kako bi ova populacija imala ravnopravan pristup medijima i učešće u kreiranju medijskih sadržaja. Medijska pismenost više nije individualna kompetencija pojedinca već društvena neophodnost kojom se štiti osnovno ljudsko pravo na slobodu izražavanja i informisanja, kao jedno od fundamentalnih principa na kojima počiva svako demokratsko društvo i temeljni je uslov za njegovo napredovanje.

10. LITERATURA

1. Abad, Leopoldo, (January 2014) „Media Literacy for Older People facing the Digital Divide: The e-Inclusion Programmes Design“. *Communicar*. 21(42): 173 – 180)
2. Aufderheide, P. (1993). *Forum Report: Media Literacy – A Report of the National Leadership Conference on Media Literacy*. Queenstown: the Aspen Institute Wye Center.
3. Bolen, J. (2001). *Goddesses in Older Women: Archetypes in Women Over Fifty*. New York: Harper Collins.
4. Butler, R.N. (1975). *Why survive? Being old in America*. New York: Harper & Row.
5. Council of Europe (1989). *European Convention on Transfrontier Television*. European Treaty Series – No. 132. Strasbourg.
6. Council of Europe (2009). *Toward a new notion of media*. http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/MCM%282009%29011_en_final_web.pdf. [posljednji put posjećeno 22.12.2022.]
7. Dhar, D. (2017). „New Media use in Everyday Life of Aged People“. *Journal of Content, Community & Communication*. 5 (3): 38 – 42.
8. De Beauvoir, S. (1977). *Old Age*. England: Penguin Books.
9. De Beauvoir, S. (2009). *The Second Sex*. trans. by Constance Borde & Sheila Malovany-Chevallier, New York: Vintage Books.
10. Deuze, M. (2006). Ethnic media, community media and participatory culture. *Journalism: Theory, Practice and Criticism*. 7(3): 262-280, doi: 10.1177/1464884906065512.
11. Directive 2007/65/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities Text with EEA relevance, Official Journal L 332, 18/12/2007 P. 0027-0045,
12. EAVI for European Commission (2010). *Study on Assessment Criteria for Media Literacy Levels*. http://ec.europa.eu/avpolicy/media_literacy/studies/index_en.htm [posljednji put posjećeno 23.12.2022.]
13. European Commission (2007), *A European Approach to Media Literacy in the Digital Environment*. COM(2007) 833 final.

- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52007DC0833>. [posljednji put posjećeno 17.1.2023.]
14. Featherstone, M. and Wernick, A. (1995). *Images of Aging: Cultural Representations of Later Life*. London: Routledge.
 15. Friedan, B. (1993). *The Fountain of Age*. New York: Simon & Schuster Paperbacks.
 16. Friend, T. (13 November 2017). Why Ageism Never Gets Old. *The New Yorker*. Retrieved on 28.08.2022.
 17. Frueh, J. (1997). Women Artists and Aging. In M. Pearsall (ed.) *The Other Within Us: Feminist Explorations of Women and Aging*. (pp. 253-273) Boulder, Co: Westview.
 18. GraphJoy, <http://t.co/hZGZdogU6K> and <http://t.co/U1e8r73WUJ> Retrieved on 28.08.2022.
 19. Greer, G. (1997). Serenity and Power. In m.Pearsall (Ed.) *The Other Within Us: Feminist Explorations of Women and Aging*. (pp. 253-273) Boulder, Co: Westview.
 20. Grizzle, A., Wilson, C., Tuazon, R., Akyempong, K., Cheung, C.K. (2011). *Media and Information Literacy: Curriculum for Teachers*. UNESCO, <https://www.cominit.com/content/media-and-information-literacy-curriculum-teachers> [posljednji put posjećeno 20.12.2022.]
 21. GS UN (1948). Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima. A/RES/217. https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/src1.pdf [posljednji put posjećeno 17.1.2023.]
 22. Hant, M.A. (2007). Television's Mature Women: A Changing Media Archetype: From Bewitched to the Sopranos. *UCLA: Center for the Study of Women*. <https://escholarship.org/uc/item/3357r9nz> [posljednji put posjećeno 10.10.2022.]
 23. Lessenski, M. (November 2019). *Just think about it. Findings of the Media Literacy Index 2019*. Sofia: Open Society Institute, European Policies Initiative.
 24. Levak, T., Zekić Eberhard, N. (2022). *Vodič za srebrne surfere*. Zagreb: Agencija za elektroničke medije.
 25. KTV, 25. jula 2019. godine. <https://www.youtube.com/watch?v=U-IvSdjGYZ6w> [posljednji put posjećeno 11.11.2022.].

26. McQuail, D. (2010). *McQuail's Mass Communication Theory*. London: Sage Publications Ltd.
27. Merrick, Amy, "Women Who Rule the World: The 25 Most Powerful Female Political Leaders 2017", *Forbes*, 1 November 2017. <https://www.forbes.com/sites/carolinehoward/2017/11/01/women-who-rule-the-world-the-25-most-powerful-female-political-leaders-2017/?sh=7860784a5c1b> [posljednji put posjećeno 11.11.2022.]
28. Moyers, B. (8 Nov 1989). Consuming Images. *The Public Mind*. <https://billmoyers.com/content/consuming-images/>, [posljednji put posjećeno 2.1.2023]
29. North, M.S., & Fiske, S.T. (2015). Modern Attitudes Toward Older Adults in the Aging World: A Cross-Cultural Meta-Analysis. *Psychological Bulletin*, 141/ 5, 993-1021.
30. Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini – Dejtonski mirovni sporazum, 14. decembra 1995. godine, Pariz, http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=379 [posljednji put posjećeno 2.1.2023]
31. <http://www.nordicom.gu.se/clearinghouse.php?portal=linkdb&main=reconedu.php&> [posljednji put posjećeno 12.12.2022.]
32. Reichmayr, I.F. (2001). *U prilog medijskom obrazovanju*. <http://www.mediaonline.ba/ba/?ID=115> [posljednji put posjećeno 12.01.2023.]
33. Rusac, S., Štambuk, A., i Verić, J. (2013). Dobna diskriminacija: iskustva starijih osoba. *Hrvatska revija za rehabilitacijska istraživanja*. 49 (Supplement). 96-105. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/109421>.
34. Silverblatt, A., Smith, A., Miller, D., Smith, J., Brown, N. (2014). *Media Literacy: Keys to Interpreting Media Messages*. Santa Barbara: Praeger, ABC-CLIO.
35. Sontag, S. (1997). The Double Standard of Aging. In M. Pearsall (ed.) *The Other Within Us: Feminist Explorations of Women and Aging*. (pp. 19-24). Boulder, Co: Westview.
36. Tajić, L. (2013). *Medijska pismenost u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Internews.
37. Terović, B. (6. decembra 2021). U entitetu Republika Srpska skoro izjednačen broj radnika i penzionera. *Radio Slobodna Evropa*.

- <https://www.slobodnaevropa.org/a/radnici-penzioneri-bih-ekonomija-plate-penzije/31596257.html>. [Pristupljeno 31.8.2022.]
38. Thoman, Elisabeth, *UNESCO Convenes International Media Literacy Conference in Toulouse*, <http://www.medialit.org/reading-room/unesco-convenes-international-media-literacy-conference-toulouse> [posljednji put posjećeno 14.12.2022.]
 39. UNESCO (1982), Grünwald Declaration on Media Education, http://www.unesco.org/education/pdf/MEDIA_E.PDF [posljednji put posjećeno 14.12.2022.]
 40. UNESCO (18-20 April 1999). Recommendations adopted by the Vienna Conference „Educating for the Media and the Digital Age“. <https://aeema.net/2011/08/educating-for-the-media-and-the-digital-age-vienna-conference-1999/>. [posljednji put posjećeno 14.12.2022.]
 41. Ustav Bosne i Hercegovine, OHR – Office of the High Representative, http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf [posljednji put posjećeno 24.12.2022.]
 42. Vasil, L., Wass, H. (1993). „Portrayal of the elderly in the media: A literature review and implications for educational gerontologists“. *Educational Gerontology*. 19: 71-85.
 43. Vočkić Avdagić, J. (2006). „Obrazovanje odraslih i mediji“. *Obrazovanje odraslih*. 6: 83 – 94.
 44. Vrhovski-Peran, S. (2022). Uvodno predavanje. *Religija, rod, mediji – 1*. FER škola. <https://ferskola2022.onlinebase.net/> [posjećeno 10.10.2022.]
 45. Vučetić, V. (2020). *Medijska i informacijska pismenost u Bosni i Hercegovini: Aktuelni problemi i preporuke*. Sarajevo: Medijacentar.
 46. WHO (2016), *Discrimination and negative attitudes about ageing are bad for your health*, news release, <https://www.who.int/news/item/29-09-2016-discrimination-and-negative-attitudes-about-ageing-are-bad-for-your-health>, [posljednji put posjećeno 10.01.2023.]
 47. Wilson, C., Grizzle, A., Tuazon, R., Akyempong, K., Cheung, C. K. 2011. *Media and information literacy curriculum for teacher*, UNESCO, Paris.

48. Wolf, N. (1991). *The Beauty Myth: How Images of Beauty are Used Against Women*. New York: Doubleday.
49. Wray, S. (2003). Women Growing Older: Agency, Ethnicity and Culture. In *Sociology*. 37:511+. Britain: British Sociological Association.
50. Zakon o javnom informisanju RS, Službeni glasnik RS, br. 10/97
51. Zakon o Javnom radio-televizijskom servisu BiH, Službeni glasnik BiH, br. 92/05
52. Zakon o Javnom radio-televizijskom sistemu BiH, Službeni glasnik BiH, br. 78/05
53. Zakon o komunikacijama, Službeni glasnik BiH, br. 31/03, 75/06, 32/10
54. Zakon o medijima kantona Sarajevo, Službene novine KS, br. 13/98
55. Zakon o Radio-televiziji RS, Službeni glasnik RS, br. 49/06, 73/08
56. Zakon o ravnopravnosti polova u Bosni i Hercegovini – prečišćeni tekst (Službeni glasnik BiH, br. 32/10)
57. Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, Službeni glasnik BiH, br. 28/00
58. Zakon o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik BiH, br. 59/09, 66/16
59. Zakon o zaštiti od klevete BD, Službeni glasnik BD BiH, br. 14/03
60. Zakon o zaštiti od klevete FBiH, Službene novine FBiH, br. 59/02
61. Zakon o zaštiti od klevete RS, Službeni glasnik RS, br. 37/01
62. Zavod za statistiku Republike Srpske, “Procjene stanovništva, prema polu i starosti (starosne grupe) po gradovima/opštinama, 2021 – sredinom godine”, tabela 13, https://www.rzs.rs.ba/front/article/5407/?-left_mi=None&up_mi=&add=None, [posjećeno 10.10.2022.]
63. Zgrabljic Rotar, N. (2005). *Medijska pismenost i civilno društvo*. Sarajevo: Medijacentar.
64. Zita, J. (1997). Heresy in the Female Body: The Rhetorics of Menopause. In M. Pearsall (Ed.) *The Other Within Us: Feminist Explorations of Women and Aging*. (pp. 95-112) Boulder, Co: Westview.
65. Zvijerac, P. (10. februara 2020). Medijska nepismenost na Zapadnom Balkanu. *Radio Slobodna Evropa*. <https://www.slobodnaevropa.org/a/zasto-medijska-pismenost-vejzovic/30427144.html> [posljednji put posjećeno 10.01.2023.]

PRAVO I POVJERIOCI

STATUS HIPOTEKARNOG POVERIOCA

PREGLEDNI NAUČNI RAD

UDK 347.283:347.193-055

DOI 10.7251/DEFSR2353085S

COBISS.RS-ID 138679553

Jadranka Savić¹

Zoran Jerotijević²

Aleksandar Matic³

Apstrakt: Kada govorimo o pravnom statusu hipotekarnog poverioca treba posmatrati i razlikovati njegova prava u pogledu nepokretnosti sa dva aspekta. Prvo, njegova prava pre dospelosti potraživanja obezbeđenog hipotekom i drugo, njegova prava posle dospelosti potraživanja obezbeđenog hipotekom. Hipoteka, podstiče dužnika da ispuni svoju obavezu nastalu iz obligacionog odnosa. Raspolaganje predmetom hipoteke je samo “potencionalno”, a tek ukoliko ovaj psihološki pritisak ostane bez efekta na hipotekarnog dužnika, sledi realizacija hipoteke. Hipoteka deluje u sferi odgovornosti i prvobitno postoji na planu mogućnosti, a može se aktivirati tek ako za to budu ispunjeni određeni uslovi. Zbog toga se u pravnoj teoriji ovlašćenja hipotekarnog poverioca razvrstavaju u “statičnu” i “dinamičnu” fazu. Cilj rada je da se kroz analizu statusa hipotekarnog poverioca, posmatrano sa aspekta njegovih prava i obaveza, pokaže da je u Srbiji sa donošenjem Zakona o hipoteci kako u teoriji tako i u praksi njegov status poboljšan. Da hipoteka za hipotekarnog poverioca ipak predstavlja skup prava, a ne i obaveza,.

Ključne reči: prava hipotekarnog poverioca, namirenje, prvenstvo, sledovanje, prenos, obaveze hipotekarnog poverioca

1 Poslovni i pravni fakultet, Univerzitet „MB“, Beograd, Srbija

2 Poslovni i pravni fakultet, Univerzitet „MB“, Beograd, Srbija

3 Poslovni i pravni fakultet, Univerzitet „MB“, Beograd, Srbija

1. UVOD

Hipoteka predstavlja veoma star pravni institut koji je nastao još u starom veku (nalazi se u Hamurabijevom zakoniku, Mojsijevim zakonima, antičkom grčkom pravu kao i u rimskom pravu). To je založno pravo čija je glavna karakteristika da je ono akcesorno pravo (nesamostalno pravo) koje je vezano za pravo potraživanja za čije obezbeđenje služi. Razlikuje se od jemstva po tome što jemstvo predstavlja lično obezbeđenje, a hipoteka stvarno. Hipotekarni poverilac je titular ovog založnog prava i namirenje svog potraživanja može tražiti iz stvari pod hipotekom koja se nalazi u državini dužnika. Kao što je ranije rečeno hipoteka se razvijala tokom antičkog perioda. Posebno je više promena doživela u rimskom pravu, gde je u početku predmet hipoteke bio u poveriočevoj svojini dok dug ne bi bio isplaćen, kada se ponovo vraćao u svojinu nekadašnjeg dužnika. Kasnije se pojam hipoteke odnosio i na pokretne i nepokretne stvari, ali je predmet hipoteke ostajao u državini dužnika. U srednjem veku hipoteka se nije razvijala (izuzimajući tadašnju najrazvijeniju zemlju, Vizantiju i Justinijanov kodeks). Svoju punu ekspanziju hipoteka dobija naglim razvojem privrede i posebno finansija u novom veku. Ona postaje stalni pratilac bankarskih poslova u kojima služi kao obezbeđenje.

2. PRAVA HIPOTEKARNOG POVERIOCA

2.1. Pravo namirenja

Primarno pravo hipotekarnog poverioca je pravo namirenja potraživanja koje je obezbeđeno hipotekom iz vrednosti predmeta hipoteke. Dakle, reč je o ovlašćenju hipotekarnog poverioca da naplati svoje potraživanje koje je osigurano, prodajom predmeta hipoteke, koje služi kao osiguranje istog.

Samim zasnivanjem hipoteke, hipoteka proizvodi određena dejstva i opterećuje svojinu na predmetu hipoteke. U zavisnosti od dejstva prava namirenja u različitim momentima postojanja hipoteke, pravna nauka zalogu posmatra kroz dve faze, statičnu i dinamičnu. Statična faza zaloge ima funkciju da “konzervira” vrednost založenih stvari i zaštititi je od eventualnih opasnosti koje mogu ugroziti buduće namirenje poverioca. U ovoj fazi aktuelno je ovlašćenje hipotekarnog poverioca u slučaju smanjenja

vrednosti predmeta hipoteke, a još uvek nije nastalo afirmativno pravo namirenja (Vicković, 2009, str.151).

Pravo namirenja predstavlja “kinetičku” snagu čija mogućnost aktiviranja zavisi od ispunjenja predviđenih uslova. U statičnoj fazi pravo namirenja vrši psihološki pritisak na hipotekarnog dužnika da dobrovoljno namiri potraživanje (Lazić, 1994, str.47). U dinamičnoj fazi zaloge pravo namirenja se može sprovesti prinudnim putem u izvršnom postupku i vansudskim putem pod određenim uslovima.

Navedene faze bi se mogle označavati nazivima “prethodna” i “konačna” faza. Konačna faza bi nastupila momentom ispunjenja uslova za realizaciju prava namirenja, a realizacija bi vodila i prestanku hipoteke. Pri tome, treba imati u vidu da je navedena podela samo uslovna i da se njome ne remeti jedinstvenost sadržine hipoteke. Podela na prethodnu i konačnu fazu hipoteke korisna je za označavanje različitog dejstva prava namirenja hipotekarnog poverioca u pojedinim fazama od nastanka, pa do realizacije hipoteke, ili njenog prestanka na drugi način (Lazić, 1994, str.47). Pravo namirenja iz vrednosti hipotekovane stvari hipotekarni poverilac ne stiže odmah.

Svrha hipoteke je da služi za sadašnje pokriće i buduće zadovoljenje potraživanja založnog poverioca (Stojadinović, 1980, str.292). Dakle, svrha hipoteke je obezbeđenje potraživanja. U tom svetlu je i sam Zakon o hipoteci u članu 1. propisao da se njime uređuje hipoteka, “radi obezbeđenja i naplate potraživanja”. Takođe, ako se vratimo na pojam hipoteke koja je prema članu 2. ovog zakona definisana kao založno pravo na nepokretnosti, koje ovlašćuje poverioca, da ako dužnik ne isplati dug o dospelosti zahteva naplatu potraživanja obezbeđenog hipotekom iz vrednosti nepokretnosti...

U Zakonu o hipoteci, u opštim pravilima, član 24. stav 1. je propisao, da “hipotekarni poverilac može, ako dužnik ne isplati dug o dospelosti, namiri svoje potraživanje iz vrednosti hipotekovane nepokretnosti, bez obzira u čijoj svojini ili državini se ona nalazi u tom trenutku”.

Da bi hipotekarni poverilac mogao da aktivira svoje pravo preko namirenja, nužno je da se ispune tri uslova: da je potraživanje dospelo, docnja dužnika i izbor namirenja potraživanja putem realizacije hipoteke.

Potraživanje je dospelo u momentu kada je hipotekarni poverilac ovlašćen da traži namirenje svog potraživanja. Iz toga sledi da je za nastupanje kašnjenjadužnika nužna pretpostavka dospelosti potraživanja

hipotekarnog poverioca. U tom slučaju razlikujemo dve situacije: kada je rok ispunjenja obaveze određen ugovorom i kada vreme ispunjenja obaveze nije odrađeno. Prvi slučaj je jasan i pravo namirenje nastupa kada dužnik ne ispoštuje rok ispunjenja obaveze. U drugom slučaju, kada rok nije određen, dužnik dolazi u kašnjenje kada ga poverilac pozove da ispuni obavezu. Član 324. Zakona o obligacionim odnosima u pogledu kašnjenja dužnika propisuje: “Dužnik dolazi u docnju kad ne ispuni obavezu u roku određenom za ispunjenje”.

Treći uslov je izbor načina namirenja dospelog potraživanja.

Zakon o hipoteci je u članu 25. u pogledu izbora namirenja predvideo da:

“Hipotekarni poverilac može da zahteva da svoje dospelu potraživanje namiri:

1. najpre iz vrednosti hipotekovane nepokretnosti, a zatim iz ostale imovine dužnika;

2. istovremeno iz vrednosti hipotekovane nepokretnosti i iz dužnikove imovine, ili;

3. najpre iz dužnikove imovine, pa tek potom iz vrednosti hipotekovane nepokretnosti”.

Tek u momentu izbora hipotekarnog poverioca da svoje potražnje namiri iz hipotekovane nepokretnosti dolazi do realizacije njegovog prava namirenja.

Namirenje će se sprovoditi u skladu sa pravilima Zakona o hipoteci, zakona kojim se utvrđuje prinudna naplata poreskih potraživanja na nepokretnosti (Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji), kao i vansudskim postupkom prodaje ukoliko je ugovor o hipoteci sačinjen u obliku verodostojne isprave ili izvršne isprave u skladu sa članom 15. stav 1. Zakona o hipoteci (“Službeni glasnik RS” br. 115/2005, 60/2015, 63/2015-odluka US i 83/2015).

Zakon o hipoteci je predvideo da se hipotekarni poverilac može namiriti iz vrednosti hipotekovane nepokretnosti i posle zastarelosti obezbeđenog potraživanja (Zakon o hipoteci). Ovo pod uslovom da je njegovo pravo upisano u javnoj knjizi.

Takođe, stavom 2. člana 26. istog zakona predviđeno je da se u slučajevima zastarelosti potraživanja, kamata i druga povremena davanja ne mogu namiriti iz predmeta hipoteke.

Pravila iz člana 26. Zakona o hipoteci u skladu su sa članom 368. stav 1. i 2. Zakona o obligacionim odnosima, koji propisuje da kad protekne vreme zastarelosti, poverilac čije je potraživanje obezbeđeno zalogom ili hipotekom može se namiriti samo iz opterećene stvari ako je drži u rukama ili ako je njegovo pravo upisano u javnoj knjizi. Međutim, zastarela potraživanja kamata i drugih povremenih davanja ne mogu se namiriti iz opterećene stvari. Dakle, hipoteka i zaloga uopšte je stvarno pravo koje ne zastareva. Založnim pravom se vrši apsolutizovanje dejstva potraživanja, tako da ovo obligaciono pravo u delu kojim je obezbeđeno zalogom, poprima obeležja stvarnog prava i može se realizovati putem zaloge bez obzira na zastarelost(Lazić, 1994, str.90).

“U bankarskom sektoru nenaplativa potraživanja predstavljaju ozbiljnu pretnju po stabilnost celokupnog finansijskog sistema, te zahtevaju urgentno rešavanje na što efikasniji način. Za razliku od razvijenih zemalja koje imaju više iskustva u tretmanu nenaplativih potraživalja, zemlje u razvoju su u situaciji da koriste iskustva drugih zemalja, uz dodatnu specifičnost oličenu u tome da ove zemlje treba da apsorbuju znatno viši iznos rizika u odsustvu efikasnog tržišta.”(Mirković, 2015, str.402) To drugim rečima znači da naše banke moraju imati adekvatan kapital da bi preuzele rizik nevraćanja kredita.

2.2. Prava u slučaju smanjenja vrednosti predmeta hipoteke

U prethodnom delu izlaganja ukazali smo na pravo namirenja kao primarno pravo hipotekarnog poverioca. Pored tog primarnog prava, hipotekarni poverilac ima i sekundarna prava (ovlašćenja) koja imaju pomoćni karakter i predstavljaju “modalitete prava namirenja koji služe njegovom sigurnijem i uspešnijem realizovanju”(Marković, 1911, str.172).

U sekundarna prava između ostalih spadaju i prava hipotekarnih poverioca u slučaju smanjenja vrednosti predmeta hipoteke. Tu spadaju i pravo prvenstva, pravo sledovanja, pravo prenosa i dr.

Pravo hipotekarnog poverioca u slučaju smanjenja vrednosti predmeta hipoteke pre svega služi obezbeđenju i zaštiti interesa hipotekarnog poverioca, od trenutka konstituisanja hipoteke, pa do trenutka realizacije hipoteke.

Od trenutka konstituisanja hipoteke do njene realizacije postoji takozvana statična faza hipoteke, gde pravo namirenja miruje i ne aktivira se. To je period iščekivanja da li će hipotekarni dužnik ispuniti dobrovoljno svoju obavezu ili ne. Hipotekarni dužnik, odnosno, vlasnik hipotekovane nepokretnosti, u skladu sa članom 16. Zakona o hipoteci, ima pravo da predmet hipoteke drži, upotrebljava ga prema uobičajenoj nameni, pribira prirodne ili građanske plodove koje predmet hipoteke daje, kao i da otuđi predmet hipoteke i prenese pravo na pribavioca, u kom slučaju se ništa ne menja u dužnikovoj obavezi i u obezbeđenom potraživanju.

Dešava se da se hipotekarni dužnik ne ponaša kao dobar domaćin prema predmetu hipoteke, tako da njegovo ponašanje dovede do smanjenja njene vrednosti.

Zaštita interesa hipotekarnog poverioca je bila različito regulisana u pojedinim pravnim sistemima. Ovde ćemo se osvrnuti na neke interesantne slučajeve. Nemačko pravo je u uporednim pravnim sistemima najviše razvilo ideju zaštite interesa hipotekarnog poverioca od radnji vlasnika hipotekovane nepokretnosti i trećih lica.

Hipotekarni poverilac može, ako preti opasnost oštećenja i ugrožavanja sigurnosti hipoteke, zahtevati od suda da naloži vlasniku hipotekovane nepokretnosti ili trećem licu koje nepovoljno utiče na nepokretnost, da prestane sa radnjom ugrožavanja. Kada štetno delovanje potiče od vlasnika stvari, sud će, na predlog poverioca, kaznom prisiliti vlasnika da prestane sa štetnim delovanjem. Ako štetno delovanje potiče od trećeg lica, nalaže se, posredstvom suda, vlasniku stvari da preduzme mere zaštite prema trećem licu (Paragraf 1134. Nemačkog građanskog zakonika 1900).

Takođe, prema paragrafu 1133 NGZ-a, hipotekarni poverilac može, u slučaju kada je usled štetne radnje vlasnika ili trećeg lica već nastupilo pogoršanje nepokretnosti u meri da je ugrožena sigurnost hipoteke, odrediti pre svega primeren rok za uklanjanje posledica ugrožavanja. Ako taj rok bezuspešno protekne, hipotekarni poverilac može tražiti ispunjenje potraživanja iz vrednosti hipoteke, bez obzira što potraživanje nije dospelo.

Za zaštitu interesa hipotekarnog poverioca može se koristiti i mogućnost tražnje od suda da se založena stvar uskladišti na trošak poverioca ili da bude data u sekvistar, tako da se o njoj stara upravnik – sekvestator (Paragraf 1217. Nemačkog građanskog zakonika).

Ranije važeći Zakon o osnovnim svojinsko-pravnim odnosima, propisano je da “ako hipotekarni dužnik smanjuje vrednost nepokretnosti opterećene hipotekom ili na drugi način pogoršava njeno stanje, hipotekarni poverilac može tražiti da sud naloži hipotekarnom dužniku da se uzdrži od takvih radnji, a ako on to ne učini, može zahtevati prinudnu naplatu potraživanja obezbeđenog hipotekom pre njegove dospelosti”.

Zakon o hipoteci je takođe u članu 17. stav 1. propisao da “vlasnik hipotekovane nepokretnosti ne sme fizički menjati predmet hipoteke (pregrađivanje, dograđivanje, rušenje, spajanje, deoba i dr.) bez pismene saglasnosti poverioca, koju poverilac neće odbiti da izda bez opravdanog razloga”. Stavom 2. istog člana je propisano: “Vlasnik je dužan da čuva i održava predmet hipoteke kao dobar domaćin, odnosno dobar privrednik, da ne bi svojim postupcima umanjio vrednost nepokretnosti”.

Novina u Zakonu o hipoteci je obaveza vlasnika da osigura predmet hipoteke od svih uobičajenih rizika pre zaključenja ugovora o hipoteci, kao i da pravo pristupa nepokretnosti ne može biti korišćeno u periodu od 22:00 do 07:00, kao ni u vreme obeležavanja praznika (Član 17. stav 3. i 4. Zakona o hipoteci).

Članom 18. Zakona o hipoteci je regulisano da hipotekarni poverilac, ukoliko je zbog ponašanja vlasnika nepokretnosti došlo do smanjenja vrednosti nepokretnosti ili preti opasnost od smanjenja, traži dodatno obezbeđenje. Ukoliko dužnik ne pruži dodatno obezbeđenje, hipotekarni poverilac može tražiti naplatu celog potraživanja iz vrednosti nepokretnosti bez odlaganja.

Smanjenje vrednosti predmeta hipoteke utvrđuje sudski veštak na zahtev poverioca. Za razliku od ovog zakonskog rešenja, po članu 982. ZOO-a, prodaja pre dospelosti potraživanja služi samoobezbeđenju, a ne prevremenoj naplati jer se dobijeni novčani iznos deponuje kod suda do dospelosti potraživanja.

Takođe, Zakon o hipoteci je u članu 19. stav 1. predvideo sudsku zabranu oštećenja predmeta nepokretnosti.

Hipotekarni poverilac može tražiti od suda, odnosno ima pravo da zahteva da naloži vlasniku, odnosno neposrednom držaocu da prestane sa ponašanjem koja su izazvala smanjenje vrednosti predmeta hipoteke, odnosno da prestanu sa ponašanjem koje nameravaju da preduzmu, a koje bi direktno dovelo do smanjenja vrednosti hipotekovane nepokretnosti.

Tada sud može da dozvoli hipotekarnom poveriocu da preduzme potrebne mere da se izbegne smanjenje vrednosti hipotekovane nepokretnosti. Ukoliko okolnosti ne trpe odlaganje, hipotekarni poverilac može da preduzme potrebne mere i pre nego što dobije dozvolu suda, ukoliko je hipoteka zasnovana u skladu sa članom 15. Zakona o hipoteci (izvršna isprava) ili ako je to izričito predviđeno ugovorom o hipoteci, odnosno založnoj izjavi. Vlasnik je dužan da plati naknadu za učinjene sudske troškove. Oni se obezbeđuju bez upisa i uživaju prvenstveno u naplati u odnosu na sve upisane terete(Član 19. Zakona o hipoteci).

3. PRVENSTVO HIPOTEKARNOG POVERIOCA

Pod pravom prvenstva hipotekarnog poverioca (*ius prioritatis*) u naplati potraživanja, podrazumeva se ovlašćenje koje je dato hipotekarnom poveriocu da traži namirenje potraživanja iz vrednosti predmeta hipoteke pre poverilaca koji na hipotekovanoj stvari nemaju hipoteku (običnih, hirografenih poverilaca), kao i pre drugih hipotekarnih poverilaca koji su hipoteku na istoj stvari stekli ranije.

Pravo prvenstva je posledica okolnosti da je stvarno pravo jače u konkurenciji sa obligacionim pravom i sa istovrsnim stvarnim pravom kasnijeg datuma(Stanković i Orlić, 1980. str. 5).

Dakle, između više založnih prava na istoj nepokretnosti se uspostavlja rang hipoteke, tako da pravo prvenstva hipotekarnog poverioca u naplati potraživanja zovemo rang hipoteke.

Pravo prvenstva može se posmatrati sa dva aspekta: kao pravo prvenstva naplate i kao pravo prvenstva reda(Krkljuš, 1980, str.4).

Pravom prvenstva naplate reguliše se odnos hipotekarnog poverioca i običnih (hirografenih) poverilaca. Potraživanje običnih poverilaca nije obezbeđeno hipotekom i za njih dužnik garantuje celokupnom svojom imovinom. Ovde je hipotekarni poverilac u zaštićenom položaju i ima prvenstvo naplate potraživanja.

Kada na istoj nepokretnosti postoji više hipoteka, redosled namirenja hipotekarnog poverioca se određuje prema momentu nastanka i upisa u javne knjige, po načelu *prior tempore potior jure*(prvi u vremenu, jači u pravu). Ovde se radi o pravu prvenstva reda.

Ovom načelu se priklonio i novi Zakon o hipoteci, koji je redosled namirenja hipotekarnih poverilaca članom 40. regulisao na sličan način: “Kada je jedan predmet hipoteke založen nekolicini hipotekarnih poverilaca, redosled po kome se isplaćuju njihova potraživanja iz cene dobijene prodajom predmeta hipoteke određuje se prema danu, času i minutu nastanka hipoteke, računajući od prijema zahteva za upis prve hipoteke”. I u pojmu hipoteke zakon je propisao da hipotekarni poverilac vrši naplatu potraživanja pre običnih poverilaca i pre docnijih hipotekarnih poverilaca (Član 2. Zakona o hipoteci).

Novina Zakona o hipoteci je mogućnost konstituisanja hipoteke na objektu u izgradnji. Ovde se može postaviti interesantno pitanje na koji način se vrši pravo prvenstva naplate između hipoteka zasnovanih na celom objektu u izgradnji i na njegovom posebnom delu (stan, poslovni prostor). Prednost ima hipoteka koja je prva upisana. Ukoliko je najpre upisana hipoteka na stanu, pa potom na celom objektu, hipoteka na celom objektu je hipoteka drugog reda u odnosu na hipoteku na stanu i obratno važi isto pravilo.

4. SLEDOVANJA PREDMETA HIPOTEKE

Sledovanja predmeta hipoteke predstavlja mogućnost vlasnika stvarnog prava da može vršiti sadržinu svog prava protiv svakog trećeg lica u čijim se rukama stvar kao objekt tog prava nađe (Stanković i Orlić, 1980. str. 5). Pravo sledovanja je posledica delovanja stvarnih prava *erga omnes* (prema svima). Tako hipoteka deluje prema svima.

Kod hipoteke pravo sledovanja se svodi na mogućnost koja je data hipotekarnom poveriocu da namiri svoje potraživanje bez obzira u čijoj svojini i državini se nalazi hipotekovana nepokretnost. Ona je konstituisana kao vid zaštite i bezbednosti potraživanja hipotekarnog poverioca.

Pravo prvenstva naplate nije u stanju da zaštiti tražbinu hipotekarnih poverilaca, tim pre što nepokretnost ostaje u dužnikovoj državini, pa je kao naknada za to, poveriocu dato pravo da se naplati iz hipotekovanog dobra uvek, bez obzira u čiju svojinu je hipotekovana stvar u međuvremenu prešla (Marković, 1911, str.521).

Pravo sledovanja hipotekarnog poverioca poznavalo je i ranije srpsko zakonodavstvo. Tako je članom 328. Srpskog građanskog zakonika

bilo propisano: „Ako se takvo, pod baštinskim zalogom nalazeće se dobro na drugog prenese, to ono i dug upisani sa sobom nosi. Ko takvo dobro isplati, a ne motri, da li duga na njemu ubaštinjenoga (intabuliranog) nema, sam sebi neka pripiše, kad isti dug plaćati bude morao“. I Zakon o osnovama svjinskopravnih odnosa je u članu 63. stav 1. propisivao pravo sledovanja „bez obzira na promenu vlasnika opterećene nepokretnosti“.

Pravo sledovanja proizilazi iz stvarnopravnog karaktera i neposredne vezanosti hipoteke za hipotekovanu nepokretnost. Hipoteka deluje prema svagdašnjem vlasniku založene stvari kao hipotekarnom dužniku. Promena vlasnika založene stvari ne menja sadržinu hipoteke(Lazić, 1994, str.91).

Zakon o hipoteci je članom 24. stav 1. regulisao pravo sledovanja na način da je propisao da „hipotekarni poverilac može, ako dužnik ne isplati dug o dospelosti, da namiri svoje potraživanje iz vrednosti hipotekovane nepokretnosti, bez obzira u čijoj svojini ili državini se ona nalazi u tom trenutku“.

Pravo sledovanja kod hipoteke se razlikuje od prava sledovanja svojine i ručne zaloge. Vlasnik i zalogoprimac imaju pravo na državinu, a pravo sledovanja mu omogućava da zahteva povraćaj stvari od lica koje stvar drži bez pravnog osnova ili po slabijem pravnom osnovu. Hipotekarni poverilac nema pravo na državinu hipotekarne stvari ni u momentu nastanka, ni u momentu realizacije hipoteke(Lazić, 1994, str.91).

Hipotekarni poverilac ima pravo sledovanja ako je upis hipoteke izvršen pre otuđenja hipotekovanog dobra. Realizacija prava sledovanja omogućena je publicitetom hipoteke koji se vrši upisom u registre nepokretnosti(Vicković, 2009, str.159).

Publicitet zaloge koristi hipotekarnom poveriocu jer mu omogućava pravo sledovanja stvari bez ugrožavanja pravne sigurnosti trećih lica, ali koristi i hipotekarnom dužniku jer potencijalne kreditore i kupce oslobađa straha od postojanja skrivenih zaloga i omogućava raspolaganje hipotekovanom stvari bez saglasnosti hipotekarnih poverioca(Kovačević, Kuštrimović i Lazić, 2004, str.320).

5. PRENOS HIPOTEKE

Pravo prenosa hipoteke na treće lice se može vršiti samo sa prenosom i potraživanjama kao glavnog pravnog posla.

Hipoteka je u tom slučaju sporedno pravo koje se prenosi na drugog titulara samo sa prenosom potraživanja kao glavnog prava.

Samostalan prenos hipoteke nije dopušten, iako postoji shvatanje da „nasuprot akcesornosti zaloge stoji njen stvarnopravni karakter i da je moguć poseban prenos založnog prava“ (Gams, 1967, str.145).

Stari Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa je članom 66. stav 1. predvideo pravo prenosa hipoteke tako što je propisao: „Hipoteka se može preneti na drugoga samo zajedno sa prenosom potraživanja koje je tom hipotekom obezbeđeno“.

Zakon o hipoteci je pravo prenosa hipoteke predvideo kroz odredbu o ustupanju potraživanja u članu 20. Tako je istim, u stavu 1. i 2. propisano: „Potraživanje obezbeđeno hipotekom može da se ustupi na osnovu ugovora između poverioca i lica kome se potraživanje ustupa.“

Ugovor o prenosu hipoteke koji se zaključuje odvojeno od ustupanja potraživanja ne proizvodi pravno dejstvo. Ugovor iz stava 1. ovog člana:

1. zaključuje se u formi, propisanoj članom 10. stav 1. ovog zakona, odnosno u obliku javnobeležničkog zapisa ili javnobeležničke potvrđene isprave;

2. prenosi hipoteku na lice kome se potraživanje ustupa;

3. proizvodi pravno dejstvo prema trećim licima od dana upisa u registar nepokretnosti“.

Pravila koja su sadržana u ovom članu u celosti predstavljaju načelo akcesornosti hipoteke, po kome hipoteka i potraživanje čine jednu nerazdvojivu celinu. Pravni poslovi kojima bi se hipoteka bez potraživanja i obrnuto ustupali su ništavi. Za prenos potraživanja, kao i za prenos hipoteke, potrebni su ugovori zaključeni u pismenoj formi i upis tog ugovora u registar nepokretnosti.

U pravnoj teoriji ima mišljenja, da je kod hipoteke radi obezbeđenja kredita i kod kaucione hipoteke, bez daljnjeg, moguće razdvajanje, tj. da se hipoteka prenese, iako do prenosa kreditnog potraživanja nije došlo. Naime, ovde se obezbeđeno potraživanje prenosi vanzemljišnim putem. Hipoteka tada opstaje (Selma, 1994, str. 54).

Izmenama i dopunama Zakona o hipoteci iz 2015. godine ubačen je novi član kojim je data mogućnost hipotekarnom poveriocu ili više njih da mogu odrediti treće lice ili nekog od njih da preduzimaju pravne radnje radi zaštite svog potraživanja. U registar nepokretnosti se upisuje ime tog trećeg lica. Razlog za ubacivanje ove odredbe u novi tekst Zakona o hipoteci je potreba da se omogući poveriocima da kod tzv. sindiciranih zajmova (udruženih) odrede jedno lice koje će se starati o njihovim pravima i obavezama.

Prenos potraživanja se najčešće vrši ustupanjem potraživanja, tj. cesijom potraživanja, a što je detaljno regulisano članom 436-446 ZOO-a.

Za punovažno ustupanje potraživanja potrebna je saglasnost cedenta, tj. dosadašnjeg hipotekarnog poverioca koji ustupa potraživanje i cesionara, kao novog hipotekarnog poverioca koji ugovorom preuzima potraživanje i hipoteku.

Pretpostavka da hipoteka prati potraživanje kao njegov akcesorij, je predviđena i čl. 437. stav 1. ZOO-a, tako što "sa potraživanjem prelaze na prijemnika sporedna prava, kao što su prava prvenstva naplate, hipoteka, zaloga, prava iz ugovora sa jemcima, prava na kamatu, ugovornu kaznu i sl."

Za prenos potraživanja potrebna je saglasnost volja ugovornih strana, cesionara i cedenta. Saglasnost dužnika nije potrebna, ali je prema Zakonu o obligacionim odnosima ustupalac dužan obavestiti dužnika o izvršenom ustupanju. Nakon toga, dužnik više ne može punovažno ispuniti obavezu ustupiocu ("Službeni list SFRJ" br. 29/78,39/85,45/89 i 57/89; "Službeni list SRJ", br. 31/93 ; "Službeni list SCG " br. 1/2003-Ustavna povelja).

Ustupalac ne odgovara primaocu potraživanja za naplativost ustupljenog potraživanja, već samo za postojanje potraživanja u času ustupanja i to samo kad je ustupanje izvršeno ugovorom sa naknadom (Član 44 ZOO).

Napred navedeno pravilo bi se moglo analogno primeniti i u pogledu hipoteke.

Od ustupanja potraživanja treba razlikovati ustupanje ugovora. Ustupanjem ugovora se ustupa ugovorni obligacioni odnos, odnosno sva prava i obaveze iz tog odnosa. Za punovažnost ustupanja ugovora

potreban je pristanak druge ugovorne strane. Takođe, ustupanje ugovora ne deluje, za razliku od ustupanja potraživnja, u odnosu na sporedna prava. Jemstvo i zaloga koji su obezbedili potraživanje iz ustupljenog ugovora ne prelaze na primaoca, osim ako jemac i založni dužnik pristanu da odgovaraju za novog poverioca (član 145. st. 4. i 449. st. 1. ZOO-a) (Lazić, 1994, str. 95).

6. PRAVO NA *IUS OFFERENDI*

Pravo hipotekarnog poverioca na *ius offerendi* je ovlašćenje hipotekarnog poverioca da isplati tražbinu drugom hipotekarnom poveriocu zbog čijeg se potraživanja zahteva prinudna prodaja predmeta hipoteke i stupa na njegovo mesto. Hipotekarni poverilac koji koristi *ius offerendi* stupa (subrogira) na mesto poverioca čije je potraživanje isplatio, i to kako u obligacionom odnosu – preuzimajući potraživanje, tako i u hipotekarnom odnosu – preuzimajući hipoteku (Lazić, 1994, str. 95).

Korišćenjem ovog prava preuzimanja potraživanja hipotekarni poverilac stiže još jednu hipoteku, a da pri tom ne gubi dosadašnju (Kovačević, Kuštrimović i Lazić, 2004, str. 322).

Zakonom o hipoteci je usvojen fiksni rang hipoteke. Interes poverioca sa kasnijim rangom hipoteke da isplati poverioca sa ranijim rangom ostaje, budući da će on stupiti na njegovo mesto i imaće obe hipoteke (i u pogledu potraživanja i u pogledu hipoteke). Pretpostavka je da će hipotekarni poverilac kasnijeg ranga ovo svoje pravo iskoristiti u slučaju pada vrednosti hipoteke (Vicković, 2009, str. 162).

U Rimskom pravu je prvobitno samo prvi poverilac imao pravo da založenu stvar proda (*ius distrahendi*), a drugi da isplati prvog i zauzme njegovo mesto (*ius offerendi et succedendi*). Kasnije pravo na *ius offerendi* dobijaju i ostali poverioci.

Pravo na *ius offerendi* pripada i realnom dužniku, koji isplatom hipotekarnom poveriocu potraživanja radi kojeg je tražena prodaja stvari stiže pravo regresa, odnosno potraživanja prema ličnom dužniku.

Pravo na *ius offerendi* može se vršiti od momenta kada je zatražena prodaja, pa do momenta prodaje predmeta hipoteke (Vizner, 1980, str. 356).

Srpski građanski zakonik je samo u paragrafu 833, po uzoru na prvu verziju AGZ-a, predvideo da “ko god za drugoga dug plati, onaj ima prvo naplatu od glavnog dužnika zahtevati, i sva sredstva za to shodno upotrebiti”. Prema njemu, pravo na *ius offerendinije* izričito bilo prihvaćeno. Naše važeće pravo ne predviđa izričito ovlašćenje hipotekarnog poverioca i realnog dužnika na *ius offerendi*. Njihovo pravo na isplatu potraživanja drugih hipotekarnih poverilaca se izvodi iz opštih pravila o pravu poverioca na ispunjenje sa subrogacijom, a što je regulisano odredbama člana 299-311. ZOO-a.

Subrogacija prema članu 299. ZOO-a, može biti voljna i zakonska (čl. 300. ZOO-a).

Zakonska subrogacija postoji kada obavezu prema poveriocu umešto dužnika, ispuni lice koje u tome ima neki pravni interes(Lazić, 1994, str.98).

Kod zakonske subrogacije na ispuniocu prelazi po samom zakonu poveriočevo potraživanje sa svim sporednim pravima. Hipotekarni poverilac i realni dužnik bi se mogli pozvati na zakonsku subrogaciju.

Pravo na *ius offerendi*, u suštini, omogućava hipotekarnom poveriocu da spreči prodaju predmeta hipoteke u vreme koje za njega nije povoljno i da istovremeno svoj pravni položaj poboljša. Ovo pravo takođe potvrđuje da je hipoteka u osnovi imovinsko pravo i da je usko povezana sa potraživanjem, bez koga se ne može prenositi, ni utvrđivati vrednost hipoteke(Lazić, 1994, str. 99).

7. PRAVA U STEČAJNOM POSTUPKU

Ukoliko se nad dužnikom otvori stečajni postupak, hipotekarni poverilac u stečajnom postupku ima status razlučnog poverioca. Naime, Zakon o hipoteci je u članu 42. regulisao prava hipotekarnog poverioca u stečajnom postupku. Isti je navedenim članom hipotekarnom poveriocu dao status razlučnog poverioca odnosno “razlučno pravo zasebnog namirenja iz vrednosti nepokretnosti”. Stečajnim zakonom data je dozvola razlučnim poveriocima da mogu svoja potraživanja namiriti zasebno u izvršnom postupku, tj. izvan stečajnog postupka. U praksi se pokazalo da se jedino osigurani poverilac namiruje u celosti i to sa obračunatim kamatama i svim troškovima, dok ostalim poveriocima ostaje, ako išta

ostane, vrlo malo za namirenje. Ovakvim zakonskim mogućnostima različni poverioci dovode u pitanje mogućnost reorganizacije jer najčešće stečajni dužnik nije u stanju nastaviti poslovanje bez upotrebe založne imovine (Dukić i Mijatović, 2010, str.199-200).

To znači da hipotekarni poverilac ima pravo na namirenje iz vrednosti hipotekovane nepokretnosti dužnika nezavisno od ostalih stečajnih poverilaca.

Zakon o stečaju je u članu 49. regulisao detaljan položaj razlučnih i založnih poverioca.

Založno pravo kroz primenu instituta stečajnog prava, tj. prava hipotekarnih poverilaca u stečajnom postupku, dolazi do punog značaja, jer različni poverilac u odnosu na druge poverioce ima izrazito privilegovan položaj.

Zakon o stečaju je ostavio mogućnost različnim poveriocima da imaju pravo na srazmerno namirenje iz stečajne mase, kao stečajni poverioci, ako se odreknu svog statusa razlučnog poverioca ili ako bez svoje krivice ne mogu namiriti svoje različno potraživanje. Tada oni srazmerno namiruju svoja potraživanja prema dužniku u odnosu na visinu tih potraživanja. Različni poverioci se namiruju iz imovine koja je bila predmet odvojenog namirenja – različnog prava na kome je zasnovano pravo odvojenog namirenja. Da bi različni poverioci mogli da se namire kao stečajni poverioci, potrebno je da im je stečajni dužnik i lično odgovoran (Dukić i Mijatović, 2010, str. 213).

8. ZASNIVANJE NADHIPOTEKE

Zasnivanje nadhipoteke, kao prava hipotekarnog poverioca, je prema novom Zakonu o hipoteci, postavljeno kao zalaganje potraživanja obezbeđenog hipotekom (a ne kao "hipotekovanje hipoteke").

Zasnivanje nadhipoteke se vrši ugovorom, koji se zaključuje između hipotekarnog poverioca sa jedne strane i nadhipotekarnog poverioca, sa druge strane i isti je formalan, odnosno potrebno je da bude u istoj formi u kojoj je zaključen i ugovor o hipoteci, tj. u skladu sa čl. 10. st. 1. i čl. 15. st. 1. Zakona o hipoteci (Član 21 Zakona o hipoteci). Nije potrebna saglasnost hipotekarnog dužnika.

Ovaj ugovor takođe mora sadržati *clausulu intabulandi* tj. izričitu i безусловnu izjavu hipotekarnog poverioca da nadhipotekarni poverilac može da se u tom svojstvu upiše u javni registar nepokretnosti. Nadhipoteka deluje prema dužniku od dana kada mu stigne pismeno obaveštenje o zalaganju i od tog momenta dužnik svoju obavezu može izvršiti samo prema nadhipotekarnom poveriocu. Prema trećim licima nadhipoteka proizvodi pravno dejstvo od dana upisa nadhipoteke u registar nepokretnosti.

Dakle, na osnovu ugovora o zalaganju potraživanja obezbeđenog hipotekom, nadhipotekarni poverilac dobija obezbeđenje koje se u prvom redu sastoji u potraživanju hipotekarnog poverioca prema hipotekarnom dužniku, a tek u drugom redu uz to potraživanje ide i hipoteka kao akcesorno pravo.

I raniji Zakon o osnovama svojinsko pravnih odnosa je poznavao instituciju nadhipoteke. Članom 66. stav 2. bilo je propisano da "hipotekarni poverilac može zasnovati hipoteku na postojećoj hipoteci u korist trećeg lica, bez pristanka hipotekarnog dužnika (nadhipoteka)". Ono što je važno za nadhipoteku je činjenica da ona ne može trajati duže od hipoteke, a nadhipotekarni poverilac ne može imati više prava od hipotekarnog poverioca.

9. OBAVEZE HIPOTEKARNOG POVERIOCA

Svrha hipoteke je da služi hipotekarnom poveriocu kao osiguranje izvršenja obaveze od strane dužnika, po osnovu povraćaja zajma, odnosno isplate duga. Činidba poverioca prema dužniku je izvršena još prilikom konstituisanja hipoteke. Funkcija hipoteke je da obezbedi izvršenje protiv činidbe od strane dužnika. Hipoteka zato predstavlja za hipotekarnog poverioca pretežno skup prava odnosno ovlašćenja, a ne i obaveza (Lazić, 1994, str.100).

Za razliku od zalogoprimca, hipotekarni poverilac nema pravo da uspostavi državinu nad predmetom zaloge, pa samim tim ni obavezu čuvanja založene stvari i obavezu uzdržavnja od korišćenja (član 975. i član 976. ZOO-a).

Ipak i hipotekarni poverilac kao titular imovinskog prava izvedenog iz svojine hipotekarnog dužnika ima i određenu obavezu.

To je obaveza davanja saglasnosti hipotekarnom dužniku za brisanje hipoteke iz registra nepokretnosti u koji je upisana.

Reč je o takozvanoj brisavnoj izjavi hipotekarnog poverioca da je saglasan da se izvrši brisanje hipoteke iz registra nepokretnosti. Ovde se radi o njegovom formalno pravnom postupku.

Zakon o hipoteci je ovu obavezu regulisao kroz odredbe ispisa hipoteke na zahtev vlasnika nepokretnosti uz uslov da je dug hipotekarnom poveriocu isplaćen u celosti.

Sa jedne strane, reč je o obavezi hipotekarnog poverioca, a sa druge strane i o pravu vlasnika nepokretnosti na brisanje hipoteke.

Ono što je ovde bitno istaći kada je reč o obavezi hipotekarnog poverioca, je da je reč o izjavi koja se daje u pismenoj formi da je saglasan i pristaje na ispis hipoteke (član 44 Zakona o Hipoteci).

Prema članu 44. stav 4. Zakona o hipoteci, "poverilac je dužan da izda dužniku i vlasniku nepokretnosti potvrdu o izmirenom dugu, bez odlaganja, nakon izmirenja duga, i da mu da saglasnost za brisanje hipoteke". Formalno-pravni prestanak hipoteke brisanjem uknjižbe je neophodan, jer hipoteka "iako ekonomski i pravno zavisna od potraživanja za čije je obezbeđenje ustanovljena i postoji, egzistira *ipso iure* i bez potraživanja, samo se, po pravilu, ne može punovažno vršiti" (Stojanović i Pop Georgijev, 1980, str.224).

Izmenama i dopunama Zakona o hipoteci ubačen je novi stav 5. člana 44. Zakona o hipoteci koji je propisao da ukoliko postoji više hipotekarnih poverilaca i ako se samo neki od njih namire iz vrednosti nepokretnosti, ostvarene vansudskom prodajom, onda je obaveza Katastra nepokretnosti da briše sve upisane hipoteke predmetne nepokretnosti.

Kada se izvrši brisanje hipoteke, pravo svojine hipotekarnog dužnika na predmetu hipoteke se oslobađa tereta i ponovo se uspostavlja pravo svojine u punom obimu, takozvana rekadentnost svojine.

Hipotekarni poverilac takođe ima i obavezu da ne zloupotrebi svoje pravo. Reč je o opštoj zabrani koju imaju svi titulari subjektivnih prava, a koja je propisana i Zakonom o obligacionim odnosima.

Zabrana zloupotrebe hipoteke putem prava raspolaganja se posebno odnosi na zasnivanje nadhipoteke, za koje hipotekarnom poveriocu nije potrebna saglasnost hipotekarnog dužnika. Hipotekarni poverilac bi

ovo pravo zloupotrebio, ako bi nakon materijalnog prestanka hipoteke, a pre njenog brisanja, odnosno formalnog prestanka, zasnovao nadhipoteku. U suštini se ovde pre radi o prekoračenju, nego o zloupotrebi prava (Lazić, 1994, str.101).

10. ZAKLJUČAK

Donošenjem Zakona o hipoteci iz 2005.godine, sa izmenama i dopunama iz 2015.godine ("Službeni glasnik RS" br. 115/2005, 60/2015, 63/2015-odluka US i 83/2015), a kome je prethodilo ponovno uspostavljanje instituta privatne svojine u Srbiji i suštinski je došlo do promene svojinskih odnosa. Privatna svojina je postala dominantan oblik, a sa njom je i hipotekarno pravo dobilo na značaju.

Hipoteka postaje najsigurnije sredstvo obezbeđenja potraživanja, a status hipotekarnog poverioca je značajno obezbeđen i osiguran.

U ovom radu smo videli da pravo namirenja hipotekarnog poverioca predstavlja "kinetičku" snagu. U statičnoj fazi ono vrši svojevrstan psihološki pritisak na hipotekarnog dužnika da dobrovoljno izvrši svoju obavezu, dok u dinamičkoj fazi se izvršava prinudnim putem u izvršnom postupku i vansudskim putem.

Ono što je Zakon o hipoteci uveo kao novinu u korist hipotekarnih poverilaca je da vlasnik hipotekovane nepokretnosti ne sme fizički da menja predmet hipoteke bez pismene saglasnosti poverioca, kao i da ga čuva kao dobar domaćin, da nebi umanjio vrednost predmeta hipoteke.

Takođe, videli smo da je značajna novina obaveza vlasnika da osigura predmet hipoteke, kao i da pravo pristupa nepokretnosti ne može biti korišćeno u periodu od 22:00 do 07:00, kao ni u vreme državnih praznika. Svim ovim novinama znatno je poboljšan položaj hipotekarnog poverioca u Srbiji.

Kada je reč o pravu prvenstva hipotekarnog poverioca, a imajući u vidu da je novi Zakon o hipoteci omogućio konstituisanje hipoteke na objektu u izgradnji, postavilo se pitanje na koji način se vrši pravo prvenstva naplate između hipoteka zasnovanih na celom objektu u izgradnji i na njegovom posebnom delu (stan, poslovni prostor). Odgovor je da prednost ima hipoteka koja je prva upisana u Katastar nepokretnosti. Ako je prva upisana hipoteka na stanu, pa potom na celom objektu, hipoteka

na celom objektu je hipoteka drugog reda u odnosu na hipoteku na stanu i obratno važi isto pravilo.

Izmenama i dopunama Zakona o hipoteci iz 2015. godine, ubačen je novi član kojim je data mogućnost hipotekarnom poveriocu ili više njih da mogu odrediti treće lice ili nekog od njih da preduzimaju pravne radnje radi zaštite svog potraživanja. U Katastar nepokretnosti se upisuje ime tog trećeg lica. Razlog za ubacivanje ove odredbe je potreba da se omogućí poveriocima da kod tzv. sindiciranih zajmova (udruženih) odrede jedno lice koje će se starati o njihovim pravima i obavezama.

Hipotekarni poverioci u stečajnom postupku imaju poseban položaj. Oni imaju status razlučnih poverioca, odnosno "razlučno pravo zasebnog namirenja iz vrednosti nepokretnosti". Stečajnim zakonom data je dozvola razlučnim poveriocima da mogu svoja potraživanja namiriti zasebno u izvršnom postupku, tj. izvan stečajnog postupka.

Takođe, ono što izaziva posebnu pažnju je zasnivanje nadhipoteke, kao prava hipotekarnog poverioca. Ono je prema novom Zakonu o hipoteci, postavljeno kao zalaganje potraživanja obezbeđenog hipotekom (a ne kao "hipotekovanje hipoteke"). I što je vrlo bitno da za isto nije potrebna saglasnost hipotekarnog dužnika.

Na osnovu iznetih prava hipotekarnog poverioca, jasno je da se normama novog Zakona o hipoteci postigla svrha instituta hipoteke u našem zakonodavstvu i praksi. Hipoteka je u službi hipotekarnog poverioca kao osiguranje izvršenja obaveze od strane hipotekarnog dužnika i status hipotekarnih poverilaca u Srbiji je znatno poboljšan. Naravno, vreme koje je pred nama otvoriće nove potrebe i rad na usavršavanju instituta hipoteke. Stoga se sa pravom može reći da hipoteka za hipotekarnog poverioca predstavlja skup prava, a ne i obaveza.

11. LITERATURA

1. Vizner, B. (1980). Komentar Zakona o osnovnim vlasničko pravnim odnosima. Zagreb.
2. Vizner, B.(1969). Građansko pravo- knjiga treća. Drugo prerađeno i dopunjeno izdanje. Riječka tiskara. Rijeka.
3. Vicković, T. (2009). Hipoteka kao vrsta založnog prava, (magistarska teza). NoviSad.
4. Gams, A. (1955). Osnovi stvarnog prava. Beograd.
5. Dukić Mijatović, M. (2010). Vodič kroz stečajni postupak. Novi Sad.
6. Zakon o obligacionim odnosima (Službeni list SFRJ br. 29/78, 39/85, 45/89 i 57/89 i Službeni list SRJ br. 31/93; Službeni list SCG br. 1/2003- Ustavna povelja).
7. Zakon o osnovama svojinsko pravnih odnosa (Službeni list SFRJ br. 6/80 i 36/90 i Službeni list SRJ br. 29/96). (eng.)
8. Zakon o hipoteci (Službeni glasnik RS br. 115/2005, 60/2015, 63/2015 – odlukaUstavnog suda 83/2015).
9. Klepić, D. (2004). Hipoteka kao realno sredstvo obezbeđenja tražbi- ne prema dužniku. Beograd.
10. Kovačević Kuštrimović, R.iLazić, M. (2004).Stvarnopravo.Niš.
11. Krkljuš,I. (1980). Pravo zaloge prema ZOSO. br. 6/1980. Glasnik AKV. NoviSad.
12. Lazić, M. (1994). Sadržina hipoteke, (magistarska teza). Niš.
13. Marković, L. (1911). Hipotekarno pravo. Beograd.
14. Mirković,V.(2015). Formiranje banaka za preuzimanje nenaplativih potraživanja: iskustva drugih zemalja i pouke za Srbiju, Anali Ekonomskog fakulteta u Subotici br.34/2015, str.402).
15. Milić, D.(1996). Obligaciono pravo sa sudskom praksom. Nidža, Beograd.
16. Nemački građanski zakonik iz 1900. godine.
17. Selma,J. (1994).Hipoteka kao sredstvo obezbeđenja potraživanja, časopis: Pravo, teorija i praksa. br. 3-4/1994. Beograd.
18. Stanković, O.i Orlić, M. (1989). Stvarno pravo. Beograd.
19. Stojanović, D. (1980). Stvarno pravo. Beograd.
20. Stojanović, D.D. (1998). Stvarno pravo. Kragujevac.
21. Stojanović, D. D. i Pop Georgijev, (1980). Komentar Zakona o osnovnim svojinskopravnim odnosima.Beograd.

FISKALNA I MONETARNA POLITIKA

DUŽNIČKO FINANSIRANJE

PREGLEDNI NAUČNI RAD

UDK 336.781:336.717.1

DOI 10.7251/DEFSR2353107D

COBISS.RS-ID 138680065

Dr Vladimir Dragičević¹

Apstrakt: Budžet kao centralizovani instrument sprovođenja fiskalne politike u pravilu vrši funkcije alokacije, stabilizacije i distribucije. Bilo da je riječ o nacionalnim ekonomijama ili nadnacionalnim entitetima poput Evropske unije, budžet predstavlja najznačajniji faktor fiskalne kohezije. Tržišne ekonomije odlikuju razlike u nivoima privredne razvijenosti. Različiti nivoi privredne razvijenosti postavljaju objektivni izazov pred nosioce fiskalne politike. Najveća fiskalna izdvajanja usmjerena su u javni sektor od koga se ne očekuje da direktno oplođuje fiskalni prihod, već prvenstveno da ispunjava društvene potrebe. Očito da sa razvojem modernih država i sa porastom standarda, rastu i očekivanja u pogledu kvaliteta javnih usluga. Parlamentarne demokratije su pod konstantnim pritiskom zadovoljenja javnih potreba, od strane kritički nastrojene javnosti. Omogućavanje dostupnosti nivoa usluga zagarantovanih Univerzalnom poveljom o ljudskim pravima, dovodi u nezavidnu poziciju vršioce vlasti koji upravljaju javnim finansijama. Društva na nižem stepenu privredne razvijenosti nastoje da dostignu bogatija, razvijena društva te uslijed nedovoljnih fiskalnih prihoda posežu za dužničkim finansiranjem javnih finansija. Razvijena društava u tešnji da održe nivo razvijenosti i dostignutu dominaciju takođe multipliciraju izdatke za javne finansije. Iz navedenih razloga kreatori fiskalnih politika od lokalnih, nacionalnih do multinacionalnih novoa posežu za različitim oblicima dužničkog finansiranja. Globalne ekonomske krize izazvane različitim uzrocima, koje su se međusobno nadovezivale, uz deficitarno finansiranje budžeta na različitim novima i monetarizacijom dugova od strane ECB, zasigurno su podstakle visoku stopu inflacije u Evropskoj uniji, koja se proširila po cijelom evropskom ekonomskom prostoru. Zbog najšireg obima spoljnotrgovinske razmjene

¹ Evropski defendologija centar, Banja Luka

sa zemljama Evropske unije, te vezanosti domaće valute za Euro, uticaj ekster-nalija je multiplikativan te se ne može zaustaviti samo putem diskrecionih mjera fiskalne politike. Već duže vrijeme u stručnoj javnosti se zagovara potreba za promjenom kursa monetarne politike Bosne i Hercegovine, odnosno postojećeg “Valutnog odbora”. Nesporna je činjenica da je za efikasno vođenje ekonomske politike potrebno koristiti koktel fiskalnih i monetarnih instrumenata.

Ključne riječi: Javni dug, budžetski deficit, inflacija, fiskalna i monetarna politika

1. FINANSIJSKE KRIZE I INFLACIJA

Konvergencija dugoročnih kamatnih stopa, odnosno njihovo približavanje između „slabih“ i „jakih“ zemalja Evropske unije bio je jedan od najjačih motiva za odricanjem od sopstvene valutne i monetarne politike i ulazak u zonu eura, određenog broja zemalja EU. U periodu od 1997. do 2007. godine, njihova očekivanja su ispunjena. Prije uvođenja eura kapitalni tokovi u Evropskoj uniji bili su ograničeni neizvjesnošću oko valutnih kurseva. Ulaskom u euro zonu bez valutnog rizika kamatne stope se formiraju na osnovu kreditnog rejtinga zemalja dužnika. U uslovima neograničenog protoka kapitala, on teče neometano iz jednog djela Eurozone u drugi, produbljujući neravnoteže. Evropska unija putem instrumenata kohezije nastoji da ublaži razlike koje postoje unutar realnog privrednog sektora. Njemačka kao vodeća sila Evropske unije opirala se uvođenju euro-obveznica, odnosno finansiranju evropskih programa putem instrumenata duga (Sinn, 2011).

Razlikujemo četiri izvora financiranja budžetskog deficita:

1. Zaduživanje kod Centralne banke,
2. Prodaja državne imovine,
3. Zaduživanje na domaćem finansijskom tržištu i
4. Zaduživanje u inostranstvu.

Određena država može se zadužiti kod Centralne banke uzimanjem direktnih kredita ili kupovinom državnih vrijednosnih papira, kao npr. trezorski zapisi, obveznice itd.

Nekoliko programa kupovine vrijednosnih papira provedeno je od 2009. godine u cilju podsticanja rasta u Europodručju i u skladu s ciljem postizanja stope inflacije koja je ispod, ali blizu 2% u srednjoročnom pe-

riodu. Ti programi obuhvatali su program kupovine vrijednosnih papira korporativnog sektora (CSPP), program kupovine vrijednosnih papira osiguranih imovinom (ABSPP) i treći program kupovine pokrivenih obveznica (CBPP3).

U junu 2014. godine Evropska centralna banka najavila je niz ciljanih operacija dugoročnijeg refinanciranja (TLTRO) kojima je bila svrha u razdoblju od inicijalno dvije godine poboljšati bankovno kreditiranje kreditnih institucija u europodručju. Drugi niz (TLTRO II) započeo je u martu 2016. godine, a treći niz (TLTRO III) u martu 2019. godine.

Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 Upravno vijeće ECB-a odlučilo je znatno olakšati uslove za preostale operacije TLTRO III, zajedno s privremenim smanjenjem promjenjivih kamatnih stopa. Osim toga, odlučeno je da se provede jedanaest dodatnih operacija dugoročnijeg refinanciranja zbog pandemije (PELTRO) u razdoblju od maja 2020. godine do decembra 2021. godine.

Ostali, već završeni programi uključuju program za tržišta vrijednosnih papira (SMP), program kupovine pokrivenih obveznica (CBPP) i drugi program kupovine pokrivenih obveznica (CBPP2). Mjesečni ritam neto kupovine imovine u početku iznosio je 60 milijardi eura (mart 2015. – mart 2016.), a kasnije je taj iznos porastao na 80 milijardi eura mjesečno (april 2016. – mart 2017.).

Neto kupovina imovine zatim je postepeno smanjivana na 15 milijardi eura mjesečno (septembar 2018. – decembar 2018.). U decembru 2018. godine Upravno vijeće ECB-a odlučilo je obustaviti neto kupovinu imovine, s ciljem da nastavi ponovo ulagati u isplate glavnica za vrijednosne papire koji dospijevaju i da zadrži ukupne neto kupovine u okviru svakog programa kupovine imovine na njihovim nivoima. Međutim, zbog nepredviđenih okolnosti, nastalih uticajem “lockdowna” uslovljenog pandemijom Covid 19, neto kupovina imovine ponovno je pokrenuta u septembru 2019. godine uz mjesečni ritam od 20 milijardi eura počevši od 1. novembra 2019. godine, očekujući da će ona trajati „onoliko dugo koliko je potrebno da se ojača akomodativni učinak kamatne stope i da će završiti ubrzo nakon što počne podizati ključne kamatne stope ECB-a”.

Kao dodatni odgovor na krizu, uzrokovanu pandemijom bolesti COVID-19, Upravno vijeće odlučilo je do kraja 2020. godine povećati postojeću neto kupovinu imovine dodatnim paketom od 120 milijardi eura.

Osim toga, pokrenut je novi privremeni krizni program kupovine imovine javnog i privatnog sektora (PEPP) s početnom predviđenim iznosom od 750 milijardi eura, koji je trebao trajati do kraja 2020. godine.

Upravno vijeće ECB-a odlučilo je juna 2020. godine povećati paket PEPP-a sa 600 milijardi eura na 1350 milijardi eura. Navedeni paket PEPP-a dodatno je povećan decembra 2020. godine za 500 milijardi eura, na ukupno 1.850 milijardi eura. Takođe je odlučeno da se razdoblje neto kupovine PEPP-a produži barem do kraja marta 2022. godine. Odlučeno je i o ponovnom ulaganju dospjelih plaćanja glavnice u okviru PEPP-a barem do kraja 2023. godine. U PEPP-u je ugrađena veća fleksibilnost, čime su omogućene „promjene u raspodjeli tokova kupovine tokom vremena, prema kategorijama imovine i među jurisdikcijama”.

Uzroci trenutne inflacije u zemljama Evropske unije, kao i zemljama koje su na direktan ili indirektan način u sistemu Eura svakako se mogu tražiti u monetarnom finansiranju budžetskih deficita i javnog duga, odnosno intezivnog dužničkog finansiranja privatnog finansijskog i nefinansijskog sektora.

Slična situacija je i u Sjedinjenim Američkim Državama, gdje je inflacija porasla na najviši nivo u posljednjih 40 godina, kada je u maju 2022. godine dosegla iznos od 8,6 % na godišnjem nivou.

Američke federalne rezerve (FED) uprkos zabrinutosti od recesije planiraju da nastave sa pooštavanjem monetarne politike, kao odgovorom na rastuću inflaciju. Javni dug Sjedinjenih Američkih Država (SAD) po prvi put je premašio 30 biliona dolara.

Odnos inflacije i javnog duga možda ne spada izričito u ciljeve upravljanja samim javnim dugom, ali ima važnu ulogu kod donošenja odluka za upravljanje. Ukoliko država nije ugovorila valutnu klauzulu tada inflacija djeluje na smanjenje javnog duga. U takvoj situaciji inflacija se smatra prihodom države i jednim od rješenja protiv duga.

Problem zaduženosti dio je makroekonomske politike koja ne može biti efikasna ako se politika zaduživanja ne vodi u odgovarajućem smjeru. Politika zaduživanja trebala bi imati za cilj izbor optimalne kombinacije rizika i dohotka od inostranog kapitala.

Odnos ukupnog spoljnog duga i bruto domaćeg proizvoda pokazuje na stepen opterećenja tekuće ekonomske aktivnosti vanjskim dugom. Ukoliko se on nastavi povećavati to će za određenu zemlju značiti moguće

probleme solventnosti i nemogućnosti otplate duga. Ako je taj odnos manji od 48% zemlja je manje zadužena. Između 48% i 80% radi se o srednje zaduženoj zemlji ili ako je iznad 80%, onda se već radi o visokoj zaduženosti. Izvoz robe i usluga glavni je izvor deviznih prihoda potrebnih za otplatu inostranog duga.

Prema svjetskim iskustvima, ukoliko je otplata duga u odnosu na izvoz veća od 20% može doći do problema s spoljnom likvidnošću zemlje. U slučaju reprogramiranja dugova kamate se ne reprogramiraju nego samo glavnica duga. Posljedica ovog je mijenjanje visine kamata zbog promjene visine glavnice pri reprogramiranju duga.

Prekomjerni javni dug prije izbijanja finansijske krize 2008. godine imale su Grčka, Italija, Belgija, Mađarska i Malta. Navedene države imale su visok nivo javnog duga jer je prelazio više od referentne vrijednosti od 60% BDP-a. Ostale zemlje članice imale su nivo javnog duga u referentnim vrijednostima do 2008. godine.

Najveći javni dug koji je računat udjelom u BDP-u u 2017. godini ima Grčka, 175 %. Nakon Grčke, slijede Italija sa zabilježenim postotkom od 134,7 %, te Portugal sa postotkom od 132,1%. Države članice sa najnižim zaduženjima su: Estonija 8,9% BDP-a, Luksemburg 23,4% i Bugarska 27,7% BDP-a.

Najveći nominalni iznos javnog duga u eurima 2017. godine zabilježila je Italija, u iznosu od 1.606.200 milijarde eura. Slijedile su je Francuska, Njemačka, Velika Britanija, Španija. Unazad posljednjih 10 godina Italija nije uvijek zauzimala prvo mjesto u dugovanju, izmjenjivale su se Njemačka i Velika Britanija. Od 2008. godine pa sve do 2014. godine Njemačka je bila država sa najvećim nominalnim javnim dugom u eurima, a Velika Britanija je to mjesto zauzimala tokom 2015. godine. Nakon 2015. godine, do danas, najviši javni dug u eurima ima Italija. Bitno je napomenuti da odnos javnog duga i BDP-a zavisi i od načina obračuna, odnosno šta se sve smatra javnim dugom. U tom kontekstu navodimo primjer njemačke ekonomije koja ima najzaduženija javna poduzeća u EU i njihov dug je 1,2 puta veći od njemačkog BDP-a (Andrašec, 2019).

Na kraju 2021. godine javni dug Srbije iznosio je 26,66 milijardi evra, što je činilo 57,4 procenta BDP-a. Vanjski dug Bosne i Hercegovine u prvom kvartalu 2022. godine iznosio 9,67 milijardi KM, dok je unutrašnji dug oko 3,50 milijardi KM, odnosno ukupno preko 13 milijardi KM.

Uzimajući u obzir BDP od 37,34 milijardi KM, predstavlja odnos javni dug/BDP oko 1/3 ili 35%, što nas svrstava u red manje zaduženih zemalja. U navedene podatke nisu uračunate garancije koje su date javnim preduzećima.

Evropsko monetarno ujedinjenje 90-tih godina prošlog vijeka, trebalo je biti popraćeno sa fiskalnom konvergencijom i harmonizacijom. Sličan scenario Mastroškim kriterijumima konvergencije, putem kojih se deficit budžeta ograničava na 3%, već je viđen u SAD-u. Naime, Američki Kongres je 1985. godine donio Gram-rudmanov zakon, kojim je bilo predviđeno automatsko smanjenje potrošnje u slučaju prevelikog deficita (James, 2009).

Može se navesti da postoje dvije grupe faktora koji određuju direktne fiskalne posljedice članstva u Evropskoj uniji, a to su: veličina transfera Unije koja je direktno usmjerena prema državnom sektoru i doprinos zemalja članica budžetu Unije. Uvođenjem kriterijuma Mastrohta i Pakta o stabilnosti i rastu, najveći dio fiskalnih pravila već je predodređen, dok je unutar Eurozone monetarna politika pojedinih zemalja članica skoro u potpunosti izgubila svoj suverenitet. Fiskalni kriterijumi, zasnovani su na načelu održive fiskalne politike, odnosno sprječavanja mogućnosti da se putem neracionalnog trošenja javnih finansija poveća stopa inflacije u budućnosti.

Prepoznavajući opasnosti od prekomjernog troška opšte države, što se tokom 1980-tih godine na primjeru određenih evropskih zemalja (posebno Belgije i Italije) pokazalo kao veoma složeno pitanje zbog teškoća u stabilizovanju javnih finansija, Evropska komisija pod vodstvom tadašnjeg predsjednika Žak Delorsa, postavila je temelje za osnivanje Ekonomske i monetarne unije. Kao kruna uloženi napora potpisan je sporazum u Mastrohtu, kojim su definisana fiskalna pravila putem pet temeljnih principa konvergencije (Obadić, 2005).

Dva najvažnija kriterijuma, budžetski deficit i javni dug, koji su trebali da posluže stabilizaciji, uvođenjem eura i privremenim izjednačavanjem kamatnih stopa, značajno si izašli iz svojih limita (Sinn, 2011).

U svijetu pronalaženja novih atraktivnih izvora finansiranja dugo je zagovarana ideja o izdavanju euro-obveznica. Isto bi značilo zamjenu strategije „svaki čovjek za sebe“, na strategiju „svi za jednog, jedan za sve“, što bi omogućilo zajedničko zaduživanje (Ferry, 2011). Na određeni način

obveznice koje izdaje Evropska komisija, mogu se smatrati euro-obveznicama, iako zvanično ne nose navedeni naziv. Izdavanjem obveznica od strane Evropske komisije dodatno se centralizuje fiskalna vlast na nivou Unije. Države članice dužne su da Evropskoj komisiji podnesu Programe konvergencije, po čijem se odobravanju mogu povući sredstva iz strukturnih finansijskih fondova, a koja u osnovi služe za fiskalnu stabilizaciju nacionalnih ekonomija. Na navedeni način Evropska komisija direktno i potpuno utiče na fiskalnu politiku zemalja članica.

Monetarna stabilnost Bosne i Hercegovine, zbog rada Centralne banke BiH po modelu Valutnog odbora, samo je prividna, budući da je konvertibilna marka fiksno vezan za valutno sidro odnosno Euro, a da se vrijednost eura efektivno objektivno smanjuje, što multiplikuje negativne efekte na bh privredu preko viših cijena uvoznih inputa i nepovoljnijeg zaduženja na inostranom tržištu, umjesto kod domaće Centralne banke, čije rezerve se drže u njemačkim i švajcarskim bankama po kamatnoj stopi od 0,164% (2021.) na godišnjem nivou, a subjekti iz Bosne i Hercegovine na inostranim finansijskim tržištima zadužuju se po stopi iznad 4%, što je nedopustivo. Dakle, ovakvom monetarnom politikom došlo se u apsurdnu situaciju da jedna mala, nerazvijena BiH, podstiče privredni rast i zaposlenost Njemačke i Švajcarske sa 13,5 milijardi po simboličnoj kamatnoj stopi (0,164%), a ne domaću privredu.

2. INSTRUMENTI FISKALNE I MONETARNE POLITIKE

Značaj suvereniteta u vođenju jedinstvene ekonomske politike, na primjeru krize Eurozone, uz osvrt na poteškoće koje kao posljedicu višegodišnje primjene sistema Currency board/a ima Bosna i Hercegovina, dokazuje uzročno posljedičnu vezu između nedostatka koordinacije instrumenata monetarne i fiskalne politike sa efikasnošću ekonomskog sistema.

Usljed nedosljednog provođenja Mastroških kriterijuma konvergencije, odnosno Pravila fiskalne stabilizacije od strane zemalja članica, koja se prvenstveno ogledaju u obavezi održavanja nivoa ograničenja budžetskih deficita i javnog duga, te budžeta Evropske unije koji je nedovoljan za ispunjavanje makroekonomskih funkcija alokacije, distribucije i stabilizacije, fiskalni sistem Evropske unije nije u na odgovarajući način iskazao efikasnost u održavanju fiskalne stabilnosti Evropske unije.

Kao preteča Eura 1974. godine nastao je EKI, čime su monetarne politike zemalja članica bile već djelimično stavljenje pod nadzor. Na taj način su putem Mehanizma deviznog kursa ograničene međusobne fluktuacije valuta do 2,25%. Putem principa graduacije postepeno je stvorena Ekonomska i monetarna unija - EMU.

Ugovorom iz Mاستrihta 1992. godine, koji je nastao u specifičnim unutrašnjim i spoljopolitičkim okolnostima, napravljena je prekretnica u daljoj monetarnoj i političkoj integraciji. U trenutku najkrupnijih koraka na ujedinjavanju evropskih država Jugoslavenske republike su doživjele krah i cijepanje. Loša spoljopolitička procjena tajminga za ulazak u tranziciju političkog sistema uz situaciju globalne neravnoteže vratila nas je daleko nazad. Uvođenje eura u platni sistem 2002. godine, kao jedinstvene valute u devetnaest država članica predstavljala je veliki istorijski izazov u pogledu monetarne politike. Njegov nedostatak proizašao je iz ekonomskih neravnoteža između država članica usljed kojih nastaju trgovinski disbalansi. Da bi se navedene ravnoteže ispravile neophodne su obimne fiskalne redistribucije dohotka između zemalja preko komunitarnog nivoa, međutim navedeno putem budžeta Evropske unije, koji se kreće u okviru od oko 1% BDP-a EU, nije ni približno ostvarivo. Strukturalne reforme Evropske unije do sada su imale karakteristiku pribavljanja većih ovlaštenja u korist centralnih zemalja, koje ujedno imaju i najveće koristi od monetarne unije.

Uvođenjem jedinstvene valute, Evropska unija je na sebe preuzela obavezu održavanja monetarne stabilnosti. Kako je Evropska centralna banka uspostavljena po modelu njemačke Bundes banke, minimalan nivo inflacije je bio jedan od najvažnijih ciljeva. Međutim, globalna finansijske kriza 2008. godine, te spašavanje velikih privatnih banaka putem javnih finansija narušilo je navedene postulate. Kriza izazvana kovidom 19 je u dodatno narušila fundamentalne principe monetarne politike EU.

Takođe i Evropska komisija usljed nedovoljnih izvora finansiranja, posegla je za dužničkim finansiranjem. Uveden je model prikupljanja sredstva putem emisije obveznica visoke solventnosti. Prikupljena sredstva se dalje distribuiraju u obliku kredita i grantova prema zemljama članicama. Navedenim načinom stvotvorena je mogućnost jeftinog zaduživanja i manje solventnih zemalja, koje bi se samostalno zaduživale po znatno višim kamatnim stopama.

Ekonomska i monetarna unija (EMU) predstavlja u svijetu jedinstven model u kojem se u vođenju ekonomske politike kombinuju, jedinstvena monetarna i decentralizovane ostale makroekonomske i strukturne politike od kojih se posebno ističe fiskalna politika. Stupanjem na snagu Pakta o stabilnosti i rastu, kao nastavka Mاستriških kriterijuma konvergencije, definisan je model decentralizovane fiskalne politike Evropske unije.

Vršenjem nadzora provođenja pravila definisanih Paktom o stabilnosti i rastu, zemlje su u obavezi da svoja srednjoročna budžetska salda dovedu u ravnotežu ili čak suficit, tako da bi u slučaju nastanka cikličnih pritisaka mogli da se nose sa njima ne prelazeći referentnu granicu od 3% BDP. Mehanizam nadzora provodi se putem tzv. dvostrukog sidra, odnosno putem dva kriterijuma konvergencije i to, nivoa budžetskog deficita i ukupnog javnog duga.

Nedostaci Pakta o stabilnosti i rastu prvi put su se manifestirali 2002. godine kada je došlo do usporavanja rasta u većini zemalja članica Eurozone, te je u toj situaciji većina zemalja bila pred obavezom da snosi predviđene kazne. U navedenoj situaciji donesene su odluke o preformulaciji pravila Pakta u smislu veće fleksibilnosti prema zemljama i razmatranju svakog slučaja odvojeno, uzimajući u obzir poslovne cikluse pojedinačnih zemalja.

Institucionalna kriza u funkcionisanju Pakta nastala je 2003. godine kada Vijeće za ekonomska i finansijska pitanja (ECOFIN) nije primjenilo kaznene odredbe na Francusku i Njemačku kada su prestupile limite budžetskih deficita. Vijeće je tom prilikom donijelo odluku da se ovim zemljama ostavi rok do 2005. godine, da vrate nivo deficita u dozvoljene granice. Navedena odluka pokazala je nedosljednost institucija kada je u pitanju odlučivanju o interesima „velikih zemalja“. Svoju odluku opravdali su razlogom usporenja opšteg nivoa rasta na početku novog milenijuma.

Međutim, kada je u slučaju Portugala 2001. godine došlo do prekračenja zacrtane linije budžetskog deficita od 3% BDP-a, pod snažnim pritiskom Evropske komisije Portugal je morao da sreže javnu potrošnju. Zbog toga je već naredne godine portugalska ekonomija ušla u recesiju, dok se već 2005. godine, budžetski deficit popeo na nivo 5% BDP-a.

Navedeni primjer je pokazao da se rigidnim pristupom pravilima Pakta, bez uvažavanja pojedinačnih okolnosti u kojima se zemlja nalazi ne može postići kvalitetan dugoročni efekat.

Pravila Pakta više puta su osporavana od strane država članica zbog godišnjeg ciklusa primjene. Prijedlozi za izmjene išli su u pravcu primjene Pakta u ekonomskim ciklusima, jer ograničavanje javne potrošnje tokom recesionih perioda može usporiti rast ekonomije. Navedni problemi rezultirali su izmjenama pravila Pakta, odnosno popuštanja i uvođenja veće fleksibilnosti u primjeni sankcija za zemlje koje prekorače ograničenja Pakta. Zemlje kod kojih budžetski deficit pređe 3%, a u slučaju da mogu navedeno da obrazlože izvanrednim okolnostima, ne bi se primjenjivale kaznene odredbe. Pod istima se može uzeti u obzir ako je pad BDP-a iznad 2%, u slučaju stalnog opadanja ekonomije ili ako su u pitanju strukturne reforme, kao što je reforma penzionog sistema i sl. Takođe i vrijeme prilagođavanja pravilima Pakta je produženo.

Provođenje zajedničke stabilizacijske fiskalne politike putem koordinacije pojedinačnih fiskalnih politika zemalja članica, prvenstveno je podređeno ciljevima Ekonomske i monetarne unije. Ako u okviru Ekonomske i monetarne unije nastaju takvi diferencijalni šokovi koji pogode određenu državu, te ukoliko Unija ima restriktivnu monetarnu politiku usmjerenu na očuvanje cijena, jedini instrument za ublažavanje ekonomskih šokova ostaje fiskalna politika.

Učinci fiskalne politike su značajni i snažni u mjeri koliki je obim budžeta. Navedeno se odnosi kako na budžet Evropske unije tako i na nacionalne budžete. Budžet EU u proteklih 12 godina porastao za oko 20% sa 141 na 169,5 milijardi eura, što uz prateću stopu inflacije ne predstavlja značajnije povećanje. Međutim, isti se značajno promijenio iz aspekta struktura rashoda. Sedamdesetih godina na rashode iz oblasti poljoprivrede i ribarstva odlazilo je gotovo 80% budžeta, tok je sada taj oblik finansiranja zastupljen sa duplo manjim iznosom od oko 40%.

3. NOVI FINANSIJSKI INSTRUMENTI DUALNE REFORME

Većina sredstava iz instrumenta NextGenerationEU u iznosu od 723,8 milijardi eura u tekućim cijenama potrošiće se u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. Mehanizam za oporavak i otpornost uključuje opsežnu finansijsku podršku javnim ulaganjima i područjima kao što su zeleni i digitalni projekti. Navedeno će biti raspoređeno u obliku bespovrat-

nih sredstava i to 338 milijardi i zajmova 385,8 milijardi eura². Rezerva za prilagođavanje Brexitu od pet milijardi eura poslužiće kao podrška zemljama i privrednim sektorima koji su najpogođeniji izlaskom Velike Britanije iz Evropske unije. Evropska unija suočena je sa usporavanjem realnog rasta BDP zbog prekida u snabdijevanju i smanjene tražnje. Povećanje plata iznad produktivnosti može zadržati inflaciju na visokom nivou u dužem vremenu. Trenutni koeficijent ukupnog javnog duga dostigao je svoj maksimum i on je u 2021. godini iznosio 92% BDP-a. Razlike u nivou javnog duga između država članica su značajne. Očekuje se da će koeficijent duga iznad 100% BDP-a biti zadržan kod šest država, dok će ispod 60% ostati polovina članica. Procjenjuje se da bi suviše nagla konsolidacija javnog duga potkopala solventnost navedenih šest država, te je u tom kontekstu odlučeno da se privremeno zamrzne mehanizam koji se koristi u slučaju prekomjernog duga u okviru Pakta za stabilnost i rast. Izazovi dvostruke tranzicije nalaze se pred svim državama članicama. Klimatski i digitalni ciljevi zahtijevaju dodatne investicije putem kojih se očekuje podsticanje rasta. Predviđeno je da se u periodu od 2021. do 2030. godine za navedene namjene na godišnjem nivou utroši oko 520 milijardi eura. Investicioni jaz za postizanje digitalne transformacije procenjen je na 125 milijardi eura. Međutim, vidljiva je odlučnost evropskih aktera da naprave novi iskorak ka višem stepenu digitalizacije sa ciljem povećanja efikasnosti u svim sektorima, te ubrzanom prelasku na zelenu energiju dodatno uslovljenim ratom u Ukrajini. Putem instrumenta NextGeneration EU do 2026. godine planirano je obezbjeđenje 338 milijardi eura u vidu grantova i do 386 milijardi eura u kreditima. Od strane Evropske komisije vrši se valorizacija programa koje podnose države članice za svoje Planove opravka. Do sada su isti odobreni dvadeset i dvijema državama. Prioriteti evropske ekonomske politike i politike zapošljavanja strukturirani su oko sljedećih prioriteta:

- Životne sredine,
- Odživosti,
- Produktivnosti,
- Pravičnosti i
- Makroekonomske stabilnosti (European Commission, 2021).

2 <https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/>

Zelena agenda u bliskoj budućnosti predstavljajući ne samo investicijski potencijal za razvoj Evropske unije, već i bitan politički mehanizam na unutrašnjem, a posebno na spoljnotrgovinskom nivou. “Zelene mjere” svakako će biti jedna od glavnih prepreka za uvoz “nepodobnih” proizvoda na tržište Evropske unije. Planirano je i donošenje odluka o novom fiskalnom konsenzusu na bazi obezbjeđivanja održivosti duga što podrazumijeva i postepeno smanjenje koeficijenta visoko zaduženih zemalja i promovisanju održivog rasta kroz investicije i reforme.

Planirano je donošenje odluka o novom fiskalnom konsenzusu na bazi obezbjeđivanja održivosti duga, što podrazumijeva i postepeno smanjenje koeficijenta visoko zaduženih zemalja i promovisanju održivog rasta kroz investicije i reforme.

U tom kontekstu može se tumačiti i izjava Izvršnog potpredsjednika Komisije i povjerenika za trgovinu Valdisa **Dombrovskisa**: *“Obećali smo da ćemo trgovinu učiniti održivom i to obećanje danas ispunjavamo. Naši trgovinski sporazumi omogućili su nam uticaj na svjetskoj sceni te podstiču privredni rast i održivi razvoj, međutim, ubuduće želimo da još snažnije utiču na pozitivne promjene. Kako bi se to ostvarilo, sarađivaćemo sa svojim partnerima i pružati im podršku. Pojaćaćemo provođenje sporazuma, ali i pribjeći sankcijama ako se ne ispune ključne obaveze u području rada i klime.”*

4. RIZICI INSOLVENTNOSTI EU

Nivo budžetskog deficita od 3% BDP-a ne predstavlja isti parametar kod zemlje koja ima nizak nivo javnog duga, u odnosu na zemlju kojoj javni dug prelazi iznos preko 100% BDP-a. Sa stanovišta vođenja aktivne kontradiktorne fiskalne politike, nivo ograničenja propisan Paktom o stabilnosti i rastu EU ne ostavlja zemlji dovoljnu mogućnost za djelovanje automatskih fiskalnih stabilizatora. U rastućim ekonomijama uravnotežen budžet nema neku značajniju ulogu. Ograničeni deficit onemogućava državne investicije, putem kojih se može doprinijeti višim stopama rasta u budućnosti, a samim tim i lakšoj otplati dugova, smanjenjem omjera deficita i BDP-a. Ukoliko je stopa rasta veća od nivoa deficita smatra se da je javni dug solventan.

Veći dio budžetski izdataka evropskih prezađuženih zemalja izdvaja se za pokrivanje kamata državnog duga, dok je manje od polovine budžeta

usmjereno na „izdatke države“. To nam govori u prilog činjenici da je država „jeftina“, ali da je teret prezaduženosti prevelik i ostavljen na teret narednim generacijama.

Ukoliko kamatne stope na javni dug premaše stopu rasta ekonomije, dug je dinamički postavljen, tako da se odnos javnog duga i BDP-a pogoršava. Samo po sebi isto je na duži rok neodrživo i zahtjeva korektivne akcije.

Ukoliko se želi nastaviti sa provođenjem Pakta, odnosno ograničavanje zaduživanja budžeta zamalja članica, nužno je povećati ulogu budžeta Evropske unije. Ojačavanje finansiranja sa centralnog nivoa pridodavanjem novog finansijskog instrumenta NewGeneration budžetu Evropske unije, svakako će biti ojačana makroekonomska stabilnost na srednji rok. Ono što ne treba zanemariti je činjenica da je novi finansijski instrument finansiran najvećim dijelom iz obveznica koje izdaje Evropska komisija. Na taj način teret dugovanja se sa već srednje i teško zaduženih zemalja Evropske unije prenosi na Evropsku komisiju kao supranacionalni organ, te ona na sebe preuzima rizik otplate ovoga duga.

U nacionalnim državama sa fiskalnim federalizmom uređuju se ovlasti lokalnih zajednica odnosno regionalnih organa u odnosu na centralne nacionalne organe vlasti (Škreb, 2009). Dio ovlasti u prikupljanju fiskalnih prihoda zavisi od nivoa centralizacije u pojedinačnoj državi, odnosno koliko su centralni organi vlasti spremni da prepuste fiskalnih ovlasti za ubiranje poreza nižim organima (Oates, 1972).

Sa aspekta fiskalne pozicije Evropske unije bilo bi povoljnije da je uveden novi značajniji izvor finansiranja u obliku određene vrste poreza na nivou Evropske unije, putem koga bi bila vršena automatska preraspodijela bogatstva, odnosno ublaženi ekonomski disbalansi između privredno i industrijski vrlo razvijenih zemalja centra i manje razvijenih, tzv. perifernih zemalja.

Princip budžetske ravnoteže (the principle of equilibrium), znači da prihodovna i rashodovna strana moraju biti u ravnoteži, odnosno da finansiranjem budžeta zaduživanjem nije dozvoljeno. Međutim, Evropska unija putem različitih fondova koji se finansiraju na bazi izdavanja obveznica od 2012. godine, uvela je sistem dužničkog finansiranja sa nivoa Evropske unije. Kroz zadnji Višegodišnji finansijski okvir 2021-2027, takođe se potencira novi finansijski instrument futurističkog naziva Next-

GenerationEU, a koji takođe na posredan način predstavlja dužnički oblik finansiranja budžetskih potreba, kome je garant Evropska komisija.

Unazad dvije godine na snazi je Odluka donijeta od strane Evropske komisije o “Zamrzavanju postupaka u slučaju prekomjernog deficita”. Usto odluka je donijeta uslijed vanrednih pritisaka na budžet izazvanih pandemijom, međutim, ona je produžena iz razloga novonastalih kriznih okolnosti proizašlih iz rata u Ukrajini.

Na osnovu naprijed navedenog, očito je da Evropska unije prolazi kroz ekonomsku krizu uslovljenu faktorima prezaduženosti i inflacije. Kreatori monetarne i fiskalne politike odlučili su se da pribjegnou monetarnom finansiranju duga kroz politiku jeftinog novca i finansijske fondove. Za očekivati je da bi visoka stopa inflacije mogla “pojesti” značajan iznos dugova, te na taj način rasteretiti prezadužene zemlje. Međutim, inflacija će na isti način pojesti i štednju, što bi moglo uticati i na značajniji pad životnog standarda stanovništva Evropske unije, kao i zemalja koje su u njenom polju uticaja.

Kao glavni prioritet fiskalnog sistema Evropske unije postavljen je cilj očuvanja fiskalne stabilnosti i stabilizacijske politike, sa posebnim zadatkom održavanja cijena kao glavnog cilja jedinstvene antiinflacione monetarne politike. Fiskalni položaj zemalja članica regulisan je prvenstveno Mastroškim kriterijumima konvergencije koji su kasnije dopunjeni kroz Pakt o stabilnosti i rastu, a kasnije sa Paktom za euro plus, kojim je dodatno definisana tzv. procedura kod prekomjernih deficita.

Iako organi Unije, a u prvom redu Komisija, odobravaju i vrše nadzor nad programima stabilizacije zemalja članica, najveći dio odgovornosti snose ipak organi vlasti na nacionalnom nivou, jer su u krajnjoj liniji oni odgovorni prema svojim građanima.

Od uvođenja jedinstvene valute 2002. godine, na osnovu ispitanih finansijskih i fiskalnih indikatora odnosa BDP-a i javnog duga, BDP-a i budžetskog deficita, te nivoa dugoročnih kamatnih stopa na državne instrumente duga, utvrdili smo da je došlo do značajnog pogoršanja fiskalnog položaja većine zemalja članica Eurozone.

Jedan od razloga trenutne krize je i neujednačenosti ekonomija koje su ušle u monetarnu uniju, odnosno koje su svoje valute zamjenile za euro, što je dovelo do toga da slabije razvijene zemlje krenu u smjeru budžetskog finansiranja potrošnje.

Početno konvergiranje kamatnih stopa, koje je trajalo do početka 2009. godine, uslovljeno svijetskom krizom, te nedosljednim provođenjem pravila fiskalne stabilizacije, uz neadekvatne strukturne reforme, prvenstveno tržišta rada i sistema penzionog i socijalnog osiguranja, dovelo je do toga da države „periferije“ dospiju na rub bankrota.

Model fiskalnog federalizma koji se primjenjuje u Evropskoj uniji, uz nedovoljan budžetski okvir koji ne prepoznaje mogućnost zaustavljanja anticikličkih procesa putem ugrađenih automatskih fiskalnih stabilizatora, u recesionim periodima nedovoljno doprinosi konvergenciji zemalja članica.

Primjenom nove finansijsko-fiskalne arhitekture, koja se ogleda u Evropskom fondu za finansijsku stabilnost, te Evropskom stabilizacionom mehanizmu u duhu Strategije Evropa 2020, te novom finansijskom instrumentu NextGenerationEU, srednjeročno je ojačana finansijska pozicija evropskih zemalja.

Osnovni cilj navedenih mehanizama je da spriječe finansijski krah Eurozone, putem prijeteće nelikvidnosti banka, zbog potencijalne nesolventnosti „perifernih zemalja“, a koji bi se mogao domino efektom proširiti Eurozonom.

Najveći povjerioci potencionalno nesolventnih država su banke iz centralnih zemalja Euro zone, odnosno najsnažnijih evropskih ekonomija, Njemačke i Francuske. Navedene banke su prvenstveno bile zainteresovane za ojačavanje kapaciteta Fonda za finansijsku stabilnost i Evropskog stabilizacionog mehanizma, te njihovih emisija instrumenata duga, koje se čak emituju i po negativnoj kamatnoj stopi.

Putem emisija obveznica Evropskog fonda za finansijsku stabilnost, finansira se likvidnost kriznih zemalja za otplatu dugova upravo prema velikim evropskim bankama.

Procesi koji se događaju u Evropskoj uniji i Euro zoni u posljednjih godina, ukazivali su da bi moglo doći do disolucije uslijed napuštanja temeljnih principa solidarnosti i konvergencije.

Na osnovu naprijed navedenog, može se zaključiti da instrumenti fiskalnog sistema Evropske unije, svojim funkcionisanjem nisu u dovoljnoj mjeri zadovoljili postavljene ciljeve, te da su loše uticali na efikasnost fiskalnog sistema Evropske unije.

5. FISKALNA POZICIJA BOSNE I HERCEGOVINE

Prema izvršenoj analizi makroekonomskih parametara, koji se tiču odnosa BDP i javnog duga, odnosno odnosa BDP i budžetskog deficita, Bosne i Hercegovina ispunjava Mastroške kriterijume konvergencije. Obzirom da je u Bosni i Hercegovini kurs konvertibilne marke fiksno vezan za euro, sa navedenog aspekta potencijalno su ispunjeni i uslovi za ulazak u Eurozonu obzirom da se prilikom ulaska u monetarnu uniju traži stabilnost deviznog kursa. Prema svim ekonomskim i formalnim parametrima fiskalni sistem Bosne i Hercegovine u potpunosti konvergira sa fiskalnom sistemom Evropske unije.

Zbog nepostojanja konsenzusa oko budućeg pravca monetarne politike, postojeći sistem "Valutnog odbora" sve više predstavlja ograničavajući faktor ekonomskog razvoja Bosne i Hercegovine. Uzmemo li u obzir da je kao uslov u predpristupnim pregovorima Bosne i Hercegovina u potpunosti morala da liberalizuje svoju carinsku politiku prema Evropskoj uniji, samim tim u proteklim godinama domaći privrednici su zbog precijenjenog kursa konvertibilne marke bili u nepovoljnoj poziciji u odnosu na privrednike iz susjednih zemalja.

Obzirom da sistem "Valutnog odbora" ne dozvoljava korištenje instrumenata aktivne monetarne politike, odnosno monetarne regulacije (osim instrumenta obavezne rezerve) – (Muratović, 2022). Bosna i Hercegovina na određeni način dijeli sudbinu perifernih zemalja Eurozone.

Trenutno stanje u svijetu, te promjene koje ubrzano sljede određiće način života ovoj, ali i budućim generacijama. Bosna i Hercegovina u tom svjetlu treba da se priključi procesima koje vodi Evropska unija u oblasti digitalizacije i zelene energije. Strateški značaj Evropske unije u najvećoj mjeri određuje i naše politike u svim sferama. Prilagodba evropskim standardima je tehničko-pravno pitanje i zakonodavstvo Bosne i Hercegovine u najvećoj mjeri konvergira evropskom pravnom nasleđu. Veći problem je nedostatak unutrašnjeg političkog konsenzusa oko bitnih strateških ciljeva i metoda ekonomske politike.

Sa oko tri i pol miliona stanovnika Bosna i Hercegovina je u redu najmanjih evropskih država. Njena ekonomsko-politička važnost u geopolitičkim okvirima je samim tim minimalna. Pozitivni ekonomski trendovi posljednjih godina pružaju šansu za ekonomskim napretkom,

omogućujući u perspektivi svojim stanovnicima pristojan život. Možemo zaključiti da je potrebno učiniti sve potrebne reforme, koje osim ispunjavanja standarda podrazumijevaju i prilagođavanje politika, da bi se na vrijeme uhvatio priključak u novim procesima koji se ubrzano dešavaju.

Svijet kakav danas poznajemo već za deset godina ukoliko se ispu-
ne reformski ciljevi Evropske unije, u mnogome će se razlikovati. Zelena agenda, koja nije politički marketinški pamflet kako to ponekad izgleda iz naše pozicije, dodatno je uslovljena postojećim čvrstim zauzimanjem geopolitičkih pozicija, značajno će otvoriti prostor za upotrebu novih tehnologija.

Postizanjem unutrašnjeg konsenzusa u Bosni i Hercegovini od ključnog je značaja u vremenu koje dolazi, prvenstveno iz razloga da se ne bi kasnilo u donošenju bitnih odluka koje se tiču prilagodbe dvostrukoj agendi Evropske unije, koja se odnosi na digitalizaciju i zelenu politiku. Naše komparativne prednosti u energetske sektoru pružaju nam dodatnu razvojnu priliku da za novi investicioni ciklus kojim bi u srednjoročnom razdoblju obezbjedili makroekonomsku stabilnost i kontinuiran rast. Prelazak na zelenu energiju uz neminovno kreiranje destimulirajućih poreza i carina na CO₂, trebalo bi što prije prepoznati kao realnost te bi svoje kapacitete trebali usmjeriti u pravcu praćenja odluka evropskih institucija i traženju povoljnijih izvora finansiranja za poboljšanje energetske učinkovitosti i postepenog prelaska na zelenu energiju.

Takođe i oblast digitalizacije predstavlja ništa manju razvojnu priliku. Obzirom da imamo nepovoljne demografske trendove, evidentno je da svoje kapacitete trebamo razvijati poboljšanjem izvrsnosti. Tome će svakako doprinijeti dodatna digitalizacija u oblasti obrazovanja, čime bi se mladim otvorila mogućnost da na institucionalan i planski način, razvijaju kompetencije za komercijalni, a ne samo konzumentski pristup, saiber prostoru. Svijet u kojem živimo brzim koracima se mjenja, te u skladu sa tim trebamo se mjenjati i mi.

Bosna i Hercegovina je u svoje zakonodavstvo implementirala odredbe Šeste direktive EU o usklađivanju poreza i usaglasila stope indirektnih poreza i stopu poreza na dobit preduzeća, kao direktnog poreza, ali ne i doprinose i druge fiskalitete i parafiskalitete. Tako, Bosna i Hercegovina ima jedinstvenu stopu PDV-a od 17%. Iako u nekim zemljama Evropske unije postoje i povlaštene i nulte stope, Bosna i Hercegovina se

odlučila za jedinstvenu stopu, najviše iz razloga sprječavanja poreske evazije. Standardne stope PDV-a se u Uniji kreću od 17% do 25%.

Vidljivo je da Bosna i Hercegovina djeli najnižu standardnu stopu PDV-a sa Luksemburgom. Unutar Evropske unije jedino Danska primjenjuje jedinstvenu stopu PDV-a, i to od 25%, što je ujedno i maksimalno moguća stopa prema propisima Evropske unije. Međutim, činjenica je da jedinstvena stopa PDV-a stoji kao težnja evropskog fiskalnog zakonodavstva, tako da jednostopni sistem PDV-a, prisutan u Bosni i Hercegovini, u potpunosti zadovoljava okvire propisanih stopa PDV-a u Evropskoj uniji. Vrste finansijskih i novčanih usluga koje su oslobođene PDV-a u Bosni i Hercegovini su³:

- usluge osiguranja i reosiguranja,
- promet nepokretne imovine, izuzev prvog prenosa prava svojine ili prava raspolaganja novoizgrađenom nepokretnom imovinom,
- izdavanje u zakup i podzakup stambenih objekata na period duži od 60 dana,
- finansijske usluge (odobravanje i upravljanje kreditima; usluge povezane sa upravljanjem depozitima, ušteđevinom i bankovnim računima, vođenjem platnih transakcija; trgovanje dionicama/akcijama ili drugim vidovima učešća u preduzećima; upravljanje investicionim fondovima)
- važeće poštanske marke, porezne markice, administrativne i sudske takse, te
- igre na sreću.

Direktiva Vijeća broj 2006/112/EZ od 28. novembra 2006. godine o zajedničkom sistemu poreza na dodanu vrijednost sa izmjenama i dopunama, u poglavlju 3. član 135. stav 1. propisuje koje su finansijske i novčane usluge izuzete od oporezivanja, što je u potpunosti preuzeto u našem zakonodavstvu⁴.

Rasprava koja se vodi u Bosni i Hercegovini na temu uvođenja diferencirane stope PDV-a svoje uporište nalazi u domenu socijalne politike jer se smatra da ne bi trebalo primjenjivati iste stope poreza na osnovne

3 <http://www.new.uino.gov.ba>

4 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content>

životne namirnice, usluge humanitarnog karaktera, lijekove i sl. sa proizvodima i uslugama luksuzne namjene. Međutim, uzimajući u obzir opasnost od poreske evazije, koja bi bila uvećana primjenom diferencirane stope PDV-a, smatramo da svaki eventualni rizik po makroekonomsku stabilnost, koja je zahvaljujući izuzetno povoljnim trendovima u ubiranju PDV-a od njegovog uvođenja do danas, postao bi upitan. Socijalni razlozi, koji vrlo argumentovani kroz smanjenje životnog standarda usljed povećanja cijena svih proizvoda, ne mogu se riješiti samo putem diskrecionih mjera fiskalne politike.

U navedenom kontestu bitno je sagledati i ulogu monetarne politike u Bosni i Hercegovini. Monetarna politika Bosne i Hercegovine, kao drugi stub ekonomske politike, nije na vrijeme evoluirala. Zbog navedene činjenice Bosna i Hercegovina, zbog pada vrijednosti Eura kao valutnog sidra konvertibilne marke, svakodnevno gubi milione monetarne aktive koja je vezana za Euro. Aktivnijom monetarnom politikom koja svakako traži ekspertske angažman Bosna i Hercegovina bi unaprijedila svoju makroekonomsku poziciju, te otvorila mogućnost izlaska iz grupe nerazvijenih zemalja, a što bi samo po sebi doprinijelo povećanja životnog standarda i poboljšanju položaja socijalno osjetljivih kategorija stanovništva.

Akcize u Bosni i Hercegovini uvedene su na naftu i naftne derivate, duhan i duhanske prerađevine, pića i na kafu. Dakle, struktura proizvoda koji podliježu akciznim porezima svodi se na četiri grupe proizvoda i ona je u okviru strukture akciznih proizvoda koji postoje u Evropskoj uniji. Iako su stope akciznih poreza u okvirima koji postoje u Uniji, problem je u činjenici da stanovništvo Bosne i Hercegovine ima neuporedivo manje prihode od stanovništva Unije, tako da ih je nerazumno porediti sa socijalnog aspekta.

Ulaskom u monetarnu uniju zemlje članice odrekle su se deviznog kursa kao bitnog instrumenta monetarne politike. Devizni kurs predstavlja cijenu po kojoj se valute jedne zemlje razmjenjuje za valutu druge zemlje. Pomoću deviznog kursa zemlje mogu da razvijaju svoju ekonomsku doktrinu, podstičući konkurentnost svojih proizvoda u inostranstvu. Devizni kurs predstavlja način definisanja cijena u međunarodnoj razmjeni i odsustvu jedinstvenog monetarnog sredstva (Jotanović, 1999:199).

6. ZAKLJUČAK

Evropska unija suočena je usporavanjem rasta BDP zbog različitih razloga (prekida u snabdijevanju određenim inputima ili visokim povećanjima njihovih cijena, kao što je sada slučaj sa energentima). Povećanje plata iznad produktivnosti može zadržati inflaciju na visokom nivou u dužem periodu. Pored njih, troškovnu inflaciju generirao je i enorman porast cijena energenata, nastalih kao posljedica uvođenja sankcija Rusiji. Koeficijent ukupnog javnog duga EU dostigao je 92% BDP, što je maksimum. Razlike u nivou duga su značajne jer šest država članica ima javni dug između 60-100% (Njemačka, Hrvatska, Mađarska, Slovenija, Slovačka, Finska), sedam država članica imaju javni dug iznad 100% (Belgija, Grčka, Italija, Španija, Francuska, Kipar, Portugal), dok su ostale države članice ispod nivoa od 60% (Bugarska, Češka, Danska, Estonija, Irska, Letonija, Litvanija, Luksemburg, Malta, Holandija, Poljska, Rumunija, Švedska). Pred Evropskom unijom na redu su izazovi dvostrukih tranzicija (klimatski i digitalni), za čije je finansiranje predviđeno da se u periodu 2021. do 2030. na godišnjem nivou utroši po 520 milijardi eura. Putem instrumenta NexGeneration EU do 2026. godine, planirano je da se u vidu grantova obezbijedi 338 milijardi eura, a u vidu kredita 386 milijardi eura.

Kakve su implikacije na Bosnu i Hercegovinu? Obzirom da se većina devizne aktive Centralne banke Bosne i Hercegovine nalazi u vrijednosnim papirima denominovanim u valuti Euro, zbog eksternalija u vidu porasta cijena uvoznih proizvoda i visoke stope inflacije, Bosna i Hercegovina je na putu da izgubiti značajan kapital. Monetarna politika Bosne i Hercegovine nije proaktivna. Određenu monetarnu stabilnost pruža sistem Currency board-a, međutim navedena svoje težište pronalazi u valitnom sidru odnosno Euru. Uzimajući u obzir činjenicu da se Evropska unija odlučila za monetarno finansiranje duga, što svjesno vodi do pada vrijednosti Eura, u budućnosti se kroz ovakvu konstantnu stopu inflacije svakako može očekivati i devalvacija Eura. Očito je da bi u takvom scenariju Bosna i Hercegovina zbog svoje monetarne politike izgubila ne mali dio nacionalnog bogatstva. Održavanje zlatno deviznog standarda po svaku cijenu (što u biti predstavlja fiksnoš kursa KM za euro, ali ne po tržišnoj, već po unaprijed određenoj vrijednosti), koji su sve razvijene zemlje napustile još 1970-tih godina i izbjegavanja monetarno-kreditne

multiplikacije, potpuno je destimulativno po privredu Bosne i Hercegovine. Zaduženje na stranim tržištima uvijek je nepovoljnije nego što je to slučaj kod aktivne monetarne politike domaće centralne banke, koja putem operacija na otvorenom tržištu plasira novac finansijskim institucijama i privrednim subjektima.

Posmatrajući naš finansijski sektor možemo primjetiti da se većina kapitala nalazi u rukama stranih banaka. Navedeno ima za posljedicu da je većina kredita vezana "valutnom klauzulom" za valutu matične zemlje. Samim tim je zemlji domaćinu uskraćen značajan dio monetarnog suvereniteta iz razloga što u slučaju da se zemlja odluči na devalvaciju domaće valute, ista mjera ne bi mogla pomoći smanjenju nivoa duga.

7. LITERATURA

1. Andrašec, A: Javni vs. vanjski dug u zemljama Evropske unije, Pula 2019.
2. Ferry, J.P: *Europe's Small Steps and Giant Leaps*, Brisel, Project Syndicate, 2011.
3. Grimani, V: *Potrošačko društvo i život na dug*, Rijeka, Sveučilište u Rijeci, Filozofski fakultet, Odsjek za kulturalne studije, 2022.
4. Hasanbegović, E: *Fiskalni podsticaji u funkciji većeg dotoka straih investicija*, Pregledni rad, Sveučilište/Univerzitet „Vitez“, Travnik, 2019.
5. James, H: *Germany's Fiscal Follies*, Princeton, Project Syndicate, 2009.
6. *Jedinstveni evropski akt*, Evropska komisija, Luksemburg, 1986.
7. Jotanović, G.Č: *Međunarodni ekonomski odnosi*, Banja Luka, Ekonomski fakultet u Banja Luci, 1999.
8. *Konačno donošenje (EU, Euratom) 2022/182 opšteg budžeta Evropske unije za finansijsku godinu 2022.*
9. *Kvartalni izvještaj o vanjskom dugu BiH I kvartal 2022*, Ministarstvo finansija BiH, 2022. godina;
10. *Mac Dougall izvještaj - uloga javnih finansija u evropskim integracijama*, Brisel, Evropska komisija, 1977.
11. *Međuinstitucijski sporazum od 16. decembra 2020. između Evropskog parlamenta, Vijeća Evropske unije i Evropske komisije o budžet-*

svoj disciplini, saradnji u budžetskim pitanjima i dobrom finansijskom upravljanju te novim vlastitim sredstvima, uključujući plan za uvođenje novih vlastitih sredstava;

12. Muratović, H.: Centralno bankarstvo, Primus, Gradiška, 2017.
13. Muratović, H.: Kako kreirati i implementirati monetarnu politiku BiH?, IANUBIH, Sarajevo, februara 2022.
14. Muratović, H: *Javni dug poluga savremenih finansija*, Gradiška, Primus, 2019.
15. *Način pružanja pomoći: Smjernice za upravljanje projektnim ciklusom*, Brisel, Evropska komisija, Ured za saradnju Evrope, EuropeAid Cooperation Office, Opšta uprava za razvoj, Development DG, 2008.
16. Oates, W.E: *Fiscal federalism*, Njujork, Harcourt Brace Jovanovic, 1972.
17. Obadić, A: *Koordinacija ekonomskih politika i fiskalni kriteriji konvergencije u procesu proširenja EU*, Zagreb, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 2005.
18. *Odluka vijeća (EU, Euratom) 2020/2053 od 14. decembra 2020. o sistemu vlastitih sredstava Europske unije te o stavljanju izvan snage Odluke 2014/335/EU, Euratom;*
19. *Odluka vijeća EU (EU, Euratom) 2020/2053 od 14.12.2020. godine;*
20. *Okvir EU fiskalne politike*, Evropski parlament, Strazbur, 2021. godina;
21. *Preporuke Vijeća o nacionalnim programima reformi za 2022. za sve države članice i mišljenja Vijeća o ažuriranim programima stabilnosti ili konvergencije*, 9602/22, Vijeće Evropske unije, Brisel, 2022.
22. See European Commission (2021) 'Annual Sustainable Growth Survey 2022.
23. Sinn, H.W: *The Trouble with Eurobonds*, Minhen, Project Syndicate, 2011.
24. Sinn, H.W: *Two Models for Europe*, Minhen, Project Syndicate, 2011.
25. Škreb, M.K: *Fiskalni federalizam*, Zagreb, Finansijska teorija i praksa, Institut za javne finansije Zagreb, 2009.
26. Soros, G: *Financial Turmoil in Europe and United States*, New York, Public Affairs, 2012.
27. Stiglic, Dž. E: *Velika podela*, Novi Sad, Savremena knjiga, 2015.

28. Stiglic, J: *Evro*, Beograd, Akademska knjiga, 2016.
29. Tirol, Ž: *Ekonomija za opšte dobro*, Novi Sad, Savremena knjiga, 2019.
30. *Uredba (EU) 2020/2092 Evropskog parlamenta i Vijeća od 16. decembra 2020. o opštem režimu uslovljenosti za zaštitu Budžeta Unije*, L 433 I/1, Službeni list EU, 2020.
31. *Uredba vijeća (EU) 2020/2094 od 14. prosinca 2020. o uspostavi Instrumenta Europske unije za oporavak radi potpore oporavku nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19*, L 433 I/23, Vijeće Evrope, Službeni list EU, 2020.
32. *Uredba vijeća (EU, Euratom) 2020/2093 od 17.12.2020. godine kojom se utvrđuje višegodišnji finansijski okvir za period 2021.–2027. godine*;
33. *Zaključak Savjeta Evrope 24/25 marta 2011 godine, o formiranju Evropskog stabilizacionog mehanizma*, (Conclusions 24/25 March 2011. European Council, Brussels, 20.april 2011.).
34. <http://www.new.uino.gov.ba>
35. <https://eur-lex.europa.eu/legal>
36. <https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/>

Prikaz publikacije „DEFINISANJE TERORIZMA“ autora prof. dr emeritusa Aleks P. Šmida

PRIKAZ KNJIGE

UDK 323.28:343.9.02(048.83)

DOI 10.7251/DEFSR2353131D

COBISS.RS-ID 138680321

Petar Đukić¹

Publikacija – izvještaj pod nazivom „Definisanje terorizma“, autora profesora emeritusa Aleksa P. Šmida (1943), objavljena je u martu 2023. godine, od strane Međunarodnog centra za borbu protiv terorizma. Pored apstrakta, izvještaj je podijeljen na pet dijelova: Uvod; Psihologija terora – faktor straha i prijetnje; Definicije; Zaključak i Dodatak: Izbor definicija/opisa terorizma. Na kraju, navedena je bibliografija i podaci o autoru.

Profesor doktor emeritus Aleks P. Šmid (*Alex P. Schmid*) vodeći je svjetski stručnjak za bezbjednost i protiv-terorizam i saradnik Međunarodnog centra za borbu protiv terorizma. Između 1978. i 2018. godine, Aleks Šmid je bio profesor na Univerzitetu Lajden, Univerzitetu Erasmus (Rotterdam) i Univerzitetu Sent Endruz, kao i gostujući profesor na drugim univerzitetima, uključujući Harvard i Nanjang. Emeritus Šmid je dopisni član Kraljevske holandske akademije umjetnosti i nauka. Takođe, između 1999. i 2005. godine, dr Šmid je bio glavni službenik Ogranka za prevenciju terorizma UNODC-a u Beču. Od 2009. godine, on je jedan od tri direktora Inicijative za istraživanje terorizma, konzorcijuma instituta i naučnika koji ulažu zajedničke napore na planu proučavanja terorizma.

Izvještaj pod nazivom „Definisanje terorizma“ rezimira i nadovezuje se na neke od prethodnih konceptualnih radova autora. Pojam terorizma stalno biva definisan i redefinisano², a ovaj rad nudi dobar konceptualni

¹ Master menadžer bezbednosti

Doktorand na Fakultetu bezbednosti Univerziteta u Beogradu

Naučni saradnik Evropskog defendologija centra, Banja Luka

² Kada je ovaj autor, 2014. godine, guglao „definiciju terorizma“, dobio je 48 miliona rezultata; u 2019. bilo je 136 miliona, a do sredine 2022. godine bilo je 238 miliona rezultata.

okvir koji može biti iskorišten za prevazilaženje brojnih nedoumica sa kojima se suočavaju države i međunarodne organizacije. Rad je utoliko značajniji jer je napisan od strane vodećeg svjetskog stručnjaka koji je, na neki način, sistematizovao i sumirao svoja prethodna naučna dostignuća na planu definisanja terorizma. Autor piše lakim, jednostavnim i razumljivim stilom, na engleskom jeziku. Budući da se Izvještaj sastoji od svega 45 stranica, čitalac ga može pročitati veoma brzo. Rutina i iskustvo profesora Šmida lako se daju primijetiti.

Profesor emeritus Šmid definisanju terorizma pristupa iz pet različitih uglova:

- fokusirajući se na istoriju terorizma;
- fokusiranjem na psihologiju „terora“ (faktor prijetnje i straha);
- fokusiranjem na oblike političkog nasilja koji nemaju obilježja terorizma;
- fokusiranjem na teroristički akt i
- fokusiranjem na teroriste.

Svaki od navedenih pristupa autor detaljno obrazlaže. Na početku, on govori o etimologiji, istorijskim korijenima i razvoju pojma „terorizam“. Zatim, profesor Šmid definiše terorizam u odnosu na faktore prijetnje i straha. Prema Šmidovom konceptu, terorista koristi nasilje ili prijetnju usmjerenu prema direktnoj žrtvi (meta napada) ali, putem sredstava masovne komunikacije, on pogađa i svoj krajnji cilj, odnosno veću grupu ljudi koja osjeća intenzivan strah na kolektivnom nivou – teror. Ovakav ciklus autor naziva „psihologija terora“. U nastavku svog rada, profesor emeritus pravi distinkciju između terorizma i drugih vidova političkog nasilja – međudržavni rat, građanski rat, državna represija, genocid, etničko čišćenje, vojni puč i dr. Nakon toga, autor daje definicije terorizma u odnosu na teroristički akt, a zatim i u odnosu na samog izvršioca terorističkog akta – teroristu. Dakle, autor na veoma koncizan način definiše pojmove „teroristički akt“ i „terorista“.

U drugom dijelu rada, profesor emeritus Aleks P. Šmid podsjeća na važnu činjenicu da definicije svih pojmova, uključujući i pojam terorizma, odražavaju interese onih koji te pojmove i definišu. Polazeći od ove pretpostavke, autor se okreće krucijalnom pitanju – „moći definicije“: Ko bi trebalo da ima autoritet da upravlja javnim diskursom, označavajući

neku manifestaciju politički motivisanog nasilja „terorističkom“ i, implicitno, isključujući druge oblike političke militantnosti iz definicije terorizma? U tom kontekstu, profesor Šmid govori o pet aktera:

- teroristi;
- masovni i socijalni mediji (sredstva javnog informisanja);
- nacionalne vlade;
- Ujedinjene nacije i
- akademska zajednica.

U nastavku rada, autor upravo predstavlja i ukratko objašnjava određene definicije terorizma date od strane navedenih aktera. Različitost tih definicija plod je, upravo, njihovih različitih interesa. Dakle, nemogućnost iznalaženja zadovoljavajuće definicije terorizma rezultat je političkih razloga, odnosno interesa onih političkih aktera koji štite svoje interese, a ne i limitiranosti društvenih nauka.

Na kraju, poslije zaključka, autor ostavlja Dodatak: Izbor definicija/opisa terorizma. U ovom dodatku, autor navodi veći broj definicija terorizma, bilo da su iste plod rada međunarodnih organizacija, nacionalnih vlada ili različitih autora iz naučnog i stručnog svijeta.

Profesor emeritus, doktor Aleks P. Šmid, ostavio je dubok trag u istoriji razvoja nauke bezbjednosti. Prvi svjetski autoritet iz oblasti borbe protiv terorizma, iako u poznim životnim godinama, pokušava sublimirati svoj bogati naučni opus i ponuditi praktična rješenja službama bezbjednosti, vladama nacionalnih država i međunarodnim organizacijama. Ovaj njegov izvještaj predstavlja značajno djelo, imajući u vidu svu kompleksnost terorizma kao fenomena.



Evropski pokret u Bosni i Hercegovini

"Orden naroda, građanki i građana Bosne i Hercegovine"
kraća verzija-"Orden Evropskog pokreta u BiH",
koji je ustanovljen 15.12.2010. godine, povodom
ukidanja Viznog režima za građane BiH,
uručuje za posebne zasluge

**Prof.dr
Duško Vejnović**

Redovnom profesoru Univerziteta u Banjoj Luci za predmete Sociologija, Sociologija sporta, Sociologija slobodnog vremena, Bezbjednosne nauke; Predsjedniku Evropskog defendologija centra u Banjoj Luci, Predsjednik Udruženja nastavnika i saradnika Univerziteta u Banjoj Luci, Predsjednik naučnog udruženja Sociološki diskurs u Banjoj Luci, Glavni i odgovorni urednik naučnih časopisa Defendologija i Sociološki diskurs, Osnivač i utemeljitelj Defendologije kao nauke o zaštiti, odbrani i bezbjednosti na naučnom diskursa zaštita+odbrana= bezbjednost, značajan doprinos razvoju nauke i visokog obrazovanja u BiH sa jasnom porukom da "Obrazovanju treba vratiti obraz".

Dobitnik je Povelje Kapetan Miša Anastasijević 2019 godine iz Srbije za izuzetan doprinos razvoju nauke i obrazovanja, te dobitnik je Plakete Grada Banja Luka 2022.godine za izuzetan doprinos razvoja nauke i obrazovanja, od 1995. godine do danas daje veliki doprinos razvoju tzv.trećeg sektora-tj razvoja nevladinih organizacija u BiH i regionu.

Evropski pokret u BiH apsolutno podržava zalaganje i angažman uvaženog prof.dr Duška Vejnovića, kao jednog od najvećih intelektualaca i posebno zaslužnih pojedinaca Bosne i Hercegovine.

**U Sarajevu, Bosna i Hercegovina
Parlamentarna Skupština BiH
27.03.2023.godine**

**Predrag Praštalo
Predsjednik
Evropski pokret u BiH**



Veliko priznanje glavnom i odgovornom uredniku,
prof. dr Dušku Vejnoviću,
redovnom profesoru Univerziteta u Banjoj Luci