

## RAZVOJ REGIONALNE POLITIKE EU KROZ INSTRUMENT PRETPRISTUPNE POMOĆI (IPA) U BiH

**Sažetak:** Instrument pretpristupne pomoći predstavlja izraz solidarnosti EU-a s manje razvijenim državama i regijama, kroz koji se usmjeravaju sredstva u područjima i sektorima u kojima su najpotrebnija. IPA program prekogranične suradnje je najučinkovitiji alat kojim se provode razvojni projekti u zemljama u razvoju, odnosno zemljama kandidatima u pristupanju EU. Cilj IPA programa je pomoći jačanju demokratskih institucija i vladavine prava, provedbi reforme javne uprave, ekonomske reforme, razvoj građanskog društva i regionalne suradnje te u konačnici doprinijeti održivom razvoju i smanjenju siromaštva. Za zemlje kandidate kakva je BiH postoji i dodatni cilj – usvajanje i ispunjavanje svih uvjeta za punopravno članstvo. U procesu provedbe regionalne politike ključni su dobro formilirani projekti koji će udovoljiti strateškim prioritetima i ciljevima programa suradnje i regionalne politike EU-a. U radu će biti prikazan utjecaj programa IPA I (2007-2013) na razvoj prekograničnih regija u županijama s hrvatskom većinom stanovništva i smjernice razvoja u okviru tekućeg programa IPA II (2014-2020).

**Ključne riječi:** IPA, BiH, prekogranična suradnja, razvoj, regionalna politika, amandmani, zastupnici Europskog parlamenta.

**Podatci o autorima:** doc. dr. sc. Milićević M.[irjana], Sveučilište u Mostaru, Fakultet prirodoslovno-matematičkih i odgojnih znanosti, Matice hrvatske bb, 88000 Mostar, Bosna i Hercegovina, [mirjana.milicevic@sum.ba](mailto:mirjana.milicevic@sum.ba); Zovko Ž.[eljana], Europski parlament, Bât. Altiero Spinelli 14E13460, rue Wiertz /Wiertzstraat 60B, 1047 Bruxelles, Belgium, [zeljana.zovko@europarl.europa.eu](mailto:zeljana.zovko@europarl.europa.eu); prof. dr. sc. Vasilj M.[ario], Sveučilište u Mostaru, Fakultet prirodoslovno-matematičkih i odgojnih znanosti, Matice hrvatske bb, 88000 Mostar, Bosna i Hercegovina, [dekan@fpmoz.sum.ba](mailto:dekan@fpmoz.sum.ba)

Milićević, M., Zovko, Ž., Vasilj, M.

## **EU REGIONAL POLICY DEVELOPMENT THROUGH THE INSTRUMENT FOR PRE-ACCESSION ASSISTANCE (IPA) IN BIH**

**Abstract:** The Instrument for Pre-Accession Assistance is an expression of EU solidarity with less developed countries and regions, through which resources are directed to the most needed areas and sectors. The IPA cross-border cooperation program is the most effective tool for implementing development projects in developing countries, i.e. candidate countries for EU accession. The objective of the IPA program is to help to strengthen democratic institutions and the rule of law, implement public administration reform, economic reform, civil society development and regional cooperation, and ultimately contribute to sustainable development and poverty reduction. For candidate countries such as BiH there is an additional goal - to adopt and fulfil all the conditions for full membership. In the process of implementing regional policy, the key are well-formulated projects which will meet the strategic priorities and goals of the EU's cooperation programs and regional policy. This paper will outline the impact of IPA I (2007-2013) on the development of cross-border regions in cantons with the Croatian majority population and development guidelines under the current IPA II (2014-2020) program.

**Keywords:** IPA, B&H, cross-border cooperation, development, regional policy.

**About the Authors:** Ass. Prof. Milićević, M.[irjana], Ph. D., University of Mostar, Faculty of Science and Education, Matice hrvatske bb, 88000 Mostar, Bosnia & Herzegovina, mirjana.milicevic@sum.ba; Zovko, Ž.[eljana], European parliament, Bât. Altiero Spinelli 14E13460, rue Wiertz /Wiertzstraat 60B, 1047 Bruxelles, Belgium, zeljana.zovko@europarl.europa.eu; Prof. Vasilj, M.[ario], Ph. D., University of Mostar, Faculty of Science and Education, Matice hrvatske bb, 88000 Mostar, Bosnia & Herzegovina, dekan.fpmoz@gmail.com

## 1. Uvod

Kako bi se uspješno vodila politika regionalnog razvoja na nacionalnoj i regionalnoj razini, upravljalo lokalnim razvojem, razvojem gospodarstva i gospodarskih sektora, razvojem poduzeća, gospodarskih i drugih subjekata, te u okviru toga uspješno planiralo razvojne projekte koji će moći ostvariti financiranje iz europskih fondova, iznimno je važno poznavati prioritete i ciljeve Europske unije za relevantno programsko razdoblje.

Projektima prekogranične suradnje želi se potaknuti valorizacija neiskorištenih potencijala pograničnih područja (suradnja između obrazovnih i znanstvenih institucija ili između zdravstvenih i socijalnih ustanova, zaštita kulturne i prirodne baštine, umrežavanje institucija za podršku poslovanju/potpornih institucija u poduzetništvu s ciljem razvoja i unaprjeđenja poslovne infrastrukture, unaprjeđenje zajedničke turističke ponude i sl.), uz istovremeno jačanje suradnje na svim razinama, čime bi se doprinijelo zajedničkom rastu i razvoju.

Granica između Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine u dužini od gotovo 1.000 km, razvojni disbalans i heterogenost područja suočavaju pogranična područja u obje države sa sličnim izazovima: ekonomskim propadanjem uzrokovanim propašću tradicionalnih industrija i tržišta u svjetlu raspada bivše države i ratnih događanja, velike migracije stanovništva tijekom i nakon rata, kontinuirana depopulacija i znatne štete na javnoj infrastrukturi. Tradicionalne, gospodarske i kulturne veze između dviju država u pograničnom području su narušene, a posljedice rata i danas su prisutne.

Provedbom prekograničnog programa između Hrvatske i Bosne i Hercegovine nastoje se obnoviti nekadašnje prekogranične veze i aktivnosti na način da pridonose rješavanju zajedničkih društveno-gospodarskih, migracijskih, socijalnih i ekoloških pitanja.

Program prekogranične suradnje Hrvatska – Bosna i Hercegovina koristi financijska sredstva namijenjena provedbi regionalne politike Europske unije u razdoblju od 2007. do 2013. godine i financira se kroz EU Instrument pretpristupne pomoći IPA<sup>1</sup> – europska teritorijalna suradnja, iz kojeg je osigurano oko 10 milijuna eura, dok 1,7 milijuna eura (15 %) osiguravaju države partneri.<sup>2</sup> Države koje su na putu prema članstvu u Europskoj uniji imaju posebne koristi od sudjelovanja u provedbi regionalne politike, primarno kroz jačanje vlastitih kapaciteta za upravljanje instrumentima provedbe europskih politika, odnosno fondovima i programima suradnje.

---

<sup>1</sup> eng. IPA – Instrument for Pre-accession Assistance

<sup>2</sup> IPA program prekogranične suradnje Hrvatska – Bosna i Hercegovina 2007. – 2013.. Dostupno na: [www.cbc-cro-bih-net](http://www.cbc-cro-bih-net) (pristupljeno: 15. 1. 2017.).

## 1. Prikaz područja ulaganja u programskom razdoblju 2007. - 2013.

Europska unija strukturnim i pretpriputnim fondovima pomaže prekograničnu suradnju, kako na svom teritoriju tako i među zemljama kandidatkinjama. Smisao prekogranične suradnje je umanjiti negativan utjecaj granica na ujednačen gospodarski i socijalni razvoj pograničnih područja te su iz tog razloga korisnici projekata prekogranične suradnje lokalni i regionalni dionici iz pograničnih područja. Uredbom Vijeća Europske unije br. 1085/2006 uspostavljen je instrument za pomoć u pretpriputnom razdoblju (IPA) namijenjen zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama za članstvo u EU u okviru provedbe regionalne politike EU, ali i politike proširenja.

Tablica 1. Ciljevi, prioriteti i mjere ulaganja programa prekogranične suradnje Hrvatska - Bosna i Hercegovina 2007. - 2013.

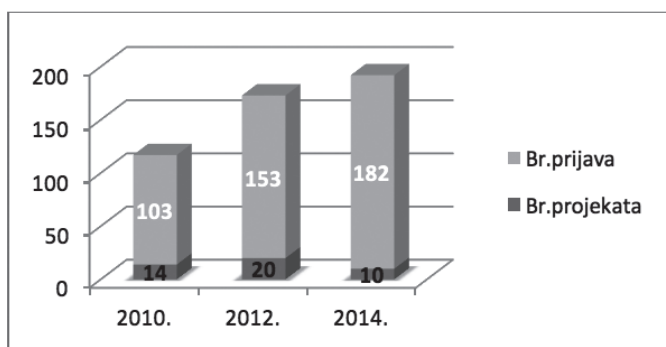
Ciljevi	Prioriteti	Mjere
Cilj 1. Poduprijeti osnivanje prekograničnih mreža i partnerstva te razvoj zajedničkih prekograničnih aktivnosti kako bi se revitaliziralo gospodarstvo, zaštitila priroda i okoliš te povećala socijalna kohezija programskog područja.	Prioritet 1. Stvoriti zajednički gospodarski prostor	Mjera 1.1. Zajednički razvoj turističke ponude Mjera 1.2. Promocija poduzetništva
Cilj 2. Izgraditi sposobnost lokalnih, regionalnih i nacionalnih institucija kako bi mogli upravljati programima EU-a i pripremiti ih za upravljanje budućim prekograničnim programima u okviru strukturnih fondova EU-a.	Prioritet 2. Poboljšati kvalitetu života i socijalnu koheziju	Mjera 2.1. Zaštita prirode i okoliša Mjera 2.2. Poboljšanje dostupnosti svih usluga u lokalnoj zajednici u pograničnom području

Izvor: Prilagođeno prema IPA programu prekogranične suradnje Hrvatska - Bosna i Hercegovina 2007. - 2013.

Na temelju dostupnih podataka<sup>3</sup> sljedeći grafovi prikazuju interes i strukturu prijavitelja, te područja ulaganja u okviru IPA prekograničnog programa Hrvatska - Bosna i Hercegovina 2007. - 2013. Cjelokupno programsko razdoblje 2007. - 2013. je obilježeno velikom zainteresiranošću različitih prijavitelja da sudjeluju u natječajima u okviru programa te da kandidiraju projektne prijedloge s ciljem ujednačavanja razvoja u pograničnim područjima između Hrvatske i Bosne i Hercegovine. To je rezultiralo velikim brojem projektnih prijava u sva tri poziva (natječaja) za financiranje projekata. Vidljiv je iznimno veliki interes prijavitelja, s jedne strane, te ograničena programska sredstva, s druge.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Interni materijali Zajedničkog tehničkog tajništva (ZTT) IPA programa prekogranične suradnje Hrvatska - Bosna i Hercegovina 2007. - 2013.

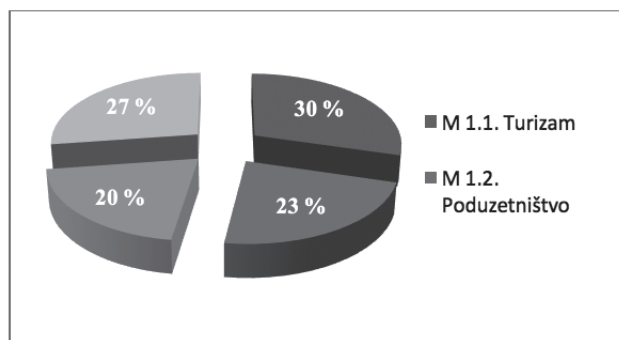
<sup>4</sup> Prvi poziv na dostavu projektnih prijedloga obuhvaćao je 3,6 milijuna eura; drugi poziv 5,4 milijuna eura, te treći poziv 3,8 milijuna eura.



Slika 1. Omjer prijavljenih i ugovorenih projekata 2007. – 2013.

Izvor: Bešlić, B., Učinci provedbe regionalne politike EU na primjeru IPA prekograničnog programa Hrvatska – Bosna i Hercegovina 2007. – 2013.

Unutar 44 ugovorena projekta<sup>5</sup> zadržala se heterogenost institucija (organizacija) prijavitelja. Najveći interes i kapacitet za prijavu, ali i provedbu prekograničnih projekata pokazale su jedinice lokalne i regionalne samouprave, te udruge, nevladine i neprofitne organizacije. Analizirajući područja ulaganja<sup>6</sup> koja su u promatranom razdoblju bila od interesa za provedbu regionalne politike u pograničnom području Hrvatske i Bosne i Hercegovine, može se zaključiti kako su nerazvijena sva četiri (4) prioritetna sektora: turizam, poduzetništvo i konkurentnost, okoliš i priroda, usluge u zajednici, te postoji potreba za značajnijim financijskim sredstvima u svim područjima kako bi se smanjio negativan utjecaj granice, te oživjele društvene i gospodarske poveznice u pograničnom području.



Slika 2. Projekti prema prioritetnim mjerama ulaganja

Izvor: Bešlić, B., Učinci provedbe regionalne politike EU na primjeru IPA prekograničnog programa Hrvatska – Bosna i Hercegovina 2007. – 2013.

Zanimljivo je primijetiti da su planirana financijska sredstva u okviru IPA prekograničnog

<sup>5</sup> Cjelokupno programsko razdoblje 2007. – 2013. obuhvaća provedbu ukupno 44 projekta prekogranične suradnje.  
<sup>6</sup> Područja ulaganja odnose se na prioritetne osi i mjere postavljene samim Programom, a u njih se odabrani projekti uklapaju i na taj način doprinose ostvarenju ciljeva Programa, ali i ciljeva regionalne politike EU-a.

programa Hrvatska – Bosna i Hercegovina 2007. – 2013. gotovo ravnomjerno utrošena kako bi se ostvarili ciljevi postavljeni za dva prioriteta:

- Prioritet 1: Pridonijeti integraciji gospodarstva u pograničnim područjima kroz poticanje suradnje u području turizma, kroz podršku malim i srednjim poduzećima te promicanjem poduzetništva.
- Prioritet 2: Poboljšati kvalitetu života u pograničnim područjima i to kroz smanjenje šteta/rizika u okolišu te kroz povećanje socijalne kohezije unutar lokalnih zajednica.

Ipak, izazov za programske strukture predstavlja praćenje pokazatelja koji su planirani programom (na razini svake mjere ulaganja) s ciljem praćenja učinkovitosti instrumenata (programa) provedbe regionalne politike EU-a. Primjetna je neusklađenost između planiranih pokazatelja na razini programa (OP-a) i mehanizama praćenja učinaka regionalne politike. Stoga su u programskom razdoblju 2014. – 2020. postavljeni jasni zahtjevi za sve programe suradnje koji moraju biti usklađeni s očekivanjima politike za koju su namijenjeni – naglasak je na jasnim i mjerljivim ciljevima za postizanje većeg stupnja odgovornosti u provedbi programa suradnje.

## 2. Teritorijalni i financijski učinci u programskom razdoblju 2007. – 2013.

Ciljno programsko područje je područje zajedničke granice Republike Hrvatske (46 148 km<sup>2</sup>) i Bosne i Hercegovine (43 318 km<sup>2</sup>). Ukupno stanovništvo područja (programsko i pridruženo) obuhvaćenog IPA programom prekogranične suradnje Hrvatska – Bosna i Hercegovina je 5.821.418 stanovnika. Karakteriziraju ga velike migracije unutar i izvan programskog područja primarno zbog rata koji je značajno promijenio demografsku strukturu u obje države. Prirodna potreba za suradnjom ove dvije države leži i u činjenici da su Hrvati jedan od konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini, te je međusobne veze potrebno ojačati i podržati s ciljem ujednačavanja razvoja. Teritorijalne pretpostavke za suradnju su ispunjene, ali izazovi leže u jačanju gospodarstva i kapaciteta lokalne zajednice da priprema i provodi kvalitetne razvojne projekte u pograničnom području.



Slika 3. Područje provedbe 20 prekograničnih projekata 2012. – 2014.

Izvor: Prilagođeno prema internim materijalima Zajedničkog tehničkog tajništva IPA programa prekogranične suradnje Hrvatska – Bosna i Hercegovina 2007. – 2013.

Analizirajući područje provedbe projekata koji su se financirali kroz tri poziva (natječaja) sredstvima osiguranim u programskom razdoblju 2007. – 2013., vidljivo je da se projekti provode u svim županijama na području Republike Hrvatske od samog početka, dok područje obuhvaćeno provedbom aktivnosti iz godine u godinu raste odnosno širi se na programskom području Bosne i Hercegovine. Zabilježeno je i značajno jačanje kapaciteta za provedbu projekata EU-a u cijelom programskom području, što se primarno očituje u većem broju partnerskih institucija iz svih dijelova Hrvatske i BiH koje sudjeluju u provedbi prekograničnih projekata. Programom dostupna financijska sredstva limitirala su teritorijalne, ali i sektorske učinke regionalne politike na pograničnom području Hrvatske i Bosne i Hercegovine, što je osnova za povećanje financijskih sredstava u programskom razdoblju 2014. – 2020.

Također je zabilježen veliki nerazmjer između traženih i dostupnih sredstava. Ukupno dostupna sredstva kroz tri natječaja (poziva) iznosila su oko 12,8 milijuna eura, a potrebe odnosno ukupna vrijednost prijavljenih projekata bila je višestruko veća (ponekad i 8 puta veća). U prosjeku se financiralo oko 10 % ukupno prijavljenih projekata. Takav pokazatelj je poslužio kao polazišna točka u programiranju i osmišljavanju financijskog okvira novog prekograničnog programa Interreg IPA Hrvatska - Bosna i Hercegovina - Crna Gora 2014. - 2020.

Sva dostupna IPA sredstva u okviru prekograničnog programa Hrvatska - Bosna i Hercegovina 2007. - 2013. su ugovorena, te je stopa ugovorenosti preko 99%.<sup>7</sup> Program bilježi vrlo pozitivne pokazatelje potrošnje (apsorpcije) ugovorenih sredstava, koja također prelazi 90% unutar portfelja od 44 prekogranična projekta.

Analizom financijskih pokazatelja na razini operativnog programa (2007. – 2013.) može se potvrditi veliki interes i značaj provedbe instrumenata regionalne politike u pograničnom području. Ovakvi, vrlo pozitivni financijski pokazatelji doprinose važnosti programa europske teritorijalne suradnje u kontekstu provedbe regionalne politike, ne samo na području Europske unije već na širem području Europe.

Tijekom osmogodišnjeg razdoblja provedbe IPA programa prekogranične suradnje Hrvatska - Bosna i Hercegovina 2007. – 2013. provedeno je i financijski podržano niz kvalitetnih projekata. Premda su projekti skromni u financijskim terminima (prosječna vrijednost projekta je oko 330.000,00 eura)<sup>8</sup>, oni su nerijetko ostvarili vrlo značajne rezultate u razvojnom smislu kako Hrvatske tako i Bosne i Hercegovine. Prema podacima nadležnih tijela u provedbi Operativnog programa (OP) u razdoblju 2007. – 2013. ostvareni su značajni pomaci u oživljavanju prekograničnih partnerstava s ciljem provedbe regionalne politike EU-a i smanjivanja negativnog utjecaja formalnih granica. Unutar 44 ugovorena projekta postoji niz uspješnih aktivnosti koje su podržane i financirane bespovratnim sredstvima EU-a.

### **3. Uloga zastupnika u Europskom parlamentu**

Navedeni pokazatelji potvrđuju potrebu većeg ulaganja u proračun namijenjen programu IPA-e u području zemalja Zapadnog Balkana. Stoga je izuzetno važna uloga i angažman zastupnice u Europskom parlamentu Željane Zovko, koja je kroz nekoliko uložениh amandmana na odnose i povećanje financijskog instrumenta prema zemljama Zapadnog Balkana ukazala na potrebu otvornijeg i sinergijskog pristupa u provedbi razvojnih mjera.

<sup>7</sup> Podatak dostupan na: [www.arr.hr](http://www.arr.hr) (pristupljeno: 25.1.2017.).

<sup>8</sup> Projekt obuhvaća financijska sredstva za hr. korisnike i bh. korisnike (ukupno), a proračuni su uglavnom ravnomjerni između hr. i bh. dijela traženih bespovratnih sredstava (grant).

Zahtjevom u kojem se kaže: „Moramo imati aktivniju ulogu javne diplomacije i jaču vidljivost u provedbi projekata EU-a na Zapadnom Balkanu“ Zovko se zalaže za povećanje financijske alokacije za IPA-u. Sudjelovala je u *Strasbourg* 12. rujna 2017. na Odboru za proračunski nadzor (CONT) u razmjeni gledišta o dobrom financijskom upravljanju u politici susjedstva EU-a s Johannesom Hahnom, povjerenikom za europsku politiku susjedstva i pregovore o proširenju.

Zastupnica Zovko se, u svojoj intervenciji, osvrnula na mišljenje Odbora za vanjske poslove (AFET) o općem proračunu Europske unije za 2018., koje je usvojeno na sjednici AFET-a 31. kolovoza, te je podsjetila kako je potrebno povećati sredstva IPA-e za provedbu ključnih reformi u državama Zapadnog Balkana. Nadalje, u svom je izlaganju komentirala kako je osim dodatnih financijskih sredstava, potrebno povećati vidljivost i važnost europske politike proširenja te pozitivnih učinaka na stabilnost i sigurnost koju ona donosi.

“Smatram kako nam je potrebna aktivnija javna diplomacija EU-a i vidljivost u provedbi projekata EU-a na Zapadnom Balkanu kako bi se države Zapadnog Balkana mogle učinkovitije oduprijeti raznim prijetnjama, poput terorizma te eksternih utjecaja trećih neeurop-skih država“, zaključila je Zovko.

Prilikom usvajanja Rezolucije Europskog parlamenta o nacrtu Općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2018. u *Strasbourg* 25. listopada 2017. Zastupnica Željana Zovko je u svojim usvojenim amandmanima, u sklopu mišljenja AFET-a, pozvala na aktivniji i usredotočeniji angažman Europske unije na Zapadnom Balkanu te naglasila važnost potpore u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA) u provedbi ključnih institucionalnih i gospodarskih reformi u državama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama za članstvo. Naime, u sklopu nacrtu Općeg proračuna predloženo je smanjenje sredstava u iznosu od gotovo 90 milijuna eura za potporu političkim reformama na Zapadnom Balkanu u okviru Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA). Ovaj prijedlog nije podržan od strane zastupnika, a u usvojenim amandmanima Zovko je istaknula kako gubitak financijske potpore u provedbi reformi te perspektive za članstvo u EU-u u državama Zapadnog Balkana otvara mogućnost utjecaja trećih zemalja na države Zapadnog Balkana, što bi u konačnici dovelo u pitanje stabilnost i sigurnost cijele regije.

Predložena sredstva za program IPA II nužno je uskladiti s potrebnim alokacijama i s ciljevima, na što je ukazala zastupnica Zovko u sklopu izvješća „o primjeni instrumenata EU-a za vanjsko financiranje: preispitivanje na sredini razdoblja za 2017. i buduću ustroj nakon 2020.“ na sjednici Odbora za vanjske poslove (AFET) Europskog parlamenta. Usvojeno izvješće AFET-a ima za cilj definirati prioritete i aktivnosti financijskih instrumenata za sljedeće financijsko razdoblje.

Zastupnica je u usvojenim amandmanima istaknula važnost vanjske financijske pomoći EU-a kao ključnog instrumenta za pružanje potpore gospodarskim reformama, kao i demokratskoj, političkoj i institucionalnoj konsolidaciji u partnerskim državama. Nadalje, u kontekstu politike proširenja EU-a i nedavno objavljene Strategije za Zapadni Balkan, Zovko je naglasila u svojem amandmanu kako razina sredstava za Instrument pretpristupne pomoći (IPA II) mora odgovarati krajnjem cilju IPA-e da se implementiraju ključne političke, gospodarske i institucionalne reforme s ciljem postizanja standarda EU-a u državama Zapadnog Balkana. Zaključno, Zovko je, po pitanju Europskog instrumenta za susjedstvo (ENI), naglasila važnost povezanosti dostupnosti sredstava iz ENI-ja s aktivnostima na području sprečavanja i rješavanja sukoba te podržavanja aktivnosti unapređenja temeljnih vrijednosti, poput demokratizacije, poštivanje ljudskih prava i vladavine prava u državama Istočnog partnerstva.



Kroz navedene amandmane istaknuti su ključni pravci djelovanja, važni za stabilnost regije Zapadnog Balkana i postizanje uvjeta Bosne i Hercegovine za članstvo u EU-u.

Dalje, da bi se implementirale ključne reforme, moraju se osigurati odgovarajuća financijska sredstva. Ovaj stav iznijela je zastupnica u Europskom parlamentu Željana Zovko na plenarnoj sjednici u Strasbourgu na raspravi o provedbi instrumenata EU-a za vanjsko financiranje, njihovoj reviziji sredinom programskog razdoblja te o budućoj strukturi za razdoblje nakon 2020.

Tijekom rasprave Zovko je naglasila kako se instrumenti EU-a za vanjsko financiranje za razdoblje nakon 2020. moraju, uzimajući u obzir jačanja europskih vrijednosti i interesa EU-a u svijetu, učiniti učinkovitijim, fleksibilnijim i transparentnijim, pritom naglasivši kako se mora preispitati postojeće stanje instrumenata unutar sadašnjeg Višegodišnjeg financijskog okvira. Zovko je istaknula kako je potrebno otkriti nedostatke u njihovoj implementaciji te otkriti preklapanja koja utječu na efekt pomoći u državama primateljicama. Zastupnica je navela kako se mora jačati vlasništvo u državama primateljicama nad određivanjem reformskih prioriteta kako bi se u njima potaknula i želja za što bržom implementacijom potrebnih reformi.

Također, zastupnica je tijekom rasprave naglasila kako se zahtjevi za implementaciju ključnih gospodarskih reformi, kao i demokratske, političke i institucionalne konsolidacije u partnerskim državama moraju održavati u odgovarajućim financijskim sredstvima za sljedeće programsko razdoblje nakon 2020.

*„To smatram osobito važnim za Instrument za pretpristupnu pomoć, pogotovo u kontekstu današnje objave ohrabrujućih izvješća o proširenja na Zapadni Balkan te nedavno objavljene Strategije EU-a za proširenje, koji pruža podršku državama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinja u implementaciji reformi s ciljem postizanja stabilnosti i sigurnosti u neposrednom susjedstvu Europske unije”,* zaključila je Zovko u svom govoru.

U tom kontekstu posebno je značajan novi program prekogranične suradnje Interreg IPA Hrvatska - Bosna i Hercegovina - Crna Gora 2014. - 2020.<sup>9</sup>. Nastao je spajanjem dvaju bilateralnih programa prekogranične suradnje iz prethodnog razdoblja: Hrvatska - Bosna i Hercegovina i Hrvatska - Crna Gora među kojima je Republika Hrvatska preuzela dužnost upravljačkog tijela programa suradnje. Prihvatljivo područje novog programa obuhvaća prekogranično područje između Hrvatske, Bosne i Hercegovine i Crne Gore, odnosno zemlje Zapadnog Balkana. Iskustvo zemalja članica pokazalo je da sama apsorpcija fondova EU-a kroz projekte koji nisu strateški dobro promišljeni neće osigurati sinergiju gospodarskog i društvenog razvoja. Zato je iznimno važno da pristup planiranju razvoja bude integriran, odnosno da uključi sve relevantne sudionike i sve politike kako bi učinak provedbe u konačnici bio veći i snažniji za razvoj gospodarstva i društva u cjelini. Putem usvojenih amandmana zastupnice Željane Zovko u Europskom parlamentu osiguran je novi pristup prema Zemljama Zapadnog Balkana, s posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu kao zemlju koja zbog sporosti i neusuglašenosti unutarnjih politika oko pristupanja članstvu Europske unije treba najviše potpore i razumijevanja za društveni i gospodarski razvitak te sigurnost zemlje u cjelini.

<sup>9</sup> Više informacija o programu suradnje dostupno je na: <http://www.interreg-hr-ba-me2014-2020.eu/> (pristupljeno: 25.1.2017.).

#### 4. Zaključak

Provedbom programa europske teritorijalne suradnje doprinosi se ostvarenju ciljeva regionalne politike EU-a na najrazličitijim razinama, teritorijalnim područjima i sektorima. Učinkovita regionalna politika zahtijeva optimalno upravljanje resursima i korištenje razvojnih potencijala svih regija, posebno pograničnih područja, s ciljem unaprjeđenja ukupnog gospodarskog i socijalnog stanja, te pružanjem dodatne podrške područjima koja zaostaju u razvoju, kako bi sva područja mogla pridonijeti održivom i konkurentnom gospodarstvu. Kroz analizu ciklusa 2007. - 2013. programa prekogranične suradnje Hrvatska - Bosna i Hercegovina može se zaključiti kako su instrumenti provedbe regionalne politike iznimno važni za oživljavanje narušenih gospodarskih, ali i socijalnih veza institucija i građana u pograničnom području. Analiza je pokazala da su učinci regionalne politike vrlo pozitivni, ali još uvijek limitirani kapacitetima za provedbu politike i dostupnim financijskim sredstvima. U svakom novom programskom ciklusu potrebno je uzeti u obzir dosadašnje učinke i ostvarene rezultate, kako bi se osmislili instrumenti i programi suradnje koji će biti adekvatni za ciljano prekogranično područje i koji će biti pokretač ne samo gospodarskog oporavka već i konkurentnosti te stvaranja novih radnih mjesta. Da bi se to realiziralo, potrebno je osigurati dovoljna financijska sredstva koja će se ulagati u novi programski ciklus. U situaciji gdje je predloženo smanjenje sredstava u iznosu od gotovo 90 milijuna eura za potporu političkim reformama na Zapadnom Balkanu u okviru Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA) od izuzetne je važnosti uloga zastupnika u Europskom parlamentu.

#### Literatura

- [1] Bešlić, B., Učinci provedbe regionalne politike EU na primjeru IPA prekograničnog programa Hrvatska - Bosna i Hercegovina 2007. - 2013., Zbornik radova Znanstveno-stručnog skupa „Hrvati BiH - nositelji europskih vrijednosti?“, Neum 15. i 16. 3. 2017., Mostar.
- [2] Maletić, I. i dr., EU projekti - od ideje do realizacije, TIM4PIN d.o.o., Zagreb, 2016.
- [3] Europski parlament 2014. - 2019., Odbor za vanjske poslove, Nacrt izvješća David McAllister (14. 9. 2017.), Godišnje izvješće o provedbi zajedničke vanjske i sigurnosne politike (Željana Zovko - amandman 65, 203, 209, 210, 211).
- [4] Europski parlament 2014. - 2019., Odbor za vanjske poslove, Nacrt mišljenja Cristian Dan Preda (14. 7. 2017.), Opći proračun Europske unije za financijsku godinu 2018. - svi dijelovi (Željana Zovko - amandman 3, 6, 33).
- [5] Europski parlament 2014. - 2019., Odbor za vanjske poslove, Nacrt izvješća Marietje Schaake (13. 2. 2018.), Provedba instrumenta EU-a za vanjsko financiranje: preispitivanje sredinom programskog razdoblja 2017. godine i struktura za razdoblje nakon 2020. (Željana Zovko - amandman 15, 46, 123, 145).
- [6] <http://www.interreg-hr-ba-me2014-2020.eu/> (pristupljeno: 25. 1. 2017.)
- [7] [www.arr.hr](http://www.arr.hr) (pristupljeno: 25. 1. 2017.)

Miljko, Z.

## BELGIJSKI PRIMJER FEDERALIZACIJE

**Sažetak:** U svakoj zemlji postoji stalan interes za ustav kao najviši pravni i politički akt, i temeljni zakon države. Kao opća stvar u kojoj je sadržan odgovor na vječno pitanje odnosa čovjeka i vlasti, taj dijalog o ustavu je poželjan i dragocjen. Međutim, u povijesti ustavnosti postojali su najrazličitiji ustavi u različitim državama. Ustavi su nerijetko bili izraz i pokušaj izlaska iz kriza i predstavljali dio novog početka nakon kriznog razdoblja. Jedni su uspijevali i njihove norme su se oživotvorile, dok su drugi postajali ono što u teoriji nazivamo semantičkim ustavom – ustavom samo po nazivu – koji se ostvaruje u praksi, nego prevladava ustavno-politička zbilja realnog ustava, koja pretežito ili u potpunosti odudara od njegovih zapisanih načela i normi. Tako pojedini ustavi, umjesto da predstavljaju solidan pravni temelj u posredovanju neminovnih političkih sukoba u svakoj političkoj zajednici, reproduciraju nove i jednostavno prebacuju paket neriješenih političkih problema novim generacijama.

Svaki ugovor o Ustavu Bosne i Hercegovine, iz ma kojeg kutka gledanja, mene vodi prema krucijalnom ustavnom problemu vezanom uz oblik državnog uređenja. Teritorijalna organizacija vlasti poznaje samo dva rješenja: federalnu i unitarnu vlast. Bogato teorijsko i praktično iskustvo federalizma ni do danas nema jednoznačnih odgovora. Unutar krajnjih teorijskih granica izdvajaju se federalne jedinice, koje su uz građane konstitutivni elementi federalne države. U tim okvirima svaka je federacija priča za sebe, i predstavlja „cvijet vlastitog tla“, kao vlastiti pokušaj složenog odgovora na složenu zbilju. Mogu li nam pojedini primjeri biti od koristi ili predstavljati uzore? Mislim da se odgovor nameće sam po sebi i na temelju ovih nekoliko uvodnih rečenica. Belgija (1993.) i Bosna i Hercegovina (Washington 1994. – Dayton 1995.) su dvije najmlađe federacije na svijetu.

Belgija je iz unitarne države, devolutivnim putem kroz četiri sukcesivne ustavne reforme (1970. – 1993.), prešla put k federalnoj državi. Bosna i Hercegovina je oktroiranim washingtonsko-daytonskim međunarodnim mirovnim sporazumima preoblikovana u ultrasloženu, asimetričnu i nefunkcionalnu federalnu državu. Sukob (kon)federalista i antifederalista (unitarista) za cijelo to vrijeme ne prestaje i postaje svakim danom sve žešći, što je državu gurnulo u najveću ustavnu krizu, kojoj se ne nazire niti rasplet niti kraj.

Može li se otvoriti novi dijalog o ustavu i reformi i mogu li nam tu pomoći iskustva Belgije, pokušat ću dati odgovor, posebno se zaustavljajući na problemima, proturječjima i zabudama vezanim uz pokušaje tzv. neteritorijalnog, odnosno personalnog federalizma.

**Ključne riječi:** federalizacija, belgijski primjer, federalne jedinice, Ustav Bosne i Hercegovine.

**Podatci o autoru:** prof. dr. sc. Miljko, Z[vonko], Sveučilište u Mostaru, Pravni fakultet, Matice hrvatske bb, 88 000 Mostar, Bosna i Hercegovina, zvonkomiljko@gmail.com.

## BELGIAN EXAMPLE OF FEDERALIZATION

**Abstract:** There is a constant interest in every country in the constitution as the highest legal and political act, and the fundamental law of the state. As a general matter in which the answer to the eternal question of man and government is contained, this constitutional dialogue is desirable and precious. However, in the history of constitutionality there were the most varied constitutions in different countries. The constitutions were often an expression and attempt to emerge from the crisis and have represented a part of the new beginning after the crisis. One succeeded, and their norms took hold, while others became what we call in theory a semantic constitution - a constitution only by name - which is not realized in practice, but the constitutional-political reality predominates of a real constitution that predominantly or completely differs from its written principles and norms. Thus, individual constitutions, instead of representing a solid legal basis in mediating the inevitable political conflicts in each political community, reproduce new and simply shift the package of unresolved political problems to new generations. Any talk about the Constitution of Bosnia and Herzegovina, from whichever corner, leads me to the crucial constitutional problem related to a form of polity. The territorial organization of the government knows only two solutions: federal and unitarian authority. The rich theoretical and practical experience of federalism has yet to date produce unequivocal answers. Within the ultimate theoretical boundaries are the federal units, which are, along with the citizens, constitutive elements of the federal state. Within that framework, each federation is story unto itself and represents "the flower of its own soil", as its own attempt to make a complex response to a complex reality. Can some examples be of benefit or represent a pattern? I think the answer imposes itself based on these few introductory sentences. Belgium (1993.) and Bosnia and Herzegovina (Washington 1994 - Dayton 1995) are the two youngest federations in the world. Belgium, from the unitary state, devolutionary through four successive constitutional reforms (1970 to 1993), transformed itself to the federal state. Bosnia and Herzegovina has been transformed into an ultra-structured, asymmetric and dysfunctional federal state by Washington-Dayton international peace agreements. Conflict between federalists and antifederalists for the whole time did not stop and has become more and more heavier each day, which has pushed the country into the largest constitutional crisis which has not been seen before. Can we open a new constitutional and reform dialogue and can experiences of Belgium help, are the questions I will try to answer, especially by paying attention to problems, contradictions and misconceptions about the so-called "non-territorial" or personal federalism.

**Keywords:** federalization, Belgian example, federal units, Constitution of Bosnia and Herzegovina.

**About the Author:** Prof. Miljko, Z.[vonko], Ph. D., University of Mostar, Faculty of Law, Matice hrvatske bb, 88000 Mostar, Bosnia and Herzegovina, zvonkomiljko@gmail.com

## 1. Uvod

Od stupanja na snagu Daytonskog mirovnog sporazuma (1995.), i Ustava Bosne i Hercegovine kao jednog od njegovih aneksa, ne prestaju polemike o ovom važnom političkom i pravnom aktu.

O toj temi je do danas održano bezbroj domaćih i međunarodnih skupova različitog predznaka, i napisano na tomome političkih i znanstvenih tekstova, uključivši i bezbrojne akte međunarodnih i domaćih institucija.

Nažalost, umjesto da se situacija iz dana u dan poboljšava, sve ide u suprotnom smjeru, tako da poslije dvadeset i tri godine implementacije navedenih dokumenata mi imamo konstataciju kako stanje u Bosni i Hercegovini nikada nije bilo gore od prestanka ratnih sukoba.

U normalnim državama ustav kao najviši pravni i politički akt države predstavlja djelo naroda, odnosno građana (ustavotvoraca); koji sebi daju vladu u najširem smislu tog pojma. U višenacionalnim državama predominantan je upravo taj čin nacionalnog suvereniteta koji se veže uz temeljnu odluku u kakvoj će državi živjeti i kroz ustav odlučiti kako će ona biti uređena.

Ustavi političkom daju institucionalno uređenje, određuju pravila političkog odlučivanja, pravila organizacije vlasti i vladanja u društvu na temelju jednog takvog društvenog ugovora koji određuje ciljeve, svrhu i principe društvene konstitucije. Tako u demokratskim političkim zajednicama ustavi predstavljaju temelj, okvir i oslonac razvoja političkog sustava utemeljenog na vladavini prava, gdje se vlast mijenja na izborima u redovitim rokovima.

Tamo gdje nema malo slobode izražavanja i slobodnih i fer izbora, nema ničega. A mi smo danas u toj slijepoj ulici.

Svijest o ustavu, njegovoj važnosti, kao i sama svijest o dijalogu u tom istom ustavu je nužna i poželjna. Nužna je vjera u ustav i njegova podrška od aktivne i prosvjetljene demokratske javnosti u uvjetima političke kulture, jer bez toga se ustav pretvara u mrtvo slovo na papiru.

Umjesto ozbiljenja njegovih odredbi u praksi, mi imamo njegovo svakodnevno kršenje, te svakodnevnu slagalicu paralelograma političkih silnica koje tvore stvarni ustav, nasuprot onog pisanog koji se pretvara u semantički – ustav samo po imenu.

Tako i ovaj znanstveno-stručni skup, koji iznova aktualizira pitanje Hrvata Bosne i Hercegovine kao nositelja europskih vrijednosti; odnosno rješenje hrvatskog pitanja vidi kroz europsku Bosnu i Hercegovinu, na ovaj ili onaj način implicira i bošnjačko-srpski (od)govor, te svih ostalih, kao i nezaobilazne međunarodne zajednice.

Ako je znanost bezuvjetna potraga za istinom, a s druge strane, svaka politička korektnost u ovom pogledu smrt te iste znanosti, možemo li mi, koristeći sve relevantne znanstvene metode, doći do jedne istine ili ćemo se kao i do sada međusobno optuživati za ideologiziranje stvari i politikantski difimirati, ovisno s koje pozicije nastupamo.

Svjestan sam činjenice da jedni Dayton slave kao sveto slovo. Kad bih mogao, ja bih ga u cijelosti revidirao. Međutim, stoji činjenica koju su potvrdili mnogi istraživači, da su sve dosadašnje parcijalne ustavne promjene išle na veliku štetu upravo hrvatskog naroda u

Bosni i Hercegovini.

Ide se do krajnosti, nastojanjem da se ovim procesima stvari vrate na nultu točku, sve do negiranja (nad)ustavnog načela o konstitutivnosti naroda i otvorenog negiranja multinacionalnog karaktera Bosne i Hercegovine.

Pomiješana su kolektivna prava nacije (naroda) s pravima nacionalnih manjina i individualnim pravima (slučajevi *Sejdić – Finci, Mostar, izbori*); te nacionalno pitanje (federalizam) riješiti građanskim odgovorom (unitarizam).

## 2. Federalizam

Poslije ovog općenitog uvodnog dijela, moram izabrati neko konkretno pitanje, i kroz njegovo razmatranje dati određeni doprinos ovom skupu, u pisanju ovih naših „bijelih knjiga“ o bosanskohercegovačkoj ustavno-pravnoj i političkoj zbilji i budućnosti.

I opet federalizam, kao krucijalni problem oko kojeg se na određeni način sve vrti. U bogatoj svjetskoj i domaćoj literaturi o toj temi, uzeo sam primjer belgijske federalizacije, kao onaj koji bi mogao pomoći i rasvijetliti neka mjesta vezana uz složenu prirodu svakog federalizma, pa tako i našeg.

Jer, upravo su Belgija (1993.) i Bosna i Hercegovina (1995.) dvije najmlađe federacije u svijetu! Duboko sam svjestan činjenice kako nema gotovih rješenja i da je svaki model federalizma do sada predstavljao slučajeve za sebe i „krhku biljku vlastitog tla“; ipak neki primjeri mogu poslužiti kao eventualni putokaz i osvijetliti ovu nabacanu stazu. Iako su primjeri Belgije i Bosne i Hercegovine gotovo neusporedivi, i sama Belgija predstavlja jedinstven primjer federacije u svjetskim okvirima koji u mnogo čemu prkosi klasičnim teorijskim stajalištima o federalizmu.

Ali, što odmah želim istaknuti, to je povijesno iskustvo Belgije koje pokazuje spremnost na dugotrajno, strpljivo i miroljubivo sporazumijevanje i rješavanje postojećih sukoba.

Otkada je Belgija nastala, kao država koja je nastanjena pripadnicima dvije različite nacionalno-jezične skupine, između njih je postojao sukob, koji je bio žestok, ali miroljubiv. Od stjecanja neovisnosti i donošenja prvog ustava 1831. godine Belgija će, gotovo stoljeće i pol, biti određena kao ustavna monarhija i unitarna decentralizirana država. Tek će u drugoj polovici prošloga stoljeća Belgija započeti reforme koje su je iz unitarne pretvorile u osebjnu federaciju. Osnovni razlog leži u činjenici da je taj eksperiment bio potpuno pragmatične naravi i da su rješenja do kojih su došli potpuni unikati, hibridi, originali, koji su rezultat njihovih vlastitih promišljanja, kompromisa, i pronalazaka „složenih odgovora za njihovu složenu zbilju“. Reforma države započela je tek 1970. i u četiri sukcesivne ustavne reforme (1970., 1980., 1988., 1993.) Belgija je predstavljala tipičan primjer sporog, ali neizbježnog preobražaja unitarne države u federativnu strukturu, pri čemu je srž procesa činila institucionalizacija kulturno različitih dijelova.<sup>1</sup> Nakon četvrte ustavne reforme iz 1993. godine, kada je Belgija postala federacija *de iure*, do danas su se desile još dvije reforme (2001. – 2003.) i 2013. godine. Sve to vrijeme Belgiju su potresale velike političke krize iz kojih se ona uspješno izvlačila, ali kompliciranost društvene situacije u toj zemlji je permanentno stanje.

Na tragu tih posljednjih reformi, 2007. godine u Ustav je unesena nova glava koja dodatno potvrđuje federalni karakter belgijskog državnog uređenja. Ona nosi naslov „O općim političkim ciljevima federalne Belgije, zajednica i regija“ i sadrži svega jedan članak (7 bis),

<sup>1</sup> Usp. Etienne Grosjeanu, „Belgija i složena multikulturalnost“, Motrišta br. 7, Mostar, 1998. str.45.

u kojem se navodi da „u vršenju svojih nadležnosti federalna država, zajednice i regije slijede ciljeve održivog razvoja u njegovim društvenim, ekonomskim i ekološkim aspektima, uzimajući u obzir solidarnost između generacija“. Ova odredba ima više simboličan značaj jer sadrži političku proklamaciju, a ne pravnu normu. Ona, ipak, dosta govori o kooperativnom karakteru belgijskog federalizma, gdje između federalne države, s jedne, i federalnih entiteta (zajednica i regija), s druge strane, nema nadređenosti i podređenosti, već sve razine vlasti zajednički i ravnopravno djeluju u ostvarivanju zajedničkog cilja – miroljubive koegzistencije svih građana Belgije i njezinih nacionalno-kulturnih zajednica u specifičnom federalnom okviru.<sup>2</sup>

Svrha i cilj ovoga rada nije da se bavi svim specifičnostima belgijskog federalizma, o kojima su napisane brojne knjige na tu temu, već da ukaže na neka krucijalna mjesta koja bi mogla imati neke poveznice i s bosanskohercegovačkim federalizmom. Jedna od tih sličnosti je često nazivanje Flamenaca i Valonaca konstitutivnim narodima, i to zavađenim i vrlo temperamentnim, što smo mislili da je samo naša odlika, ali kao što sam naglasio bitnu činjenicu, uz belgijskog kralja, tu njihovu spremnost na miroljubivo rješavanje sukoba. Spominjući kralja, belgijsku naciju o kojoj govori belgijski ustav, ali i temperamentne Flamence i Valonce, nije se naodmet prisjetiti ne našeg tročlanog Predsjedništva, nego bivšeg kralja Alberta I., kojem je daleke 1912. godine lider valonskih socijalista Jules Destree uputio pismo u kojem između ostalog stoji „Sire, Vi vladate nad dva naroda. U Belgiji su Valonci i Flamanci, ondje nema Belgijanaca“.<sup>3</sup>

### 3. Neteritorijalni – personalni federalizam

Primjer belgijskog federaliziranja ukazuje na neka opća mjesta, a još više na posebnosti i unikatnost ovog eksperimenta, kako se to često voli naglašavati.

Federalizam je odluka o podjeli, a ne odricanju od vlasti. To odricanje ide za tim da dovede do većih dobitaka u budućnosti.

Federalizam uvijek izražava i u sebi uključuje teritorijalnu dimenziju pojedinog političkog sustava. Federalizam vlasti dijeli teritorijalno, iako su u društvu najvažniji socijalni sukobi, a ne zemljopisni, najosjetljivije je ovo pitanje društvene (etničke) i teritorijalne (ne)podudarnosti. Belgija je primjer etničkog (nacionalnog) federalizma i izražava konačni ishod dugogodišnjeg procesa da se da više autonomije u jezično (nacionalno) podijeljenoj zemlji i kako se to u konačnici povezalno s teritorijalnom komponentom. Sukob je imanentan svim političkim sustavima i jedan je od temeljnih političkih procesa, ali je vrlo bitno na koji način se on razrješava. I u unitarnoj, a uz malo više složenosti, i federalnoj državi on je predvidiv, institucionalno odnosno pravno posredovan. Ustav i federalizam su tu da rješavaju sukobe, a ne da ih iznova svakodnevno generiraju.

Zbog toga je želja za zajedništvom, duh tolerancije i želje za održavanjem jedinstva u multinacionalnim društvima uz sve raznolikosti *conditio sine qua non* takve državnosti.

Ova dobrovoljnost za taj projekt ukazuje povijesno da je moralna norma federalizma solidarnost, a operativno načelo supsidijarnost.

2 Marko Stanković, „Šesta državna reforma u Belgiji: novi, ali ne i posljednji stadij devolucije“, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Vol. 62. br. 2., str. 8.

3 Jules Destree, *Lettre au Roi sur la séparation de la Wallonie et de la Flandre*, Editions de la Wallonie Libre, 1968., str. 16. Nav. prema Andrée Alen, *Rusen Ergec; Federal Belgium after the fourth State reform of 1993.*, Brussels, 1994., str. 7.

Taj projekt, uz ostalo, uključuje:

- ravnopravnost sudionika
- poštivanje temeljnog sporazuma o stvaranju zajednice
- uzajamno priznavanje integriteta svakog člana zajednice
- poštivanje različitosti
- mirno i sporazumno rješavanje sukoba interesa
- uvažavanje zajedničkih, kao i posebnih interesa udruženih entiteta
- dobrovoljnost sudjelovanja u savezu, kao i pravo na mirno istupanje iz saveza!<sup>4</sup>

Krajnji kriteriji federacije, ako u njoj postoji stanje „pritajenog ratovanja“ između pojedinih sastavnih dijelova zbog nastojanja jednih da ostvare dominaciju nad drugima, dovode da se takva zajednica ne može održati na federalističkim načelima, i ona se pretvara ili u imperij pod dominacijom nadmoćne sile ili se raspada.<sup>5</sup>

Belgijski primjer govori da je riječ o federaciji koja je nastala kao posljedica dvonacionalnosti, i predstavlja zajednički dom za njezina dva konstitutivna naroda.

To potpuno jedinstveno rješenje, tragajući za vlastitim odgovorima, s jedne strane ukazuje na relikte unitarne prošlosti i da umnogome ublažava primjenu federalnih načela (nepostojanje ustavotvorne i sudske vlasti u federalnim jedinicama, rezidualne nadležnosti u rukama federacije, unitarni postupak za reviziju Saveznog ustava ...), a da, s druge strane, neke pravne ustanove imaju u potpunosti konfederalnu prirodu (pravo federalnih jedinica da zaključuju međunarodne sporazume, podjela poslanika na jezične grupe u oba doma parlamenta, „zvono za uzbunu“, paritet u sastavu savezne izvršne vlasti, kao i ustavne konvencije da se sve odluke savezne vlade donose jednoglasno...)<sup>6</sup>

Iz mnoštva posebnosti belgijskog federalizma, želim ukazati posebno na jedan njegov aspekt, a on se odnosi na često navođeni primjer da tamo postoji nekakav personalni federalizam (neteritorijalni) koji bi eventualno mogao biti od pomoći i u razrješavanju našeg složenog i proturječnog daytonskog nametnutog protuprirodnog čuda.

U studiji preustroja BiH u cilju osiguravanja institucionalne jednakopravnosti konstitutivnih naroda „Bosna i Hercegovina, federalizam, ravnopravnost, održivost“<sup>7</sup> upravo se poziva na takva rješenja.

Studija se poziva na pojam „neteritorijalne autonomije (NTA)“, kao „drugi novi opći teorijsko-vrijednosni okvir“.<sup>8</sup>

Ukazujući na različite negativne i pozitivne karakteristike postojećih modela federalizma, kojima je zajednički teritorijalni aspekt, u studiji se naglašava kako je „nužno provesti teorijsku i praktičnu razradu modela utemeljenih na neteritorijalnom načelu, a koji su namijenjeni praktičnoj realizaciji prava građana koji pripadaju konstitutivnim manjinama u svim administrativnim cjelinama, odnosno na cijelom teritoriju BiH.“<sup>9</sup>

Zbog kratkoće i okvira ovog rada, ne mogu se upuštati u cjelovitu analizu te studije, ali želim naglasiti upravo taj njezin dio pokušaja bijega od (ne)teritorijalne prirode federalizma, i zbunjujućih pojmova konstitutivnih većina i manjina, nacionalnih manjina, (kulturne)

4 Branko Smerdel - Smiljko Sokol, Ustavno pravo, Zagreb 2006., str. 422.

5 Isto, str. 423.

6 Usp. Marko Stanković, Belgijski federalizam, Beograd 2009., str. 218.

7 Bosna i Hercegovina, federalizam, ravnopravnost, održivost, Institut za društveno-politička istraživanja Mostar, Mostar, 2016.

8 Isto, str. 147.

9 Isto.



autonomije u jednoj višenacionalnoj federaciji, čije temeljno načelo bi bilo ravnopravnost konstitutivnih naroda (nacija) i svih građana, uz uvažavanje svih međunarodno priznatih prava pripadnika nacionalnih manjina.

Kako se studija eksplicite referira na Belgiju, „kao primjer uspješnog konstitucionalnog utemeljenja NTA kao potencijalno korisni uzor za BiH“,<sup>10</sup> želim kazati kako se radi o jednoj velikoj zabludi.

Na tu zabludu sasvim jasno ukazuje Marko Stanković u svojoj izvrsnoj monografiji „Belgijski federalizam“.

Vrlo kratko. „Najveća i najčešća zablude vezana za belgijsko državno uređenje jeste da tamo postoji nekakav personalni federalizam, zasnovan na jezičnoj pripadnosti tamošnje populacije. Iako smo svjesni da takve tvrdnje najčešće potiču od autora koji belgijski model analiziraju uzgredno, kao i da su se najuglednija imena belgijske ustavnopravne nauke o ovom pitanju izjasnila negativno, osjećamo potrebu da još jedanput podvučemo netočnost ovakvih zaključaka. Najbolju ilustraciju za teritorijalnost belgijskog federalizma možemo naći prije svega u činjenici da pripadnici francuskog jezika u Flandriji, odnosno nizozemskog u Valoniji, ne ulaze u korpus francuske i flamanske zajednice, što bi trebalo da bude prirodna posljedica personalnog federalizma“.<sup>11</sup>

Štoviše, pripadnici konstitutivnih belgijskih naroda koji su nastanjeni na područjima na kojima se službeno ne govori njihovim jezikom su prilično obespravljeni i jedva da imaju tretman nacionalnih manjina (zbog čega Belgija u posljednje vrijeme čak odbija ratificirati mnoge međunarodne konvencije iz te oblasti, pa tako i Protokol br. 12. uz Europsku konvenciju o ljudskim pravima i temeljnim slobodama na kojem se kod nas temelji slučaj „Sejdić i Finci“!

Autor ukazuje da se, i pored složene formule tri regije, tri zajednice i četiri jezične zajednice, Belgija u biti pretvorila u dvoslojnu odnosno dvočlanu federaciju koja uključuje i teritorijalnu komponentu koja je podudarna nacionalno-jezičnoj strukturi države (uz određene specifičnosti Bruxellesa).

#### **4. Zaključak**

Uspoređivati se može samo ono što je usporedivo. Bosna i Hercegovina se ne može uspoređivati ni s čime, pa tako niti s bilo kojom federacijom u svijetu, pa ni belgijskom.

Ako nešto možemo uzeti od Belgije, to bi bila spremnost na dugotrajno, strpljivo i miroljubivo rješavanje nagomilanih problema. Svaka federacija je slučaj za sebe, mnoge se nazivaju eksperimentom, i svaka pronalazi ona rješenja koja su u danim okolnostima smatrana prikladnim za danu državu.

Nama povijesni razvitak ne ide u prilog.

Transformacija Bosne i Hercegovine iz unitarne u ultrasloženu federalnu daytonsku Bosnu i Hercegovinu desila se u najgorim uvjetima rata i nasilnim nametanjem nefunkcionalne države od tzv. međunarodne zajednice.

Iako smo vidjeli da je život često složeniji, ali i konkretniji, od svake teorije, mogli bismo dodati da ipak nema federacije u zbilji ako je nije bilo u teoriji.

Ključna razlika između unitarne i federalne države je postojanje federalnih jedinica, bez kojih nema nijedne federacije, i one su uz građane konstitutivni dijelovi federacije. Kod

<sup>10</sup> Isto, str. 155.

<sup>11</sup> Marko Stanković, nav, dj., str. 218.

unitarne države, konstitutivni elementi su samo građani. Kako je federacija jedan od oblika države, kao i sama država u sebi uključuje teritorijalnu komponentu, *volens-nolens*.

Da li se ti teritorijalni elementi podudaraju ili ne s nacionalnim ili inim razlikama, najteže je pitanje i o tome se ne slaže nitko. Ova federacija nije dobra i trebalo bi je refederalizirati, iako su u opticaju stalno i unitaristički i separatistički scenariji.

Zbog toga kada se predlažu neka rješenja koja bi nam trebala biti od pomoći, kao u ovom slučaju personalni ili neteritorijalni federalizam, trebamo biti znanstveno i politički posebno skrupulozni.