

NASLIJEĐE MIRA

BOSNA I HERCEGOVINA
20 GODINA POSLIJE
DEJTONSKOG
MIROVNOG
SPORAZUMA

UREDILI
AMER KAPETANOVIĆ
JUDITH ILLERHUES

NASLIJEĐE MIRA

BOSNA I HERCEGOVINA 20 GODINA POSLIJE DEJTONSKOG MIROVNOG SPORAZUMA

Sarajevo, 2015.

| | |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Naslov: | Naslijede mira Bosna i Hercegovina 20 godina poslije Dejtonskog mirovnog sporazuma |
| Autori/ce: | Srećko Latal, Nerzuk Čurak, Đorđe Vuković, Goran Marković, Svetlana Cenić, Žarko Papić, Marko Radovanović, Jasmin Mujanović, Hoda Dedić, Adnan Ćerimagić |
| Uredili: | Amer Kapetanović Judith Illerhues |
| Izdavač: | Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Kupreška 20 71 000 Sarajevo Bosna i Hercegovina Tel.: +387 (0)33 722-010 E-mail: fes@fes.ba www.fes.ba |
| Za izdavača: | Judith Illerhues |
| Lektura: | Šejla Hasanović |
| DTP: | Filip Andronik |
| Štampa: | Amos graf |
| Tiraž: | 300 primjeraka |

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

341.382(497.6)"1995/2015"(082)
323(497.6)(082)

NASLIJEDE mira : Bosna i Hercegovina 20 godina
poslije Dejtonskog mirovnog sporazuma / [autor/ce
Srećko Latal ...[et al.]. - Sarajevo :
Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015. - 243 str. : graf.
prikazi ; 25 cm

Kratke biografije autora po redoslijedu
objavljivanja eseja: str. 229-232. -
Bibliografija: str. 233-241 i uz tekst.

ISBN 978-9958-884-47-4
1. Latal, Srećko
COBISS.BH-ID 22533126

Stavovi, mišljenja i zaključci u ovoj publikaciji ne moraju nužno odražavati stavove Friedrich-Ebert-Stiftunga. Friedrich-Ebert-Stiftung ne garantuje za tačnost podataka koji su izneseni u publikaciji. Sva prava zadržana od Friedrich-Ebert-Stiftunga. Komercijalna upotreba tekstova objavljenih u publikacijama Friedrich-Ebert-Stiftunga nije dozvoljena bez pisane dozvole FES-a.

NASLIJEĐE MIRA

BOSNA I HERCEGOVINA
20 GODINA POSLIJE
DEJTONSKOG
MIROVNOG
SPORAZUMA

UREDILI
AMER KAPETANOVIĆ
JUDITH ILLERHUES



Sarajevo, 2015.



SADRŽAJ

| | |
|------------------------------------------|-----|
| Judith Illerhues | |
| PREDGOVOR | 7 |
| Amer Kapetanović | |
| UVOD | 11 |
| Srećko Latal | |
| SPORAZUM U SVOM LABIRINTU..... | 19 |
| POGLAVLJE PRVO | |
| USTAVNO-POLITIČKO NASLIJEĐE DEJTONSKOG | |
| MIROVNOG SPORAZUMA | 39 |
| Prof. dr. Nerzuk Ćurak | |
| STUDIJA O POVRATKU DRŽAVE | 41 |
| Dr. Đorđe Vuković | |
| SUDBINA DRŽAVE U KARAKTERU LJUDI | 59 |
| Prof. dr. Goran Marković | |
| REORGANIZACIJA MOGUĆEG | 81 |
| POGLAVLJE DRUGO | |
| EKONOMSKO-SOCIJALNO NASLIJEĐE DEJTONSKOG | |
| MIROVNOG SPORAZUMA | 107 |

| | |
|------------------------------------------------|-----|
| Svetlana Cenić | |
| BOSANSKOHERCEGOVAČKI PUT | 109 |
| Marko Radovanović | |
| BOSANSKOHERCEGOVAČKI QUANTITATIVE EASING | 131 |
| Dr. Žarko Papić | |
| KONSENZUS OPĆEG DOBRA | 149 |
| POGLAVLJE TREĆE | |
| EVROPEIZACIJA DEJTONSKOG KONTEKSTA: | |
| EU, BUDUĆNOST BIH | 169 |
| Jasmin Mujanović | |
| ODOZDO PREMA GORE I NAPRIJED | 171 |
| Dr. sc. Hoda Dedić | |
| ARITMETIKA LOŠIH PREPOSTAVKI | 187 |
| Adnan Ćerimagić | |
| IMAGINARNI SVIJET NADLEŽNOSTI..... | 209 |
| Kratke biografije autora | 231 |
| Korištena literatura | 235 |
| Skraćenice | 245 |

PREDGOVOR

Judith Illerhues

Dejtonskim mirovnim sporazumom je 1995. godine završen rat u Bosni i Hercegovini. Dvadeset godina kasnije je pravi trenutak ne samo da se sumiraju rezultati, već i da se razmotre izazovi s kojima se Bosna i Hercegovina suočava danas. Zemlja se nalazi u dubokoj krizi u kojoj se status quo održava već gotovo deset godina sa veoma malim napretkom u provođenju značajnih reformi. Odsustvo napretka se ogleda i u sve većoj političkoj i ekonomskoj nestabilnosti i društvenoj nejednakosti.

Provedeno je opsežno istraživanje s ciljem da se ispitaju temeljni uzroci trenutnog zastoja. Neki/e od intelektualaca/ki identificiraju ustavnu normu, koja proizilazi iz Dejtonskog mirovnog sporazuma, kao glavnu prepreku reformama. Tačno je da dejtonski okvir omogućava snažan utjecaj prava na veto u procesu odlučivanja, čime se stvara nepovoljno okruženje za provođenje sveobuhvatnih reformi. Nažalost, ovaj argument se prečesto koristi kako bi se opravdalo neprovodenje reformi u zemlji i održavanje statusa quo. Pošto se u ovom trenutku sveobuhvatna reforma Ustava čini malo vjerovatnom, postavlja se pitanje u kojoj su mjeri postojeći politički i društveni izazovi posljedica Dejtonskog ustava. Preciznije govoreći, nameće se pitanje šta se može uraditi kako bi se ostvario dalji napredak

političkih i društvenih reformi kao i evropskih integracija u okvirima dejtonskog konteksta.

Kompleksnost ovih pitanja i potreba za boljim razumijevanjem i konstruktivnim napretkom zemlje su bili motiv za Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) u Bosni i Hercegovini da zajedno sa domaćim intelektualcima/kama i istraživačima/icama pripremi ovu publikaciju. Obzirom da predstavlja političku fondaciju, „think tank“ i platformu za politički dijalog, osnovni zadatak FES-a u Bosni i Hercegovini jeste da doprinese analizi društveno-političkih izazova, izradi preporuka za javne politike i da se zajedno sa svojim partnerima angažira u konstruktivnom i otvorenom dijalogu radi iznalaženja adekvatnih rješenja.

Ova publikacija je rezultat zajedničkih npora tima intelektualaca/ki iz različitih oblasti. Svaki/a od autora/ica se osvrnuo/la na ovu temu iz svoje vlastite perspektive i naučne oblasti s ciljem utvrđivanja reformskih potreba kako bi se prevazišle trenutne nedoumice. Polazna osnova svima njima je analiza trenutnog stanja u Bosni i Hercegovini, a potom su se fokusirali na pitanje koja vrsta reformi i aktivnosti je potrebna kako bi se na održiv način ojačala politička i ekonomski stabilnost i socijalna jednakost, te unaprijedile evropske integracije.

Cilj publikacije nije da se postigne konsenzus o jedinstvenom putu koji zemlja treba slijediti. Naprotiv, ideja je bila da se na jednom mjestu prikažu različiti i često kontradiktorni stavovi i da se otvor rasprava o dostupnim opcijama za Bosnu i Hercegovinu kako bi se na osnovu analize aktuelne debate na ovu temu unaprijedila trenutna situacija.

Naš cilj je bio prikazati sliku višeslojnog javnog diskursa i ponuditi platformu za otvorenu diskusiju i razmjenu ideja. Pristupi i pogledi prezentirani u esejima se mogu znatno razlikovati i oni nužno ne odražavaju stavove urednika. Međutim, vjerujemo da je pluralističko i samim time demokratsko društvo zasnovano na otvorenoj diskusiji i različitim mišljenjima koja se kreću od konzervativnih do progresivnih.

Posebno se želimo zahvaliti g. Ameru Kapetanoviću na njegovom izuzetnom doprinosu na uređivanju ove publikacije te svim autorima/icama na njihovom dragocjenom doprinosu, mišljenju i radovima. Nadamo se da će razmišljanja, ideje i uvidi u stanje stvari čitatelji-ma/icama ponuditi bolje razumijevanje trenutnog stanja u Bosni i Hercegovini. Njihov zajednički napor predstavlja ohrabrenje svima nama da ne posustanemo, već da promišljamo mogućnosti i realne scenarije za postizanje napretka, dvadeset godina nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma.

UVOD

Amer Kapetanović

 Va publikacija nastala je kao rezultat višemjesečnog zajedničkog napora njemačke Fondacije Friedrich Ebert (FES), ured u Sarajevu, i grupe bosanskohercegovačkih autora, publicista, profesora, riječju domaćih intelektualaca. Povod je dvadesetogodišnjica Okvirnog sporazuma za mir u BiH, poznatijeg kao Dejtonski mirovni sporazum (DMS), a namjera ponešto drugačija, da se ipak proba pobjeći od jubilejskog osvrta, pisanja za prigodu, te iskoristi dvodecenjansko praktično iskustvo sa DMS-om kako bi se izvukli neki bitni zaključci. Da to napose bude svojevrsna introspekcija domaće pameti, koja možda nije veća od one međunarodne, ali je sigurno uslovljena nužnošću života u BiH kao takvoj. Konsenzus autora i FES-a o ovakovom pristupu postignut je odmah, na prvi pogled. Napose, i zbog same činjenice da je o sporazumu gotovo sve već rečeno i napisano, te bi svako ponavljanje zapravo bilo pisanje po vodi. Otuda korak ka onome što nam se učinilo nedovoljno proanaliziranim, kako unutar dejtonskih zadatosti stvoriti funkcionalniju državu, bez da to nužno podrazumijeva Dejton II ili suštinsku izmjenu aneksa IV sporazuma? Želja nam je dakle da propitamo da li je nefunkcionalnost političkih sistema u BiH, pod dejonskim nebom, nužno uslovljena ustavnom

normom, njenim nedostatkom, ili je ona rezultat višegodišnjeg zloupotrebljavanja, iskrivljavanja, čak bježanja od Dejtonskog sporazuma kao takvog. Koliko je tome doprinijela klijentelistička politička (ne) kultura koja ne poznaje opće dobro i ne umije (ili ne želi) se za njega boriti, nego mu prepostavlja neke bolje partikularizme, "čistije" ideje i iz njih izvedene političke sisteme? Događaji koji su uslijedili dok su autori vrijedno radili na svojim esejima, otklonili su i posljednju sumnju u to da je naš kurs istraživanja pogrešan. Nova avantura referendumu u RS-u, te poprilično neodređena, podijeljena i mlaka reakcija međunarodne zajednice, i to dvadeset godina poslije, navodi na osnovanu sumnju u to da li smo dobro pročitali uputstvo za upotrebu Dejtonskog mirovnog sporazuma i indikacije o mjerama opreza? Ili je možda problem u tome što tog uputstva nije ni bilo, nego su međunarodni namjesnici to tumačenje pisali fragmentirano, već ovisno o političkom trenutku i realitetu?

Jednako važno pitanje, kojeg se dotičemo u ovoj publikaciji, je na koncu i to, da li je jedan međunarodni sporazum, ma koliko ambiciozan bio, mogao, trebao, morao i do najmanje sitnice propisati uputstvo za funkcioniranje postratne, tranzicijske države, ili je samo trebao stvoriti okvir dovoljno širok, da se društveno-politički odnosi definiraju onako kako bi to u jednoj multietničkoj zemlji i trebalo biti?

Puno smo više pitanja otvorili nego li smo dali odgovora, svjesni koliko je teško naći jednostavne formule za bosanskohercegovačko "krivo srastanje". Na neka važna pitanja ipak smo dali odgovore, ukazali na moguća rješenja, ali i spalili neke iluzije zbog kojih smo tapkali u mraku svih ovih godina.

Ostavit ćemo čitaocima da sami prosude da li smo u tome uspjeli.

Kako bi shvatanje ovog našeg koncepta bilo potpunije, valjalo bi pojasniti strukturu publikacije, a sve radi boljeg razumijevanja njenih sastavnih dijelova. Sreća ili prokletstvo velikih tema je što im uvijek možete prići sa stotinu strana i da svaka ima svoje uporište i razloge. Mi smo se odlučili na publikaciju koja ima tri poglavlja i deset eseja. Prvi esej, i to onaj analitičara i novinara Srećka Latala, ne pripada nijednom od poglavlja, nego bi trebao da posluži kao zajednički imenitelj za sva tri poglavlja i podsjećanje na to kako je nastao DMS i koje je transformacije u međuvremenu doživio. Latal je ovom zahtjevnom zadatku pristupio kombinirajući hronologiju nastanka dva sporazuma (jer za Dejtonski je itekako važan i onaj Vašingtonski), sa suštinskim propustima koji su nas doveli do toga da u današnjem vremenu imamo nekoliko dejtonskih sporazuma i nekoliko paralelnih političkih realnosti.

U prvom poglavlju posvećenom u širem smislu ustavno-političkom naslijeđu DMS-a, dr. Nerzuk Čurak, profesor Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, analizira ko je i kako "ukrao" državu iz sporazuma, te promišlja načine kako da se ona vrati u cjelokupni društveno-politički kontekst, ne samo kroz političku volju ljudi, nego vladavinom zakona. Promjena političke kulture ključni je preduvjet, što dr. Đorđa Vukovića, sa Fakulteta političkih nauka u Banjaluci, navodi na logičan iskorak ka analizi mogućnosti "ustavnog patriotizma" kao jedinog načina vraćanja države narodima i građanima vladavinom zakona. Da bi smo razvili taj osjećaj "BiH, to smo svi mi", mora se, prema Vukoviću, dogoditi nužna etnička emancipacija

(puno ostvarenje etničkih identiteta) bez potiskivanja građanskog i bez forsiranja patriotizma grba, zastave, himne i fudbalske reprezentacije. Ostavimo to vremenu, emociju je teško isforsirati. Ono što Čurak i Vuković analiziraju, tome dr. Goran Marković, profesor ustavnog prava, pokušava dati organizacijsku formu. Bolje rečeno, dr. Marković se vrlo pragmatično bavi jednim od najtežih pitanja DMS-a, teritorijalnom organizacijom zemlje, i to tako što analizira sve tri dominantne opcije: održanje dvoentitetske strukture, uvođenje trećeg entiteta i regionalizacijom BiH na principu ekonomski održive lokalne samouprave. Svakom od modela suprotstavlja politički realitet kao aksiom, odnosno mjeri njegovu relevantnost (ne)prihvatljivošću u datim okolnostima. Dolazi do zaključka da se BiH mora reorganizirati kako bi bila jeftinija, funkcionalnija, a time i uspješnija u tom našem naporu da je vratimo ljudima. Kako? Najbolje da to pročitate u njegovom eseju pod nazivom "Reorganizacija mogućeg". Sva trojica autora, iako su imali različite teme, uputstva i dinamiku pisanja, gotovo uglas zaključuju - BiH može profunkcionisati i u postojećem ustavnom okruženju uz tri nužna uvjeta: istinska deklijentelizacija politike, prihvatanje i emancipacija etničkih identiteta kao kockica u širem mozaiku, te teritorijalna reorganizacija koja se kreće u granicama prihvatljivog i najfunkcionalnijeg. Kratko rečeno, istinsko pomirenje i bespoštredna meritokratija u svemu.

U drugom poglavljju, fokus se izoštrava na socioekonomsko nasilje DMS-a, nečemu što je potpuno nepravedno svih ovih dvadeset godina izgurano u drugi plan i to vještačkim pričama o cijepanju, unitarizaciji, majorizaciji, federalizaciji... Dok su političari širili strahove, narodi i građani su sve lošije živjeli. Radnici na čekanju, država na

čekanju, bolji život na čekanju... Poglavlje otvara ugledna ekonomistica Svetlana Cenić zanimljivom analizom, kako politička nestabilnost jede ekonomsku supstancu svih nas zajedno i time potkopava i zadnje atome nade u mogućnost države blagostanja za naše potomke. Esej pisan u kolumnističkom stilu brizantno pokazuje da u BiH možemo svi zajedno uspjeti ili svi zajedno propasti. Nema boljih entiteta, kantona, gradova koji će biti sami sebi ekonomski dovoljni... Cenićka ne bježi od suočavanja s pitanjem da li je u ovakvom ustavnom okviru moguć ekonomski oporavak? Ona smatra da jeste, ali pod uvjetom da domaće vlasti prestanu simulirati reforme i da međunarodni mentori prestanu nametati recepte koji nemaju veze sa bh. stvarnošću. Ono što se u prvom eseju ovog poglavlja naslućuje, dalje razrađuju Marko Radovanović, stručnjak za makroekonomsku politiku i bh. diplomata, te dr. Žarko Papić, bivši diplomata SFRJ-a i ugledni ekspert za socijalnu politiku i inkviziciju. Obojica se na veoma zanimljiv način bave pitanjem da li, i koliko država blagostanja kao socijalni koncept, u čijem središtu nije tržište nego čovjek, stoji u kontradikciji sa reformskim mjerama na koje se BiH obavezala i koliko je sam DMS prepreka ostvarenju tog cilja? Dolaze do istog zaključka: ne samo da je moguć, nego je apsolutno nužan. Obojica pozivaju na reindustrializaciju, bosansko-hercegovački quantitative easing, odnosno pametno rukovanje monetarnim suverenitetom i programiranom inflacijom, kako bi se novac oslobodio za dobro osmišljene razvojne projekte. Nije neophodna promjena Dejtonskog mirovnog sporazuma, možda ponekog zakona, ali itekako je neophodan konsenzus općeg dobra koji podrazumijeva da političke elite preuzimanjem monetarnog suvereniteta neće zlouprijebiti kako bi krpili budžetske rupe i kupovali lažni socijalni mir, a u stvari "podmazivali" klijentelističku mašineriju.

U poslednjem, trećem poglavlju, bavimo se mogućnošću europeizacije dejtonskog konteksta. Da bi se to dogodilo, potrebna je europeizacija politike u BiH. Jasmin Mujanović, doktorant York Univerziteta iz Toronto i vrlo angažirani intelektualac za političku emancipaciju u BiH, smatra kako je teško očekivati da će političke elite same sebe euroemancipirati (čitaj: dokinuti staru praksu). On u svom eseju, kojim otvaramo treće poglavlje, nadu vidi u građanskom buđenju. Pritisku odozdo koji, u kombinaciji sa strogim kriterijima evropske standardizacije izvana, naprsto smanjuje manevarski prostor za nastavak samožive politike koja je zaboravila da služi čovjeku. On se posebno fokusira na modele unutarnjeg pritiska odozdo i analizira "februarske proteste" kao važnu prekretnicu. Polazeći od ovih premlisa, dr. Hoda Dedić i Adnan Ćerimagić, oboje eksperti za EU pitanja sa diplomatskim iskustvom i univerzitetском specijalizacijom, u naredna dva eseja ukazuju šta BiH mora, i treba napraviti kako bi krenula u susret eurostandardizaciji. U svom osrvtu pod naslovom "Aritmetika loših pretpostavki", dr. Dedić uporedo analizira korelaciju EU kondicionalnosti i spremnosti država aspiranata da provode reforme. Smatra, kako je EU novim pristupom prema BiH uspjela napraviti ravnotežu kondisionaliteta, odvojiti teška od laka pitanja, te fokusirati se na ekonomski reforme. BiH je u prilici da sada napravi taj korak od hiljadu milja i vrati se u igru za status kandidata. Postoji još samo jedan "mali" preduslov - mehanizam koordinacije. Njime se u svom eseju pod naslovom "Imaginarni svijet nadležnosti" bavi Adnan Ćerimagić koji objašnjava koliko je odsustvo zajedničkog rada općina, kantona, entiteta i države u poslovima harmonizacije sa EU koštalo BiH u milionima uskraćene predpristupne pomoći. On ovo ispolitizirano pitanje vraća u tehnički aspekt gdje mu je i mjesto.

Svi nivoi se moraju harmonizirati sa pravnom stečevinom EU i to je uvijek bolje i jeftinije raditi koordinirano, nego svako za sebe. Nije riječ o sukobu, podjeli ili prenosu nadležnosti, nego naprosto o jednostavnijoj radnoj komunikaciji sa EU. To je u stvari taj famozni mehanizam koordinacije. Strahovi kako će se njime dodatno centralizirati ili decentralizirati nadležnosti te time na mala vrata promijeniti DMS, po Ćerimagiću su jedan pokušaj blokiranja EU procesa u zemlji u kojoj preko 70% ljudi upravo podržava taj kurs.

U pripremi i realizaciji ove publikacije od velike pomoći bili su stručni saradnici FES-a BiH Merima Ejubović i Nermin Kujović. Bez šefice ureda FES-a u BiH, Judith Illerhues, ne bi je ni bilo i to ponajprije zbog njenog razumijevanja kompleksnosti teme. Dobri duh FES-ovog dugogodišnjeg angažmana u BiH, Michael Weichert, bio je tu da i ovoga puta pomogne. U ime svih njih, ali i autora, želim Bosancima i Hercegovcima, u zemlji i inostranstvu, sretnu 20. godišnjicu od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma. U nadi da ćemo u narednoj deceniji imati mudrosti da prepoznamo izazove, hrabrosti da se s njima suočimo i volje da budemo uporni.

Sarajevo, august 2015. godine



SPORAZUM U SVOM LABIRINTU

Srećko Latal

Bosna i Hercegovina 20 godina poslije Dejtonskog mirovnog sporazuma: Potraga za mirom ili (samo) prekid rata?

Ovaj uvodni esej govori o tome kako je nastao Opći okvirni sporazum o miru u Bosni i Hercegovini (Dejtonski mirovni sporazum) i koje je transformacije u međuvremenu doživio. Kako je i zašto mijenjan normativno i percepcijski, što je na koncu, u realnom vremenu, dovelo do toga da imamo nekoliko dejtonskih sporazuma istovremeno. Već ovisno o tome iz kojeg političkog rakursa se po njemu ili protiv njega postupa, Srećko Latal, iškusni analitičar i novinar svjetskih agencija u vrijeme nastanka Dejtona, kazuje nam puteve i stranputice preddejtonskog, dejtonskog i postdejtonskog vremena na način na koji to samo mogu direktni učesnici ili aktivni posmatrači i suvremenici. No, ne bavi se samo hronologijom mirovnog sporazuma, što je primarni cilj ovoga eseja, nego ukazuje i na neke suštinske propuste zbog kojih se debata o Dejtonskom sporazumu, i to na njegovu 20. godišnjicu, i dalje svodi na negiranje-afirmaciju državnosti BiH, umjesto da se govori o boljoj funkcionalnosti. Jedan od tih propusta, prema Latalu, je to što međunarodna zajednica nikad nije našla za shodno da obezbijedi da Dejtonski sporazum bude i zvanično odobren od strane državnih i entitetskih parlamenta u BiH, što predsjednik RS-a Milorad Dodik koristi kao jedan od argumenata za negiranje postojećeg pravnog poretku BiH. Bosanskohercegovačko društvo u 20. godišnjicu od prestanka rata ulazi sa najmanje tri vizije BiH, četiri percepcije o tome šta sporazum (ne)omogućava, i razorenom ekonomskom i socijalnom bazom. Došli smo do spoznaje da nikо ne može sam, ni međunarodna zajednica, jer nametanje više nije opcija, a niti političke elite, jer mogućnost domaćeg kompromisa je zarobljena u niskoj političkoj kulturi - kompromis je slabost! Latal mogući izlaz vidi u dugoročnom partnerstvu međunarodne zajednice i domaćih vlasti na poboljšanju ekonomske baze. To bi mogao biti taj pokušaj izgradnje zajedničkog imenitelja za bosanskohercegovačku krizu.

Hronologija (ne)sporazuma

Prema riječima raznih učesnika u pripremi i implementaciji pregovora koji su rezultirali Dejtonskim sporazumom, prelomni trenuci za odluku Amerike da pokrene ove pregovore bili su pad sigurnosne zone UN-a u Srebrenici 11. jula 1995. godine i genocid nad 8000 Bošnjaka koji je uslijedio, pogibija trojice američkih zvaničnika, Roberta Frasurea, Josepha Kruzela i Nelsona Drewa, 19. augusta 1995., prilikom pokušaja da uđu u opkoljeno Sarajevo, i na koncu, drugi masakr na sarajevskoj pijaci "Markale" 28. augusta 1995. kada je od nekoliko minobacačkih granata poginulo 45 i povrijeđeno 75 građana Sarajeva.

Ključni element koji je doprinio uspjehu ovih pregovora je bio mandat kojim je tadašnji američki predsjednik, William Bill Jefferson Clinton, omogućio glavnom pregovaraču, diplomati Richardu Holbrooku, da donosi taktičke odluke "u hodu" i bez odobrenja američke administracije, kažu svjedoci ovog procesa. Motivirani raštućim brojem civilnih žrtava u BiH i naoružani jedinstvenim mandom, Holbrooke i njegov tim su 28. augusta 1995. godine pokrenuli jedan od najintenzivnijih "shuttle" pregovora u istoriji, uključujući stotine sastanaka i više hiljada sati leta na relacijama između Sarajeva, Beograda, Zagreba, Berlina, Moskve, Brisela, Rima, Pariza, Londona, Vašingtona i drugih centara moći. Sljedeći ključni element u ovom procesu su bili zračni napadi koje su pokrenule snage NATO-a na artiljerijske pozicije i komunikacijske centre vojske bosanskih Srba

nakon što su njihovi lideri odbili zahtjeve UN-a i NATO-a da povuku svoju artiljeriju sa položaja oko Sarajeva.

Kombinacija zračnih napada, koji su počeli 30. augusta i trajali do 20. septembra 1995., sa vojnim operacijama ponovo uspostavljene koalicije Armije BiH, Hrvatskog Vijeća Odbrane (HVO-a) i Hrvatske Vojske (HV-a) je ubrzo rezultirala promjenom odnosa snaga i raspodjele teritorije unutar BiH. Od 70 % teritorije BiH koje su vojne snage bosanskih Srba držale gotovo čitav rat, omjer posjeda teritorija između bosanskih Srba sa jedne strane i Federacije Bošnjaka i Hrvata sa druge je do kraja septembra 1995. postao gotovo izjednačen, što se na kraju pokazalo kao jedan od najvažnijih elemenata za zaključivanje dogovora. Pripreme za mirovne pregovore su tekle u okruženju stalnih vojnih operacija i visokih tenzija koje su sa jedne strane rasle zbog netrpeljivosti između bošnjačkih i hrvatskih vojnih jedinica, a sa druge, zbog mogućnosti da se Srbija direktno uključi u sukobe, u slučaju da vojne jedinice bosanskih Srba izgube kontrolu nad Banja Lukom ili koridorom kod Brčkog.

Pod pritiskom NATO-vih napada, ekonomskih sankcija i američke diplomatiјe, srpski predsjednik Slobodan Milošević je u Beogradu 4. oktobra 1995. potpisao prekid vatre u ime vojnih snaga bosanskih Srba. Predsjednik Predsjedništva BiH Alija Izetbegović je isti dokument potpisao u Sarajevu 5. oktobra 1995., što je pored prekida ratnih dejstava značilo i kraj opsade Sarajeva i početak finalnih priprema za mirovne pregovore. Richard Holbrooke i njegov tim su pažljivo pripremili sve ključne detalje pregovora, počevši od same lokacije, rasporeda smještaja delegacija, pa do organizacije redovnih posjeta i

telefonskih poziva američkih i drugih zapadnih zvaničnika koji su održavali stalni diplomatski pritisak na delegacije BiH, Hrvatske i Srbije.

Pregovori u vojnoj zračnoj bazi Wright-Patterson kod Daytonu, u američkoj državi Ohio, su zvanično počeli 1. novembra 1995. godine. Nakon mnogobrojnih kriza uzrokovanih suprotstavljenim stavovima i netrpeљivostima kako između tako i unutar tri delegacije, pregovori su došli na rub propasti. Holbrooke i njegov tim su već razmišljali o njihovom prekidu, kada je u posljednjem trenutku nađen kompromis za najproblematičnije pitanje – finalnu raspodjelu teritorija po kom je bosanskim Srbima pripalo 49%, Bošnjacima 30 i bosanskim Hrvatima 21% teritorije BiH. Mirovni sporazum je parafiran u Dejtonu 21. novembra i zvanično potpisana u Parizu 14. decembra 1995. godine.¹

Jedno od ključnih pitanja je bilo kontrola nad koridorom kod Brčkog, što je po dogovoru trebalo biti naknadno riješeno međunarodnom arbitražom. Mnogi smatraju, da je taj problem jedini koji je morao biti riješen van Dejtonskog sporazuma formiranjem Brčko distrikta, i dan danas jedan od najuspješnijih primjera poslijeratne reintegracije.

1 Dejtonski sporazum se sastoji od 12 aneksa: Aneks 1-A: Sporazum o vojnim aspektima mirovnog rješenja; Aneks 1-B: Sporazum o regionalnoj stabilizaciji; Aneks 2: Sporazum o međuentitetskoj liniji razgraničenja; Aneks 3: Sporazum o izborima; Aneks 4: Ustav Bosne i Hercegovine; Aneks 5: Sporazum o arbitraži; Aneks 6: Sporazum o ljudskim pravima; Aneks 7: Sporazum o izbjeglicama i raseljenim osobama; Aneks 8: Sporazum o komisiji za očuvanje nacionalnih spomenika; Aneks 9: Sporazum o osnivanju javnih poduzeća; Aneks 10: Sporazum o civilnoj provedbi mirovnog rješenja; i Aneks 11: Sporazum o međunarodnim policijskim snagama.

Dvije decenije nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma, sve se oštirije sukobljavaju mišljenja o tome koliko je ovaj dokument prevenirao², a koliko doprinio problemima koji su nastali u kasnijim godinama.³ Neki od međunarodnih zvaničnika koji su bili uključeni u pripremu i/ili implementaciju Dejtonskog sporazuma, naglašavaju da je ovaj dokument bio kompromis koji nijednu stranu nije u potpunosti zadovoljio.⁴ Međutim, upravo u suštini ovog rješenja ležali su i korijeni budućeg urušavanja Dejtonskog sporazuma. Naime, dio kompromisa je bio da Hrvati i Srbi u BiH dobiju mehanizme zaštite protiv preglasavanja od strane bošnjačke većine, ali dio tih mehanizma, posebno onih namijenjenih bosanskim Hrvatima, su vremenom uklonjeni. Sa druge strane, Bošnjaci su dobili mehanizme i garancije koje su trebale omogućiti povratak izbjeglica, što bi povratilo multietnički karakter BiH. Iako je povratak izbjeglica teoretski i pravno omogućen, on se nikad nije u potpunosti desio, što zbog indolentnosti političara. Veliki broj izbjeglica i raseljenih ljudi je ostao u svojim novim sredinama unutar BiH ili van nje. Smatra se da je danas proces povratka izbjeglica završen i da će se neki od ovih ljudi možda vratiti

-
- 2 "Glavni cilj Dejtona je bio da zaustavi rat. Gledajući unazad sada je lako nalaziti greške, ali tokom procesa njegove implementacije radilo se ono što su uslovi na lokalnoj i međunarodnoj sceni u tom trenutku dozvoljavali," kaže visoki američki diplomat.
- 3 "Dejton je prekinuo rat i to je odlično, ali je i stvorio uslove za sve probleme sa kojima se suočavamo danas," kaže BiH zvaničnik.
- 4 "Bošnjaci su htjeli državu i dobili su je. Srbi su htjeli republiku i dobili su je. Hrvati su htjeli kantone i dobili su ih," jedan od njih kaže.

u svoje predratne domove nakon što odu u penziju, ali da su njihova djeca i unuci zauvijek izgubljeni za BiH.⁵

Od početka pregovora pa do prvih godina implementacije Dejtonskog sporazuma, međunarodni zvaničnici su svima jasno stavljali do znanja da Dejtonska BiH ima pravni kontinuitet Republike Bosne i Hercegovine, i da su Republika Srpska i Herceg Bosna smatrani „*pobunjeničkim pokretima*“ koji su kao de facto entiteti morali biti uključeni, ali nisu mogli biti priznati kao države od strane međunarodne zajednice. Zbog toga su Holbrooke i njegov tim insistirali da u pregovorima, delegacije bosanskih Srba i Hrvata predstavljaju predsjednici Srbije i Hrvatske. Dvadeset godina kasnije, ove odredbe ponovo postaju prva linija odbrane BiH od sve češćih prijetnji Predsjednika RS-a Milorada Dodika sa odcjepljenjem RS-a. Pravna činjenica da današnja BiH nije nastala ujedinjenjem dvije države, već izmjenom unutrašnje strukture Republike BiH, predstavlja osnovu pravne zaštite BiH od unilateralnih pokušaja novih promjena njene strukture ili granica. Međutim, kroz dvadeset godina implementacije Dejtonskog sporazuma i ovaj dokument, i mehanizmi njegove implementacije su se u toj mjeri promijenili da su ponovo omogućili unilateralne prijetnje opstojnosti BiH.

5 “Kada je Dejton koncipiran, povratak izbjeglica je bio njegov glavni fokus. Da se povratak zaista desio, da su se ljudi vratili svojim kućama, RS bi danas bila sasvim drugačja sredina. To je bila glavna premla Dejtona koja se nažalost nije desila. Nažalost, za ovo ne možemo kriviti samo Srbe, i hrvatski i bošnjački lideri snose veliki dio odgovornosti,” tvrdi jedan međunarodni zvaničnik..

Evolucija Dejtona - april u Butmiru kod Sejdića i Fincija

Ve slabosti i nejasnoće Dejtonskog sporazuma su izašle na vidjelo već u prvim mjesecima njegove implementacije. Prvi veliki zaokret u implementaciji vojnog dijela sporazuma je bio promjena mandata mirovnih snaga NATO-a u BiH, koji je nastupio sredinom 1997. godine, kada su Stabilizacijske snage, SFOR, počele da aktivno progone i hapse osobe osuđene za ratne zločine od strane Međunarodnog suda za ratne zločine u bivšoj Jugoslaviji u Hagu. Hapšenja osoba optuženih za ratne zločine su u mnogome pomogle da se uklone neki od najradikalnijih zvaničnika iz političkih, vojnih i policijskih struktura. Međutim, civilni dio implementacije je i nakon dvije godine teških pregovora bio bez nekih većih rezultata, pa je međunarodna zajednica odlučila da ubaci u veću brzinu. Vijeće za implementaciju mira, koje nadgleda rad Visokog predstavnika za BiH, je na konferenciji u Bonnu, u Njemačkoj, 9. i 10. decembra 1997. godine odlučilo da prihvati širu interpretaciju Dejtonskog sporazuma kojom su Visokom predstavniku date ovlasti da nameće odluke u situacijama kada se lokalni lideri ne mogu dogоворити, ali i da sankcioniše i po potrebi uklanja one zvaničnike koji blokiraju implementaciju mirovnog sporazuma.

Samo šest dana kasnije, 16. decembra 1997. godine, Visoki predstavnik Carlos Westendorp je po prvi put iskoristio nove ovlasti da nametne dugo osporavan Zakon o državljanstvu BiH. Usljedio je niz drugih odluka, te prva smjena lokalnog zvaničnika, kada je 4. marta

1998. godine, smijenjen gradonačelnik Stoca Pero Raguž. Ove i mnoge druge odluke koje su uslijedile, označile su novu fazu u evoluciji Dejtonskog sporazuma i angažmanu međunarodne zajednice u BiH.

Mada je međunarodna zajednica često optuživala bosanskohercegovačke lidere za selektivnu implementaciju Dejtonskog sporazuma, i ona sama je činila isto. Neke od odredbi sporazuma, koje je međunarodna zajednica zanemarila jer je smatrala da su manje važni, nakon 15-20 godina imaju ozbiljne negativne posljedice po BiH.

Jedan od ključnih propusta, iz današnje perspektive, je to što međunarodna zajednica nikad nije našla za shodno da obezbijedi da Dejtonski sporazum bude i zvanično odobren od strane državnih i entitetskih parlamenta u BiH.⁶ Bez toga je BiH ostala sa takozvanim oktroisanim ustavom, što 20 godina kasnije predsjednik RS-a Milorad Dodik koristi kao jedan od pravnih osnova za negiranje postojećeg pravnog poretka BiH. Negirajući istorijski kontinuitet BiH, Dodik tvrdi da bosanski Srbi imaju pravo da se referendumom otcijepe od BiH. Sa druge strane, neki bošnjački lideri pozivajući se na istorijski kontinuitet BiH, tvrde da bi eventualno urušavanje Dejtonskog sporazuma rezultiralo povratkom na stanje ex-ante, to jest na pravno uređenje Republike BiH.

Ured Visokog predstavnika je na sličan način odustao od implementacije većeg dijela aneksa 9, Sporazuma o uspostavljanju

⁶ “Niti entitetski, niti državni parlament nikad nisu usvojili Dejtonski Ustav. Iz današnje perspektive to je nešto što smo trebali uraditi, ali u to vrijeme smo imali drugih, bitnijih prioriteta,” kaže visoki međunarodni zvaničnik.

zajedničkih javnih preduzeća, za koji se smatralo da će zahtijevati previše napora, a donijeti premalo koristi. Kroz prihode, mogućnost pokretanja projekata, zapošljavanja velikog broja ljudi i općeg utjecaja na lokalnu zajednicu, javna preduzeća su kroz posljednjih 20 godina postala jedan od glavnih mehanizama podjele zemlje i задрžavanja korumpirane vlasti.

S druge strane, odlučnost i angažman međunarodne zajednice, su doprinijeli evoluciji izvornog Dejtona čime se u jednom periodu bitno pospješilo funkcionisanje vlasti na svim administrativnim nivoima, što kroz aktivnosti vlada i parlamenta u BiH, što kroz nametanja od strane Visokog predstavnika. Pokrenuta je široka lepeza reformi koje su bitno promijenile kako Dejtonski sporazum, tako i samu BiH. Entiteti su se složili oko ukidanja entitetskih vojski i tajnih službi i formirali zajedničke oružane snage i nekoliko bezbjednosnih agencija. Vijeće Ministara BiH je sa dva, naraslo na devet ministarstava, BiH je pored zajedničke, konvertibilne valute, dobila i zajednički sistem indirektnog oporezivanja (PDV). Jedna od najvećih promjena Dejtonskog ustava se desila u aprilu, 2002. godine kada je Visoki predstavnik Wolfgang Petritsch nametnuo amandmane na entitetske ustave uvodeći pojam "konstitutivnih naroda". Usmjerena da izjednači prava tri etničke skupine na čitavoj teritoriji BiH, ova odluka je imala dalekosežne posljedice za Federaciju BiH, ali i čitavu zemlju, jer je uklonila jedan od mehanizama zaštite hrvatskih političkih interesa koji je bio ugrađen u Ustav Federacije BiH.

Do 2003. godine još uvijek je malo ko bio uvjeren da je BiH sposobna da dalje nastavi samostalno. Zato je Ured visokog predstavnika,

od 2003. godine krenuo u odlučnu akciju da reformira i centralizira policijske snage. Ova inicijativa, koja je podijelila međunarodnu zajednicu, je jednoglasno odbijena od strane i vlasti i opozicije u Republici Srpskoj. U isto vrijeme, američka administracija, koja je od potpisivanja Dejtonskog sporazuma bila glavni garant njegove provedbe, je počela tražiti „izlaznu strategiju“ iz BiH kako bi se mogla posvetiti rastućim krizama na Bliskom istoku i u Afganistanu. Osnova te „izlazne strategije“ je trebala da bude reforma Ustava BiH, koju je Amerika inicirala 2004. godine⁷. Takozvani „Aprilske“⁸ paket ustavnih reformi, mada uz bitno sukobljena mišljenja o njegovoj svrshodnosti, je tada bio generalno prihvacen od strane većine vladajućih stranaka i javnosti u BiH, ali je na sjednici Parlamenta BiH u aprilu 2006. godine ipak odbijen, zbog dva glasa dvije manje stranke koje su to iskoristile za svoju promociju pred predstojeće opće izbore u oktobru te godine. Aprilski paket je bio jedinstvena, a možda zadugo i posljednja prilika da se Dejtonski ustav doradi od strane vladajućih političkih elita.

-
- 7 „Nakon neuspjeha procesa povratka izbjeglica i reforme policije, fokus se stavlja na ustavne reforme u pokušaju da se situacija promijeni većim zahvatima. Međutim, kritikom Dejtonskog ustava smo otvorili vrata lokalnim liderima da i oni dovedu u pitanje samu suštinu Dejtona,“ kaže jedan međunarodni zvaničnik.
 - 8 „Aprilske“ paket je podrazumijevao reformu po kojoj je tročlano Predsjedništvo trebalo biti zamijenjeno sa indirektno izabranim predsjednikom sa ograničenim ovlastima, pri čemu bi veći dio izvršnih funkcija prešao na ojačanu funkciju državnog premijera. Dom naroda bi bio ukinut, a njegove funkcije prenesene na Predstavnički dom. Ovi prijedlozi iz perspektive situacije u kojoj se BiH nalazi sredinom 2015. godine izgledaju gotovo nedostizno, dok su ih 2006. godine mnoge stranke smatrali samo kozmetičkim izmjenama, što samo ukazuje na stepen urušavanja institucija i mehanizama u BiH u ovom periodu.

Nakon njegove propasti, već su i „Butmirski” paket⁹ ustavnih reformi u oktobru 2009. godine, kao i pregovori o reformi ustava koji su vođeni tokom 2012. godine vezano za presudu „Seđić i Finci”¹⁰, pokazali da su se političke pozicije dodatno udaljile i da više ne postoji ni najmanja šansa za dogovor po pitanju daljih ustavnih reformi. Nakon izbora 2006. godine, je došlo do dalje drastične radikalizacije retorike i političkih pozicija širom BiH. Dvojica tada su protstavljenih političara, Milorad Dodik i Haris Silajdžić, su zauzeli jake nacionalističke stavove u svojim predizbornim kampanjama što se onda brzo proširilo na veći dio političke scene.

-
- 9 SAD i EU su ponudili revidiranu verziju "Aprilskog" paketa kroz seriju visokorangiranih sastanaka sa liderima partija od oktobra 2009. Ovi amandmani, poznati kao „Butmirski” paket po sarajevskom aerodromu, gdje su se sastanci održavali, su se oslanjali na rješenja iz „Aprilskog” paketa pri čemu su u obzir uzeti i naknadni komentari Venecijanske komisije Vijeća Evrope. Međutim, od samog početka pregovora je bilo jasno da se politička situacija u BiH u toj mjeri pogoršala u odnosu na 2006. i da su se pozicije i zahtjevi većine stranaka toliko radikalizirali, da više nije bilo gotovo nikakve spremnosti za ovakvu vrstu kompromisa. Takoder je bilo evidentno da je dio teksta prijedloga bio sačinjen na brzinu, te pojedina rješenja nisu bila dovoljno obrazložena. To je doprinijelo propasti ovog prijedloga koji nikad nije ni stigao do parlamentarnog glasanja.
- 10 Seđić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, je naziv sudskega predmeta koji je vođen od 2006-2009. pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strasburu, po odvojenim tužbama Derve Seđića i Jakoba Fincija, protiv Bosne i Hercegovine, a koji su kao pripadnici nacionalnih manjina bili onemogućeni da budu birani u Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i Dom naroda Bosne i Hercegovine. Sud je 22. decembra 2009. donio presudu u korist Seđića i Fincija i naložio BiH institucijama da izmijene diskriminatorske odredbe u Ustavu BiH. EU je iskoristila ovu presudu da izvrši novi pritisak na BiH lidere tražeći od njih odgovarajuću reformu Ustava. Pregovori po ovom pitanju su se vodili više od godinu dana tokom 2012 /2013. godine, ali je od samog početka bilo jasno da lideri vladajućih stranaka samo odgovlače i da ne postoji ni minimum spremnosti za neki kompromis.

Usprkos propasti „Aprilskog“ paketa i radikalizacije političke situacije u BiH, američka administracija je od 2006. godine glavnu odgovornost za sproveđenje mirovnog sporazuma u BiH prebacila na EU, koja je gotovo preko noći zemlju zamrznutog konflikta sa dubokim strukturalnim nedostacima, „unaprijedila“ u perspektivnog predkandidata za članstvo u EU. Tadašnji Visoki predstavnik za BiH, Christian Schwarz-Schilling je došao u BiH sa mandatom da Dejtonski sporazum proglaši implementiranim i da zatvori Ured visokog predstavnika.

Zabrinut zbog konstantne radikalizacije Milorada Dodika, krajem 2006. godine Schwarz-Schilling je sastavio prijedlog paketa sankcija protiv Dodika i njegove stranke i to dao na razmatranje Vijeću za implementaciju mira. Nakon nekoliko dana, američke diplomate su informisale Schwarz-Schillinga da oni neće podržati predložene sankcije jer se tada već očekivalo proglašenje nezavisnosti Kosova i Amerika nije htjela da u isto vrijeme mora da se nosi sa dvije krize na Balkanu. Evropski zvaničnici su od 2008. godine uporno pokušavali sve dublju krizu u BiH riješiti kroz tehnički pristupni proces EU, ali čak ni posljednja inicijativa od strane britanskih i njemačkih diplomata krajem 2014. godine, barem za sada, nije uspjela da zaustavi konstantno urušavanje Dejtonskog sporazuma i vrati bh. lidere na put ka reformama i eventualnom evropskom članstvu.

Indolentnost međunarodne zajednice nije ohrabrla samo Dodika, već i neke druge bh. političare koji su također počeli radikalizirati svoje stavove. Neki od političkih lidera bosanskih Hrvata su, po prvi put, nakon odlučne akcije međunarodne zajednice protiv pokušaja ponovnog uspostavljanja Herceg Bosne 2001. godine, ponovo pokrenuli ovu

inicijativu tokom predizborne kampanje za Opće izbore 2010. godine. Ova ideja u narednim godinama dobiva sve veću podršku dijela političkog miljea u susjednoj Hrvatskoj, pa čak i nakon što je Hrvatska u julu 2013. postala 28. članica EU. Upravo su ovako radikalizirani stavovi lidera bosanskih Hrvata bili zadnja kap koja je prelila čašu strpljenja EU zvaničnika koji su tokom 2012/2013. godine neuspješno pregovarali ustavne reforme vezano za slučaj "Sejdić i Finci."¹¹

Sa druge strane, stalna radikalizacija Dodikovih stavova je konačno 2011. godine rezultirala njegovom inicijativom za pokretanje referendumu koji bi doveo u pitanje autoritet Visokog predstavnika, te državnog Suda i Tužilaštva. Ovog puta je sadašnji Visoki predstavnik u BiH, Valentin Inzko, dobio odobrenje od američke i evropske administracije za paket sankcija protiv Dodika, ali je on to i očekivao, te je imao spremne protumjere koje su uključivale povlačenje svih predstavnika RS-a iz zajedničkih institucija. Otvoreni politički sukob

¹¹ Tokom gotovo godinu dana neuspješnih pregovora, Evropski zahtjevi za reformom bh. Ustava su svedeni na najjednostavnije moguće izmjene izbora članova Predsjedništva i broja delegata u Domu naroda, ali ni potpuno banaliziranje ove reforme nije dovelo do kompromisa, najviše zbog toga što je u međuvremenu ovo pitanje postalo gotovo u potpunosti „kidnapovano“ od strane lidera bosanskih Hrvata, koji su ovu reformu pokušali iskoristiti za uspostavljanje zasebnog Hrvatskog entiteta unutar BiH. Evropske i američke diplomate su na kraju zajednički pripremili sasvim novo rješenje koje se baziralo na američkom sistemu izbora predsjednika putem „elektora“ koje je bilo osmišljeno da izade u susret Hrvatima jer je gotovo garantovalo izbor predstavnika Hrvatske Demokratske Zajednice, HDZ-a u Predsjedništvo. Ovo rješenje su prihvatali predstavnici i Bošnjaka i bosanskih Srba, ali ga je na kraju glatko odbio predsjednik HDZ-a Dragan Čović, što je suštinski bio i kraj ove evropske inicijative. EU nikad nije zvanično imenovala HDZ kao jedinu stranu koja je odbila ponuđeno rješenje.

između Dodika i međunarodne zajednice je spriječen u posljednjem trenutku nakon što je Visoka predstavnica EU za spoljnu i bezbjednosnu politiku, Catherine Ashton došla u BiH i sa Dodikom dogovorila kompromis - zamrzavanje inicijative o referendumu i pokretanje tzv. Strukturalnog dijaloga za reformu sudstva u BiH.

Tokom četiri naredne godine, bosanskohercegovačka kriza je nastavila eskalirati usprkos naporima EU da to zaustavi i lokalne lidere preusmjeri ka ekonomskim i socijalnim reformama koje bi ponovo otvorile evropski put za BiH. Početkom jula 2015. godine, Dodik je podnio zvaničan zahtjev Narodnoj skupštini RS da odmrzne inicijativu za referendum kako bi se on konačno mogao održati u septembru. Ovaj zahtjev je prihvaćen od strane Narodne skupštine RS-a, i nakon pokretanja klauzule zaštite vitalnih nacionalnih interesa od strane Bošnjaka, o tome će odlučivati Ustavni sud RS-a i po potrebi Ustavni sud BiH.¹²

12 "Mi smo dozvolili Dodiku da kreira alternativni Dejtonski sporazum zato što smo očekivali da će međunarodna zajednica uspjeti donijeti novi Ustav. Danas taj alternativni Dejton postoji, a ustavna reforma je napuštena," kaže jedan međunarodni zvaničnik.

Dejton(i) sad - tri u jedan

Nakon svih ovih, mnogih koraka naprijed i koraka nazad, čini se da se Dejton vratio na svoj početak.¹³ U odsutnosti autoritativnog međunarodnog arbitra, svi lokalni igrači su ponovo uspostavili svoja pravila igre insistirajući na onim dijelovima Dejtonskog sporazuma koji im odgovaraju, i ignorišući sve ostalo. Svaka od suprostavljenih strana zadržava svoje radikalne pozicije, pozivajući se na svoje Dejtonske sporazume. Milorad Dodik danas priznaje samo originalni Dejton iz decembra 1995. godine, koji ne predviđa ovlasti Visokog predstavnika, ali će možda i to ubrzo dovesti u pitanje. Lideri bosanskih Hrvata žele da po svaku cijenu vrate situaciju od prije 2002. godine kada su nametnuti amandmani na entitetske ustave, dok bošnjačko rukovodstvo još uvijek sanja o centraliziranoj zemlji gdje će se glasati po principu jedan čovjek-jedan glas, za koju misle da im je međunarodna zajednica nekad davno obećala. Visoki predstavnik, koji je godinama bio tumač Dejtonskih nejasnoća i nedorečenosti i garant implementacije ovog sporazuma,

13 Niti jedan međunarodni zvaničnik, uključujući i čelne ljudi Ureda visokog predstavnika, nije bio u stanju ocijeniti trenutni stepen implementacije Dejtonskog sporazuma, bilo u procentima, ili na bilo koji drugi način. Svi se slažu da su u proteklih 20 godina neki elementi ovog dokumenta u velikoj mjeri zanemareni, ali da je u drugim segmentima Dejtonski sporazum otisao puno dalje od inicijalnog koncepta. Ipak, i ti uspjesi su vremenom zaustavljeni i onda u dobroj mjeri vraćeni gotovo na početak, što mnoge dovodi do zaključka da je Dejtonski sporazum, bez ponovnog jačeg angažovanja međunarodne zajednice, blokiran ili urušen.

i dalje tvrdi da jedino on ima pravo da sudi o tome koji je Dejton pravi, a koji ne, ali se čini da je izgubio značajan dio svog utjecaja.

Mada se kritika međunarodnih zvaničnika najčešće i najviše fokusira na radikalizaciju vlasti u Republici Srpskoj, ni vladajuće strukture na ostalim administrativnim nivoima nisu bezgrešne.¹⁴

Jedan od pokazatelja te činjenice je lista od ukupno 80 kršenja presuda Ustavnog suda BiH u periodu 2005-2013., koja pokazuje da su ove presude kršile ili ignorisale institucije na državnom nivou, u oba entiteta, ali i na kantonalnim i općinskim nivoima.

Za ovakvu situaciju jednim dijelom krivicu snosi sam Ured visokog predstavnika, koji je u proteklih 20 godina često eksperimentisao, radio bez ikakve kontrole kvaliteta i sam igrao razne igrice sa lokalnim igračima. Velikim dijelom, odgovornost za ovu situaciju snosi i ostatak međunarodne zajednice, koja je kreirala današnju BiH sa svim njenim nedorečenostima i nelogičnostima, i onda je napustila, zaboravivši sve one bolne i skupe lekcije koje je bila prisiljena učiti nakon raspada bivše Jugoslavije. Ali, najviše odgovornosti za to snosi samo društvo BiH, koje ovako podijeljeno, osiromašeno i neodgovorno ne može da nađe izlaz iz dejtonskog labirinta, već se stalno vrti u krug i sve više povređuje samo sebe.

14 "Ono što vidimo danas su zabrinjavajući trendovi, jačanje utjecaja radikalnog Islama među bošnjačkim liderima, ponovno rađanje ideje o trećem entitetu među hrvatskim političarima i dalja radikalizacija priče o otcepljenju Republike Srpske," tvrdi strani diplomata.

Novi pristup

Kompleksnost krize u BiH, u kontekstu pogoršavanja regionalne i globalne situacije, ne nudi jednostavna rješenja ove situacije. Dosadašnji fokus dijela međunarodne i lokalne zajednice na manjkavosti BiH Ustava i mnogobrojni zahtjevi za njegovom reformom su u mnogome zanemarili istorijski kontekst u kom je Dejtonski sporazum nastao, kao i činjenicu da je do urušavanja Dejtonskog sporazuma došlo, ne toliko zbog njegovih manjkavosti, već više zbog svjesne odluke međunarodne zajednice da odbaci vlastitu odgovornost za implementaciju ovog sporazuma, koja je od samog početka bila njegov najvažniji sastojak. Pokušaji ustavnih reformi u proteklih nekoliko godina su jasno pokazali, ne samo da za tako nešto više ne postoji ni minimum političke spremnosti, već da unutar BiH u ovom trenutku ne postoji nikakva dovoljno prihvatljiva zajednička vizija budućnosti BiH, koja je neophodna za bilo kakvu ozbiljniju reformu Ustava. Ozbiljna reforma Ustava BiH je potrebna, ali u trenutnoj situaciji svaka njegova dalja kritika samo može dodatno osnažiti upravo one radikalne ideje koje tvrde da je ova, i ovakva BiH neodrživa i da se mora raspasti i podijeliti.

Sa jedne strane je jasno, da je uspješna implementacija Dejtonskog sporazuma do sada bila uslovljena aktivnim angažmanom međunarodne zajednice, a da lokalno društvo nije bilo ni spremno ni sposobno da u potpunosti preuzme samostalno upravljanje zemljom. Dalje insistiranje na potpunom lokalnom vlasništvu nad procesima, u situaciji gdje sva tri etno-politička bloka igraju po različitim pravilima i

imaju različite poglede na prošlost, sadašnjost i budućnost BiH, prijeti da dovede do dalje destabilizacije, i možda čak raspada zemlje, što bi gotovo sigurno proizvelo nove etničke sukobe. Iz ovoga se može izvući zaključak da se bez jačeg i konkretnijeg međunarodnog angažmana, teško može očekivati zaustavljanje daljeg produbljivanja krize i postepena stabilizacija situacije u BiH.

Sa druge strane je očigledno, da aktivno angažovanje međunarodne zajednice bez kvalitetnog uključivanja lokalne zajednice, ima tendenciju stvaranja novih komplikacija i problema, dok stare probleme rješava samo privremeno, to jest samo dok je međunarodna zajednica spremna da svojim autoritetom garantuje funkcionisanje lokalnih institucija. Autoritet međunarodne zajednice u BiH je bitno narušen u proteklih devet godina, i nije vjerovatno da bi se on mogao u potpunosti povratiti bez ponovnog bitnog jačanja vojnih, bezbjednosnih, diplomatskih i finansijskih resursa, za što također ne postoji spremnost u situaciji gdje su sve svjetske sile zabavljene puno većim globalnim krizama.

Iz ovoga se može izvući zaključak da, iako ponovno jačanje međunarodnog angažmana u BiH izgleda neophodno, taj budući angažman niti treba, niti može da znači povratak na "stare dane", nametanja rješenja i smjenjivanja lokalnih vlastodržaca po volji zapadnih diplomata. Umjesto toga, čini se da je neophodan jedan sasvim drugačiji pristup međunarodne zajednice, koji bi kombinovao najbolje dijelove kako iz aktivnog, tako i iz pasivnog perioda međunarodnog angažmana. Umjesto dosadašnjih kratkoročnih i kratkotrajnih taktičkih rješenja, ovaj pristup bi zahtijevao strateški i dugoročan

pristup. On bi i dalje trebao biti baziran na lokalnom vlasništvom, na reformama i fokusiran, barem u početku, na osnaživanje ekonom-ske i socijalne baze u BiH. Ipak, on bi morao uključivati i dugoročne mehanizme zaštite Dejtona od strane međunarodne zajednice, sve do onog dana kada bosanskohercegovačko društvo samo bude dovoljno zrelo i spremno da izabere svoj vlastiti, jedinstveni put iz ovog labirinta.

POGLAVLJE PRVO

USTAVNO-POLITIČKO NASLIJEĐE DEJTONSKOG MIROVNOG SPORAZUMA



STUDIJA O POVRATKU DRŽAVE

Prof. dr. Nerzuk Ćurak

Bosna i Hercegovina 20 godina poslije Dejtonskog mirovnog sporazuma: Ko je ukrao državu iz Sporazuma?

Ovaj esej kao filmski "flash back" vraća nas u jednoj kratkoj sekvenci u prošlost kako bi pojasnio genezu nulte tačke "nestanka" države iz Sporazuma o miru u BiH i povezao je sa današnjim kontekstom posvemašnje odsutnosti države iz društvene i političke realnosti. Prof. dr. Nerzuk Ćurak, profesor na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu, koristi tu srebrnu nit kako bi ukazao na krive pre-mise politika koje sada pokušavaju ispraviti nepravdu tako što državu na silu "vraćaju" u Dejtonski sporazum. On se radije, s pravom, fokusira na važnost vraćanja države Bosancima i Hercegovcima, Bošnjacima, Srbima, Hrvatima, ostalima, te entitetima, kantonima i općinama. A to je više proces, a manje norma. Prof. dr. Ćurak jasno identificira kako je državu privremeno u drugi plan gurnuo pragmatični um pregovaračkog procesa, što su etničke elite, ohrabrene novim konstelacijama, dakako krivo shvatile kao dobru šansu da je i potpuno uklone - dokinu, izmrcvare, eutanaziraju, ili s druge strane isforsiraju, etabliraju kao platformu za spaljivanje entiteta...

U krivu su i jedni i drugi! Ovaj esej, 20 godina nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma, predlaže povratak države u BiH, ne kroz vladavinu ljudi, nego pomoću vladavine zakona. Ustavni patriotizam se i u ovom eseju vidi kao prihvatljiv model koji EU svojom mekom snagom tranzicijskog i integracijskog procesa može osnažiti. Neka nam se pomogne do nezaobilaznog trenutka opće spoznaje - BiH to smo svi mi! Sve ostalo je, kako autor kaže, in between!

Geneza dejtonske ekvidistance

Dejtonski mirovni sporazum okončao je organizirano nasilje u Bosni i Hercegovini. To je najvažnija atribucija ovog kontradiktornog međunarodnog ugovora. Nagovijestivši mir, predmetni Sporazum izdigao se tog, već dalekog 21. novembra 1995. godine iznad prethodnih pokušaja međunarodne zajednice da preduprijeti, odnosno zaustavi rat. Cutillerovo posredovanje, Vance-Owenov plan, Owen-Stoltenbergov plan, Vašingtonski sporazum i plan Kontakt-Grupe, Bosni i Hercegovini nisu donijeli mir, već su samo nadahnuli nove krugove nasilja. Uzrok posvemašnjeg poraza mirovnih posrednika bio je više nego uočljiv. Sjedinjene Američke Države su bosanskohercegovačkoj članici pristupile neodgovorno i konformistički, prilagođavajući svoje diplomatske standarde drugima.

Tek kada su preuzeli vodstvo u bosanskoj krizi, podređujući druge balkanske politike sebi i racionalizirajući snagu i značaj Londona, Pariza, Berlina i Moskve u bosanskohercegovačkom konfliktu, posredovanje u pregovorima između *zaraćenih strana* uzbiljilo se i od jedne neodgovorne međunarodne promenade, transformiralo se u ozbiljan i odgovoran instrument američke vanjske politike.

Serijom diplomatskih manevara, uz umješno korištenje pregovaračke tehnike mrkve i batine, odnosno nagrade i kazne, Vašington je za pregovarački sto doveo gospodare rata, uvjerivši saveznike da Sjedinjene Države mogu i hoće zaustaviti rat u Bosni i Hercegovini uz odgovornu asistenciju međunarodne zajednice. Ono što nije

uspjela troma evropska diplomacija, uspjela je agresivna vanjska politika vodeće planetarne sile tog doba. Mirovni ugovor za Bosnu i Hercegovinu bio je veliki vanjsko-politički uspjeh Clintonove administracije kojim je Bijela kuća ponizila ostale subjekte međunarodne politike, uvjerivši ih da su Sjedinjene Države jedina onovremena sila svijeta koja isijava globalnu moć.

Da je to tako, potvrdili su i Milošević, Tuđman i Izetbegović, ratni lideri država u konfliktu, koji su, iako nevoljko, ambivalentno i sa pomiješanim osjećanjima trijumfa i poraza, primorani da stave svoj potpis na dejtonske papire. Nakon te ovjere, arhitekta Dejtonskog sporazuma, Clintonov izaslanik za specijalne diplomatske operacije Richard Holbrooke, ponosno je mogao pozvati predsjednika SAD-a da objavi kraj rata protiv Bosne i Hercegovine i početak duge postkonfliktne obnove zemlje, za čiji je dugotrajni opstanak u povijesti vodeća svjetska sila bila spremna založiti svoj supremacijski autoritet.

Dvadeset godina kasnije, zahvaljujući i tom autoritetu, Bosna i Hercegovina nije iskliznula iz historije, mada je njen unutrašnji dizajn generiran iz Dejtonskog mirovnog ugovora, omogućio proizvodnju naracija koje su se utrkivale u iracionalnoj ambiciji da jednu autentičnu zemlju trajno onemoguće da bude. No, bez obzira na silan intenzitet političkih, obavještajnih i intelektualnih poricanja Bosne i Hercegovine od strane srpskih, hrvatskih i bošnjačkih nacionalističkih elita, Bosna i Hercegovina je, zahvaljujući Dejtonskom ugovoru opstala, iako je Ustav tog ugovora omogućio i produkciju ideje da zemlja neće opstatи.

To se prvenstveno odnosi na iritirajući hendikep dejtonskog anek-sionog ustava sadržanog u kontinuiranoj mogućnosti njegovog različitog tumačenja, bez želje aktera da različita tumačenja dovedu do višeg nivoa konsenzualne spoznaje o izgradnji države. Naglašena neobaveznost u tumačenju Ustava posljedica je američkog pragmatističkog pristupa koji je računao na izgradnju države uz kontinuirani američki pritisak, što je trebalo, bez obzira na labavost ustanove norme, dovesti do jačanja države, a zašto nije čitat ćemo u argumentaciji koja dolazi poslije.

Nažalost, promijenjene geopolitičke okolnosti su, naročito nakon 11. septembra 2001. i terorističkog udara na SAD-e, reducirale američku zainteresiranost za Bosnu i Hercegovinu, pa je unutar dejtonske dualne arhitekture, nesmetano mogao započeti proces "krađe države" iz Sporazuma, pervertiranje entiteta u kvazidržave i njihova radikalna etatizacija s jasnim ciljem povlaštenih nacionalističkih elita da dvojnost države bude konačni, trajni i neporecivi iskaz državnog maksimuma Bosne i Hercegovine. To ne bi predstavljalo problem kada bi cilj takvog političkog rezoniranja bila izgradnja države (jer država može biti konstituirana i kao horizontalna, a ne samo vertikalna ravan, ako se zbiljski želi izgradnja pravne zajednice), a ne njeno onemogućavanje, od čega svih ovih godina ogromnu štetu trpe građani Bosne i Hercegovine prepušteni egoizmu političkih aktera koji svojim devetnaestovjekovnim razmijevanjem države onemogućuju stanovništvu BiH da imaju državu kao svoj servis, kao profesionalnog posrednika sa svijetom života.

Afirmacija, emancipacija, reformacija

Upravo je proces deamerikanizacije američke Bosne i Hercegovine, kroz reduciranje kondigne moći Washingtona, osnažio i secesijske i unitarističke ideje vlasništva nad Bosnom i Hercegovinom, a sudar tih ideja poslao je samu državu u limb, u sekundarni rukavac u kojemu nije moguće proizvesti ništa značajno, a da ne bude poništeno sablasnim radom entiteta na destrukciji sopstvene države. To je paradoks nad paradoksim. Iako je ovovremena Bosna i Hercegovina radikalni iskaz entitetskih moći, dakle institucionalni normativitet BiH predstavljen na državnom nivou je volja entiteta, u stvarnom političkom djelovanju ta država ruši se od aktera koji su kreatori upravo takve države. Tragično je da se država koja je iskaz volje entiteta tumači, u nacionalističkom ključu, kao neentitetska država, kao država za sebe, kao treći virtualni entitet u kojem entiteti kao da nisu predstavljeni. Iz takvog političkog pristupa, kojemu se nažalost nisu suprotstavili ni akteri kojima je mandat spašavanje dejtonske države (OHR), generirana je praksa političkog djelovanja koja je omogućila entitetima da ukradu državu za sebe smatrajući da je dejtonска BiH po sebi država entiteta, a ne građanski servis, koji zasnovan na ustavnom patriotizmu Habermasovog tipa, konstituira razložnu političku zajednicu oslobođenu nacionalističkih i entitetskih svrha jer su te svrhe već unaprijed honorirane institucionalnim dizajnom koji favorizira nacionalizam i entitetizam.

Ipak, u bosanskohercegovačkom političkom galimatijasu, važno je primjetiti, u okviru referiranja na vanjske subjekte utjecaja na izgradnju države, da su SAD, koristeći se multilateralnim instrumentima međunarodnog djelovanja, uspjele tokom dvadesetogodišnjeg angažmana u BiH, diseminirati svoju volju za opstankom i izgradnjom minimalističke države (ali ipak države) BiH pa je danas uočljivo da je vesternizirana međunarodna zajednica (a ne samo SAD) kao hegemон Ugovora cjelinom svoje prijeteće, meke i pametne moći, stala iza Bosne i Hercegovine kao države koja mora smoći snage da se emancipira iz blata razumijevanja Dejtona kao unutrašnje negacije zemlje u stav o Dejtonu kao mogućoj afirmacijskoj tački izgradnje samoodržive političke zajednice.

Tendencija koja se uočava, upravo u godini obilježavanja dvo-decenjskog statusa nove Bosne i Hercegovine, sponzorirana od, za BiH, glavnih vanjskih aktera (EU i SAD-e) je n-ti pokušaj izgradnje države u BiH kroz sinhronizirane strategije osnaživanja stabilnosti, liberalizacije tržišta, institucionalnih reformi i daljeg razvoja civilnog društva sa idejom u pozadini – da se razvije proces u kojem neće biti nemoguće izvršiti transformaciju političkog dizajna konsenzusom svih relevantnih aktera zato što će to biti zahtjev, ne samo većine građanstva za pridruživanjem transatlantskoj zajednici država, već što će institucionalnu transformaciju zahtijevati život sam, koji će kao takav, uz podršku razvoja demokratske političke kulture, provocirati prevladavanje artificijelnih i iracionalnih institucionalnih aranžmana.

Prethodni stav koji računa na izvjesnu euroatlantsku budućnost BiH nije rezultat moga subjektivističkog uvjerenja da će biti tako,

nego je iskaz objektiviziranog subjektiviteta na kojem su zasnovane futurološke studije kao disciplina koja se bavi istraživanjem budućnosti kroz pitanja budućeg razvoja u oblasti politike, društva, ekonomije, tehnike, kulture, ekologije i stanovništva. Anticipacija budućeg političkog, političko-geografskog, ekonomskog i socijalnog modela BiH generira se iz razumijevanja modela budućnosti i spoznaje da bez ugrađivanja aktivacijskog i reformskog principa u strukturu dejtonske države, dejtonska država nema budućnost, već samo lošu prošlost kao vječito ponavljanje istog. Zato i ovaj inicijalni boravak u budućnosti treba razumijevati kao zahtjev kreatorima mišljenja da izrađuju opise budućeg društva u Bosni i Hercegovini i države tog društva s ciljem poboljšanja političkog i društvenog planiranja i odlučivanja.

Ugrađivanje principa budućnosti u naše sada, *de facto*, vraća državu u Sporazum pitanjem postavljenim na sljedeći način: koliko je moguće u datim limitirajućim uvjetima afirmacije dejtonske BiH kao zbiljske države sposobljene da donosi odluke, iskoristiti potencijale koje posjeduje sam Ugovor da se u njega država vrati upravo na fonu ideje kako je podjela na dva entiteta tek jedan oblik unutrašnje organizacije države, a ne negacija države, odnosno da je entitetska Bosna i Hercegovina uvod u budućnost države, a ne uvod u njenu negaciju. Dakle, pokušajmo ponuditi argumentaciju koja vraća državu u Sporazum.

Integrirajuća formula: BiH, to smo mi sami (kantoni, entiteti, narodi, građani)

(P)ost(dejtonska država "proslaviće" ove 2015. svojih prvih dvadeset godina. Jedno od ključnih pitanja koje se postavlja pred misleće ljude zemlje, regije, Evrope i svijeta jeste - da li su to godine koje su pojeli skakavci, odnosno da li su to godine u kojima je država izjedena, nemoćna pred snagom unutrašnjih kvazidržavnih subjekata? Da bi ponudili dio odgovora na ovo pitanje, važno je razlučiti ono konstitucionalno mjesto u pojmovnom smislu koje blokira zbiljsku izgradnju države. To je uspostavljanje razlike između dejtonske i postdejtonske Bosne i Hercegovine. Ovdje nije riječ o retoričkom pitanju, ili samo retoričkom pitanju. Odgovor na ovu razliku, ako ona postoji, a pokušaćemo dokazati da postoji, ima narav nove bosanskohercegovačke paradigme. Što je, dakle, bit postavljene dileme?

Na pojavnoj ravni, u svakodnevnom govoru, političkom i žurnalističkom diskursu, ne postoji važna distinkcija između dejtonskog i postdejtonskog definiranja bilo koje forme stvarnosti recentne Bosne i Hercegovine. Dejtonsku stvarnost oblikovala je geopolitika rata, postdejtonsku, geopolitika mirovnog procesa. Dejtonski model razumijevanja BiH je izratni, izведен iz rata, mišljen ratom, uvjetovan njegovim rezultatom, prethodi postratnom, mišljenom iz nadolazeće mirovne forme. Postratni model (postdejtonski) se, nelimitiran

vremenom trajanja, postepeno oslobađa rata kao svog uzroka, izratni model je određen ratom, zarobljen u njegov rezultat. Ova pojmovna razlika pokušava zainteresirati sve subjekte političke igre u BiH da pristupe win-win razumijevanju političkog, kako bi postdejtonska naracija postala integrirajuća, a ne dezintegrirajuća, i kako bi se konačno među vladajućim političkim strukturama proizveo jedan naročiti konsenzus koji miri ideju postdejtonske BiH kao trajnije kategorije sa idejom izgradnje zbiljske države. To je, u najopćijem smislu putokaz da Mirovni ugovor, odnosno ustav tog ugovora, prigrli BiH kao državu, a ne kao prazni pojam pod auspicijom entiteta.

Operacionalizacija tog stava podrazumijevala bi nova čitanja međunarodnog angažmana sa preporukama da se taj angažman radikalno pasivizira i pasivno radikalizira. Radikalno pasiviziranje podrazumijeva dugotrajni moratorij na izmjenu strukture postdejtonske države, što snaži političke aktere koji se opiru centralizaciji i unitarizaciji. Istovremeno, međunarodna zajednica otvara proces pasivne radikalizacije, odnosno stvaranja uvjeta da se unutar zadatog postdejtonskog okvira kao dugotrajne generalne političke statičnosti, dinamiziraju procesi koji postdejtonsku strukturu proizvode državom koja nadilazi svoje definiranje kao prostog mehaničkog zbira dva entiteta. To je upravo win-win strategija za koju nam treba, kako je to formulirao jedan od vodećih teoretičara strategije Andre Beaufre, *iskra genijalnosti i taj je korak često činjen. Međutim, genije je najčešće samo dugo strpljenje. Božanska ili ne, strategija mora da bude pristupačna mišljenju, rasuđivanju... Ja smatram da je suština strategije u apstraktnoj igri*, koja računa na polaganost, zdravi razum i luvorstvo uma kako bi se pronašao modus vivendi za izgradnju države.

Metaforički i simbolički, ako prevedemo ovaj zahtjev u logiku izgradnje društvenog povjerenja kao najvažnijeg elementa nedostajućeg kohezivnog socijalnog kapitala, on bi značio da kada građani Republike Srpske kažu država, ne misle na entitet, nego na državu, a kada građani Federacije BiH kažu država, ne misle na bezentitetsku ili troentitetsku državu, već na državu koja jeste, koja nas samim svojim postojanjem tjera na priznanje što bi rekao drug Lenjin. I da nastavimo u Lenjinskom duhu, šta, dakle, da se radi, kako napraviti korak naprijed, a da to ne budu dva koraka nazad?

Detektiranje uzroka povlačenja države iz Mirovnog sporazuma može pomoći. Prva razina detekcije uključuje spoznaju da je državu, kako smo prethodno konotirali, "ukrao" američki pragmatistički um, uvjeren da se na bilo kojoj mirovnoj osnovi može izgraditi politička zajednica, ako njenu gradnju potiče svojim komprehenzivnim autoritetom Vašington. To je u inicijalnom smislu tačno, ako taj autoritet, bez obzira na različite geopolitičke mijene i okolnosti ostaje odan svojoj prvobitnoj nakani, trajnoj podršci izgradnji države kroz strategije selektivnog multilateralizma, pragmatičnog internacionalizma i bilateralnog savezništva sa Bosnom i Hercegovinom. Međutim, izmijenjene geopolitičke okolnosti reducirale su američki interes za BiH na razinu sigurnosnog menadžmenta, faktički sve do prošle godine, pa je izgradnja države kolabirala. Tamo gdje je sigurnosna dilema snažnija od razvojne - država, de facto, trpi posljedice svog zarobljenog statusa, odnosno oblik egzistencije države u mirovnom ugovoru je takav da možemo govoriti o odsustvu države kroz prisustvo i prisustvu države kroz odsustvo. Primjera radi, pogledajmo Oružane snage BiH. One su tipičan primjer odsustva države kroz

prisustvo. Oružane snage ne reflektiraju naročito prisustvo države, nego mnogo više njeno odsustvo, iako se radi o državnoj organizaciji, par excellence. Za razliku od Oružanih snaga, policijske strukture su atomizirane, gotovo da možemo govoriti o svojevrsnoj anarhičnoj sintezi hijerarhijskih institucija u kojima preteže odsustvo države, ali je, država, ne htijući prisutna kroz svoje odsustvo, što je naročito vidljivo kroz vanredne situacije. Takav oblik egzistencije države čini Mirovni ugovor, u interpretaciji, starijim od same političke zajednice, što je s jedne strane marginalizirani absurd, a sa druge, to je trijumf američkog pragmatističkog uma koji se proširio na međunarodnu zajednicu tražeći od domaćih aktera izgradnju države koja ne trpi obnovu preddejtonskih naracija kao uzalud potrošeno vrijeme, ali, istovremeno, postdejtonske naracije ipak tretira kao nastavak dugog historijskog bivstvovanja BiH a ne kao nultu tačku izgradnje države.

Uputstvo za tumačenje države

Prehodna mikroanaliza implicira američku odanost svom najuspješnijem posthladnoratovskom međunarodnom projektu (nije došlo do obnove nasilja što je ključni kriterij vrednovanja uspjeha) ali, imajući u vidu apriornu irelevantnost BiH na geopolitičkoj mapi svijeta, odanost SAD-a Bosni i Hercegovini je od 2001. godine više vrijednosne, (tiho poticanje izgradnje države u kojoj razlike nisu prepreka zajedničkom gledištu) sigurnosne i ekonomске naravi, a manje naredbodavne i oktroirajuće, što je usporilo izgradnju postdejtonske BiH kao zajednice koja se pokreće na američki pogon. No, ohrabrujuća je vijest da su SAD, bez obzira što su BiH u većoj mjeri prepustili Evropskoj uniji, u nešto manjoj mjeri Turskoj i Rusiji, prisutne s jednom novom energijom odanosti izgradnji države, što je pregnantno izrazila i ambasadorica Maureen E. Cormack u svom govoru na proslavi Dana nezavisnosti SAD-a, 1. jula ove godine u Sarajevu: "Ovdje, u BiH vidimo kako taj put, koji je definirao istoriju Amerike, nije samo naš put." Madeline Albright je prije dvije decenije ovdje u Sarajevu kazala da su Bosanci i Hercegovci i Amerikanci narodi dvije zemlje ujedinjeni u "ubjeđenju da ljudi svih rasa, uvjerenja i etniciteta mogu živjeti zajedno u blagostanju, slobodi i miru. Uistinu, to smo mi u najboljem izdanju - narodi dvije zemlje koje čine mnogi narodi koji poštuju i njeguju istoriju i različitost tradicija, ali odbijaju da im robuju. Raditi zajedno u društvu punom različitosti, osloboditi se tereta prošlosti, osigurati da riječi demokratija i šansa znače nešto za sve građane - sve su to veliki izazovi. Ali su oni, iz više razloga, naši zajednički izazovi." Ovo su ohrabrujuće riječi u kojima možemo

iščitati uvjerenje da se Amerika neće umoriti i odustati od Bosne i Hercegovine kao zajednice svih njenih ljudi, čime se ohrabruju politički akteri u zemlji da prestanu sa iracionalnim secesionističkim politikama, ali i također iracionalnim unitariističkim politikama, koje su, iako manje vidljive, prisutne u političkom i kulturnom miljeu kao intelektualni otrov.

Druga razina argumentacije tiče se nemoći države da u svoju korist preokrene najnegativniji saldo Dejtona, a to je već pomenuta mogućnost različitog tumačenja Dejtonskog sporazuma i njegovih aneksa, što je u mome uvidu kolosalni previd koji nacionalističkim akterima omogućuje stalno obnavaljanje preddejtonskih naracija kao dejtonskih, pa se kao drugi subjekt krađe države iz Sporazuma pojavljuju interpretacije njegove političke i pravne norme i interpretatori koji su kroz zakonadavne, izvršne i sudske strukture vlasti, te kroz obrazovne i medijske podrške proizveli uvjerenje o Dejtonu kao trajnoj neobaveznosti.

Ova iritirajuća simplifikacija međunarodnog ugovora proizvodi državu bezakonja, lažnog ozakonjenja političke moći, tužakanje između političkih igrača sa uvjerenjem svih involviranih subjekata da je zakon na njihovoj strani, itd. To je krucijalni proces koji je omogućio povlačenje države na marginu Mirovnog sporazuma i na marginu Ustava. Da bi se ta praksa zaustavila, OHR, kao čuvar države i u postdejtonskom periodu, na krilima političke energije Zapada, trebao bi, koristeći najbolje pravne umove, ponuditi autentično tumačenje, ne pojedinih odredbi Ugovora, kada one postaju sporne antidejtonskim djelovanjem političkih aktera, već komprehenzivno uputstvo o rukovanju

Dejtonskim ugovorom i njegovim ustavom, a koje bi stvorilo uvjete za redukciju različitog interpretiranja Mirovnog ugovora u političkom polju. Primjera radi, zašto OHR ne bi ponudio obavezujuće tumačenje ustavne preambule o kontinuitetu države i njenih praznika. Da li dejtonska država slavi praznike prethodne BiH, sve dok dejtonska BiH ne usvoji svoj zakon o praznicima? Integristi će kazati da, neintegristi ne. Cilj ovog prijedloga je da se na adrese političkih subjekata pošalje zahtjev o implementaciji ustavne norme, ma kakva ona bila. Uzročno-posljedično, ovakav pristup trebao bi zahvatiti sve sadržaje Ugovora kako bi se zaštitila struktura države i kako bi se različito interpretiranje iste pravne norme svelo na minimum. To bi ojačalo postdejtonsku državu koja bi konačno bila zaštićena jasnom pravnom poukom, što bi impliciralo da se unutar razvoja ustavne političke kulture stišu uvjeti za nemilosrdno pozicioniranje Ustavnog suda BiH kao neporecive instance koja može izgraditi supsumirajući kapacitet za instrumente djelovanja međunarodne zajednice, odnosno, koja može sobom samom postati supstituirajuća institucija za OHR.

Upravo je mogućnost različitog tumačenja Ustava, pa i odluka Ustavnog suda BiH onaj bitni razlog koji onemogućuje povlačenje institucija međunarodne zajednice, jer Ustavni sud je daleko od dostizanja odlučivačke razine OHR-a, koji, iako rijetko djeluje oktroirajuće, u pozadini svog statusa ima djelujuću potenciju. Onu potenciju koja mu omogućava stvaranje uvjeta za jedinstveno tumačenje ustavne norme, odnosno OHR ima pravo da zaštiti dejtonski Ustav, ali ne *ad hoc*, nego unaprijed i komprehenzivno, na tragu Maurice Joly-ja koji Machiavelliju pripisuje sljedeću misao: "A gdje ste i kada vidjeli da je neki Ustav, dostojan tog imena i uistinu trajnije naravi, bio

rezultat narodnog vijećanja? Ustav treba u cijelosti biti proizvodom jedne jedine glave, ili je, u protivnom osuđen na propast. Bez sklada i povezanosti među svojim dijelovima, bez praktične snage, nosio bi nužno biljež svih slabosti u gledanjima onih koji su sudjelovali u njegovu stvaranju. Ustav, još jednom da kažem, može biti djelo samo jednoga, nikada nije bilo drugačije, i kao dokaz podastirem povijest svih utemeljitelja carstava: primjer... Solona, Likurga, Karla Velikog, Friedricha II, Petra I." Ako izostaje ovaj pristup u djelovanju OHR-a, onda se moraju stvoriti uvjeti da Ustavni sud BiH može imati taj pristup (da bude jedna glava) bez mogućnosti političke relativizacije, ignorancije i slično.

Treća razina argumentacije tiče se Evropske unije kao drugog segmenta prozapadne međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini sa ključnim pitanjem: da li je evropsko preuzimanje američkog projekta, bez bitnih intervencija u taj projekat, iako se sami projekat (Dejton) opire evropskoj političkoj logici, unazadio proces europeizacije dejtonske Bosne i Hercegovine? Višegodišnje insistiranje EU na normativno-institucionalno-tehničkom pristupu nauštrb jasne izgradnje politički stabilne države degradiralo je poziciju države, čak toliko bezčno da se široka demokratska rasprava o tehničkim i normativnim aspektima europeizacije pojavila kao protivnik države.

Nisam očekivao da će me analitički alati odvesti u nišu paradoksa: demokratija se kroz pristup EU pretvorila u resurs protiv izgradnje države. No, geopolitičke okolnosti suvremenog svijeta, iako u biti negativne, jer produciraju nasilje u različitim dijelovima svijeta, utjecali su na promjenu evropske paradigmme prema BiH pa je kroz nove

pristupe kao što je njemačko-britanska inicijativa, EU poslala poruku da kriterij političkog postaje, 20 godina nakon Dejtona, jednako važan, ako ne i važniji od kriterija normativnog, što će samo osnažiti demokratske potencijale Bosne i Hercegovine kao države koja spoznajući da jeste država, a ne kao država širi polje za autentično ispoljavanje demokracije.

No, kao Damoklov mač iznad svih ovih šansi koje se ukazuju malom balkanskom bolesniku stoji retrogradni vektor anahronih, pokvarenih, neodgovornih, nekompetentnih, parohijalnih, korumpiranih, aristokratskih kvazielita koji šansu svoje egzistencije vide u blokiranju razvoja demokratske političke kulture kroz organizirana nacionalistička zastranjenja, kako bi permanentno reproducirali neodgovornu vlast koja je s onu stranu pripadanja pojasu razvijene transatlantske demokratske i radne kulture. Upravo zbog činjenice da su Dejtonski ugovor i njegov ustav proizveli mogućnost snažnog razarajućeg utjecaja najgorih političkih struktura na ustavnu normu, valja stvarati uvjete, a o kojima sam nastojao debatirati u ovom tekstu, da se vladavina ljudi zamijeni vladavinom zakona kao *apstraktnim bezličnim načelom* jer će to na najbolji način sprječiti proizvodnju lažne, jaranske, rođačke, begovske i ne znam sve kakve reduktionističke države u kojoj je jedina kompetencija bitna za socijalnu promociju nacionalna pripadnost. Historija je puna globalja država koje su se rukovodile principom vladavine ljudi, ali historija je puna primjera država koje su najuspješnije jer se rukovode vladavinom zakona.

Dvadeset godina od konstitucije mirovnog ugovora za Bosnu i Hercegovinu, ja sam optipesimist. Optimizam gradim na signalima

života koji nas neporecivo upućuju na stazu izgradnje države koja pokazuje svoju vitalnost i kada joj svi parametri otkazuju. To je parametnom dosta da gradi zajednicu za sebe i za druge. Pesimizam je tu zbog nedoraslih donositelja odluka koji odbijaju emancipaciju i sebe i svojih birača, uvjeravajući ih da je primarna pripadnost plemenu važnija od građanske uljudnosti, slobode i pravde.

Između vjernika i nevjernika smjestili su se agnostici. Između optimista i pesimista smjestili su se optipesimisti. To je racionalan izbor nakon 20 godina Dejtona. *In between*.



SUDBINA DRŽAVE U KARAKTERU LJUDI

Dr. Đorđe Vuković

Bosna i Hercegovina 20 godina poslije Dejtonskog mirovnog sporazuma: Kako vratiti povjerenje u demokratske institucije u BiH?

Da li hronična nestabilnost dejtonskog političkog sistema u BiH počiva na ozbiljnoj identifikacijskoj drami u kojoj kolektivne svijesti i njihove demokratski izabrane političke elite, umjesto da se natječu u tome kako da ga unaprijede za opće dobro, ustvari već dvije decenije vode bespoštednu borbu oko toga kako da sruše postojeći dejtonski poredak i svaka za sebe izgrade "bolji"? Koliko ta permanenta kriza zapravo utječe na klimu sveopćeg nepovjerenja u druge narode, sugrađane, u sistem, političare...? Možda je najveći problem u latentnoj dimenziji konfliktnog potencijala, sadržanoj u kolektivnim svijestima, političkim mentalitetima, autoritarnim obilježjima političke kulture? No, ima toga i drugdje, ali ne svugdje nauštrb suštinske demokratizacije!? Suštinske demokratizacije u BiH nema bez promjene političke kulture na obje strane - kako među političarima i državnim službenicima, tako i među nevladinim sektorom, medijima i građanstvom! Dr. Đorđe Vuković, docent na banjalučkom Fakultetu političkih nauka i publicista, predlaže rješenje u dvije faze.

Emancipacija “ubilačkih identiteta”

Dvije decenije nakon zaustavljanja rata o čijim uzrocima i karakteru ne prestaju različita i gotovo nepremostiva sporenda, ali o kojem postoji jedinstvena svijest kao najstrašnijem i najtragičnijem međunacionalnom konfliktu u Evropi nakon Drugog svjetskog rata, Bosna i Hercegovina još uvijek traga za političkom stabilnošću, unutrašnjim legitimitetom, ravnotežom i harmonijom između etničkih zajednica, izgradnjom i jačanjem građanskog društva i demokratske političke kulture.

Iako njeni politički predstavnici godinama deklamuju kako su socijalni oporavak i demokratska perspektiva dostižni samo uz snažnu podršku velikih sila i članstvom u Evropskoj uniji, BiH je, osim galopirajućim siromaštvom, opustošenom i razorenom ekonomijom, visokim stepenom kriminala i korupcije, i dalje opterećena dubokim međuetničkim antagonizmima i nepovjerenjem, krajnje suprostavljenim interpretacijama zajedničke prošlosti, ali i kontraverznim i međusobno isključujućim stajalištima o obliku unutrašnjeg uređenja i ustavnom okviru koji se temelji na Dejtonskom mirovnom sporazumu. Ovim sporazumom okončano je međusobno ubijanje, ali su konflikti nastavljeni drugim sredstvima, a sa različitim intenzitetom i dinamikom traju i danas. Manifestuju se u svakoj političkoj i socijalnoj krizi, tokom izbornih kampanja, u političkim debatama, medijskom izvještavanju o aktuelnim društvenim pitanjima i procesima... Praznici, simboli i javne ceremonije kojima se apostrofiraju sadržaji od

državnog, regionalnog ili vjerskog značaja, po pravilu postaju povodi za rasplamsavanje sukoba između nacionalnih zajednica. Latentna dimenzija konfliktnog potencijala sadržana je u kolektivnim svijestima, političkim mentalitetima, autoritarnim obilježjima političke kulture, formalnim i neformalnim oblicima socijalizacije, rasprostranjenim i okoštalim predrasudama i stereotipima, ali i u karakteru dostignute forme nacionalnih identiteta i njihovog međusobnog prožimanja. Nesavršenost Dejtonskog sporazuma, ustavne nedorečenosti, praznine i protivrječnosti, a prije svega, izrazito nizak nivo, pa i potpuno odsustvo demokratskih potencijala kako unutar političkih elita, tako i kod većeg dijela stanovništva, BiH čine poprištem međuetničke ne-tolerancije, verbalnog i fizičkog nasilja, dugoročne političke nestabilnosti. Takav konfliktni potencijal već 20 godina naročito pogoduje političkim elitama koje se njegovim održavanjem, prenaglašavanjem i manipulacijom smjenjuju i/ili održavaju na vlasti, dok narodi i građani zajednički tonu u sve dublju agoniju i beznađe. Naučna, intelektualna i kulturna javnost ne samo da nedovoljno kritički sagledavaju uzroke ovakvog stanja i alarmiraju na njihove razorne i poražavajuće posljedice, već u značajnoj mjeri saučestvuje u produbljivanju i rasplamsavanju unutarnacionalnih i posebno međuetničkih konflikata.

Postavlja se pitanje kako promijeniti takvo stanje i prevazići sukobe, na koji način izgraditi i ojačati demokratske ustanove i proced ure, ali istovremeno dostići upravo onaj stepen političkog zajedništva i međusobnih veza bez kojeg nije moguć stabilan i prosperitetan život ljudi i naroda u BiH, a samim tim ni njihovo konačno prisajedinjenje velikoj zajednici evropskih naroda? Dok odgovore na ova i slična pitanja mnogi traže u iscrpljujućim, i najčešće besmislenim

dnevni političkim raspravama o bezuslovnom odbacivanju ili nekritičkom okamenjivanju Dejtonskog sporazuma, potpuno je jasno da se suštinska rješenja nalaze u tzv. softer sadržaju, a prije svega u kreativnom i odgovornom streljenju da se međusobni odnosi civilizuju, kultivišu i tradicionalni kolektivni identiteti uobzire kao nezabilazne i neporecive društvene činjenice, osavremenjene i spojene u jedinstven ili, preciznije, zajednički bosanskohercegovački politički i kulturni obrazac koji bi bio usvojen kao nadogradnja partikularnim samointerpretacijama i samoidentifikacijama nacionalnih zajednica, zasnovan na međusobnom priznavanju, uvažavanju i afirmaciji. Zajednički identitet BiH ne postoji, a njeni građani i narodi nalaze se pred dilemom, žele li i mogu li da ga izgrade u dogledno vrijeme i uz postojeći stepen političke kulture i prirodu etnonacionalnih i vjerskih identifikatora. Preživljeni identiteti opterećeni su tragičnim istorijskim iskustvima, izobličenim i zapuštenim kulturnim obrascima, ideološkim kompromitacijama, dnevno-političkim izazovima. Oni imaju snažan i bremenit potencijal da se ispoljavaju kao "ubilački identiteti"¹ i "narcizam malih razlika"². U takvom socijalnom i kulturnom okružju

1 Francusko-libijski pisac Amin Maluf pod "ubilačkim identitetima" podrazumijeva identitet koji svodi na samo jednu pripadnost i tako ljudi podstiče na pristrasno, netolerantno, zapovjedničko, a ponekad i samoubilačko ponašanje, pretvarajući ih u "ubice ili pristalice ubica". (Detaljnije u Malufovoj knjizi "Ubilački identiteti", Beograd, Paideia, 2003)

2 Ovaj termin Sigmunda Frojda veoma često se upotrebljava prilikom opisivanja identitetske drame na prostoru bivše Jugoslavije, a naročito BiH. U spisu Grupna psihologija i analiza ega, Freud ističe da se kohezija grupe povećava ako nailazi na suprostavljenu grupu dovoljno sličnu ili različitu da cementira interne granice kao vanjsku mržnju. Grupe koje se teško razlikuju nasiljem stvaraju identitetske granice i prenaglašavaju razlike.

olako se manipuliše ratnim traumama, strahom od unitarizacije (naglašenim kod većine Srba i Hrvata) i disolucije države (naglašenim kod Bošnjaka), strahom od gubitka nacionalnog i kulturnog identiteta (izraženim kod sva tri konstitutivna naroda) itd. Na kraju, kao manifestacija takvog stanja kolektivne svijesti, politika se svodi samo na igru "nultog zbira" u kojoj nema mjesta za kompromise jer se bilo kakav ustupak jednoj strani doživljava kao poraz druge, sreća jednih podrazumijeva nesreću drugih, suočavanje sa vlastitom prošlošću, prihvatanje odgovornosti i odstupanje od ratnih ciljeva smatraju izdajom i slično. Zato bi, umjesto da se produbljuju razlike i razdori na pitanjima temeljnih ustavnih reformi, mnogo značajnije bilo da se započnu procesi istinskog dijaloga, prosvjećivanja, kultivisanja i oplemenjivanja društvenog ambijenta, uz odlučan i beskompromisani obračun sa primitivnim nacionalizmom, šovinizmom, autoritarnošću, javašlukom. Takav zadatak postavlja se pred političke aktere, ali i kulturnu i intelektualnu javnost, prosvjetna društva, škole i univerzitete, nevladine organizacije, svakog pojedinca.

Autoritarno nasljeđe kao prepreka izgradnji demokratskih institucija

Američki politikolog Gabrijel Almond, nagovještavajući predstojće političke i socijalne procese u Istočnoj Evropi, davno je upozorio da će glavni problem predstavljati neprimjerena politička kultura. To se kasnije potvrdilo u rezultatima istraživanja³ koja je sproveo Evropski institut iz Saseksa u zemaljama koje su se krajem 20. i početkom 21. vijeka našle pred ulaskom u Evropsku uniju. Istraživači Meri Kaldor i Ivan Vejvoda ukazali su da je najveća unutrašnja prepreka u izgradnji demokratskih institucija, pravila i procedura upravo odsustvo demokratske političke kulture, a da je, kada je u pitanju utjecaj spoljašnjih faktora, u ovoj naročito osjetljivoj fazi naglasak na spremnosti Zapada da pomogne otpor povratku u totalitarizam, autoritarizam i populizam čije je prisustvo i dalje veoma izraženo u navedenim društvima.

3 Istraživanje je sprovedeno u 10 zemalja Srednje i Istočne Europe (Poljska, Češka, Mađarska, Slovačka, Rumunija, Slovenija, Bugarska, Letonija, Litvanija, Estonija). Eksperti su proučavali položaj političkih institucija i njihovo funkcionisanje u zemljama koje su nakon pada socijalizma pokazale jasnu političku volju za demokratizaciju i integraciju u Evropsku uniju, u periodu od 1989. do 2000. godine. Danas su sve one članice Evropske unije. (Opširnije: Meri Kaldor i Ivan Vejvoda, „Prošlost na Istoku- budućnost na Zapadu: demokratizacija u Centralnoj i Istočnoj Evropi“, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd. 2001.).

Praveći razliku između formalne (koja se odnosi na ustanove i procedure demokratije) i supstancialne demokratije (politička jednakost, podjela moći i politička kultura demokratske participacije), Kaldor i Vejvoda utvrdili su da se u svih deset zemalja koje su bili kandidati za ulazak u Evropsku uniju u značajnoj mjeri može govoriti o ispunjavanju kriterijuma⁴ formalne demokratije, ali da postoje brojne slabosti kada je riječ o obilježjima supstancialne demokratije. To se, prije svega, odnosi na nedovoljno razvijeno sudstvo i neadekvatne primjene zakona, ispolitizovanu i klijentelističku administraciju, snažne utjecaje vlada na rad masovnih medija, ali i na rasizam i ksenofobiju na kojima počivaju populizam, osjećanja lične i kolektivne nesigurnosti. Istraživači zaključuju da je odsustvo demokratske kulture u istočnoevropskim državama direktna posljedica nedostatka aktivnog građanstva kao protivteže navedenim tendencijama. Iako u ovim državama postoje brojne nevladine organizacije, njihova uloga je veoma slaba. Kao posljedica totalitarne političke prošlosti javljaju se nizak nivo političkog angažovanja i podozrivost prema političarima i birokratama, dok političke partije nemaju brojno aktivno članstvo.

Mnogi naučni istraživači sa područja bivše Jugoslavije (Ivan Šiber, Zagorka Golubović, Vladimir Vujčić, Vladimir Pavićević, Vojislav Stanovčić, Nenad Kecmanović i drugi) ustanovili su postojanje snažnih

4 Istraživači su se orijentisali prema skupu „proceduralnih minimalnih uslova“ koje je definisao američki politikolog Robert Dahl u knjizi „Dileme pluralističke demokratije“, a riječ je sljedećim karakteristikama: 1) inkluzivno građanstvo, 2) vladavina prava, 3) podjela vlasti, 4) izabrani nosioci vlasti, 5) slobodni i slobodi izbori, 6) sloboda izražavanja i alternativni izvori informacija, 7) slobode udruživanja i 8) civilna kontrola nad snagama bezbjednosti.

elemenata paternalističkih odnosa, konzervativne političke uloge, mitološke euforičnosti i religijske isključivosti, kao osnovnih obilježja političke kulture koja preovladava na prostoru BiH i njenog neposrednog okruženja. Među ljudima koji su decenijama živjeli u zajedničkoj državi ističu se prenaglašeni tradicionalni oblici etničke svijesti, okamenjena socijalna struktura i nizak stepen socijalne mobilnosti, autoritarni odnosi u politici, radnoj i porodičnoj sredini itd. Politički antropolog Zagorka Golubović naglašava da autoritarni poredak⁵ počiva na autoritarnom društvenom karakteru i autoritarnom mentalitetu kojeg karakterišu tradicionalizam, konzervativizam, konformizam, predraude i stereotipi, pa kao takav ne osposobljava ličnosti spremne da se zalažu za svoja prava. Bez demokratske kulture u BiH stvarna participativna uloga građana nije moguća, a sistem je osuđen na krize legitimnosti. Funkcija građanskog društva je da mobiliše ljude za odbranu ličnih, političkih i socijalnih prava, rukovodeći se vrijednostima slobode, jednakosti, pravde, tolerancije, solidarnosti itd.

Za sagledavanje tranzicijskih procesa na Balkanu, nužno je uobziriti brojne istorijske determinante, složenu dinamiku odnosa nabujalog nacionalizma i demokratskih ambicija. U knjizi "Razmišljanja o revoluciji u Evropi" (Reflections on the Revolution in Europe, 1990), sociolog

5 U članku „Autoritarno nasljeđe i prepreke za razvoj civilnog društva i demokratske političke kulture“ (2004), Zagorka Golubović ističe da populizam i nacionalizam predstavljaju referentni okvir autoritarnog poretku, u okviru kojeg harizmatske vođe manipulišu masom i proklamuju etničke i nacionalne interese kao opće interes državljanstva. "Takvo društvo je zatvoreno i ima neprijateljski stav prema razlikama, s ciljem da odbrani svoj usko etnički ili nacionalni identitet pred navodnom opasnošću od penetracije drugih kultura i njihovih vrijednosti" (Golubović, str. 233).

Ralf Darendorf procese tokom posljednje decenije 20. vijeka objašnjava teorijom demokratske revolucije (brzog i radikalnog preobražaja). Ovim terminom on naziva događaje u Berlinu, Pragu i Bukureštu, ali ističe da pluralistička revolucija iz 1989. godine nije izrodila nijednu značajnu novu ideju, već da je predstavljala odbacivanje teške egzistencijalne realnosti i reafirmaciju starih ideja. Darendorf tvrdi da su društvena ovlašćenja građanstva izrazito važan uslov napretka kao i sloboda izbora, jer oba zahtjevaju preduzetničku inicijativu i inovativni duh. Konstatujući da je stara politika istrošena, komunizam kolabirao, a socijaldemokratija iscrpljena, Darendorf smatra da društvene reforme imaju tri faze. U prvoj su konstitucionalne promjene i ustavno utemeljenje, taj period traje otprilike šest mjeseci i vrijeme je za djelovanje pravnika. U pitanju je uspostavljanje ravnoteže između načela podjele vlasti i sposobnosti izvršne vlasti da vlada. Druga faza obuhvata političke i ekonomski reforme i traje otprilike šest godina. Ona je zadatak za političare. U konačnoj, trećoj fazi, stvaranju preduslova za slobodu, glavnu riječ ima civilno društvo. Bez građana, pravnici i političari ne mogu mnogo. Građanstvo se mora izgraditi, a civilna, politička i socijalna prava postaju srž društvene i političke zajednice. Mediji moraju biti slobodni i pluralistički, partije pošteno finansirane i nezavisne od države, zakoni i porezi treba da posporješuju osnivanje dobrovornih fondacija i različite modele solidarnosti, a univerziteti i kulturne ustanove da djeluju nezavisno od državnih finansijskih resursa. Jednu od hroničnih političkih besmislica u BiH predstavlja uvjerenje da građanski identitet protivrječi i isključuje nacionalne.

Dakle, državne institucije, politička javnost i civilno društvo podjednako su odgovorni za jačanje demokratije. Najznačajniji impuls

demokratskoj kulturi dolazi iz građanskog društva, ali je postojanje demokratske političke kulture istovremeno jedna od ključnih pretpostavki njegovog razvoja. Politička kultura zavisi i od nivoa opće kulture građana, poštovanja ličnosti i garantovanja individualnih i kolektivnih prava, spremnosti da se brani sloboda misli i kritički duh, afirmišu univerzalne vrijednosti, ali i praktikuju pojedinačne i kolektivne odgovornosti. Takođe, izuzetno je značajno da postoje jasni principi ostavke, smjenjivosti vlasti i ograničenog mandata. Iako zvuči obeshrabrujuće, za izgradnju civilnog, građanskog društva potrebno je, smatra Darendorf, najmanje šest decenija. Nažalost, prve dvije u BiH nisu započele kako je trebalo! Njeni stanovnici imaju izrazito nizak nivo građanske kulture, očigledno je odsustvo političke kompetencije, nerazvijen osjećaj za zaštitu ustavnosti i zakonitosti, a rasprostranjeno nepovjerenje u demokratska načela i proced ure, neznanje o vlastitoj ulozi i odgovornosti u političkom sistemu i političkim procesima, nespremnost da se permanentno i aktivno participira u političkom životu. Ne postoji horizont raznovrsnih, slobodnih i autentičnih političkih mišljenja i stavova. Sve se svodi na etnonacionalne ideologije, uz sporadične nastupe skromnih i prilično nedosljednih pseudograđanskih koncepcija. Učestvovanje u politici izjednačava se sa glasanjem, izostaje prepoznatljiv angažman u oblikovanju, sprovođenju i kontroli javne politike i posebno zahtjevi za odgovornošću onih koji iznevjere obećanja i programe. Pritisci na medije, zloupotrebe položaja, sveopći kriminal i korupcija dešavaju se bez pravog građanskog otpora, dominiraju fanatično partijašenje s jedne, i s druge strane apolitičnost, politička apstinencija i apatija koja olako prelazi u rušilaštvo i nasilje. Korupciju unutar političkih elita teško je iskorijeniti zbog nemogućnosti uspostavljanja istinski

nezavisnog sudstva, odgovornih medija, slobodnog i kritičkog javnog mnijenja, neuspjelih reformi državne administracije i modernizacije institucija, ali i pomenute malodušnosti ljudi. U takvom ambijentu teško se čuju i još teže razumiju oni koji nastoje da afirmišu ideje o ustavnom patriotizmu, emocijama lojalnosti, poštivanja zakona, razvoju demokratije, izgradnji države u kojoj različite kulture, religije, političke orijentacije predstavljaju prednost i bogatstvo. Ozbiljnu opasnost izazivaju prisustvo i medijska promocija predrasuda i stereotipa, diskriminacije, govora mržnje i nekritičkog širenja poruka. U BiH rijetko ko bira riječi, još rjeđe za njih i odgovara! Bez krivičnih i moralnih sankcija nižu se teške uvrede i optužbe na račun drugih naroda. Posvuda su potvrde osnovnih karakteristika nedemokratskih društava u kojima se ne trpi drugačije mišljenje, suzbija sloboda izražavanja, guši politička autonomija ličnosti, slavi autoritarizam i podstiče podaništvo, jačaju fundamentalistička religijska vjerovanja, produbljuju politički sukobi...

Identitetska drama i dimenzije političke kulture

Za još obuhvatnije i potpunije sagledavanje problema koji opterećuju proces demokratizacije bosanskohercegovačkog društva i otežavaju napore na stabilizaciji njenog političkog sistema, veoma je dragocjeno razmatranje jednog od najvećih autoriteta u oblasti proučavanja političke kulture i njenih utjecaja na demokratsko društvo, harvardskog profesora Sidneja Verbe. Naime, on je još 1965. godine ukazao na značaj četiri suštinska pitanja političke kulture: 1. nacionalni identitet, 2. identifikacija sa sugrađanima, 3. odnos prema državnom autputu (rezultatima vladanja) i 4. način vladanja (proces političkog odlučivanja).

Pitanje "nacionalnog identiteta" najvažnije je političko uvjerenje ljudi i temelj političkog identiteta. Pod nacionalnim identitetom, Verba misli na stepen vjerovanja pojedinaca u svoju pripadnost vlastitoj državi, njenim simbolima (zastavi, himni, itd.) i političku integraciju koja omogućava uspješno funkcioniranje države. Istovremeno, suštinsko pitanje je tzv. "identifikacija sa sugrađanima", odnosno svijest o vezanosti sa drugim ljudima iste političke zajednice i zajedničke kulture. Demokratska politička kultura direktno zavisi od toga da li ljudi imaju povjerenje u sugrađane kao političke aktere. To povjerenje je ključ horizontalne integracije i ono se odražava na stabilnost vladanja, procese i načine odlučivanja, koaliranja itd. Rezultat je istorijskog naslijeda, ali i procesa socijalizacije i aktualnih političkih iskustava. S druge strane, političko nepovjerenje dovodi do

javnog cinizma, održavanja i širenja stereotipa i predrasuda. U BiH se dvije decenije, zbog nacionalne uskogrudnosti i političke kratkovidosti, tvrdi sarajevski publicista Ivan Lovrenović⁶, međunacionalne podjele cementiraju, a političke napetosti postaju konstanta. Strah od kompromisa, uzrokuje da se političke vođe nacionalnih zajednica ne usuđuju proglašiti odustajanje od ratnih ciljeva, jer bi time potpisali svoju političku propast, uz optužbe da su izdali svoj narod, pale žrtve itd. Zato i uglavnom biraju politiku "nultog zbira". Vertikalna identifikacija problem je mnogih država, ali eksplicitno onih u kojima su centralni politički simboli u emotivnom konfliktu sa etničkim i regionalnim predstavama. Ovo pitanje je u BiH aktuelno od prvog dana njene egzistencije kao samostalne države, a Dejtonski sporazum ili bilo kakav novi ustavni aranžman ne mogu sami po sebi da proizvedu osjećanje političkog identiteta i identifikaciju sa državnim simbolima. Sadašnju zastavu BiH početkom 1998. godine nametnuo je tadašnji Visoki predstavnik međunarodne zajednice Karlos Vestendorp, nakon što politički predstavnici konstitutivnih naroda nisu uspjeli da se sami dogovore o njenom izgledu, ubrzo je BiH dobila i grb, da bi sredinom 1999. godine bila usvojena i državna himna. Pa, ipak, tokom više od jedne i po decenije stanovnici BiH nisu razvili očekivana osjećanja prema ovim simbolima. Razloge za to treba manje tražiti u načinu na koji je do njih došlo, a više u odsustvu iskrene političke volje i namjere da se oni afirmišu kao zajedničke vrijednosti i obilježja države kakvu prihvataju njeni građani i narodi. Umjesto toga, otvorene i/ili prikrivene ambicije da se mijenja ustavni

⁶ Lovrenović Ivan, Jergović Miljenko, "Bosna i Hercegovina, budućnost nedovršnog rata", Zagreb, Novi Liber, 2010. (saizdavač za BiH: Synopsis, Sarajevo)

koncept, od unitarnih do secesionističkih stremljenja, unutrašnje prekompozicije, nove regionalizacije, ukidanja entiteta i poziva na referendum o izdvajaju, ali i konstantno međusobno osporavanje, uzrokovali su da etnonacionalni i vjerski simboli imaju dominantu, pa i isključivu ulogu u kolektivnim identifikacijama, a nužnost izgradnje i njegovanja tzv. ustavnog patriotizma ignoriše i odbacuje. Naravno, širok je spektar istorijskih, kulturnih, socijalnih i političkih objašnjenja zbog čega je teško dostići saglasnost o zajedničkim simbolima u državi kojoj, prema tvrdnjama brojnih autora, nedostaje unutrašnji legitimitet. Osjećanje pripadnosti državi odnosi se na kognitivne, afektivne i evaluativne orientacije pojedinaca, gradi se na znanjima, emotivnim i vrijednosnim sudovima i bez obzira na kvalitet takvih stavova, oni se moraju uzimati kao političke činjenice. Prema rezultatima raznih ekspertske istraživanja⁷ u BiH, pripadnost državi najviše pokazuju Bošnjaci, dok pripadnost entitetima najviše osjećaju Srbi. Pripadnost religiji najvažnija je Hrvatima, etnicitet Srbima, dok se sva tri konstitutivna naroda podjednako suzdržavaju od identifikovanja sa širim, evropskim okvirom, a odbacuju i mogućnost postojanja tzv.

7 Riječ je o seriji istraživanja tokom 2010. i 2011. godine: fokus grupe studenata na univerzitetima u Sarajevu, Banjoj Luci i Mostaru, anketna istraživanja u više gradova u Republici Srpskoj i Federaciji BiH, ispitanici su bili učenici završnih razreda srednjih škola i studenti. Detaljnije u: Majstorović D., Turjačanin V. (Ur.). (2011). „U okrilju nacije (Etnički i državni identitet kod mladih u BiH)“. Banja Luka: Centar za kulturu i socijalni popravak. Slično istraživanje je tokom maja 2013. godine provela agencija „Prism Research“ za potrebe Evropske unije (metodom intervjuja i slučajnog odabira na uzorku od 1.500 osoba starijih od 18 godina iz cijele BiH). Ono pokazuje da se najveći broj mladih u BiH najviše ponosi svojim vjerskim identitetom (90,6 odsto), pa tek onda nacionalnim i građanskim identitetom, dok se najviše starijih od 30 godina ponosi etničkim identitetom (92,7 odsto).

višestrukog nacionalnog identiteta (da uz svoj bošnjački/srpski/hrvatski razvijaju i „bosanskohercegovački“ nacionalni identitet).

Dvoje sarajevskih politikologa koji su naučni rad nastavili izvan BiH, Mirjana Kasapović u Zagrebu i Nenad Kecmanović u Beogradu, zaključuju da su karakteristike političke kulture nacionalnih zajednica u bivšoj Jugoslaviji kumovale njenom raspadu i gradanskom ratu, a jedan su i od temeljnih razloga zbog kojih je bosanskohercegovačko društvo podijeljeno i državno uređenje nestabilno. Kasapovićeva navodi da se vijekovima Srbi, Bošnjaci/Muslimani i Hrvati nikada nisu zajednički, trajno i masovno zalagali za zajedničku državu, a opstajali su samo zahvaljujući autoritarnim režimima (Osmanskog carstva, Austrougarske monarhije i Kraljevine Jugoslavije, kasnije SFRJ). Kecmanović naglašava da današnja državna zajednica BiH zapravo nije ni nastala po volji njenih građana, nije rezultat unutrašnjeg priznanja onih koji u njoj žive, da joj nedostaje bazični konsenzus konstitutivnih naroda. Od prvog dana samostalnost BiH je poprište sukoba centripetalnih i centrifugalnih orientacija, od ambicija da se uspostavi kontrola na cijeloj teritoriji, centralizuje vlast u državi i omogući dominacija jednog naroda⁸, preko prijetnji referendumom o

8 Iako o ovoj tezi od početka sukoba u BiH postoje žestoka politička i akademска спорења, којима епilog nije ни на виду, у многим јавним наступима бошњачких представника мање или више отворено провежава поменuto стајалиште. То је било веома упећатљиво током предпописне кампање 2013. године (предсједник бошњачког покрета и координатор Коалиције „Ваžно је бити бошњак“ Сејфудин Токић у низу јавних обраћања промовисао је овакво стајалиште, у чему су га отворено или преčутно подржавали бројни представници политичке, академске и културне элите), а још радikalnije nastupe је имао током 2015. године, када је BiH називao „бошњачком дрžавом“ и поручио онима који осјећају supрtno да se iselete.

izdvajaju entiteta iz BiH, do insistiranja za veću autonomiju kantona, stvaranja trećeg entiteta, ili pak, nove regionalizacije.

Dakle, tri najbrojnija naroda u BiH sukobe se o obliku državnog uređenja, a istovremeno proživljavaju identitetsku dramu. Vjerska pripadnost i nacionalizam kao izraz etnokulturalnog i predpolitičkog ujedinjavanja pripadnika određene zajednice predstavlja temelj na kojem se oblikuje kolektivni identitet političke zajednice (etatizacija nacije). Ako se tokom cijelog prošlog vijeka, uprkos entuzijazmu lokalnih naroda koji su se oslobođali prvo od osmanske, potom i austrougarske okupacije, tokom Drugog svjetskog rata nacističkih i fašističkih agresora, ali i pod pedesetogodišnjim autoritarnim režimom, ateističkom i komunističkom propagandom, kontrolisanim načinom socijalizacije, nije uspio da konstituiše nacionalni identitet Jugoslovena, jasno je zašto posljednje dvije decenije ne uspijeva da se razvije politički identitet „Bosanaca i Hercegovaca“. U prilog ovoj tvrdnji, navedimo da je prema predratnom popisu stanovništva (1991) u BiH živjelo 4,4 miliona ljudi, od kojih se 43,5 odsto izjasnilo kao Muslimani (od 1993. godine Bošnjaci), 31,2 odsto Srbi, 17,4 odsto Hrvati, dok se svega 5,5 odsto stanovnika smatralo Jugoslovenima i 2,4 odsto „ostalima“ (Jevreji, Romi, Ukrajinci itd.). Raspadom Jugoslavije nestali su Jugosloveni. Bosna i Hercegovina nastala je bez Bosanaca i Hercegovaca. Identitetska drama igra veoma važnu ulogu za stabilnost svake države. Tek ako se, i kada ona riješi, otvara pitanje kako ta država treba da bude uređena. Poznati pisac Miroslav Krleža je prije 40 godina upozorio da će trebati još dugo smisljenog i organizovanog napora da se sve komponente nacionalne zbirke u kolektivnoj svijesti oblikuju na progresivan način, uz princip nacionalne

ravnopravnosti. Zajedničko „mi” u BiH kao jedinstven identitet ne može se stvarati u atmosferi etničkih, nacionalnih, ideooloških i kulturnih antagonizama, na deklarativnom političkom stavu navodnog zajedničkog ulaska u Evropsku uniju ili retoričkim zalaganjem za jednakost građana pred zakonom i afirmaciji ljudskih i etničkih prava. Nacionalni i politički identitet se formira unutar države, a s obzirom na odsustvo unutrašnjeg konsenzusa o BiH, očigledno da je o takvom obliku identiteta teško govoriti. Prihvatimo li Habermasov koncept „ustavnog patriotizma”⁹ i građanske lojalnosti ustavnom poretku kao osnovu za identifikaciju sa državom, suočavamo se sa očiglednim raskolom u nacionalnim i političkim orientacijama. Tako se vremenom u bošnjačkom korpusu ukorijenilo poricanje dejtonskog uređenja državne zajednice, sasvim otvorena i veoma izražena ambicija njegove promjene, dok se u srpskoj zajednici razvio zaštitnički odnos prema Ustavu, ali ne iz osjećaja lojalnosti zajedničkoj državi, već prije kao garancije očuvanja Republike Srpske. Hrvatski predstavnici često manifestuju kontradiktoran odnos prema ustavnom poretku, od visokog stepena lojalnosti jednim, do odricanja i insistiranju na promjeni drugih zakonskih odredbi. Istovremeno, dok se dio bošnjačkih političara zaklanjaju iza građanski uređene BiH i apostrofiraju tezu

9 Ideja koju je poznati njemački filozof Jirgen Habermas razvio 1968. godine temelji se na otvorenom komunikacijskom prostoru, javnoj sferi u kojoj građani slobodno rezonuju, što pogoduje njihovoj uzajamnosti, solidarnosti i međusobnom priznavanju. Javno preispitivanje prošlosti podstiče promociju univerzalnih vrijednosti i razvoj demokratske svijesti. Princip građanstva integrše političku zajednicu, patriotism zasnovan na građanskoj lojalnosti ustavu koji garantuje slobode i prava, a ne potencira kulturno-istorijski i etnički, što je naročito značajno za multikulturalna i multietnička društva. Koncept ustavnog patriotism, kao zamjenu za „kompromitovani nacionalni identitet”, prihvatali su najznačajniji njemački i svjetski intelektualaci.

o „Bosancima i Hercegovcima“ (koju su potpuno kompromitovali u kampanji „Bitno je biti Bošnjak“ tokom 2013. godine), Srbi i Hrvati ne prihvataju državne granice sa „maticama“ kao rascjepe izmeđe njihovih nacionalnih i političkih identiteta.

Treću dimenziju demokratske političke kulture Verba označava kao „državni output“ i tiče se povjerenja u načine političkog djelovanja države, odnosno vlasti. Ljudi na neki način vjeruju da će država (tj. vlada) svojim političkim djelovanjem i rezultatima utjecati na kvalitet njihovog života. Ako ljudi ne vjeruju u učinke države ili ih ne opažaju, onda to govori o njihovoj političkoj kulturi, ali i načinu vladanja u državi. Ova očekivanja imaju vrijednosne kriterijume. Ljudi očekuju ne samo pozitivne učinke države već i da ti učinci budu više ili manje pravedni, da država više ili manje brine za socijalnu sigurnost pojedinaca itd. Od državne vlasti očekuju se sloboda, jednakost i pravda. Ako vlasti misle da ljudi ne očekuju ništa od njih, da su oni puki podanici, tada će se odnositi neodgovorno i autoritarno prema njihovim potrebama. Četvrtu dimenziju demokratske kulture Verba veže za procese političkog odlučivanja i vladanja. U pitanju je vjerovanje ljudi o načinu na koji vlast odlučuje, na koji bi trebale da odlučuju i kako to čine. U BiH sve su rasprostranjena uvjerenja da se u politiku ulazi zarad privatnih interesa, odnosno lične koristi, da se državna služba svodi na uhljebljenje i zloupotrebu položaja. Umjesto u parlamentima, dogovori i odluke postižu se u hotelima, kafanama, među liderima koji sklapaju sporazume u koje ni sami ne vjeruju i koje potpisuju bez znanja i podrške članova svojih partija. Interes javnosti i naroda podređen je manjim grupama. Sa takvim očekivanjima i predstavama o načinu vladanja demokratska perspektiva djeluje nedostizno.

Simbolične političke geste i suštinska meritokratija

Nakon svega navedenog, vraćamo se na pitanje kako dostići onaj stepen političkog zajedništva i međusobnih veza koji njeguje i podstiče građanske vrline, koji pogoduje razvoju demokratskih procedura i političke kulture, a postojeće kolektivne identitete pomiruje i spaja u zajednički bosanskohercegovački identitet? Izgradnja demokratske političke kulture i afirmacija zajedničkog političkog identiteta u BiH ključne su pretpostavke njene prosperitetne budućnosti, unutrašnje stabilnosti i dugoročnog opstanka, vitalnosti njenih građana i naroda. Identitetska drama i oblici kolektivnih pamćenja uzroci su većine njenih aktuelnih problema, traumatične prošlosti i haotičnih izazova u budućnosti. Stabilnost države ne temelji se samo na Ustavu i zakonima, već i na nepisanim pravilima, navikama i "zakonima srca", međusobnom uvažavanju i povjerenju ljudi, dobrovoljnosti, lojalnosti zajedničkim interesima i vrijednostima. Karakter ljudi određuje karakter države, sudbinu naroda. Ono što su ustanovili Platon, Monteskije, Ruso i drugi, vrijedi i danas. Umjesto iscrpljujućih floskula o tome kako je Dejtonski sporazum najveći krivac i uzrok višegodišnjim konfliktima, kako je on kočnica pomirenju i napretku, neophodno je uvidjeti suprotno: Dejtonski sporazum posljedica je prirode međuetničkih odnosa u BiH, preživljenih nacionalnih identiteta, obilježja političke kulture. Nije BiH nestabilna zbog ustavne nesavršenosti, skupog i složenog aparata, već zbog bremenite političke tradicije, građanske i političke nekompetentnosti, kulturne neprosvijećenosti, autoritarnog i nedemokratskog mentaliteta.

Zajednički identitet besmisleno je i nemoguće graditi na odricanju od bošnjačkog, srpskog i hrvatskog identiteta, ali i bez iskrene afirmacije građanskog. Neophodno je kultivisati i zblžiti postojeće kako bi se počeo oblikovati višestruki, višeslojni bosanskohercegovački identitet, u čijem središtu su međusobno priznanje i poštovanje, različitost jedinstva i jedinstvo različitosti, ravnopravnost naroda i vjera, ali snažna i izražena uloga gradana, ljudskih prava i sloboda. Traumatična iskustva iz prošlosti i njihove dnevno-političke aktuelizacije i zloupotrebe predstavljaju najozbiljniju prepreku u procesu pomirenja i konstantnu opasnost za eskalaciju novih sukoba. Umjesto beznadežnog okretanja unazad, prebrojavanja mrtvih sunarodnika i traženja krivice na suprotnoj strani, izuzetno je važno njegovati kulturu sjećanja na minule ratove kao vremena kolektivnog stradanja, zajedničke tragedije. Za takav poduhvat nužne su dvije faze.

Prva, kratkoročna, da se dokaže politička volja, povuče niz pravih i odvažnih simboličkih gestova poput zajedničkog poklonjenja žrtvama na svim stranama, pred javnost izade sa potpunom saglasnošću i nedvosmislenom osudom svakog oblika govora mržnje, poziva na revanšizam, nepoštovanja ustavnih temelja, ličnih i kolektivnih vrijednosti i slično, zatim da se podstiču zajedničke proslave državnih, entitetskih i vjerskih praznika, kulturni i sportski susreti, ističu univerzalni principi i vrijednosti, pri čemu posebnu ulogu imaju masovni mediji. Javna uprava ne smije ostati odnarođeno područje, plijen partijskih i klanovskih dogovora. Državna služba treba u potpunosti da se stavi u funkciju općih interesa, sprovede njena bespoštedna deklijentelizacija, a uz približavanje gradana između sebe neophodno

je promovisati i (političko) prijateljstvo građana sa državom¹⁰, osmisliti i osigurati prepoznatljiv i dugoročan strateški plan. Prvi je zadatak za političke elite, drugi za univerzitete, akademije, kulturno-umjetnička društva, samostalne intelektualce, udruženja knjževnika i novinara, sindikalne i boračke organizacije, nevladin sektor, a posebno mlade naraštaje. Kompetencija, odgovornost i inventivnost moraju zauzeti mjesto kojim posljednje dvije decenije vladaju diletantizam, javašluk i demagogija.

10 Ovaj pojam uveo je njemački politikolog i filozof Dolf Sternberger 1963. godine u svečanom govoru povodom stogodišnjice SPD-a naslovljenom „Prijateljstvo građana sa državom“. Ideju prijateljstva građana razvijali su još Aristotel i Kant, naglašavajući značaj uzajamnosti, solidarnosti, jedinstva, dobronamjernosti itd., a navedeni pojam kojeg koristi Sternberger potiče od Šilera. O prijateljstvu građana piše i profesor političkih nauka Univerziteta u Minhenu Hening Ottman (vidjeti: Ottman, H. , „Prijateljstvo građana“ u Politička misao br. 3, 2010, str. 80-90).



REORGANIZACIJA MOGUĆEG

Prof. dr. Goran Marković

Bosna i Hercegovina 20 godina poslije Dejtonskog mirovnog sporazuma: Mapiranje problema, rješavanje mapa

Političko-teritorijalna reorganizacija BiH je nužna. Njome treba izvršiti racionalizaciju postojeće političko-teritorijalne organizacije, ali ovaj esej pokazuje kako to neće biti moguće učiniti ukoliko se u potpunosti napusti etnički kriterijum, pošto je društvo snažno podijeljeno upravo po tom kriterijumu. Prof. dr. Goran Marković, vanredni profesor ustavnog prava, smatra kako se etničke podjele u društvu neće prevazići forsiranjem reorganizacije države, nego naprotiv razvijanjem neposredne demokratije, uvođenjem oblika ekonomske demokratije, i snaženje principa konstitutivnosti naroda na subdržavnim nivoima. On smatra kako nema ustavnog osnova za treći entitet i regionalizaciju BiH taman koliko u ovom trenutku nema ni političkog konsenzusa o takvoj vrsti teritorijalne reorganizacije BiH. Prof. dr. Marković smatra kako legitimni zahtjevi hrvatskog naroda mogu biti ostvareni i bez trećeg entiteta, te da regionalizacija po principu regija kao političko-ekonomske cjeline podrazumijeva promjenu ustavnog koncepta sa federalnog na unitarni, za što, po njegovom mišljenju, trenutno nema političkog konsenzusa. Izlaz iz začaranog kruga zakovanih stavova (Srbi su za dvoentitetsko, Hrvati za troentitetsko, a Bošnjaci za regionalizaciju), Marković vidi u tome da se ne dira postojeća dvoentitetska organizacija, te da se umjesto toga političko-teritorijalna racionalizacija BiH otpočne upravo u Federaciji, značajnim smanjenjem broja kantona. Dobra strana je u tome što rješenje problema zavisi od mogućnosti postizanja konsenzusa dvije, a ne tri nacionalne političke elite. Prednost ovog rješenja je i u tome što Ustav Federacije Bosne i Hercegovine ne uređuje detaljno političko-teritorijalnu organizaciju. U njemu čak nije ni preciziran broj kantona, nego je to uređeno posebnim zakonom. Mana je u tome što smanjenje broja kantona ne može biti riješeno samo izmjenom zakona, nego je potrebna redistribucija ovlasti Federacije i kantona, a to je već nešto ozbljnjija promjena Ustava Federacije BiH.

Različita promišljanja o promjeni...

Političko-teritorijalna organizacija Bosne i Hercegovine uređena je čl. I 3 njenog ustava, u kome piše: „Bosna i Hercegovina sastojiće se od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske.“ Pošto Ustav Bosne i Hercegovine izričito ne zabranjuje mogućnost osnivanja drugih političko-teritorijalnih jedinica, načelno nije nemoguće zamisliti i drugačiju političko-teritorijalnu organizaciju Bosne i Hercegovine. U političkom životu, često se spominje osnivanje trećeg, „hrvatskog“ entiteta. Ustav ne zabranjuje vršenje izmjena u ovom ili nekom drugom smislu. Političke elite često vode rasprave o (ne)opravdanosti promjene političko-teritorijalne organizacije Bosne i Hercegovine. Pritom, rasprave se ne vode o tome da li Ustav dopušta promjenu političko-teritorijalne organizacije, već o tri pitanja: da li je promjena političko-teritorijalne organizacije opravdana, ako je opravdana, na koji način treba da bude izvršena, kakva treba da bude sadržina izvršenih promjena. Političke elite, u zavisnosti od toga koji konstitutivni narod predstavljaju, zauzele su tri različita stava o ovom pitanju. Po jednom mišljenju, treba očuvati ustavni status quo, odnosno dvoentitetsku političko-teritorijalnu organizaciju. Po drugom mišljenju, državu treba podijeliti na tri entiteta. Po trećem mišljenju, umjesto entiteta, država treba da bude podijeljena na određen broj regija. Mišljenje o tome da li je potrebna promjena političko-teritorijalne organizacije Bosne i Hercegovine iznijeću na kraju ovog rada, nakon što analiziram sva pitanja na koja treba prethodno odgovoriti.

...i način promjene teritorijalne organizacije BiH

Da bi bila promijenjena političko-teritorijalna organizacija Bosne i Hercegovine, bilo bi potrebno promijeniti Ustav Bosne i Hercegovine ili, čak, donijeti novi ustav. Sve bi zavisilo od toga kakvi bi bili obim i sadržaj promjena. Članom X Ustava propisan je postupak ustawne revizije. Odluku o promjeni Ustava donosi Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine. Primjenjuje se institut entitetskog glasanja, a moguće je, ako bude spora o ugroženosti vitalnih nacionalnih interesa, i institut zaštite vitalnih nacionalnih interesa. Iako to Ustav ne zahtijeva izričito, za ovako važnu odluku praktično je potreban konsenzus nacionalnih političkih elita.

Drugi način promjene podrazumijevao bi održavanje nove mirovne konferencije, koju zagovaraju bošnjačka i hrvatska politička elita. Međutim, ovakav ishod sigurno nije moguć, jer nema saglasnosti međunarodnih činilaca da takva konferencija bude održana. Čak i kad bi bila održana, ona bi značila nametanje novog ustava, drugog po redu oktroisanog ustava, što ne bi naišlo na povoljan odjek ni u regionu. Ovo rješenje, koje je čisto političko, značilo bi potpuno napuštanje ustavnopravnog sistema Bosne i Hercegovine, pa, shodno tome, i prekid ustavnopravnog kontinuiteta. Ono ne bi bilo izraz kompromisa i konsenzusa nacionalnih političkih elita, pa se ne bi moglo smatrati pravednim i, u krajnjoj liniji, održivim.

Promjena Ustava Bosne i Hercegovine ne bi mogla biti okončana promjenom čl. I 3. Uspostavljanje novih političko-teritorijalnih jedinica nužno bi značilo ustavno utvrđivanje njihovih prava i dužnosti. Ukoliko bi promjena političko-teritorijalne organizacije značila samo osnivanje trećeg entiteta, na čemu insistira hrvatska politička elita, ustavne promjene ne bi nužno bile radikalne. One bi morale obuhvati učešće trećeg entiteta u vršenju vlasti na državnom nivou, ali bi to učešće bilo zasnovano na istim principima na kojima dva entiteta sada učestvuju u vršenju vlasti u institucijama Bosne i Hercegovine.

Osnivanje trećeg entiteta zahtjevalo bi rješavanje teškog pitanja teritorijalnog razgraničenja entiteta. Nije jasno da li hrvatska politička elita prihvata rješenje po kome bi se treći entitet sastojao samo od kantona ili dijelova kantona sadašnje Federacije, ili bi u njegov sastav ulazile i pojedine općine sa teritorije Republike Srpske. Čak i ako bi treći entitet bio osnovan tako što bi Federacija bila podijeljena na dva entiteta, pitanje teritorijalnog razgraničenja bi bilo teško riješiti. Jer, pored kantona sa jasnom bošnjačkom i hrvatskom većinom, postoje i kantoni u kojima Bošnjaci i Hrvati učestvuju u značajnom procentu u strukturi stanovništva. Bilo bi teško postići kompromis o teritorijalnom razgraničenju u tim kantonima.

Ukoliko bi promjena političko-teritorijalne organizacije značila regionalizaciju Bosne i Hercegovine, bilo bi nužno donošenje novog ustava, jer bi u tom slučaju federalno uređenje bilo zamijenjeno unutarnim. Tada bi cjelokupna državna organizacija bila zasnovana na potpuno drugačijim principima, a i državni organi bi imali drugačiju strukturu, sastav, način izbora i odlučivanja, budući da bi regioni imali

drugačiju pravnu prirodu (prije svega, manji stepen autonomije) od sadašnjih entiteta. Da bi bio donesen novi ustav, bila bi potrebna saglasnost nacionalnih političkih elita. Nju nije moguće postići, jer je dobro poznato da nacionalne političke elite imaju suprotne stavove o političko-teritorijalnoj organizaciji države. Štaviše, za regionalizaciju se zalaže samo jedna, bošnjačka, politička elita, a protive joj se druge dvije.

Dvoentitetski status quo

Glavni argument protiv ovakve političko-teritorijalne organizacije je u tome da je ona izraz rata, pa da, shodno tome, nije legitimna. Drugi argument je da ona predstavlja izraz nacionalnih podjela i dominacije pojedinih nacija na pojedinim dijelovima državne teritorije. Da bi konstitutivni narodi bili ravnopravni i da bi država bila građanska, potrebno je prevazići dvoentitetsku organizaciju. Kad se postavi pitanje legitimite, treba poći od toga ko smatra neko političko i ustavno rješenje legitimnim. Sa stanovišta ne samo bošnjačke i hrvatske političke elite, već i njihovih naroda, dvoentitetska organizacija nije legitimna. Međutim, ona je legitimna sa stanovišta srpskog naroda i njegove političke elite. Pošto je bosanskohercegovačko društvo podijeljeno, pitanje legitimite ne može biti posmatrano samo sa stanovišta političkog mišljenja većine građana kao skupa apstraktnih individua, već i sa stanovišta konstitutivnih naroda kao kolektivnih političkih subjekata. Kako društvo nije samo skup građana nego i zajednica konstitutivnih naroda, u fundamentalnim političkim i ustavnim pitanjima nužan je konsenzus konstitutivnih naroda. Kako tog konsenzusa nema, pitanje legitimite dvoentitetskog uređenja Bosne i Hercegovine ostaje neriješeno. U ustavnopravnom smislu, to znači zadržavanje statusa quo.

Drugi argument tiče se dominacije pojedinih naroda. Dominacija konstitutivnih naroda u entitetima suprotna je principu konstitutivnosti naroda, koji, nakon odluke Ustavnog suda Bosne i

Hercegovine,¹ prepostavlja učešće tri naroda u organima vlasti ne samo na nivou države, nego i na subdržavnim nivoima. Ako ustavi dopuštaju djelotvorno učešće predstavnika tri naroda u vlasti entiteta, pitanje dvoentitetskog uređenja Bosne i Hercegovine ne dolazi u prvi plan. Jer, primjenom principa konstitutivnosti naroda, entiteti su postali multietničke federalne jedinice, što se vidi i iz njihovih ustavnih određenja.²

Prvi i osnovni razlog koji govori u prilog dvoentitetske organizacije države je njeno ustavno utemeljenje. Da bi ona bila promijenjena, potrebna je promjena Ustava ili donošenje novog ustava, što nije moguće. S druge strane, dvoentitetsku organizaciju države treba posmatrati u drugom svjetlu nakon donošenja pomenute odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Dok se prije donošenja ove odluke zaista moglo govoriti o dominaciji jednog ili dva naroda u entitetima, nakon donošenja te odluke ta dominacija je oslabila u onoj mjeri u kojoj je moguće koristiti institut zaštite vitalnih nacionalnih interesa. To još uvijek ne znači odsustvo svake dominacije, imajući u vidu izrazitu brojčanu nesrazmjeru pojedinih naroda u entitetima. Drugo, čak i kad bi bila postignuta saglasnost predstavnika tri naroda o tome da dvoentitetsku organizaciju treba napustiti (što nije moguće), nema saglasnosti o tome čime bi je trebalo zamijeniti. Nije moguće (a ni ozbiljno) mijenjati postojeću političko-teritorijalnu organizaciju, bez prethodno postignutog dogovora o tome čime je treba zamijeniti.

1 Vid. Odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu U 5/98.

2 Amandmani LXVI i LXVII na Ustav Republike Srpske; amandmani XXVII i XXVIII na Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Treće, napuštanje postojeće političko-teritorijalne organizacije bi bilo nelegitimno sa stanovišta interesa jednog (srpskog) konstitutivnog naroda. Istina, moglo bi se tvrditi da političko-teritorijalna organizacija Bosne i Hercegovine mora da se posmatra sa stanovišta interesa svih konstitutivnih naroda. Načelno, to je tačno. Postavlja se pitanje šta ako su interesi tri naroda ne samo različiti, nego i suprotni po ovom pitanju. Tada nikako nije moguće riješiti problem legitimite postojeće ili neke druge političko-teritorijalne organizacije. Problem ostaje neriješen do dalnjeg.

Treći entitet ne rješava problem

 vo rješenje zagovara hrvatska politička elita. Ona polazi od shvatanja da Bošnjaci i Srbi imaju „svoje“ entitete, zbog čega i Hrvati treba da dobiju svoj entitet. Time bi, po njegovom mišljenju, Hrvati konačno dobili potpuno ravnopravan status. Pitanje ravnopravnosti na taj način vezuje se za političko-teritorijalnu organizaciju države, po principu „tri naroda - tri entiteta“.

U deklaraciji „Bosna i Hercegovina naša domovina“, koju je usvojio Hrvatski narodni sabor (HNS), na svom 6. zasjedanju,³ održanom 28. februara 2015. godine, ističe se da država Bosna i Hercegovina nije ispunila težnje hrvatskog naroda, a među najvažnijim razlozima za to, navode se: ozakonjenje, dejtonsko uređenje, nepravde nanesene ratom i progonom stanovništva, neracionalna teritorijalna organizacija, negiranje prava hrvatskom narodu da ga predstavljaju njegovi legitimni predstavnici, nemogućnost razvoja narodnog i kulturnog identiteta hrvatskog naroda.

Kako se može vidjeti, za otklanjanje najvećeg dijela ovih prigovora nije potrebna teritorijalna reorganizacija države. Potrebno je da budu usvojeni amandmani na Ustav Bosne i Hercegovine, kojima bi se normirala drugačija organizacija pojedinih institucija, ili da se izmijene odgovarajući zakoni. Učesnici Sabora to i priznaju, navodeći

³ Deklaracija 6. zasjedanja HNS-a, <http://hnsbih.org/deklaracija-6-zasjedanja-hns-a, 27.6.2015.>

ustavna i zakonska rješenja koja treba da budu izmijenjena u okviru postojećeg ustavnopravnog sistema.

Međutim, oni istovremeno ističu da je potrebno izvršiti teritorijalnu reorganizaciju, kojom treba postići nekoliko ciljeva: 1) racionalnu teritorijalnu organizaciju, 2) stvaranje simetrične federacije, 3) jednak uvažavanje konstitutivnih naroda, dosljednom operacionizacijom načela konstitutivnosti naroda iz Preamble Ustava Bosne i Hercegovine.

Za postizanje većine ovih ciljeva nije nužna teritorijalna reorganizacija države, ali je neophodno vršiti izmjene Ustava. Jednako uvažavanje konstitutivnih naroda može se postići tako što bi bile izmijenjene neke ustavne norme, prije svega one koje se tiču načina izbora članova Predsjedništva i postupka zaštite vitalnih nacionalnih interesa. Racionalnija teritorijalna organizacija može biti ostvarena i radikalnim smanjivanjem broja kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine. Simetrična federacija može biti obezbijedena drugaćim normiranjem principa konstitutivnosti naroda u entitetima. Tačno je da način ostvarivanja principa konstitutivnosti naroda u entitetima nije identičan načinu njegovog ostvarivanja koji je predviđen Ustavom Bosne i Hercegovine. Ustavi entiteta bi mogli da normiraju i punije ostvarivanje ovog principa, kako bi entiteti u punoj mjeri imali karakter multietničkih federalnih jedinica. Ako bi se to dogodilo, simetričnost bosanskohercegovačkog federalizma bi bila ostvarena skoro potpuno, jer bi prava konstitutivnih naroda u oba entiteta bila identična ili vrlo slična onim pravima koja oni imaju na nivou države. Kad govorimo o njihovim pravima u ovom kontekstu, mislimo na

načine na koje oni učestvuju u formiranju i vršenju državne vlasti, odnosno na institucionalna rješenja.

Hrvatski narodni sabor smatra da uspostavljanje simetrične federalne države treba da bude ostvareno na novoj međunarodnoj konferenciji, na kojoj bi Bosna i Hercegovina dobila novi ustav. Ovaj prijedlog je istaknut zato što je Saboru jasno da nije moguće postići konsenzus u institucijama Bosne i Hercegovine o donošenju novog ustava. Ostaje, međutim, nejasno kako bi taj konsenzus mogao biti postignut na novoj međunarodnoj konferenciji ako nije moguć u institucijama Bosne i Hercegovine. Na ovo pitanje nema odgovora, kao i na pitanje da li bi učesnicima Sabora bilo prihvatljivo da na novoj međunarodnoj konferenciji novi ustav bude donesen bez saglasnosti političkih predstavnika jednog ili dva konstitutivna naroda.

O hrvatskom entitetu može se govoriti samo uslovno, imajući u vidu da bi se u njemu morao ostvarivati princip konstitutivnosti naroda, odnosno da bi i on morao biti definisan kao multietnička federalna jedinica. Stoga, iako su entiteti u ustavnopravnom smislu multietničke federalne jedinice, nije slučajno što hrvatska politička elita zagovara uspostavljanje trećeg entiteta, u kome bi Hrvati činili većinu stanovništva. Iako bi i u ovom entitetu svi narodi bili konstitutivni, pa on formalnopravno ne bi bio hrvatski entitet, u suštini bi to ipak bio, pošto bi hrvatska politička elita dominirala u institucijama i procesima odlučivanja. To bi bilo moguće iz dva razloga. Prvi razlog je nacionalna struktura stanovništva, u kojoj bi dominirali Hrvati. Drugi razlog je nedovršenost mehanizama zaštite vitalnih nacionalnih interesa u entitetima.

Budući da postoje dijelovi teritorije Bosne i Hercegovine u kojima Hrvati čine većinu, hrvatska politička elita smatra da je potrebno uspostaviti „hrvatski entitet“. U tom entitetu, Hrvati bi samostalno odlučivali o pitanjima koja su, po Ustavu Bosne i Hercegovine, u nadležnosti entiteta. Drugim riječima, Hrvati bi dobili isto pravo koje imaju Srbi, a faktički i Bošnjaci, pošto hrvatska politička elita smatra da Hrvati nisu ravnopravni u Federaciji Bosne i Hercegovine. Osim toga, građani ovog entiteta bi birali svoje predstavnike u institucije Bosne i Hercegovine, što bi im garantovalo ravnopravan status, što sada nije slučaj, posebno zbog problema koji su se u dva navrata javljali sa izborom hrvatskog člana Predsjedništva.

Na ovaj način, hrvatsko nacionalno pitanje u Bosni i Hercegovini u suštini se svodi na teritorijalno pitanje. Hrvatska politička elita smatra da će ono biti riješeno, ako, i kad bude stvoren entitet u kome će Hrvati činiti većinu i moći da samostalno odlučuju o pitanjima koja se nalaze u nadležnosti tog (i drugih) entiteta.

Ovaj argument, međutim, ne možemo smatrati opravdanim. Osnivanje trećeg entiteta po sebi ne znači rješavanje hrvatskog pitanja u Bosni i Hercegovini, zato što je važno i kakva prava Hrvati imaju u institucijama Bosne i Hercegovine. Ako se sastav i način odlučivanja institucija Bosne i Hercegovine ne promijene, i dalje će postojati problemi u donošenju odluka, u smislu da se može dogoditi da većina hrvatskih predstavnika u različitim institucijama bude protiv neke odluke, a da ona ipak bude donesena. Drugim riječima, potrebno je da budu izvršene izmjene u načinu donošenja odluka u pojedinim državnim institucijama.

Insistiranje na osnivanju trećeg entiteta uslovljeno je težnjom da se zaokruži teritorija unutar koje će organi vlasti entiteta vršiti nadležnosti koje su entitetu date Ustavom Bosne i Hercegovine. Pošto je konsocijativna demokratija na nivou entiteta nedovršena, to znači da će vršenje ovih nadležnosti najvećim dijelom biti pod kontrolom jedne političke elite. Druge dvije političke elite moći će da koriste mehanizme zaštite vitalnih nacionalnih interesa, ali nije izvjesno (jer to zavisi od konkretnog odnosa političkih snaga) u kojoj mjeri će uspjeti u tome. Suština ideje trećeg entiteta je u tome da tri nacionalne političke elite teritorijalizuju svoju političku i društvenu moć, a da im institucije Bosne i Hercegovine posluže kao neka vrsta diplomatske konferencije za pregovaranje i postizanje kompromisa.

Ono što sprečava ovakav ishod je Ustav Bosne i Hercegovine. Formalnopravno, on pripada kategoriji čvrstih ustava, koji se mijenjaju po postupku složenjem od zakonodavnog. Konkretno, za promjenu Ustava, potrebna je dvotrećinska većina prisutnih i glasalih poslanika u Predstavničkom domu, kao i saglasnost Doma naroda, koju on daje po običnom, zakonodavnom postupku. Osim toga, prilikom izmjene Ustava ili usvajanja novog ustava, moglo bi biti postavljeno pitanje zaštite vitalnog nacionalnog interesa. To znači da, u praksi, za promjenu Ustava postoji potreba za postizanjem konsenzusa nacionalnih političkih elita.

Drugi nedostatak ovog rješenja u tome je što ono ne rješava važan problem, a to je nepotpunost mehanizama ostvarivanja pune ravноправnosti konstitutivnih naroda. Hrvatska politička elita tvrdi da nije potpuno ravноправna ni u Federaciji ni na nivou države. Osnivanje

trećeg entiteta ne rješava te probleme. Štaviše, ono dovodi do toga da će ta politička elita, budući da predstavlja najbrojniji konstitutivni narod, dominirati u novom entitetu. Drugim riječima, postojeći mehanizmi dominacije ili nepotpune ravnopravnosti opstaju, samo svaka politička elita dobija teritoriju kojom dominira.

Treći problem koji se javlja je teritorijalno razgraničenje. Nije lako odrediti koje općine u Federaciji bi ušle u novi entitet. Posebno osjetljivo bilo bi određivanje slobodne Mostara. Težak problem su dva kantona u kojima i Bošnjaci i Hrvati imaju relevantno učešće u nacionalnoj strukturi stanovništva. U podijeljenom društvu, u kojem obje političke elite polažu pravo na „istorijske“ ili „nacionalne“ teritorije, ili se pak protive nacionalnoj podjeli teritorija, pitanje razgraničenja entiteta može se smatrati prvorazrednim političkim problemom.

Regionalizacija Bosne i Hercegovine?

Regionalizacija,⁴ koju zagovara bošnjačka politička elita, podrazumijeva dvije osnovne promjene: oblika državnog uređenja i političko-teritorijalne organizacije. Da bi regionalizacija bila izvršena, bilo bi potrebno da država više ne bude uređena federalno nego unitarno,⁵ a da oba entiteta budu zamjenjena multietničkim regijama. Za ovakvu reorganizaciju, bilo bi nužno donijeti novi ustav, jer ona podrazumijeva radikalno drugačije ustavno uređenje. Osnovni problem koji prati ovo rješenje isti je kao i problem koji se javlja

-
- 4 „Regionalizaciju, pak, možemo odrediti kao proces stvaranja jednog novog nivoa u vertikalnoj organizaciji vlasti, s tim što ovaj novi nivo može biti inkorporisan u sistem lokalne samouprave. To je slučaj sa Hrvatskom, Češkom, Poljskom ili može uživati položaj koji je na graničnoj liniji sa položajem federalnih jedinica, što je slučaj u Španiji.“ – Bojan Bojanić, „Regionalizacija i regionalna država Ustavnopravni aspekti“, Pravni fakultet Univerziteta u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici, Kosovska Mitrovica 2013, 94.
- 5 O tome kakva je pravna priroda regionalne države, postoje različita shvatanja. Tako, neki autori ističu kako je regionalna država *tertium genus*, oblik države između unitarne i federalne države, pa je klasičnu podjelu oblika državnog uređenja na unitarni i federalni potrebno modifikovati, priznajući regionalnu državu kao treće, specifično rješenje. – Miodrag Jovičić, „L’État régional“, Centre de promotion d’études juridiques Belgrade – Institut du fédéralisme Fribourg, Belgrade 2003, 10. Isto: Marijana Pajvančić, „Ustavno pravo“, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Novi Sad 2014, 303. Drugi autori, pak, i dalje priznaju samo podjelu oblika državnog uređenja na unitarnu i federalnu državu, smatrajući regionalnu državu oblikom teritorijalne decentralizacije koji se naziva teritorijalna autonomija. – Ratko Marković, „Ustavno pravo“, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2014, 361, 435–444.

kod prijedloga o troentitetskom uređenju: odsustvo konsenzusa o opravdanosti ovakve političko-teritorijalne organizacije i nemogućnost donošenja novog ustava. Čak, problem je i veći, pošto bi troentitetsku organizaciju podržale dvije nacionalne političke elite, dok se za regionalizaciju zalaže samo jedna.

Zagovornici ideje regionalizacije smatraju da je njena osnovna prednost u tome što podrazumijeva podjelu države na četiri, pet ili sedam multietničkih regija. Prilikom određivanja područja regija ne treba voditi računa o etničkom kriterijumu već o drugim kriterijumima, kao što su prirodno-geografski, ekonomski i saobraćajni. Na taj način, umanjuje se značaj etničkih podjela i posljedica rata. Smatra se da je sadašnja političko-teritorijalna podjela vještačka, jer kao posljedica rata ne vodi računa o ispunjenosti drugih mjerila.⁶ Istočje se i da Bosna i Hercegovina nema iskustvo sa federalizacijom, ali ima viševijekovno iskustvo sa regionalizacijom.⁷ Posebno važno je to što se regionalizacijom eliminiše etnički kriterijum pri određivanju političko-teritorijalne organizacije, koji se smatra opasnim za postojanje države i posljedicom rata.

-
- 6 „Ustavni model političko-teritorijalnog ustrojstva nije u skladu sa regionalno-geografskom strukturom BiH. Linije razgraničenja su rezultat političkog kompromisa za zaustavljanje rata. One su pravno osigurale disoluciju bosanskohercegovačkih fizičkih sistema, geocjelina, geokompleksa, samoodrživih nodalno-funkcionalnih regija, subregija i krajeva i transformirali ih u neodržive i skupe funkcionalne cjeline.” – Edin Šarčević, „Projekcija Ustava BiH”, Centar za javno pravo, Sarajevo 2012, 6.
- 7 Elmir Sadiković, „Federalizacija: rješenje za Bosnu i Hercegovinu ili korak ka njenoj dezintegraciji?”, Tačno.net, <http://tacno.net/novosti/doc-dr-elmir-sadikovic-federalizacija-rjesenje-za-bosnu-i-hercegovinu-ili-korak-ka-njenoj-dezintegraciji/>, 24.6.2015.

Ove argumente vrijedi analizirati. Kad su u pitanju iskustva sa federalizacijom i regionalizacijom, treba istaći da Bosna i Hercegovina nema ni jedna ni druga. Kao što do 1995. godine nikad nije bila federalno uređena država, tako nije bila ni regionalna država. Ponekad se regionalizacija određuje vrlo široko, pa se pod njom misli na skoro sve oblike političko-teritorijalne organizacije ovih prostora od X vijeka. Takvi argumenti su neozbiljni. Prvo, kao moderna država, Bosna i Hercegovina postoji od 1995. godine. Srednjevjekovna bosanska država ne može biti uzeta kao uzor, jer ona nije bila moderna već feudalna država. Kasnije, dolaskom Turaka i Austrougara, Bosna i Hercegovina postaje upravno područje, organizovano, sve do kraja XIX vijeka, u okviru premoderne države. Nakon toga, Bosna i Hercegovina se nalazi u sastavu Jugoslavije, a tek od 1943. godine postaje posebna državnopravna cjelina.

Kad se govori o regionalizaciji, misli se na uređenje Bosne i Hercegovine kao regionalne države. Regionalizacija podrazumijeva da je država podijeljena na političko-teritorijalne jedinice čije nadležnosti su utvrđene državnim ustavom, i koje imaju svoje zakonodavne i izvršne organe vlasti (u nekim regionalnim državama, poput Španije, regije vrše i sudsku vlast). Ovdje nije riječ o regijama kao ekonomskim već političko-teritorijalnim jedinicama. Regionalizacija ima jasno značenje podjele vlasti između državne vlasti i regija od kojih se sastoji.

Prilikom analize ideje regionalizacije, treba voditi računa i o istorijskim i političkim prilikama, te o prirodi društva. U teoriji ustavnog prava detaljno su analizirani razlozi nastanka federalnih država.⁸

8 Ratko Marković, 373–377.

Istorijski i etnički razlozi nalaze se među osnovnim. Istorische okolnosti u kojima je federalna država nastala vrlo su važne za određivanje njenog oblika državnog uređenja. U Bosni i Hercegovini, razlozi koji su doveli do toga da u Dejtonu bude donesen ustav kakav imamo dobro su poznati. Treba primijetiti da oni i dalje stoje. S druge strane, multietnička priroda društva po sebi nije dovoljan razlog da država bude federalna. Međutim, ako multietničnosti dodamo činjenicu da je društvo duboko podijeljeno, i to upravo (mada ne isključivo) po etničkom osnovu, jasno je zašto regionalizacija nije moguća. Ona bi bila suprotna prirodi društva i dominantnih društvenih sukoba. Neki autori smatraju da regionalizacija Bosne i Hercegovine odgovara teritorijalno-administrativno-političkoj tradiciji zemlje.⁹ Međutim, čak i ako ostavimo po strani pitanje da li je i u kolikoj mjeri ta tradicija ikad uspostavljena (imajući u vidu da je regionalizacija u socijalističkoj Bosni i Hercegovini, na primjer, imala drugačiju prirodu od današnjeg koncepta regionalizacije koji zastupaju pojedini autori i političke elite), ostaje činjenica da su ratna i poslijeratna dešavanja u najmanju ruku dovela u pitanje mogućnost oslanjanja na tu tradiciju.

Bosanskohercegovačko društvo je postalo nacionalno podijeljeno 1990. godine, da bi nakon rata dobilo sva obilježja segmentiranog društva u smislu u kome o takvim društvima piše Arend Lijphart (Arend Lijphart).¹⁰ Političko-teritorijalna organizacija države mora biti

9 Vid. Elmir Sadiković, „Regionalizacija Bosne i Hercegovine kao pretpostavka integracije u Evropsku uniju“, „Godišnjak Fakulteta političkih nauka“, Sarajevo 2006, 152.

10 Vid. Arend Lijphart, „Modeli demokratije“, Službeni list – CID, Beograd – Podgorica 2003; Arend Lijphart, „Demokracija u globalnim društvima“,

usklađena sa prirodom društva. Pritom, ona mora biti usklađena sa tom činjenicom ne zato što to neko želi, već prosto zato što drugačije ne bi mogla funkcionisati, bez stalnih i dubokih političkih kriza.

Dvije nacionalne političke elite žele da imaju političko-teritorijalne jedinice koje će prvenstveno biti oblikovane prema etničkom mjerilu. Jedna (srpska) politička elita je to već ostvarila i želi da to ostvarenje sačuva. Druga (hrvatska) politička elita želi da dođe do istog cilja. U takvoj situaciji, nije moguće očekivati da ustavno uređenje bude radikalno izmijenjeno na način koji će značiti zadovoljenje ciljeva samo treće (bošnjačke) političke elite.

Poseban problem ovog rješenja, čak i kad bi bilo ostvarivo, bila bi konstitucionalizacija načela konstitutivnosti naroda. Pošto je društvo višenacionalno i podijeljeno, konstitutivni narodi bi težili ostvarenju svoje ravnopravnosti u državnim i regionalnim institucijama. Međutim, zagovornici regionalizacije države nemaju jedinstven stav o tome da li bi i na koji način trebalo garantovati konstitutivnost naroda. To se najbolje vidi iz analize programskih dokumenata političkih stranaka koje zagovaraju regionalizaciju, a to su Socijaldemokratska partija (SDP), Stranka demokratske akcije (SDA) i Stranka za Bosnu i Hercegovinu (SBiH).¹¹ Dok SDP smatra da političke institucije treba da

Globus – Školska knjiga, Zagreb 1992; Arend Lijphart, „Consensus and Consociational Democracy, Cultural, Structural, Functional, and Rational-Choice Explanations“, „Scandinavian Political Studies“, Vol. 21, 2/1998; Arend Lijphart, „Constitutional Design for Divided Societies“, „Journal of Democracy“, Vol. 15, 2/2004.

11 Stavove nacionalnih političkih stranaka o ovom pitanju detaljno smo analizirali

budu organizovane tako da konstitutivni narodi ne samo da treba da budu predstavljeni, nego i da mogu zaštititi svoje vitalne interese,¹² dotle SBiH zagovara uspostavljanje „čistog“ političkog režima liberalne ili većinske demokratije, u kome bi građani, a ne i konstitutivni narodi, bili politički subjekti.¹³ Ako se čak ni „regionalisti“ ne slazu o tome kako obezbijediti ravnopravnost konstitutivnih naroda, smanjuje se broj onih koji bi u Parlamentarnoj skupštini glasali za „regionalistički“ ustav.

Drugo pitanje koje je povezano sa idejom regionalizacije je podjeila nadležnosti između države i regiona. Iako su odstupanja u praksi moguća, u teoriji vrijedi pravilo da federalne jedinice u federalnoj državi imaju veće nadležnosti od regiona u regionalnoj državi. Pošto federalne jedinice vrše sve funkcije državne vlasti i imaju svoje pravne poretke, u čijem uređivanju su samostalne, pod pretpostavkom saopštosti sa federalnim pravom, logično je da ovakve, kvazidržavne,

u: Goran Marković, Bosanskohercegovački federalizam, Službeni glasnik – University Press, Beograd – Sarajevo 2012, 389–406.

- 12 Ova stranka smatra da Parlament Bosne i Hercegovine treba da bude dvodom, a da se zaštita vitalnih interesa ostvaruje u Domu regija. Vitalni interesi bili bi definisani slično kao što su sada definisani ustavima entiteta. – „Prijedlog Ustava Republike Bosne i Hercegovine“, čl. 40, 45, 48, http://www.ustavnareforma.ba/files/articles/20101015/187/bs.%20SDP_%20BiH_Ustav_RBiH,%2001.%2003.%202009..pdf, 25.6.2015.
- 13 Ova stranka je u dokumentu „Nacrt ustava Bosne i Hercegovine“ formulisala ideju da Parlament treba da bude sastavljen od Predstavničkog doma i Senata, koji bi bio predstavništvo regija. One bi slale jednak broj predstavnika u Senat, ali „Nacrtom“ nisu propisana pravila za paritetnu ili proporcionalnu predstavljenost konstitutivnih naroda, niti postupak zaštite vitalnih nacionalnih interesa.

političko-teritorijalne jedinice imaju veći stepen samostalnosti od regija u regionalnoj državi, koja je samo modifikovani oblik unitarne države.

Uprkos prenosu nadležnosti, koji je doveo do znatnog povećanja nadležnosti Bosne i Hercegovine, entiteti i dalje imaju značajne nadležnosti. Teritorijalna reorganizacija u smislu osnivanja regija nužno bi značila povećanje nadležnosti centralne vlasti. Zagovornici regionalizacije to i ističu.¹⁴ Imajući u vidu da nema saglasnosti o prenosu nadležnosti u federalnoj Bosni i Hercegovini, koji bi po obimu i sadržaju bio znatno manji od onoga što predlažu zagovornici regionalizacije, ne može se očekivati da bude postignut konsenzus o značajnjem prenosu nadležnosti na državu. Regionalizacija Bosne i Hercegovine nužno bi značila centralizaciju državne vlasti, mada to još uvijek ne znači, i ne može značiti, da bi država bila centralistički uređena.

14 „Nužno je proširiti ustavne nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, kako bi se time omogućilo jedinstvo ekonomskog, pravnog i političkog sistema, kao što su carinski sistem, radni odnosi i socijalno osiguranje, radno pravo i penziji sistem, odbrana i sigurnost, školstvo, kultura, finansijski i bankarski sistem i dr. Jer, utvrđujući vrlo sužene nadležnosti države Bosne i Hercegovine kao isključive nadležnosti i ostavljajući vrlo široku nadležnost entitetima, Ustav BiH je ovakvim rješenjem kumovao jačanju državnosti entiteta na račun Bosne i Hercegovine. Ukipanje entiteta i kantona neminovno će dovesti i do bitnih promjena nadležnosti organa Bosne i Hercegovine.“ – „Program SDPBiH“, http://sdp.ba/datoteke/uploads/dokumenti/PROGRAM_SDP_BiH.pdf, 25.6.2015. U dokumentu Prijedlog Ustava Republike Bosne i Hercegovine, koji je usvojila Socijaldemokratska partija BiH, u čl. 36 i 37 nabrojane su isključive nadležnosti Republike i regionalnih zajednica. Nadležnosti Republike zнатно су veće od nadležnosti koje institucije Bosne i Hercegovine imaju po Ustavu Bosne i Hercegovine. Slično rješenje predlaže radna grupa Forum-a građana Tuzle, vid. „Nacrt Ustava RBiH“, čl.89 i 92. 92http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Forum%20gradjana%20Tuzla.pdf, 25.6.2015.

Promjenom vašingtonskog sačuvati dejtonsko uređenje

majući u vidu odsustvo konsenzusa o promjeni Ustava Bosne i Hercegovine, rješenje problema može biti traženo samo u okviru postojećeg ustavnopravnog uređenja. Nije jasno kako bi mogao biti izmijenjen član I 3, koji uređuje dvoentitetsku organizaciju Bosne i Hercegovine, a kamoli ostale ustavne norme, kojima se propisuju sastav, način izbora i način odlučivanja političkih institucija.

Postavlja se pitanje kakvo rješenje bi bilo kompromisno i moguće. Po mom shvatanju, dvoentitetska organizacija Bosne i Hercegovine ne može biti promijenjena, pa o rješenju koje bi bilo zasnovano na njenom napuštanju ne treba ni razgovarati. U okviru dvoentitetske organizacije Bosne i Hercegovine moguće je govoriti o promjeni teritorijalne organizacije Federacije. Ovo rješenje je moguće iz više razloga. Prvo, Ustav Bosne i Hercegovine daje entitetima skoro neograničeno pravo na samoorganizovanje, koje je uslovljeno samo poštovanjem nekih osnovnih principa ustavnopravnog uređenja (kao, na primjer, principa vladavine prava, zaštite ljudskih prava ili slobodnih i demokratskih izbora). Međutim, ti principi ne utječu neposredno na političko-teritorijalnu organizaciju entiteta. Stoga, rješenje treba tražiti u promjeni Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Rješenje koje se zasniva na promjeni tog Ustava ima dobre i loše strane. Dobra strana je u tome što rješenje problema zavisi od mogućnosti postizanja konsenzusa dvije, a ne tri nacionalne političke

elite. Iako ne mora nužno biti tako, načelno je lakše postići sporazum u takvoj situaciji. Prednost ovog rješenja je i u tome što Ustav Federacije Bosne i Hercegovine ne uređuje detaljno političko-teritorijalnu organizaciju. U njemu čak nije ni preciziran broj kantona, nego je to uređeno posebnim zakonom.

To ne znači da političko-teritorijalna organizacija Federacije može biti uređena jednostavnom izmjenom federalnog zakona, kojim bi se smanjio broj kantona. U tome je slaba strana ovog prijedloga. Međutim, takvo rješenje bi dovelo do stvaranja jednostavnijeg i jef-tinijeg državnog aparata, ali bi ustavnopravni položaj kantona ostao isti. Međutim, pošto nadležnosti Federacije nisu male, time ne bi bio dat doprinos rješavanju suštinskog pitanja o kome raspravljamo. Da bi došlo do stvarne promjene, potrebno je ne samo da bude smanjen broj kantona, već i da kantoni dobiju veće nadležnosti, koje će ih približiti položaju sadašnjih entiteta. To znači da bi izmjenama federalnog Ustava znatan dio nadležnosti trebalo prenijeti sa Federacije na kantone. Time bi kantoni dobili veću teritoriju, bili bi ekonomski održiviji, njihovo funkcionisanje bi bilo smislenije, a imali bi i veći stepen autonomije, koji bi se približavao stepenu autonomije entiteta. Prenos nadležnosti bi bio izvršen tako što bi isključive nadležnosti Federacije bile prenesene kantonima u isključivu nadležnosti ili bi bila predviđena zajednička nadležnost Federacije i kantona.

Po mom mišljenju, Federacija bi trebalo da ima dva kantona - jedan sa većinskim bošnjačkim i jedan sa većinskim hrvatskim stanovništvom. Mostar, grad od velikog političkog značaja, u kome živi znatan broj Hrvata i Bošnjaka, trebalo bi da ima položaj distrikta, jer ne bi

bilo moguće odrediti kom kantonu bi pripao. Kako bi kantoni imali veće nadležnosti nego što ih imaju prema važećem Ustavu, po svom ustavnopravnom položaju bi se približili sadašnjim entitetima. Time bi bila stvorena političko-teritorijalna jedinica koja bi po teritorijalnom prostiranju, broju stanovnika, ekonomskoj snazi i nadležnostima bila znatno veća od sadašnjih pojedinačno posmatranih kantona sa hrvatskom većinom, a u njoj bi većinu stanovništva činili Hrvati. To bi bio hrvatski kvazientitet. On, doduše, ne bi slao svoje predstavnike u organe vlasti Bosne i Hercegovine, niti bi imao sve nadležnosti entiteta, ali bi, s druge strane, vršio sve funkcije državne vlasti, imao svoj pravni poredak, institucionalni sistem i finansijsku autonomiju. Imao bi svoje predstavnike u institucijama Federacije, a posredstvom njih bi birao predstavnike u institucije Bosne i Hercegovine.

Razumije se da promjene ne bi mogle da se tiču samo političko-teritorijalne reorganizacije. One bi morale da obuhvate i način izbora i odlučivanja pojedinih institucija Federacije Bosne i Hercegovine. Ovo se odnosi prije svega na instituciju predsjednika Federacije, te sastav i način odlučivanja Vlade. Promjene ovog dijela ustawne materije su neophodne kako bi bila ostvarena puna ravnopravnost konstitutivnih naroda. Bez ovih promjena, političko-teritorijalna reorganizacija ne bi bila dovoljna, zato što ne bi obezbjeđivala sve potrebne mehanizme zaštite interesa konstitutivnih naroda u institucijama Federacije, u čijoj nadležnosti bi ostala izvjesna pitanja.

U ovom radu se ne mogu detaljnije baviti tim pitanjima. Mogu naznačiti samo nekoliko posebno osjetljivih. Prvo pitanje je način izbora predsjednika i potpredsjednika Federacije, koji je ustavnim

amandmanima iz 2002. godine tako definisan da ne obezbjeđuje u svakom trenutku izbor legitimnih predstavnika pojedinih naroda.¹⁵ Drugo pitanje je sastav federalne Vlade, koja bi, kao i Vlada Republike Srpske, mogla biti poslanička. To znači da bi u sastav Vlade ulazili samo poslanici koji su prethodno izabrani u Parlament. Ovo rješenje bi onemogućilo da u Vladu budu imenovani ministri koji pripadaju minornim hrvatskim strankama, koje ne uživaju podršku biračkog tijela, nego su u Parlament izabrani zahvaljujući minimalnoj podršci birača. Time bi bio riješen problem „nelegitimnih“ hrvatskih ministara, poput situacije koja se dogodila u prethodnom sazivu Parlamenta, kada je u Vladu ušla minorna Hrvatska stranka prava. Treće pitanje je postupak zaštite vitalnih nacionalnih interesa, koji treba urediti tako da legitimni predstavnici svakog naroda mogu spriječiti donošenje odluke koju smatraju štetnom po vitalne nacionalne interese.

15 Amandmanom XLII propisano je da kandidate za predsjednika i potpredsjednike Federacije može predložiti trećina delegata svakog kluba konstitutivnih naroda. Ako se domovi ne saglase o listi kandidata za predsjednika i potpredsjednike, odluku može donijeti samo jedan dom. Ovdje postoji mogućnost da tu odluku doneše Predstavnički dom, preglasavanjem po nacionalnom osnovu.

POGLAVLJE DRUGO

EKONOMSKO- SOCIJALNO NASLIJEĐE DEJTTONSKOG MIROVNOG SPORAZUMA



BOSANSKO- HERCEGOVAČKI PUT

Svetlana Cenić

Bosna i Hercegovina 20 godina poslije Dejtonskog mirovnog sporazuma: Kako pokrenuti ekonomiju?

Da li je kombinacija fizičke obnove, deregulacije, privatizacije i makroekonom-ske stabilizacije bila ispravan i dovoljan recept za ekonomsku tranziciju BiH u posljednjih 20 godina? Čini se da nije i da joj je falila itekako važna dodatna dimenzija - transformacija vlasništva bazirana na meritokratiji, vladavini prava, nultoj toleranciji na korupciju. Da li je to konsekventno dovelo do toga da su ekonomske reforme samo načelno i retorički podržavane, i to onoliko koliko se uklapa u etno-nacionalne političke agende? Svetlana Cenić, ugledna ekonomistička teorija i praktičarka, autorica i publicistica, upravo u permanentnoj političkoj nestabilnosti pronalazi razloge ozbiljnog ekonomskog nazatka koji bi se mogao iskazati u milijardama dolara izgubljenog bruto društvenog proizvoda. Kome je onda u interesu proizvodnja te nestabilnosti? Odgovor na ovo pitanje otvara mogućnost odgovora i na ključno pitanje ovog eseja - da li je moguć ekonomski napredak u ovakvom ustavnom okviru? Gospođa Cenić tvrdi da jeste, ali to mora biti jedan sasvim novi - bosanskohercegovački put!

Loša statistika između dva sporazuma¹

Dvadeset godina posle Dejtonskog sporazuma stupio je konačno na snagu Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju - SSP (01.06.2015)². Ništa ne bi bilo tako čudno da ova vremenska korelacija, možda i diskrepancija, ne podseća na godine odmah nakon rata, kad su nam međunarodne organizacije projektima i konsultantima, uz podršku i saradnju domaćih vlasti, uvodile demokratije, privatizaciju, pravosuđe, reformisale javnu upravu i sve u svemu izgrađivale kapacitete. Koliko su uspešni ti projekti? Podaci govore da Bosna i Hercegovina (BiH) još nije dostigla predratni bruto domaći proizvod (BDP), da je standard građana u padu poslednjih sedam godina, da je SSP stupio na snagu osam godina nakon potpisivanja!

Danas je BiH zaduženija nego ikad, rekordan je broj nezaposlenih, jedina u svetu koja ima "radnika na čekanju"³, na nezavidnom

-
- 1 Podaci korišteni u ovom tekstu su rezultati različitih istraživanja autorice. Za ispravnost i tačnost podataka odgovornost snosi isključivo autorica teksta.
 - 2 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) je instrument kojim se obezbeđuju formalni mehanizmi i usaglašena merila koje EU omogućavaju da zajedno sa BiH radi na njenom približavanju standardima Evropske unije. BiH je otpočela pregovore o SSP 25.11.2005, parafila ga 04.12.2007, a potpisana je 16.07.2008. Ratifikacija u EU je završena 21.04.2015, a stupio je na snagu 01.06.2015.
 - 3 Termin radnika na čekanju je zajedničko ime za sve one radnike propalih preduzeća, koja posluju sa gubitkom u procesu bilo transformacije vlasništva ili završenog procesa, a kojima se ne uplaćuju plate, niti porezi i doprinosi na platu. Takvi radnici "čekaju" neko rešenje, stalno im se obećava nešto, ne

mestu u svetu po korupciji i ulaganju u nauku (istraživanje i razvoj)⁴, jedna od zemalja sa visokim brojem privatnih i državnih fakulteta, a procenat visokobrazovanih ne prelazi 10 posto, dok je stopa nepismenosti iznad toga. Stopa apsolutne linije siromaštva u BiH, koja označava građane s mesečnim prihodom do 205 KM, iznosila je 2014. oko 14 posto, što se odnosi na oko 538.000 stanovnika, i najveća je u regiji, dok je relativno siromašnih 18,5 posto. S druge strane, u BiH trenutno živi 512 milionera-osoba koje na računima u komercijalnim bankama imaju prosečno po milion konvertibilnih maraka (511 hiljada evra) i više, a prema izveštaju "Wealth X", u BiH živi 85 multimilionera, rangirana je na 30. mesto, dok se bogatstvo njenih milionera procenjuje na 9 milijardi dolara.

Stopa apsolutnog siromaštva ove (2015) i iduće godine mogla bi se samo još više povećavati, s obzirom na finansijsko stanje, uz upozorenje da bi broj onih koji praktično žive u bedi mogao da premaši 670.000 od ukupno 3,7 miliona stanovnika prema preliminarnim rezultatima popisa stanovništva iz oktobra 2014. godine.

mogu ni na berze za zapošljavanje, jer se vode kao zaposleni, niti da dobijaju socijalnu pomoć, a ne mogu ni da traže novu zaposlenje jer im nije uvezan staž i nisu plaćeni doprinosi.

- 4 Nema pouzdanih podataka o tome koliko su uopšte u BiH izdvaja za istraživanje i razvoj, no zna se da je taj procenat gotovo na nivou statističke greške, mada se (zlo)upotrebljava procenat u rasponu od 0,07 do 0,8 posto BDP-a. Poređenje radi, dokument Evropa 2020 zagovara kao cilj izdvajanje od tri procenta BDP-a. Razvijene zemlje u svetu izdvajaju i više, pa tako Izrael izdvaja 4,21 posto, Koreja 4,15, Japan 3,49, Tajvan i Kina 3,12, Finska 3,32, Švedska 3,30, Danska 3,06, itd.

Današnja bh. ekonomija je i dalje tranziciona, kvazitržišna, bez strateškog planiranja, modernog upravljanja i veće saradnje sa naučno-istraživačkim institucijama, uz visoku zavisnost od politike. Pozitivnih slučajeva ima, no u privatnom preduzetništvu pokušavaju da se drže van "radara" politike (preduzeća u općinama Tešanj, Gradačac, Gračanica, Teslić, Goražde), što je u Federaciji BiH (FBiH) i moguće zbog postojanja više centara moći, dok je u Republici Srpskoj (RS) gotovo neizvodljivo, jer je jedna adresa na kojoj se odlučuje o svemu.

Etno-aneksija javnih preduzeća...

Dvadeset godina Dejtonski mirovni sporazum, a posebno onaj deo u kojem je ispisan i Ustav BiH, služi nam za upotrebu, zloupotrebu i izgovor. Bosanskohercegovački Ustav je strukturalni deo jednog drugog pravnog dokumenta, a njegova kratkoća, kažu stručnjaci za ustavno pravo, upućuje na normativni deficit. Da ne govorimo da se u ovom tako važnom dokumentu pojavljuju referenca na dokumente, tj. 15 međunarodnih dokumenata za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, što ga čini nepreglednim, pa se prosečan građanin teško snalazi i zbog toga su česte manipulacije optužbama da, recimo, bošnjačka strana želi unitarnu BiH, iako je tako nešto nemoguće u zemlji koja ima dvodomni parlament, jednakoj kao i otcepljenje ili formiranje novih administrativno-političkih jedinica.

Bauk prenosa nadležnosti na državne institucije, čak i kada nema smanjenja ovlasti nižih nivoa vlasti (entiteta), već je pitanje jedne adrese i koordinacije, prisutan je u političkoj retorici srpskih predstavnika, mada davanje saglasnosti na sporazum o prenosu nadležnosti treba da se reši putem entitetskih pravnih propisa za određeni entitet, što nije propisano Ustavom BiH. Po Ustavu, prenos sa države na entitete nije dozvoljen, jer to nije svrha člana III/5.a), odnosno državna nadležnost se ne može prenosi sporazumom na entitete. No, na pitanju formiranja ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja (te uspostavljanje odvojene platne agencije zbog transparentnosti) na državnom nivou, odnosno Savetu ministara, ako je njegova svrha

korištenje IPA2 fondova i na pitanju mehanizma koordinacije, vidljivo je da se tehnički pretvara u politički problem, pa je ignorisana i rezolucija Evropskog parlamenta iz 2014. godine kojom se od BiH traži da odmah formira ministarstvo poljoprivrede. Dejton kao izgovor ili zloupotreba Dejtona? BiH je nepostojanjem jedne krajnje adrese, neformiranjem IPARD⁵ struktura već izgubila sredstva iz IPA fondova, a ta sredstva su i u naredne tri godine takoreći zaledena upravo zbog ignorisanja zahteva EU.

Ustav posebno govori o ekonomskim pravima i slobodama. Član I/4 garantuje slobodu protoka roba, usluga, kapitala i lica na celoj teritoriji države. Kad se kaže "država", misli se na javnu vlast na svim nivoima: od centralnog, krovnog, do općinskog, pa se postavlja pitanje imaju li obavezu privatna, fizička i pravna lica da poštuju član I/4, jer je svim slobodama zajedničko da predstavljaju obavezu države.

Dejtonski mirovni sporazum nikada nije ratifikovan u Parlamentu. Kad se o njemu govori, posebno o Aneksu 4, bilo da se pominje "duh Dejtona" ili da se oponira promenama, potrebno je napomenuti da postoje odredbe koje nikada nisu ispoštovane kao, na primer, Aneks 9: Sporazum o osnivanju javnih preduzeća u Bosni i Hercegovini. U članu I piše da će se osnovati Komisija za javna preduzeća, u članu II da se osniva Transportno preduzeće Bosne i Hercegovine, a u "roku od trideset dana nakon što ovaj Sporazum stupi na snagu, Stranke

5 IPARD je prepristupni program Evropske unije za razdoblje 2007. - 2013. godine. Sastavni je deo IPA (Instrument prepristupne pomoći), odnosno njegova komponenta "Ruralni razvoj". Glavni cilj IPARD programa je unapređenje poljoprivrednog sektora uz pomoć konkurentnosti poljoprivrednih proizvoda.

će se dogovoriti o novčanom iznosu koji će se dodijeliti transpotnom preduzeću kao početni obrtni kapital.” Stranke (entiteti FBiH i RS) po članu III mogu odlučiti da “koriste osnivanje Transportnog preduzeća kao model za osnivanje drugih zajedničkih javnih preduzeća, kao što su ona za upravljanje komunalnim djelatnostima, energetikom, poštanskim i komunikacijskim uslugama.” Danas u BiH ne postoje zajednička javna preduzeća, nego dve entitetske javne železničke kompanije, tri distributera električne energije, dva javna poštanska preduzeća, dva javna preduzeća za autoceste itd. Svako je napravio svoje, uglavnom etnički popunjeno, dok politička elita kontroliše “svoj” prostor i ne dozvoljava meritokratiji da se pobrine za javna dobra.

Dok je ustavna mogućnost stvaranja zajedničkih javnih kompanija zarad opšteg dobra potrošena u klijentelističkom zanosu, ona druga mogućnost, stvaranja specijalnih veza sa susedima, pojeftinjena je u politikantske svrhe i kao takva je godinama nepotrebno kanalisala negativnu energiju na sve tri strane. Član III/2.a Ustava BiH garantuje pravo entitetima da uspostave i „posebne paralelne odnose sa susjednim državama”, mada nadležnost za vanjske poslove, u koje se ubraja i ugovorni odnos sa susjednim državama, pripada državi [član III/1.a). Čini se ipak da je na kraju realan život demantirao potrebu za specijalnim i paralelnim životima (izvan etno-kulturnog i identitetskog) i to upravo na egzaktnom ekonomskom polju! Republika Srpska ima Sporazum o specijalnim i paralelnim vezama sa Srbijom, no kada se pogleda nivo spoljno-trgovinske razmene, gotovo dva puta više uvozi iz Srbije nego što izvozi (2013. godina, podaci Privredne komore Republike Srpske: uvoz iz Srbije

765.443.000 KM, a izvoz 414.504.000 KM), dok je sa Hrvatskom obratno: izvoz 322.387.000, a uvoz 189.404.000. Da se klijentelizam u prvom i nacionalizam u drugom primeru mogao preduprediti, statistike i činjenice bi danas mnogo bolje izgledale.

... i dvadeset godina pokušaja ekonomskih reformi

 d potpisa Dejtonskog mirovnog sporazuma do danas, dominira stav međunarodne zajednice da se izgradnja postojane tržišne ekonomije na ruševinama rata može postići kombinacijom fizičke obnove, deregulacije, privatizacije i makroekonomske stabilizacije. U zavisnosti od lokalne sredine i posebitosti, svaka od ovih komponenti može igrati ulogu u ekonomskoj obnovi i transformaciji, ali zajedno u kombinaciji i dalje predstavljaju nekompletan i neadekvatan odgovor reformskim izazovima. Nijedna od ovih strategija, na primer, nije usmerena na organizovani kriminal i korupciju, kao najveći izazov postkonfliktnih društava.

Vrlo loše osmišljena privatizacija i liberalizacija donele su korist onima sa dobrim političkim vezama sklonih korupciji. Takođe, konvencionalni reformski pristup nije adekvatno usmeren na socijalnu dimenziju i vezu između izgradnje mira i zapošljavanja te socijalne zaštite, ne samo populacije sa ratnim traumama, već i demobilisanih boraca i povratnika. Konačno, dok vlada relativno opšti konsenzus da "liberalni politički i ekonomski principi nude model koji najviše obećava za reorganizaciju ratom uništenih država" (Paris R 2001, "Echoes of the Mission Civilisatrice: Peacekeeping in the Post- Cold War Era", 103), međunarodna zajednica nije uspela da savlada veštinu transformacije ratom razorenih država u demokratske, stabilne tržišne ekonomije.

Insistiranje na privatizaciji argumentovano je depolitizacijom ekonomije i obezbeđenjem osnova za ekonomski oporavak i rast. U slučaju postdejtonske BiH, nijedan od ovih ciljeva nije ispunjen. Ono što su međunarodni savetnici videli kao nepolitički, brzi i pravilni transfer imovine iz državnih u privatne ruke postalo je korumpirani poligon za borbu moći, uz to nacionalno izdeljen, a niti je stimulisao ekonomski rast, niti promovisao međunacionalno pomirenje. Postalo je odavno jasno svim akterima da se ovakva transformacija vlasništva nije smela raditi bez uspostavljanja vladavine prava, na prvom mestu.

Kompleksni odnosi između politike i ekonomije u raznim poskonfliktnim situacijama ukazuju, očekivano, da se ekonomski reformski napor ne mogu preduzimati bez šireg političkog konteksta, baš kao što se pažljivo moraju odmeriti uticaji političkih odluka na ekonomiju. Postdejtonска BiH je posebno težak slučaj, jer se u isto vreme, sa manjim ili većim intenzitetom, dešavaju tri tranzicije. Ne samo da je BiH, uz značajnu međunarodnu pomoć, išla ka neizvrsnim tranzisionim procesima, sa brojnim političkim blokadama, ka demokratiji i kapitalizmu, već i ka konsolidaciji države.

U momentu stavljanja potpisa na Dejtonski mirovni sporazum, BDP po glavi stanovnika je pao ispod 500 američkih dolara, što je nekih 20 posto predratnog iznosa, dok je nezaposlenost bila oko 80-90 posto, a isti procenat stanovništva je zavisio od međunarodne humanitarne pomoći. Procena Svetske banke je da je vrednost uništene infrastrukture oko 25-30 milijardi dolara, a dodatno opterećenje je bio i dug nasleđen od bivše države. Dejtonskim ustavom predviđeno je formiranje Centralne banke, sa valutnim odborom za

prvih šest godina. Dvadeset godina nakon Dejtona, valutni odbor je još na snazi. Nažalost, sa ovako disfunkcionalnim političkim elitima, stalnim kreiranjem sukoba zarad dnevnih političkih poena, nije se ni moglo drugačije kako se ne bi zloupotrebljala Centralna banka ili kurs domaće valute svaki put kada ponestane novca, te nam je zbog neupravljanja kursom domaće valute uvoz mahom ostao jef-tin, uslovno rečeno, izvoz skup, a pri tome imamo robe koje teško konkurišu kvalitetom inostranim.

U svom izveštaju iz 1996. Svetska banka preporučuje da glavni fokus bh. vlasti treba da bude na uspostavljanju pravnog, regulatornog i institucionalnog okvira koji bi omogućio funkcionisanje slobodnog tržišta, kao i obezbeđenje dobara i usluga, kao što su odbrana, javni red, osnovno obrazovanje i zdravstvena zaštita⁶. Drugim rečima, od početka su bh. vlasti viđene kao glavni partneri u ekonomskim tranzicijskim procesima, što bi značilo prekid sa prošlošću i da postratni period treba da bude novi početak novog ekonomskog poretka u partnerstvu sa odgovornim i posvećenim političkim elitama. No u slučaju BiH, radilo se o istim, ratnim političkim elitama sa istim problemima. Glavna preokupacija u postdejtonskom periodu bila je multietičnost naspram aparthejda, jedinstvo naspram podela i konsolidacija njihove vlastite političke moći, što će reći, gotovo nikakva razlika od preddejtonskog perioda. I upravo se tako mora posmatrati ponašanje bh. političkih lidera prema ekonomskoj tranziciji: ekonomske reforme su načelno i retorički podržavane, a u praksi primena i njena brzina

6 World Bank (1996), Bosnia and Herzegovina: Toward Economic recovery, Washington DC; World Bank.

zavisile su od širih političkih ciljeva svake od vladajućih partija, te je podvođena u kompleksnost nacionalnih politika u državi. To je ne-izbežno dovelo do komplikovanog odnosa između međunarodnih i domaćih autoriteta. U osnovi, međunarodna strategija za tranziciju ka tržišnoj ekonomiji se fokusirala na dva elementa: međunarodnu finansiranu fazu obnove infrastrukture na predratni nivo i reformske politike u cilju stvaranja povoljnog ambijenta za privatno preduzetništvo. Drugim rečima, međunarodna pomoć u obnovi trebalo je da bude zamenjena privatnim investicijama kao osnovnim pokretačem ekonomске obnove. Ova strategija se suočavala i tada i danas sa dva izazova: saradnja i dobra volja bh. vlasti u stvaranju uslova u kojima bi se ojačao privatni sektor, ma koliko bh. političke elite demonstrirale nesposobnost ili nevoljnost, i oslanjanje na privatni sektor, kao pokretača ekonomске tranzicije, suočavajući se sa činjenicom da BiH zadugo neće imati efikasne institucije i političku stabilnost potrebnu da privuče privatne investicije.

Politička nestabilnost - ekonomski nazadak

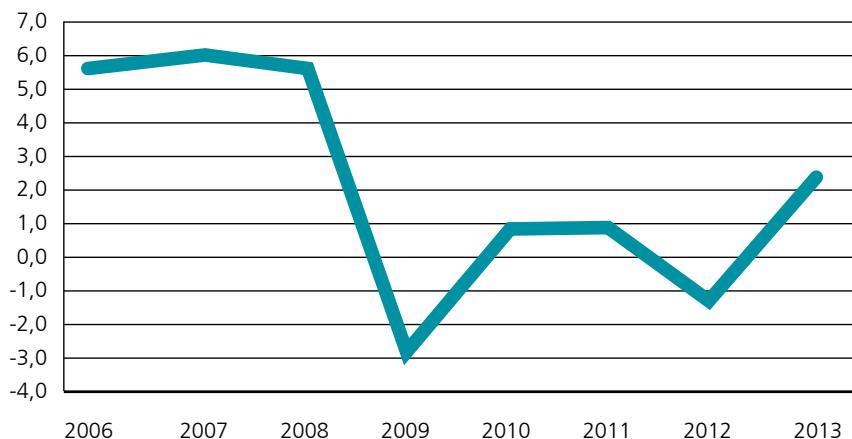
Ako se pogledaju posleratni ekonomski indikatori, interesantna je paralela upravo između političke stabilnosti i rasta BDP. Sa vrlo skromnom osnovom nakon rata, BDP beleži manji ili veći rast, pa tako u periodu od 1999. do 2006. najmanji rast realne stope BDP-a beleži 2003. kao rezultat opštih izbora 2002, formiranja vlasti i primene ustavnih promena u RS. Proces konstituisanja organa zakonodavne i izvršne vlasti u FBiH na podlozi izbornih rezultata iz oktobra 2002. godine trajao je izrazito dugo zbog nedovoljne opredeljenosti parlamentarnih stranaka u odnosu na to s kim će u koaliciju, a tome su doprinosili i neki predstavnici međunarodne zajednice, koji su, nakon dosta pasivnog ponašanja u predizbornom periodu, pokušali da utiču na formiranje i personalni /partijski sastav nove vlasti, ali su naknadno od toga odustali. Naravno, izgubljeno je mnogo vremena. Proces konstituisanja i sastavljanja Saveta ministara trajao je skoro puna četiri meseca i izgubljeno je puno vremena za konstituciju i preuzimanje mera iz nadležnosti države.

Sve se to odrazilo i na ekonomiju i pokazatelje, a nešto slično ponoviće se i nakon izbora 2006., posebno nakon opštih izbora 2010. godine.

| Indikatori | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Nominalni BDP (mlrd EUR) | 4.9 | 5.5 | 5.9 | 6.5 | 6.9 | 8.5 | 9.3 | 10.5 |
| BDP po glavi stanovnika(EUR) | 1,385 | 1,449 | 1,561 | 1,713 | 1,794 | 2,219 | 2,417 | 2,731 |
| Realna stopa rasta BDP-a (%) | 10.0 | 5.5 | 4.5 | 5.5 | 3.0 | 6.0 | 6.7 | 7.1 |
| Rast industrijske proizvodnje (%) | 1.6 | 8.8 | 12.2 | 9.2 | 4.8 | 9.0 | 10.0 | 11.0 |
| Pronošćena mješevina neto plata (EUR) | 188 | 190 | 209 | 228 | 247 | 258 | 275 | 300 |
| Godišnja stopa inflacije (%) | -0.9 | 4.8 | 3.1 | 0.4 | 0.6 | 0.4 | 2.1 | 6.1 |
| Stopa nezaposlenosti (%) | 39.3 | 39.7 | 40.3 | 40.9 | 42.0 | 43.2 | 31.1 | 30.0 |
| Ukupan iznos SDI (million EUR) | 166 | 159 | 133 | 282 | 338 | 534 | 421 | 556 |
| Udeo SDI-a u BDP-u (%) | 3.4 | 2.9 | 2.3 | 4.3 | 4.9 | 6.2 | 4.5 | 5.2 |

Izvor: Centralna banka BiH, Agencija za statistiku BiH, FIPA

A od 2006:



BDP- stope realnog rasta, Agencija za statistiku BiH

Kampanjom za Opšte izbore 2006. godine dominirale su ustavne promene, a političke stranke su se pozicionirale u dve grupe: prvu grupu su činile političke stranke SDA, SDS, HDZBiH, SDP i SNSD, koje su branile paket dogovorenih ustavnih promena, kao prvu fazu ili maksimalan ustupak, a drugu grupu su činile političke stranke SBiH i HDZ1990, koje su se zalagale za radikalnije ustavne promene. Kod većine bošnjačkog stanovništva provociran je strah od podeljenosti zemlje i secesionističkih namera drugih naroda; kod većine srpskog stanovništva strah od ukidanja ili značajnijeg redukovanja nadležnosti RS, a kod većine hrvatskog stanovništva strah od nacionalne neravnopravnosti i ugroženosti. I tada je dominirala tema o najavljenoj mogućnosti referendumu u RS. U 2006. godini zaživeo je porez na

dodatu vrednost (PDV), prihodi su bili iznad svakih očekivanja, pa se ekonomskim temama niko nije ozbiljno bavio, osim silnih obećanja. Priča se ponavljala i naredne godine, a prodaja Telekoma RS susednoj Srbiji donela je Republici Srpskoj vrednost gotovo jednog budžeta, pa se nije razmišljalo šta dugoročno znače nerealna obećanja i davanja. Administracija se uvećavala na obe entitetske strane, u državnim institucijama takođe, a onda je došlo otrežnjenje i strmoglav pad BDP-a u 2009. godini. Iako ni u kom slučaju nisu postojali problemi u bankarskom sektoru, niti potreba da ga država spasava, iako je učešće izvoza u BDP-u u proseku nekih 18 posto, do danas je politički izgovor za višegodišnji pad i stagnaciju "svetska ekonomska kriza" i njene posledice, dok se politička stabilnost uopšte i ne pominje kao razlog odsustva i domaćih i stranih investicija i pada industrijske proizvodnje.

Opšti izbori 2010. nastavljeni su istim tonovima, na istoj matrići. Teme koje su dominirale: zakoni ili parlamentarne inicijative o popisu, zabrani fašizma, državnim praznicima, zabrani vehabija i burki, referendumu u RS i slično, usled potpuno različitog političkog gledanja na to što je "moj", a što "tvoj" fašizam i radikalizam, neslaganja o istorijski važnim događajima, a referendum je svakih izbora pretnja koja dolazi iz RS od kako je SNSD došla na vlast 2006. Zatim, događaji kao što su mostarski sajam, privredna manifestacija na kojoj se član Predsedništva BiH Haris Silajdžić u govoru povodom otvaranja sajma više bavio političkom ocenom regionalnih odnosa, Istanbulска deklaracija, dokument u kojem su predsednici Srbije, Turske i BiH (Tadić, Erdoan i Silajdžić) predstavili zajedničku viziju pristupa regionalnim pitanjima, poseta rukovodstva bošnjačke Stranke

demokratske akcije Beogradu, presude međunarodnih sudova u vezi sa proglašenjem nezavisnosti Kosova i povrata vojnih stanova, teroristički akt, odnosno napad pripadnika vеhabijskog pokreta na policijsku stanicu u Bugojnu te ratno nasleđe, kao što su slučaj Ganić (hapšenje u Londonu po poternici Srbije), Srebrenica i negiranje genocida, obeležavanje stradanja u Dobrovoljačkoj (napad na kolonu JNA 1992. godine, koja se povlačila iz Sarajeva) i tuzlanskoj Malti (takođe JNA, s jedne strane, i dobrovoljci i policija, s druge), sahra- na generala Delića, istaknutog oficira i ratnog komandatna Armije BiH, i slične teme, sve prisutne u BiH uz svake izbore, a te godine plus podrška SNSD za izbor hrvatskog člana državnog Predsedništva hrvatskim glasovima i zagovaranje trećeg entiteta i mirnog razdruži- vanja. Kuriozitet nakon ovih izbora je neustavna matematika izbora Vlade FBiH, kao što se na Savet ministara čekalo nekih 16-17 meseci, a samim tim i na budžet državnih institucija.

Periode političke stabilnosti obeležio je uvek snažniji rast proizvodnje, posledično i veći rast BDP-a, a da se čak nisu dešavali veliki reformski procesi ili njihove najave.

Reforme na daljinski

G odinama Svetska banka i MMF (kasnije i EU) nisu imali potrebu da "nameću" bilo kakva rešenja. Vlade su čak bile sretne što su od ovih organizacija dobijale politiku koju su mogle da slede, ne snoseći nikakvu odgovornost za posledice ekonomskih i političkih mera. Nakon male pobune, vrlo brzo bi se napisane reforme i mere prihvatale i propagirale. I po predizbornim kampanjama se vidi da ekonomski teme nikada ne dominiraju, a stranački programi su napisani uopšteno, sa uobičajenim: nastojaćemo, borićemo se, insistiraćemo i slično. Od ustavnih promena, reforme odbrane, policijske reforme, reforme pravosuđa (najneuspelije), reforme javne uprave, pa do izvršenja presude Suda u Strazburu u predmetu Sejdić & Finci, postojali su periodi saradnje i posvećivanja ekonomskim problemima. Ublažavanje političke retorike i manifestacija saradnje neminovno su relaksirali privredu i to se odmah pokazivalo na rastu industrijske proizvodnje.

Britansko-nemačka inicijativa se pojavila novembra 2014. godine, gde se pominje Compact for Growth. Sporazum za rast i zapošljavanje se zvanično na internet stranici pojавio 11.10.2014. godine i kaže: "Potkraj mjeseca maja, Forum za prosperitet i zapošljavanje je okupio zainteresovane strane i šиру javnost Bosne i Hercegovine kako bi identifikovao paket od šest konkretnih i hitnih mjera koje bi ponovno pokrenule proces modernizacije privrede."

Gromoglasno je najavaljeno da će se EU i međunarodna zajednica generalno sada koncentrisati na ekonomske reforme, a da će političke ostaviti po strani.

O nekim reformama, posebno o novom Zakonu o radu FBiH (ZOR), mesecima se pričalo, ali se tekst nije pojavio u javnosti, te je na koncu i usvojen krajem jula 2015. godine u oba doma Federalnog parlamenta bez saglasnosti sindikata i šire javnosti. Usvojen je prvo u Domu naroda u formi predloga, a onda je naredni dan upućen kao predlog po hitnom postupku pred Predstavnički dom, što nije upamćeno u parlamentarnoj praksi. Nadalje, hitni postupak podrazumeva donošenja zakona kada se zaključi da bi donošenje u redovnoj proceduri prouzrokovalo štete za Federaciju. U Parlamentu se o tome izjašnjava kao o prethodnom pitanju, pre utvrđivanja dnevnog reda. Javna rasprava je procedura pribavljanja mišljenja građana, zainteresovanih organa, naučnih i stručnih institucija o nacrtu zakona ili drugih pitanja posebno značajnih za Federaciju BiH. Inicijativu mogu podneti ovlašteni predlagači zakona ili klubovi poslanika, a u parlamentarnu proceduru predlog zakona se može pustiti nakon isteka roka od 20 dana od dana dostavljanja poslanicima. Sledom parlamentarne proceduralne logike, građanima je upućena poruka da bi donošenje ZOR-a u redovnoj proceduri prouzrokovalo štetu, da pitanje ZOR-a nije od posebnog značaja za FBiH, a da su parlamentarci morali znati sadržinu teksta pre zasedanja, samo javnost nije. Podržavajući ovakav način puštanja Zakona o radu u parlamentarnu proceduru i ovakav način usvajanja, Delegacija EU u BiH je postigla autogol evropskim procesima kod javnosti, posebno nakon podrške specijalnog predstavnika EU u BiH Lars-Gunara Wigemarka

Vladi FBiH rečima: "Sistem koji sad imamo je vrlo rigidan, iskreno govoreći to je zaostavština titoizma. Sad se trebaju svi zapitati želimo li se vratiti u ta vremena ili želimo nešto modernije", ako se zna da najviši stepen zaštite radničkih prava pruža Švedska, a da je većina stanovnika, posebno u FBiH, još uvek gotovo u stavu mirno kada se pomene Tito. Uostalom, glavnoj ulici u Sarajevu nikada nije promenjeno ime Ulica maršala Tita.

Inače, ekonomске reforme trebalo je da zvanično počnu 11. juna, kada je trebalo da doputuje i komesar Hahn na svečano potpisivanje. Devetog juna predsedavajući Saveta ministara pozvao je predstavnike svih nivoa vlasti u BiH da realizuju obećano i potpišu agendu nastalu na osnovi predloga i dogovora entitetskih vlada, Brčko Distrikta i Saveta ministara BiH i uz veliku pomoć Evropske komisije i međunarodnih finansijskih institucija. Tekst i dalje nije bio dostupan javnosti, a entitetskim glasanjem u Parlamentu BiH, poslanici iz Federacije BiH glasali su protiv da se o ovom dokumentu raspravlja i da se stavi na uvid. Na kraju je postalo svima jasno da je dokument Reformske agende pisan na engleskom, a zatim preveden na domaće jezike. No još je jasnije i to da, dok EU insistira na ekonomskim reformama, političke elite beže od odgovornosti i rada te posežu ponovo za dobro poznatim otpužbama, replikama najnižih političkih strasti i međusobnih optužbi, gurajući po strani ozbiljan posao na konsolidaciji države i ekonomije te borbi protiv visokog nivoa korupcije i kriminala.

Dvadest godina vlasti BiH rade isto: simuliraju podršku reformama, za koje inicijativa uvek dolazi izvana od nekog međunarodnog faktora tranzicionih procesa ili Evropske unije, kao cilja. Dvadeset

godina za političku elitu domaću zadaću piše neko drugi, a odgovornost ne snosi niko. Odnosno, sve što je rađeno u državi od potpisa na Dejtonski mirovni sporazum do danas, rađeno je izvana ka unutra. Međunarodna zajednica je bila prinuđena da uslovljava dalju materijalnu i tehničku pomoć lokalnom kooperativnošću reformskim procesima, i sve više prisvajala moć da jednostavno nametne ključne elemente ekonomskog tranzicionog paketa. Da bi BiH postala ozbiljna država odgovornih političkih elita u uslovima tržišne ekonomije i snažnije preduzetničke privatne incijative, potrebno je da proces, za početak ide iznutra ka vani. Međunarodna podrška i finansijska i tehnička pomoć mogu biti zatražene samo onda kad domaće snage pokrenu same incijativu za reformskim procesima, sa jasno dogovorenim koracima unutar zemlje i definisanim izvršiocima, bez zloupotrebe dejtonskih odredbi i sa unapred predočenim mehanizmima otklanjanja blokada.

Makar put koji država na svim nivoima odabere i dogovori unutar sebe bio i pogrešan, ali biće vlastiti put, uz puno priznanje preuzetih međunarodnih obaveza.



BOSANSKO- HERCEGOVAČKI QUANTITATIVE EASING

Marko Radovanović

Bosna i Hercegovina 20 godina poslije Dejtonskog mirovnog sporazuma: Država blagostanja

Da li i koliko država blagostanja kao socijalni koncept, u čijem središtu nije tržište nego čovjek, stoji u kontradikciji sa reformskim mjerama na koje se BiH obavezala? Naslijedjeni koncept socijalne države iz bivše SFRJ postao je fiskalno neodrživ, ali je pitanje da li ga sada treba nepovratno demontirati ili ga pametno reformirati? Bosna i Hercegovina bi u narednom periodu trebalo ne samo da izvrši racionalizaciju države blagostanja (reforme poreskog sistema kroz smanjenje doprinosa na plate, te bolje ciljanje socijalnih davanja), već i da njenom redukcijom stabilizuje javne finansije. Slijedi nam dakle moguće povećanje konkurentnosti, nominalni rast broja, ali i smanjenje kupovne moći, te dodatno pojačavanje nejednakosti dohotka, jer će se dogoditi transfer “bohatstva” iz ruku potrošača (radnici i javni sektor) ka proizvođačima. Analiza Marka Radovanovića, ekonomskog analitičara i specijalizanta makro-ekonomije Queen Marry Univerziteta iz Londona, upozorava da bi bespoštедno dokidanje socijalnog koncepta u BiH moglo dovesti i do pojačanih međuetničkih tenzija, jer se u BiH socijalna nepravda lako kanališe u “etničku”. Autor stoga poziva sve na mudrost. Nužno je stvaranja međuetničkog konsenzusa o zajedničkoj industrijskoj i izvoznoj politici i ujednačenoj strategiji razvoja, konkretnih korespondi- rajućih mjera u fiskalnoj (i eventualno monetarnoj) politici. Tu se bh. ekonomskoj pameti nudi mogućnost ozbiljne analize o nekoj vrsti bh. quantitative easinga ili jednostavnije rečeno kako uposlitи postojeći domaći kapital u razvojne ciljeve. Dejtonski ustav nije prepreka za tako nešto. Prepreku valja tražiti u “narcizmu malih različitosti” koji hrani političku (ne)kulturu (ne)dogovaranja.

Blagostanje nekad i sad - kontekst za novu paradigmu

Većini zemalja sa kapitalističkim ekonomskim uređenjem, država blagostanja¹ je limitirani oblik socijalne zaštite koji je, u svojoj suštini, sredstvo ublažavanja šokova i volatilnosti tržišta. Od Bismarcka i Disraelija predstavljala je konzervativni odgovor na nejednakost i socijalnu ugroženost velikog dijela društva integriranog u kapitalistički ekonomski sistem. Naravno, uloga države blagostanja je uslovljena različitim društveno-ekonomskim kontekstima, koji su se u posljednjih 30 godina u Bosni i Hercegovini mijenjali više puta, pa se tako trenutno nalazimo na rubu još jedne promjene. Puna zaposlenost, te relativno dobra makroekonomska slika do 1980-ih godina u SFR Jugoslaviji je omogućila stvaranje i održavanje bogatih penzijsko-invalidskih fondova, univerzalnog zdravstvenog osiguranja i kvalitetne zdravstvene i socijalne zaštite, te besplatnog obrazovanja. Država blagostanja u SFRJ nije bila reakcija već svojevrsna osnova funkcionisanja čitavog sistema.

Ovaj model je u postratnom kontekstu Bosne i Hercegovine bio teško održiv, prije svega zbog posljedica ratnih razaranja, političke fragmentacije, ekonomskog kolapsa, ali i novih tržišnih imperativa koji su dočekali Bosnu i Hercegovinu i njene budžete na „tranzicijskom“

1 Socijalna država ili eng. welfare state

putu. Ostatke države blagostanja u BiH zbog pada ekonomske aktivnosti i kontribucijske baze, zakonske fragmentiranosti, te političke okupacije dijelova socijalne zaštite od strane organizovanih političkih aktera trenutno karakteriše fiskalna neodrživost.

Kao dugoročni razvojni cilj Bosne i Hercegovine često se navodi stvaranje otvorene ekonomije zasnovane na izvoznom rastu². U tom kontekstu, cilj ove analize nije samo razmatranje proaktivne razvojne uloge države blagostanja, već i da ponudi određene argumente u korist teze da je ona neophodna u okvirima predstojećeg ekonomskog razvoja u Bosni i Hercegovini. Na pragu reformi koje nas čekaju³, vrijeme je da počnemo razmišljati o državi blagostanja kao aktivnom sredstvu razvojne politike, a ne kao parazitskom sistemu koji stoji na putu ekonomskog oporavka.

Razvoj države blagostanja u BiH generalno možemo podijeliti na tri faze: period SFRJ, postratna tranzicija i nadolazeće neoliberalne reforme.

Nakon Drugog svjetskog rata, na prostoru tadašnje SFR Jugoslavije dolazi do rapidne industrijalizacije i modernizacije. Ovaj proces je rezultirao značajnom deagrarizacijom, te se u periodu 40 godina nakon rata, udio poljoprivrednog stanovništva Jugoslavije smanjio sa 67,2%

2 Izvozno vijeće BiH, 2011.

3 Vlada FBiH i Savjet ministara BiH su usvojili reformsku agendu, koja je razvijena u saradnji sa EU i MMF. Vidjeti: (Reformska agenda, 2015)

na 19,9%⁴. Ovakva dinamika uslovila je prvobitni razvoj socijalne politike i zametaka države blagostanja u SFRJ. Tako je fokus socijalne politike u tom periodu bio na ratnim invalidima, djeci i mlađeži, pa se vremenom povećavao broj ustanova za zbrinjavanje omladine, a takođe je rastao i broj ljudi sa pravom na invalidninu, porodičnu penziju ili rentu i dječiji doplatak.

Sredinom 1950-ih godina dolazi do popuštanja vanjskih pritisaka Sovjetskog Saveza i većeg otvaranja ka Zapadu. Ekonomski situacija počinje značajno da se oporavlja, pa je pored otvaranja, bio očigledan i zaokret od centralno planirane ka socijalno-tržišnoj ekonomiji. Paralelno s tim procesom, u praksi zaživljava samoupravljanje što povećava broj aktera čije interes je trebalo uzeti u obzir pri razmatranju socijalne politike. Nekoliko faktora, prije svega industrijализacija, ekonomski rast i samoupravljanje, krajem 1950-ih godina u SFRJ su doveli do rapidnog širenja uloge države blagostanja. Dolazi do profesionalizacije usluga, koje pored invalida i omladine, počinju sve više obuhvatati obrazovanje i socijalnu i zdravstvenu zaštitu starijih i penzionera. U tom svjetlu su doneseni zakoni o zdravstvenom (1954.), penzijskom (1957.) i invalidskom (1958.) osiguranju. Snažnija ekonomski aktivnost i puna zaposlenost omogućavala je da fondovi iz kojih su podmirivane obaveze države blagostanja po principu pay-as-you-go budu stalno puni i ponude kvalitetniju skrb za nezaposlene, invalide i bolesne. Ovaj model, sa određenim izmjenama, u Bosni i Hercegovini (i u većini ostalih država SFRJ) preživio je i do danas.

4 Puljiz, 2005.

Ekonomski problemi koji su zahvatili SFR Jugoslaviju krajem 1970-ih godina natjerali su tadašnje vlasti da se pozabave reformom socijalnog sistema. Postajalo je sve očiglednije da, uz rastuću zaduženost, inflaciju, negativan platni bilans i rupe u budžetu, tadašnja država blagostanja nije bila održiva. Reformska proces je, ipak, prekinut ratnim dešavanjima.

Nakon 1995. godine, fokus političkih aktera u Bosni i Hercegovini, kao i međunarodne zajednice, u potpunosti je zanemario reformu i razvoj socijalne politike koja bi bila prilagođena bosanskohercegovačkom kontekstu. Nekoliko je razloga za to: urgentna potreba za rekonstrukcijom zemlje, decentralizacija političkog odlučivanja o socijalnoj politici, klijentelistički odnos prema određenim dobro organizovanim interesnim grupama (npr. vojni veterani) i politički kolaps i korupcija drugih.

Postojeći sistem socijalne politike u BiH, koji se po inerciji zadržao uprkos gore navedenim problemima, trenutno se suočava sa znatnim poteškoćama održivosti. Pad ekonomskе aktivnosti, visoka nezaposlenost i rasprostranjenost „neformalnog“ privrednog sektora vrše pritisak na redistributivni model penzijsko-invalidskog osiguranja u BiH (tzv. pay-as-you-go). Ovaj sistem, koji je u teoriji uslovljen relativno visokim omjerom zaposlenih i penzionisanih osoba (idealno 3:1), te povoljnim demografskim trendovima, podrazumijeva da se penzije isplaćuju iz tekućih doprinosa poslodavaca i zaposlenih, te se sredstva iz fondova ne ulažu. Prema izvještaju Međunarodne organizacije rada (ILO) iz 2009. godine⁵,

5 ILO, 2009, str. 7

na svakih 100 penzionisanih osoba u BiH dolazi oko 128 zaposlenih, odnosno na 1 KM bruto mjesecnih plata otpada 0,30 KM mjesecnih penzija. Stopa doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje na bruto platu u Republici Srpskoj iznosi 18,5%, dok je u Federaciji BiH ta stopa 23% (17% na teret obveznika doprinosa i 6% na teret poslodavca). Prosječna mjesecna penzija u BiH iznosi oko 350 KM, dok je minimalna 50% (u RS) odnosno 60% (u FBiH) prosječne penzije. Osobe sa 40 godina penzijskog osiguranja imaju zagarantovanu penziju u iznosu od 80% (u FBiH) i 100% (u RS) prosječne penzije⁶.

Ovakva makroekonomski kretanja i sistem doprinosa su rezultirali destabilizacijom fondova, pa je tako Fond penzijsko-invalidskog osiguranja (PIO) Republike Srpske neophodno djelimično finansirati iz budžeta RS. Transferi fondu PIO RS u 2015. godine iznosili su 8,1% rashoda budžeta, odnosno 190 miliona KM⁷, što je djelimično finansirano izdavanjem trezorskih zapisa RS komercijalnim bankama. Na drugu stranu, fond PIO/MIO Federacije BiH uspijeva da održi nivo tekućih isplata penzija bez dotacija iz budžeta, ali sa značajnim kašnjenjem isplata.

Politički klijentelizam je u posljednjih 20 godina rezultirao favoriziranjem određenih interesnih grupa u odnosu na druge. Dobro političko organizovanje ovih skupina (kao što su ratni veterani), te sistem zasnovan na pravima, a ne potrebama, doveli su do toga da u Bosni i Hercegovini oko 62,3% svih nedoprinosnih transfera otpada

6 Rašidagić & Maglajlić, 2011, str. 23

7 Narodna skupština RS, 2014

na benefite koje ostvaruju ratni veterani⁸. Ovo samo po sebi nije problematično, ali u kombinaciji sa činjenicom da je omjer transfera koje primaju najbogatija i najsiromašnija petina stanovništva nesrazmjeran, postaje jasnije da trenutna država blagostanja u Bosni i Hercegovini iziskuje značajnu racionalizaciju, regulaciju i depolitizaciju⁹.

Zdravstveno osiguranje i zdravstvena zaštita se takođe nalaze u problemima slične prirode kao i PIO fondovi. Fragmentiranost zdravstvenog sistema (pogotovo u Federaciji BiH)¹⁰ dodatno pojačava njegovu neefikasnost i neodrživost. Trenutno na nivou BiH postoji 13 ministarstva i zdravstvenih fondova, u koje se slivaju obavezne kontribucije u iznosu od 12,5% bruto plate u FBiH (sa dodatnih 4% koje plaća poslodavač) i 12% u Republici Srpskoj. Fragmentiranost zdravstvenog sistema vodi ka dupliranju ustanova i njihovoj neefikasnoj geografskoj rasprostranjenosti, te povećanju administrativnih i operativnih troškova¹¹. Takođe, zbog visoke decentralizacije, fondovi bogatijih kantona mogu priuštiti bolju zdravstvenu zaštitu za razliku od onih sa slabijom privrednom aktivnosti. Iako su zdravstveni fondovi pokriveni obaveznim kontribucijama, investicije u razvoj i unapređenje zdravstvenih ustanova i opreme zavise od budžetskih

8 Svjetska banka, 2009.

9 Depolitizacija se ovdje odnosi na oslobađanje od političkih pritisaka i uticaja.

10 Fragmentiranost je posljedica značajnih ovlasti koje su date nižim nivoima (prevashodno kantonima) u oblasti fiskalne politike, a koje proističu iz ustavnopravnog poretku BiH. Tako je moguće da u BiH postoji 13 ministarstava zdravstva (2 na nivou entiteta, 1 u Brčko Distriktu i 10 kantonalnih ministarstava).

11 Rašidagić & Maglajlić, 2011, str. 24

izdvajanja za kapitalna ulaganja, a korupcija i "neformalne uplate" su raširene u čitavom zdravstvenom sistemu.

Na osnovu gore istaknutih karakteristika socijalne politike u tranzicijskoj BiH, nameće se sljedeći zaključak: država blagostanja u BiH je u posljednjih 20 godina postala fiskalno neodrživa, a reformski proces, započet 1980-ih godina, se nikada nije završio. Pad ekonom-ske aktivnosti, neefikasna upotreba sredstava i politički klijentelizam su doveli ostatke države blagostanja do granica održivosti. Ovo je jedan od razloga (zajedno sa ideološkim motiviranim napadima) zbog kojeg se država blagostanja u BiH i drugim zemljama u razvoju na zapadnom Balkanu smatra za prepreku razvoju, a ne za predispoziciju i instrument njegovog stvaranja.

Potiskivanje, manipulacija, kontrola...

Unastavku teksta, pažnju ćemo posvetiti novom društveno-ekonomskom kontekstu koji se u vidu predložene reformske agende nazire na horizontu. Ovaj osvrt će biti zasnovan na dvije prepostavke: 1. dugoročna razvojna strategija BiH je često proklamovani rast zasnovan na izvozu i 2. postoji jasna mogućnost reformi i ekonomskog razvoja bez mijenjanja dejtonskog Ustava. Jedna od osnovnih teza ovog teksta je, što ćemo u nastavku nastojati da pokažemo, da socijalna politika i država blagostanja ne samo da nisu parazitski ostaci prošlosti koji stoje na putu oporavka, već neophodni elementi buduće razvojne strategije u kontekstu Bosne i Hercegovine.

Ako je suditi po onome što je dosad predstavljeno u okviru predstojećih ekonomskih reformi sažetih i u tzv. reformskoj agendi (koja je zasnovana na Compact for Growth and Jobs i uslovima postavljenim od strane Međunarodnog monetarnog fonda i Svjetske banke)¹², Bosna i Hercegovina bi u narednom periodu trebalo ne samo da izvrši racionalizaciju države blagostanja (reforme poreskog sistema kroz

12 Reformska agenda, 2015: Radi se o setu socio-ekonomskih reformi koje Evropska unija i Medunarodni monterani fond vide kao neophodne uslove za napredak ka EU i dobijanje naredne tranše stand-by aranžmana. Reforme bi nominalno trebalo da stvore konkurentniju privredu u BiH, te da fleksibilizacijom tržišta rada povećaju broj zaposlenih. Neke od oblasti koje su obuhvaćene reformama su: javne finansije, poslovna klima i konkrentnost, tržište rada, socijalna zaštita, javna uprava i vladavina prava i borba protiv korupcije.

smanjenje doprinosa na plate, te bolje ciljanje socijalnih davanja), već i da njenom redukcijom stabilizuje javne finansije. Dok su racionalizacija i povećanje efikasnosti odavno neophodni, postavlja se pitanje da li je reduciranje izdataka na državu blagostanja odgovarajuća strategija za zemlju poput Bosne i Hercegovine, u kojoj i najmanja ekonomska volatilnost može da se manifestuje kroz etničke tenzije.

Kao što smo već naveli, dugoročni razvoj Bosne i Hercegovine se kreće u smjeru rasta zasnovanog na izvoznoj ekonomiji. Uprkos tome što zvanična politika dosad nije jasno definisala razvojne ciljeve i sredstva, nedovoljno veliko domaće, kao i blizina velikih susjednih tržišta (EU) usmjerava bosanskohercegovačku ekonomiju ka otvaranju i povećanju izvoza. Ovakva strategija neminovno vodi ka transferu bogatstva od jedne grupe aktera ka drugoj. Uvezši u obzir najavljenе reforme, za očekivati je da će u tom procesu dio bogatstva preći iz ruku potrošača (radnika) i vlade u ruke proizvođača. U tom svjetlu je neophodno raspravljati o ulozi države blagostanja. Radi bolje ilustracije potencijalnog puta za BiH, potrebno je navesti nekoliko primjera sa osnovnim elementima razvojne politike za izvozno orijentisane zemlje.

Razvojna strategija zasnovana na izvozu je model koji je korišten od 1960-ih godina kada su Japan i Njemačka, te kasnije istočnoazijski tigrovi (Tajvan, Južna Koreja, Singapur i Hong Kong) prolazili kroz rapidnu izvozno orijentisanu industrijalizaciju. Tri osnovne karakteristike ove ekonomske politike su:

- potiskivanje nadnica (povećanje razlike između stope produktivnosti i nadnica);
- manipulacija valutnog kursa i

- kontrola i regulacija finansijskog tržišta zemlje.

Ove tri mjere su u gore navedenim slučajevima rezultirale povećanom konkurentnosti njemačkih i istočnoazijskih proizvoda na svjetskom tržištu, ali isto tako i smanjenjem kupovne moći njihovih potrošača i transferom bogatstva ka proizvođačima. Ipak, relativno izdašna socijalna politika u ovim primjerima (pogotovo u slučaju Njemačke i Japana) igrala je proaktivnu razvojnu ulogu. Pad nadnica, kao i pad vrijednosti novca uslijed manipulacije valutnog kursa, kod radnika i potrošača nadomješten je razvojem izdašnije države blagostanja. Prema izvještaju OECD¹³, udio potrošnje na socijalnu politiku u OECD zemljama je u konstantnom porastu te, suprotno stereotipima, izvozno orijentisana Njemačka troši veći postotak bruto domaćeg proizvoda (BDP) na socijalnu politiku, nego recimo Grčka, Portugal ili čak Norveška.

Kako Dani Rodrik primjećuje¹⁴, postoji robusna pozitivna korelacija između stepena otvaranja vanjskoj trgovini i povećane državne potrošnje u tim zemljama. Što je veći udio ukupne trgovine (izvoz plus uvoz) u BDP-u zemlje, veći je udio i državnog sektora. Mogući razlog za to je ono što Rodrik naziva kompenzacijском hipotezom: gubitak standarda i "uvoz" spoljašnjih volatilnosti i globalnih rizika se kompenzuje stvaranjem amortizacijskih mehanizama unutar zemlje (prije svega, razvoj države blagostanja). Tako primjeri iz istočne Azije (Južna Koreja i Tajvan) ukazuju na činjenicu da socijalna politika ne

13 OECD, 2014, str. 1

14 Rodrik , 1998.

mora biti samo rezultat otvaranja ekonomije, već se može koristiti kao institucionalni instrument razvoja¹⁵.

Njemačke realne nadnlice (nominalne nadnlice minus stopa inflacije), naprimjer, stagnirale su u posljednjih 20 godina, te su između 2004. i 2008. čak bile u padu¹⁶. Uzveši u obzir rast produktivnosti, ovo je samo jedan dio objašnjenja činjenice da je ta zemlja prebrodila svjetsku ekonomsku krizu i zadržala zavidan nivo ekonomske aktivnosti. Drugi dio objašnjenja, koji je važan u kontekstu Bosne i Hercegovine, je prisustvo relativno snažne socijalne politike u Njemačkoj. Iako smo svjedoci povećanja nejednakosti u toj zemlji, ona ipak kroz besplatno školstvo, kvalitetnu zdravstvenu zaštitu i relativno izdašnu socijalnu zaštitu zadržava mnoge elemente snažne socijalne države¹⁷. Ovakav razvoj događaja u Njemačkoj nije nus-proizvod ekonomske strategije, već jedan od njenih kamenih temeljaca.

Stavimo gore pomenutu strategiju u kontekst Bosne i Hercegovine. S obzirom na činjenicu da su u BiH manipulacija valutnog kursa i finansijske restrikcije iz političkih razloga trenutno onemogućene (ali ne i nemoguće)¹⁸, na raspolaganju ostaje prvi aspekt izvozno orijentisane razvojne politike, tj. potiskivanje nadnica. Upravo bi to trebalo

15 Kwon, 2007.

16 Dauderstädt, 2012, str. 6

17 ibidem, str. 8

18 Postoji značajan interni i eksterni pritisak protiv ukidanja trenutne politike Centralne banke BiH – tj. currency boarda. Kontrola finansijskog tržišta u BiH bio je politički bila teško dokučiva zbog neusklađenosti sa smjernicama i pravilima EU.

da bude rezultat jednog od osnovnih zahtjeva u setu reformskih prijedloga oko kojih politički akteri u BiH i međunarodna zajednica u vrijeme pisanja ovog teksta još uvijek pregovaraju.

Kao osnovni ciljevi predloženih mjera reformi navode se povećanje konkurentnosti i privrednog rasta. Neke od predloženih mjera umnogome će utjecati na socijalnu politiku u Bosni i Hercegovini, ali upitno je da li će stvoriti preduslove za dugoročni razvoj. Tako se, između ostalog, predlaže smanjenje doprinosa na platu (tzv. tax wedge - penzijsko, invalidsko, zdravstveno osiguranje i osiguranje za slučaj nezaposlenosti), zamrzavanje plata u javnom sektoru, razdvajanje zdravstvene zaštite i usluga za nezaposlene, efektivno povećanje starosne dobi za odlazak u penziju, te kroz izmjene zakona o radu, ukidanje kolektivnih ugovora na neodređeno vrijeme i favoriziranje ugovora radu na određeno.

Gore navedene mjere su neki od prvih koraka ka potiskivanju nivoa nadnica, u cilju povećanja konkurentnosti radne snage u BiH. Ipak, reforme će se velikim dijelom takođe zasnovati na redukciji onoga što je ostalo od države blagostanja, proizvodeći tako neodrživ model izvozno orijentisanog rasta. Ako kao primjer uzmemosmanjenje doprinosa na plate, može se očekivati da će (formalna) zaposlenost neposredno nakon toga porasti, prvenstveno zato što će dio postojećih radnika u neformalnom sektoru („siva ekonomija“) preći u formalni i time proširiti kontribucijsku bazu. Stoga, na jednoj strani imamo smanjenje stope doprinosa, a na drugoj povećanje broja osiguranika. Omjer ova dva faktora će odrediti da li će se PIO/MIO i zdravstveni fondovi naći u još većim problemima. S obzirom na to

da će biti potrebna dubinska racionalizacija u mnogim sferama kako bi se vremenom pokrenula bh. ekonomija, kao i na to da su trenutni fondovi finansirani po principu pay-as-you-go, velike su šanse da će se nedovoljno novca sliti u navedene fondove. Jedna od dodatnih mjera kojom bi trebalo da se nadomjesti gubitak sredstava je povećanje stope PDV, što je regresivni oblik oporezivanja i nesrazmjerne više pogoda siromašnije slojeve društva.

Obje pomenute mjere, smanjenje doprinosa i povećanje PDV, za rezultat mogu imati značajno smanjenje potrošnje. U prvom slučaju, potrošači će više štedjeti u strahu od neizvjesne budućnosti u pogledu starosti i mogućih bolesti, a u drugom slučaju, će im za potrošnju ostajati manje raspoloživog dohotka.

Reformska agenda nominalno ima za cilj povećanje konkurentnosti i iskorištavanje "komparativne prednosti" BiH koja počiva na jeftinoj i relativno kvalifikovanoj radnoj snazi. Ipak, kako smo gore naveli, predložene mjere se zasnivaju na transformaciji socijalne politike, te u sebi nose inherentnu kontradikciju zbog koje će vjerovatno radna snaga u BiH kratkoročno i postati konkurentnija, ali nauštrb dugo-trajnije i održivije konkurentnosti, koja bi se ostvarila uz paralelno jačanje i racionalizaciju države blagostanja (kao u slučaju Njemačke i drugih izvozno orijentisanih zemalja).

Socijalna nejednakost i etničke podjele

Bilo koji reformski proces u Bosni i Hercegovini ne smije zanemariti činjenicu postojanja etničkih podjela. Nadolazeći talas društveno-ekonomskih promjena ima priliku da to pitanje adresira dvojako: tako što će ostati unutar okvira dejtonskog Ustava i tako što će reduciranjem socijalnih tenzija u BiH smanjiti i mogućnost da se one pretvore u etničke. Mjere štednje i reduciranje države blagostanja sa sobom nose opasnu mogućnost kanalisanja tih tenzija kroz „linije manjeg otpora“ odnosno, u kontekstu BiH, kroz etničke podjele. Komplikovana struktura dejtonskog Ustava je dosad mnogo puta bila iskorištena kao alibi za obustavljanje (ili ne započinjanje) reformi, koje su unutar postojećeg pravnog ustroja BiH moguće uz dovoljnu dozu političke volje i koordinacije. Očigledno je da socio-ekonomski status quo nije održiv i da je potrebna značajna racionalizacija ekonomske i socijalne politike u BiH. Ipak, trenutni reformski prijedlozi u središte stavljaju drugačiju preraspodjelu već oskudnih postojećih sredstava, dok bi održiva razvojna politika u BiH morala da se zasniva na povećanju i racionalizaciji upotrebe sredstava. Naravno, svi smisleni reformski koraci u ovom smjeru su uslovljeni postojanjem političke volje i značajne doze koordinacije politika kod tri konstitutivna naroda.

Uvezši u obzir gore pomenute mogućnosti negativnih posljedica restriktivne fiskalne politike i redukcije socijalnih programa po ukupni razvoj BiH i međuetničke odnose, nova razvojna paradigma bi

trebalo da izađe iz „zero-sum“ okvira i da u kontekstu ekonomskog i socijalnog razvoja pokuša da „poveća kolač“ za sve društvene aktere u BiH. Novi društveni ugovor u BiH bi trebalo da krene od stvaranja međuetničkog konsenzusa, preko industrijske i izvozne politike zemlje do strategije razvoja i konkretnih korespondirajućih mjera u fiskalnoj (i eventualno monetarnoj) politici. Industrijska politika bi, između ostalog, trebalo jasno da odredi izvozno orijentisane grane i time omogući proaktivnu državnu politiku u njihovom promovisanju. Paralelno sa ovim nastojanjima, racionalizacijom novca kojim država raspolaže, te jasnom fiskalnom i opreznom monetarnom politikom u svrhu razvoja „povećati kolač“. Neophodno bi bilo izdvojiti i strateški uposlitи postojeći domaći kapital u razvojne ciljeve. Strana direktna ulaganja su potrebna Bosni i Hercegovini, ali je istorijska činjenica da ona ne dolaze u zemlje gdje privrednog rasta nema. Taj rast se mora stvoriti zajedničkim naporima kroz jasne strategije. U ovom svjetlu, država blagostanja je samo jedan, ali neophodan dio razvojne strategije male i otvorene izvozno orijentisane ekonomije.



KONSENZUS OPĆEG DOBRA

Dr. Žarko Papić

Dejtonski mirovni sporazum 20 godina poslije: Socijalna (ne)pravda, (ne)jednakost prihoda

Socijalna nejednakost u Bosni i Hercegovini je višeslojna. Koliko uslovljena ratom, toliko i potaknuta lošim politikama u posljednjih dvadeset godina. Zemlja je u dubokoj recesiji još od 2008. godine, sa visokom stopom nezaposlenosti, galopirajućom zaduženošću u kombinaciji sa padom BDP-a, od kojeg javna uprava na svim nivoima godišnje potroši 49,2%. Riječu, veoma loša makro-ekonomska slika! Dr. Žarko Papić, ekspert za socijalnu radnu politiku i humaniju socijalnu uključenost, podastire brojne statističke podatke i uporedne analize koje zabrinjavaju i daju plastičan odgovor na pitanje otkud protesti u februaru 2014. godine. Ali pokazuju samo jedan pravac mogućeg izlaza: BiH mora dovršiti ratom prekinutu tranziciju. Ovo mora pratiti razvoj i implementacija politike koja će omogućiti dinamičan rast, zapošljavanje, konkurentnost, itd. u okviru reformiranog sistema. U isto vrijeme, to znači i politike koje će ublažiti negativne posljedice ukupne liberalizacije trgovine. Kao i autori u prethodna dva eseja ovog poglavlja, dr. Papić šansu vidi u opreznoj primjeni reformske agende kako bi se izbjeglo kopiranje neoliberalnog imperativa, jer BiH takvo što teško da bi mogla izdržati. Otuda ponovljen poziv na reindustrializaciju, bosansko-hercegovački quantitative easing, odnosno pametno rukovanje monetarnim suverenitetom i programiranim inflacijom kako bi se keš oslobodio za dobro osmišljene razvojne projekte. Nije neophodna promjena Dejtonskog mirovnog sporazuma. Potreban je konsenzus općeg dobra.

Rast globalne nejednakosti...

Generalno govoreći, početak 21. stoljeća obilježila je velika ekonomска i finansijska kriza. To je prva kriza globalizacijskog procesa koja je, logično, čini globalnom. Sam proces globalizacije ima sve elemente neoliberalne ekonomije i „tržišnog fundamentalizma”, koji su glavni uzročnici globalizacijske krize. O čemu je riječ? Teoretski, globalizacija je trebala da omogući kretanje kapitala, roba i radne snage, te globalizacije javnih dobara. Prva dva aspekta su, nesumnjivo, pridonijeli integraciji svjetske ekonomije. Manjak globalizacije javnih dobara (zdravstvo, obrazovanje, ekologija, socijalni napredak, smanjenje siromaštva itd.) je izazvao porast siromaštva i nejednakosti na svjetskom nivou.¹

U smislu neoliberalne ekonomije, slaba kupovna moć stanovništva čitavih kontinenata, rast proizvodnje i akumulirani kapital u razvijenim dijelovima svijeta su bile fokusirane na potrošače razvijenih zemalja, dok je njihova potrošnja stimulisala „meke” kredite na masovnoj razini. Finansijski „balon” (krediti i drugi finansijski derivati) u

1 Kritika neoliberalnog koncepta globalizacije velikog broja autora ilustruje se kroz stavove J. Stiglizza „Međutim, pitanje o kojem se često posebno raspravlja, da li je potrebno da budemo „za” ili „protiv” globalizacije – postoji. U praksi nema povlačenja iz globalizacije. Pravi razlog je ponašanje međunarodnih i ekonomskih organizacija koje njom upravljaju. Ako nastavimo sa globalizacijom kako se u prošlosti upravljalo, agenda vođena na sjeveru za sjever, odražavajući ideologije i vrijednosti sjevera, budućnost neće biti svijetla. Bit će crno u zemljama u razvoju i povećani sukob sa razvijenim dijelom svijeta. Biće veća globalna nestabilnost i porast sumnje u vrijednosti tržišne ekonomije.“

2012. godini bio je 9 puta veći od godišnjeg BDP-a u cijelom svijetu². Balon je morao da pukne, što se na kraju dogodilo u SAD u 2008. i finansijski "cunami" je obišao ostatak svijeta. Ono što se naziva "finansijska kriza" je samo vrh ledenog brijege, a manifestacija je mnogo ozbiljnija kriza. Ali ne samo krize neoliberalne ekonomije. S krizom započinje proces raspada sadašnjeg "načina proizvodnje", koji, pojednostavljeno, se može opisati kao potrošačko društvo i njegova globalizacija i potpuno nejednakе distribucije resursa na svjetskoj razini. Finansijska kriza je gurnula u stranu druge elemente krize sadašnjeg načina proizvodnje, krize hrane, energije i okoliša.

² F. Čaušević, *Globalizacija, Sjevernoistočna Evropa, i Svjetska Ekonomija* (Izdanje: Routledge, Abingdon, Oxon, UK, New York, USA, str.23, Januar 2015.)

...i uzroci nejednakosti u BiH

Uz sve uzroke globalne nejednakosti, postoje i specifični uzroci nejednakosti u BiH. Posebno zbog finansijskih i socijalnih posljedica ratnih razaranja 1992-1995. koje su još uvijek prisutne, naglašeno kod interna raseljenih lica. Potom i zbog velikih socijalnih problema, od siromaštva do gubitka osnovnih društvenih vrijednosti stanovništva. Izražena je i diskriminacija marginaliziranih grupa, uključujući i marginalizaciju konstitutivnih naroda koji žive na teritorijama na kojima su u manjini. Došlo je i do značajnog pada u kvaliteti zdravstvene zaštite i obrazovnog sistema, te uopće malog utjecaja građana na politiku (nedostatak participativne demokratije, isključivanje građana i nedostatak, za mnoge, mogućnosti izbora). Uz sve ove činjenice BiH sada stoji pred velikim zadacima cjelovitih reformi u obliku prihvaćenih obaveza iz „novog pristupa EU“ (njemačko-britanska inicijativa), zaključno sa „Reformskom agendom za Bosnu i Hercegovinu“. A nije još završila sa procesom trostrukre tranzicije koji je započeo odmah nakon rata, i to tranzicije: a) od rata do mira i izgradnje novih zajedničkih institucija, b) od jednopartijskog sistema u demokratiju unutar kompleksne nacionalne strukture koja se također odražava na funkcionisanje institucija, c) od “komandne ekonomije” u tržišnu ekonomiju. Razloge tog strateškog kašnjenja valja tražiti u izuzetno složenoj državnoj strukturi, definisanoj Dejtonskim mirovnim sporazumom (Aneks IV, Ustav BiH), te u političkim partijama koje su više interesne organizacije kartelskog tipa, nego stvarne političke organizacije sa jasnim programskim profilom. Korupcija, nepotizam, organizovani kriminal logična su manifestacija takvog stanja.

Sve gore navedeno u kombinaciji sa neoliberalnim imperativom "Vašingtonskog konsenzusa" stvorilo je stanje stalne ekonomske pa i političke krize. BiH je bila u dubokoj recesiji od 2008. godine. Prema Svjetskoj Banci njen BDP je skoro, ali ne sasvim, tek 2013. „stigao“ BDP iz 2008.

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| WB | 5.4 | -2.9 | 0.7 | 1.0 | -1.2 | 2.5 | 0.4 | 1.5 | 2.5 | 3.0 |
| IMF | 5.6 | -2.7 | 0.8 | 1.0 | -1.2 | 2.1 | 0.7 | 3.5 | 3.7 | 4.0 |

MMF očekuje mnogo brži oporavak u odnosu na Svjestku Banku, dijelom zato što Fond očekuje investicije za rekonstrukciju nakon poplava u maju 2014. BiH zaostaje iza ekonomija "u nastajanju i razvoju Evrope" koje su se mnogo brže oporavile poslije 2009.³

S druge strane, krajem septembra 2014. godine, javni dug BiH dostigao 11.249 miliona KM, što je povećanje za 822.32 miliona KM u odnosu na kraj 2013. godine. Vanjski dug je 8.120 miliona KM, što je povećanje od 711.35 miliona KM u odnosu na kraj 2013. U proteklih sedam godina vanjski dug se povećao za oko 90%. Unutrašnji dug iznosio 3129 milion KM, što je za 110.97 miliona KM porast u odnosu na kraj 2013. godine. Servisiranje vanjskog duga ubrzano raste iz godine u godinu. Naprimjer, u 2008. on je iznosio 230 miliona KM, dok će u 2014. iznositi 760 miliona KM, što predstavlja rastući fiskalni

³ MMF, Izvještaj Br. 14/189 Bosna i Hercegovina, Juli 2014., str. 20.

problem. U posljednjem kvartalu 2014. godine, zbog nedostatka tranši od MMF-ovog aranžmana, unutrašnji dug je značajno porastao (entiteti emituju obveznice i trezorske zapise). Udio javnog duga u BDP-u u 2014. godini bio je 46%, dok je u 2011. godini bilo je 40,8%.⁴

Glavni problem nije zaduženost ili udio javnog duga u BDP-u. Postoje dva problema koja su ozbiljnija:

- ubrzani tempo zaduživanja sa paralelnim padom BDP-a;
- Navedeno je uzrokovano drugim problemima, veliki udio javnog duga se koristi za javnu potrošnju; npr. pokrivanje budžetskog deficit-a. S druge strane, samo 11,2% novih spoljnih dugova se koriste za ekonomske aktivnosti.

Ključni problem BiH ekonomije je ogromna javna potrošnja generalne vlade (svih nivoa uprave) koja će iznositi 49,2% BDP-a u 2014., prema procjenama MMF-a.⁵ Uz prekomjerna zaduživanja, eksterno i interno, odražava se veliko opterećenje (porezi i doprinosi) na zarade zaposlenih, što za oko 72%, podiže cijenu rada, te stimuliše rad na crno i sprječava zapošljavanja u formalnoj ekonomiji. Ova masivna opterećenja izravno ometaju razvoj realnog sektora u formalnoj ekonomiji. Ukupno 194.883 osoba je zaposleno u javnom sektoru (uprava, obrazovanje, zdravstvo) što čini 27% od ukupne zaposlenosti, oko 13% BDP-a troši se na njihove plate, kad se tome dodaju materijalni troškovi i nadoknade dolazimo do 20% BDP-a. Takav

4 Podaci navedeni u ovom poglavlju uzeti su iz neobjavljenog istraživanja Svetlane Cenić, Januar, 2015.

5 MMF, *ibid*, str. 20.

neproporcionalno velik, skup i neefikasan administrativni aparat ne može podnijeti ekonomija BiH.

S druge strane, nivoi plata i ukupni transferi za obrazovanje i zdravstvo su neodgovarajući. Radikalno smanjenje javne potrošnje oslobođilo bi razvoj realnog sektora i ubrzao rast BDP-a. Jedna od značajnih nejednakosti u BiH je nejednakost zaposlenih u realnom, privatnom sektoru, posebno u "sivoj" ekonomiji i zaposlenih u javnom sektoru (administracija i kompanije sa dominantnim javnim vlasništvom). Tržište rada u BiH u 2014. godini pokazuje skroman oporavak⁶, došlo je do skromnog povećanja zaposlenosti i smanjenja nezaposlenosti. Prosječan broj zaposlenih osoba u periodu od januara do septembra 2014. godine porastao je za 1,2%⁷, odnosno na ukupno 698.900 zaposlenih.⁸ Administrativna stopa nezaposlenosti od januara do septembra 2014 je 44,1%⁹ i iznosi 550.200 nezaposlenih osoba. Stopa nezaposlenosti izračunata po ILO metodologiji ostala je na 28%.

Visoka stopa nezaposlenosti izravno ugrožava penzioni sistem kao odnos između broja zaposlenih i broja penzionera je 1:1.1, a kako bi postojeći sistem funkcionišao, potreban je omjer 1:4. S

6 DEP „Bosna i Hercegovina – Ekonomski Trendovi za period januar-septembar 2014.“, Decembar 2014.

7 Stopa rasta pokazuje promjenu u odnosu na isti period prethodne godine.

8 Privremeni podaci, izvor: BHAS

9 Administrativni stopa nezaposlenosti je 0.3% poena manja u odnosu na isti period 2013. godine.

druge strane, prema podacima Agencije za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine, stopa nezaposlenosti mlađih je dramatična, 62% u 2014. godini, što je porast za 3,6% u odnosu na 2013. Činjenica da je 56,3% radno sposobnog stanovništva neaktivno predstavlja značajan problem, a 43,7% su ili zaposleni ili u potrazi za zaposlenjem. To je veći problem, nego sama nezaposlenost obzirom da BiH ima najnižu stopu participacije na tržištu rada (ili aktivnosti) u Europi.¹⁰

Značajan dio razloga za nedostatak motivacije da postanu aktivni na tržištu rada leži u sistemu socijalne zaštite (posebno za boračke populacije), koji je statusno zasnovan, i kroz beneficije, ne stimulira traženje posla, kao i doznake dijaspore. S druge strane, pasivnost u traženju posla je prema 64,2% ispitanika, uzrokovana time da niko ne može dobiti posao bez ličnog kontakta i političkih veza. Pasivnost je također pod utjecajem bivšeg socijalističkog shvatanja zapošljavanja, 52,1% ispitanika smatra da država treba osigurati dovoljno posla za sve (s druge strane, 45% ispitanika smatra da država treba da obezbijedi povoljno okruženje za traženje posla)¹¹. Jasno je da razvoj "svijesti tranzicije" građana BiH nikad nije dovršen.¹²

Spora ekomska aktivnost utječe na stopu rasta prosječne neto plaće u BiH. Prosječna neto plaća za period od januara do septembra

10 Vidjeti: Sporazum za rast i zapošljavanje, str.6.

11 Prism istraživanje, *ibid.*

12 Vidi više: RCC, "Balkan Barometer 2015" Business Opinion Survey – Analytical Report, Sarajevo, maj, 2015. <http://www.rcc.int/pubs/24/balkan-business-barometer-2015>

2014. godine je iznosila 829 KM i nominalno je veća za 0,5% g/g, dok je realni rast nešto veći zbog deflacije. Intenzitet rasta prosječne neto plaće u BiH krajem 2014. niži je nego na početku godine.

U isto vrijeme, prema podacima Eurostata, stvarna individualna potrošnja u BiH bila je 37% od EU prosjeka (jedino Albanija stoji gore u regiji sa 33% od EU prosjeka).

Dinamika siromaštva

BiH se i 20 godina poslije Dejtona nalazi u stanju nedovršene tranzicije i nedovršene demokratije. U općem smislu to uzrokuje rast nejednakosti, zaoštrava socijalne tenzije, povećava siromaštvo i čini ozbiljnu prepreku ekonomskom i socijalnom razvoju. U toj situaciji uz socijalnu nepravdu postoji i „sistemska“ diskriminacija u pojedinim segmentima društvenog života, posebno u pogledu socijalne politike i zapošljavanja.

- Diskriminacija neratnih osoba sa invaliditetom u odnosu na ratne vojne invalide (u kategorizaciji i visinama naknada).
- Teritorijalna diskriminacija u pogledu ostvarivanja nekih socijalnih prava (naprimjer: u FBiH 5 kantona isplaćuje dječiji doplatak, različite veličine, a u 5 ne).
- Diskriminacija kod zapošljavanja u javnom sektoru na osnovu političke pripadnosti, partije koje su na vlasti zapošljavaju svoje „vojнике“, a ne profesionalno kvalifikovane osobe.
- Diskriminacija u Ustavu i izbornom zakonu, posebno „ostali“ (slučaj Sejdžić - Finci)...

Postoje različite metodologije za mjerjenje stope siromaštva. Za zemlje u razvoju i tranziciji, apsolutna linija siromaštva je mnogo relevantnija. U 2011. godini, 23,4% stanovništva u BiH bilo je ispod apsolutne linije siromaštva¹³ (u skladu s metodologijom koju koristi

¹³ Apsolutna linija siromaštva znači 271 KM mjesечно po glavi pune odrasle osobe u domaćinstvu u cijenama iz 2011. godine. Druga odrasla osoba i djeca se računaju na manje iznose u skali ekvivalencije OECD 2 (puna odrasla osoba

Agencija za statistiku BiH). To je dramatičan porast u odnosu na 2007. godinu, kada je 18,6% stanovništva živjelo ispod apsolutne linije siromaštva. Situacija u entitetima je identična (FBiH u 2011. - 22,7%, a u 2007. - 17,4%, RS u 2011. - 25,3% u odnosu na 20,2% u 2007. godini).¹⁴

Ako, hipotetički, ekstrapoliramo rast siromaštva (mјeren apsolutnom linijom siromaštva iz perioda od 2007. do 2011. godine za period od 2007. do 2014. godine, onda u 2014. godini ispod apsolutne linije siromaštva u BiH živi 27% stanovništva, u FBiH 26% a u RS 29%. Ova „suha“ statistika lako može biti vizualno prikazana indirektnim indikatorima: povećanjem broja ljudi koji obilaze kontejnere, eksplozivnim rastom radnji koje otkupljuju zlato, što znači da su sve porodične zalihe iscrpljene pa se mora prodati i zaručnički prsten, promjenom ponude u malim oglasima, itd. Istovremeno, novi podaci pokazuju povećanje neefikasnosti sistema socijalne zaštite u prethodnom periodu. Najsrimašnija petina stanovništva u BiH je primala samo 17,3% od ukupnih budžetskih (nedoprinosnih) transfera za socijalnu zaštitu (2011. 3,88 BDP-a BiH), (socijalna pomoć, civilne

ima vrijednost 1, druga odrasla osoba 0,5, prvo dijete 0,3, drugo dijete 0,2, itd.). To znači da apsolutna linija siromaštva za četveročlanu porodicu, roditelji i dvoje djece, iznosi 569 KM što je, smatra se, dovoljno za održavanje minimalne egzistencije.

14 Vidi: IBHI/Maastricht Graduate School of Governance. „Siromaštvo u BiH 2011 – Trendovi i dostignuća i Indikatori adekvatnosti ciljanja budžetskih transfera za socijalnu zaštitu u BiH 2011“ i „Budžetske novčane naknade za socijalnu zaštitu u BiH – Šta funkcioniše, a šta ne“. Sarajevo, 2013. I „Budžetske novčane naknade za socijalnu zaštitu u BiH – Šta funkcioniše, a šta ne“. T.Dmitrović, IBHI, Sarajevo, juni 2014.

osobe s invaliditetom, zaštita djece, civilne žrtve rata, vojne osobe s invaliditetom i boračkim naknadama) u 2011. godini stanje je bilo gore nego u 2007. godini kada je najsiromašnija petina stanovništva primala 18,3% budžetskih transfera.

Sa druge strane, u 2011. godini najbogatija petina stanovništva primila je 20% ovih transfera. Dakle, sam sistem socijalne zaštite povećava nejednakost. On je od 80,3% ispitanika ocijenjen kao socijalno nepravedan (siromašni ne dobijaju dovoljno pomoći).¹⁵

Sistem socijalne zaštite u BiH nema utjecaj na smanjenje siromaštva, kao što se može vidjeti usporedbom rasta siromaštva uz smanjenje udjela najsiromašnjeg stanovništva u primanju transfera iz sistema socijalne zaštite. Statusno je zasnovan i njegov relativno veliki budžet i nema za cilj da očuva "socijalni mir" (kao što se vidjelo u protestima 2014.), već očuvanje političke moći "kupovinom" biračkog tijela.

Poboljšano ciljanje korisnika i koristi u skladu sa stvarnim potrebama je samo jedan važan aspekt reforme sistema socijalne zaštite i ne može ostati s granicama civilne naknade. Zbog toga, sistem je potrebno promijeniti sveobuhvatno, počevši od uspostavljanja baze podataka, jedinstvenog registra svih korisnika, radnog aktiviranja korisnika u suradnji sa centrima za socijalni rad, zavodima za zapošljavanje itd.

15 Prism istraživanje, *ibid.*

Protesti

Nezadovoljstvo građana BiH, a posebno radnika u preduzećima uništenih u privatizaciji, traje već nekoliko godina. Brojni redovni individualni protesti organizovani su ispred vladinih zgrada na kantonalmnom ili entitetskom nivou, blokada saobraćaja i čak štrajkovi glađu su svakodnevna pojava. Vlasti očito nisu shvatile proteste ozbiljno, sporadična podrška kompanijama u krizi samo je produžila njihovu agoniju.

U Tuzli, koja je nekada bila veliki industrijski centar BiH, radnici su protestovali ispred zgrade Vlade Kantona svake srijede od početka 2014. godine, bez efekta jer to nije dovelo do ozbiljne komunikacije s predstavnicima Vlade. U srijedu, 5. februara 2014., uz podršku sa društvenih mreža, masa demonstranata došla je u sukob sa policijom što je kulminiralo u nasilje i spaljivanje zgrada Opštine i Kantonalne Vlade. Važno je napomenuti da su protesti bili socijalnog karaktera, sa natpisima na kojim se traži odgovornost vlade i ostavke odgovornih. U Tuzli su protesti nastavljeni i sljedeći dan.

Protestni talas se vrlo brzo proširio na sve veće gradove u Federaciji BiH: Sarajevo, Mostar, Bihać, Bugojno, Travnik, Goražde, Tešanj itd. Sarajevski protesti 7. februara bili su kao i svi drugi, striktno socijalni bez nacionalističkih ili političkih tonova. Bilo je nasilja u protestima, posebno u paljenju zgrade Predsjedništva BiH i Kantonalne Vlade u Sarajevu, kao i u Bihaću i Mostaru.

Vlasti su imale konfuznu reakciju na proteste, koristeći policijske snage i međusobne optužbe policijskih agencija za nedovoljnu uključenost i reakciju. Pod pritiskom protesta, četiri kantonalne vlade dale su ostavku, ali je samo jedna, Vlada Tuzlanskog kantona, zapravo smijenjena, preostale tri su ostale u tehničkom mandatu.

Glavna poruka protesta, da se društveni i ekonomski problemi u BiH trebaju hitno riješiti, nije shvaćena od strane lokalnih vlasti.

S druge strane, međunarodne organizacije su jasno i glasno čule poruke, EU prije svega dizajniranjem absolutno novog pristupa prema BiH, fokusiranog na ekonomske i socijalne reforme. Forum za prosperitet i zapošljavanje održan u maju 2014. godine, uz niz ozbiljnih aktivnosti rezultirao je Sporazumom za rast i zapošljavanje (juli 2014. godine), da bi početkom 2015. od svih vlada u BiH bili potpisani dokumenti koji ih obavezuju na cjelovite reforme, ekonomske i socijalne. To je dovelo do cjelovitog prednacrta dokumenta "Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu" u maju 2015. godine.

Sindikati u BiH su dugo vremena bili "pod kišobranom" političkih partija, sa naslijedenom logikom iz socijalističkog perioda. Važno je uočiti formiranje novih, nezavisnih sindikata ("Solidarnost" u Tuzli, čije ime ima jasnu simboliku). Teško je biti optimista u pogledu aktivne uloge sindikata u BiH (brojnost organizacija, entitetska podijeljenost, naslijedene neaktivnosti). Sa druge strane, reforma radnog zakonodavstva može biti faktor značajnijeg aktiviranja sindikata u socijalnom dijalogu sa specifično konzervativnom "antitranzicijskom" ulogom. Postojeća radna zakonodavstva treba mijenjati, ona štite

uposlenika u javnom sektoru (čiji su sindikati najorganizovaniji) dok radnika u realnom, privatnom sektoru štiti samo sporadično. Stoga sindikati, nezavisno od deklarativnog zalaganja za radnička prava, imaju nizak rejting posebno zbog problema pasivnog držanja u protestima radnika propalih firmi.

Putevi oporavka

S obzirom na činjenicu da u BiH nikad nije završen proces tranzicije, potrebno je bez odlaganja otpočeti sveobuhvatne reforme ekonomskog i društvenog sistema, tj. "završetak tranzicije". Ovo mora pratiti razvoj i implementacija politike koja će omogućiti dinamičan rast, zapošljavanje, konkurentnost, itd. u okviru reformiranog sistema. U isto vrijeme, to znači i politike koje će ublažiti negativne posljedice ukupne liberalizacije trgovine.

Ovi radikalni procesi će se održati u uvjetima velikih društvenih napetosti i pitanje je koliko će vlade biti spremne da osmisle "nove politike", koje mogu dovesti do povećanja socijalnih pitanja u svojim prvim godinama. Stoga razvojne politike trebaju biti odgovarajuće za realnost BiH, zemlje u tranziciji i razvoju. Naprimjer neoliberalna matrica ne treba se rutinski kopirati jer se i ona suočava s krizom. Razvoj matrica humanog razvoja, što je UNDP koncept, je značajno za BiH, posebno zbog visoke stope siromaštva i nejednakosti. Jedan od glavnih problema u tom procesu je postojeći model fiksног kursа (KM i EUR) i valutnih odbora koje ne dozvoljava Centralnoj banci BiH pristup monetarnoj politici. Postoji više razloga za i protiv valutnog odbora. Sa jedne strane onemogućava inflaciju, a psihološke posljedice inflacije iz predratnih godina za građane BiH su vrlo jake. S druge strane, jačanje finansijskog potencijala kroz racionalnu monetarnu politiku dodatni novac mogao bi oživjeti ekonomiju. To je učinjeno u januaru 2015. godine od strane Evropske centralne banke kroz

izdvajanje 60 milijardi eura mjesечно за економију ЕУ. Стопа инфлације до 6% годишње сматра се поželјним импулсом за економски раст.

Први проблем лежи у чинjenici да, у сложеним политичким и административним структурама BiH, тешко је претпоставити да ће бити ефикасне контроле над monetарном политиком, нпр. инфлацијом.

Preciznije, politike треба усмjeriti на:

- Реални сектор, прецизније, на индустрију ("reindustrializације"). То такође значи развој конкурентности, првенствено радikalno побољшање пословног окружења и подршка за технолошки развој.
- Увођење корпоративног управљања у компанијама, у јавном власништву и њихова деполитизација.
- Generalna smanjenja javne potrošnje (што је погреšан модел излaska iz krize u EU) nije rješenje. Strukturu потрошње треба промijeniti - јавна потрошња, posebno uprave, треба бити значајно смањена, док потрошњу јавних инвестиција треба пovećati. То ће довести до смањења укупне јавне потрошње.
- Ово не само да ће омогућити пovećanje запослености, већ ће и mijenjati strukturu запослености кроз "tranziciju" neproduktivno запослених у јавном сектору у производивно запошљавање у индустрији.
- Отварању нашег тржишта домаћим производима, прије свега у пољопривреди, што значи заштиту свима у облицима некаринске заštite.
- Razvoj sistema socijalne zaštite u sistem socijalnog uključivanja aktivacijom угрожених и мањinskih grupa stanovništva u svijet rada, uvijek na specifičnim начинима у складу са потребама и sposobnostima угроженог stanovništva.

- Razvoj novih metoda za poboljšanje ciljanja civilnih naknada iz budžeta u svrhu usmjeravanja na siromašne i ugrožene. Bolji mehanizam ciljanja bi pomogao u rješavanju gore navedenih problema i pružio podršku za prelazak sa politički zasnovanog pristupa na pravima, na objektivan pristup zasnovan na potrebama, koji će ojačati pogodnosti za one koji su socijalno ugroženi.

“Sporazum za rast i zapošljavanje Bosne i Hercegovine” se može smatrati kao korak prema završetku procesa tranzicije. Ima 6 preliminarnih ciljeva.¹⁶ Ovi ciljevi su dodatno razrađeni s prijedlozima za kreativne mjere koje će omogućiti njihove sveobuhvatne provedbe. Ključne rizične tačke Sporazuma su reforme radnog zakonodavstva (kolektivni ugovori) i smanjenje poreza i doprinosa. Otpor iz sindikata, fondova zdravstva i penzionog fonda treba očekivati. S druge strane, mnogo ozbiljniji rizik predstavlja otvoreno izražavanje rezervi od strane RS ministara u vezi sa sredstvima za pripremu i posljedica implementacije Sporazuma. Može se procijeniti da će Vlada RS pripremiti svoj entitetski program reformi, a iz javnog nastupa premijera Vlade FBiH može se očekivati da će FBiH također da “meko” pristupi reformama.¹⁷

16 Sporazum za rast i zapošljavanje: Bosna i Hercegovina, juni 2015., str. 5 -11.

17 TV1, talk show “Tema”, 5. februar 2015.: najava agende nove Vlade FBiH; F.Novalić – kandidat za Premijera.

POGLAVLJE TREĆE

EVROPEIZACIJA DEJTONSKOG KONTEKSTA: EU, BUDUĆNOST BIH

ODOZDO PREMA GORE I NAPRIJED

Jasmin Mujanović

Bosna i Hercegovina 20 godina poslije Dejtonskog mirovnog sporazuma: U potrazi za evropskom budućnošću?

Posve je zabrinjavajuće da dvadeset godina nakon Dejtonskog mirovnog sporazuma čitamo veoma argumentirane priče o ozbilnjom demokratskom deficitu u BiH. I to ne onoj vrsti demokratskog deficitu (slabe vjere u političke stranke i institucije) u kojem se danas nalazi većina parlamentarnih demokratija u svijetu, nego deficitu participacije građanina u društvenim i političkim procesima zato što je građanin "izgnan" iz demokratije raznim klijentelističko-kolektivističkim metodama. U tome je mogućnost kritike dejtonskog sistema najjača. No, ono što je bitno, a da se primijetiti i u ovoj analizi, je da uzrok odsustva demokratizacije nije toliko u samom dejtonskom ustavnom okviru koliko u rigidnoj političkoj (ne)kulturi, političkom klijentelizmu, praksi političkog sponzorstva koje je postalo samom sebi svrha. Autor odlično povlači liniju između sofisticiranih zahtjeva euro-atlantskog procesa i nemogućnosti etnonacionalističke "kleptomanije" (koja uporno krade opći interes) da ispuni te sofisticirane zahtjeve.

Jasmin Mujanović, doktorant iz oblasti političkih nauka na York Univerzitetu u Torontu, nadu vidi u buđenju građanskog revolta koji utjeruje "demokratski" strah u kosti političkih elita, vraća ih razlogu njihova postojanja - služenju općem dobru njihovih građana. Tu zapravo, po njemu, počinje emancipacija politika u BiH i mogućnost istinske evropske budućnosti BiH. Emancipacija je bolan proces u kojem su političke elite izložene dvostrukom pritisku - aktivnom i participativnom pritisku građanstva koje zahtijeva funkcionalniju državu, te pritisku međunarodne zajednice da se te reforme provode u skladu sa evropskim standardima.

Demokratizacija nultog zbira

Kao i samo potpisivanje Dejtonskog mirovnog sporazuma 1995. godine, potencijalno članstvo Bosne i Hercegovine (BiH) u EU i NATO dvadeset godina nakon završetka rata bi trebalo da bude početak, a ne kraj jednog stalnog procesa demokratizacije.¹ Međutim, u zvaničnom političkom diskursu BiH Dejton i EU-NATO "paket" smatraju se kao zadnja poglavila tog istog procesa. Ipak, činjenica je da za opstanak (i napredak) BiH kao države i društva, članstvo u EU i NATO nema alternative. Stoga postavlja se pitanje: kako se BiH može pridružiti euro-atlantskoj zajednici ako značajan dio njenih lidera ne podržava integracijski proces ili se čak čini da se u osnovi protive tom članstvu? Ono što je potrebno, po meni, je konzistentna popularna demokratska intervencija.

Politička elita BiH aktivno želi uvjeriti svoje građane da oni politiku i demokratiju moraju shvatiti kao zatvorenu domenu te iste elite, a ne kao arenu za raspravu između svih građana koji čine ovu državu. Oni koji su dobili vlast ratom i posljedicama rata, kao što je status praktično cjelokupnog političkog korpusa u BiH, su očigledno nezainteresovani za politiku koja uzima svoj osnovni atom participaciju svih građana, a ne strah i mržnju. A upravo taj pristup politici tu istu elitu čini antidemokratskom oligarhijom.

1 Dr. Marina Antić i Dr. Dario Čepo su mi mnogo pomogli u realizovanju i pisanju ovog teksta. Izuzetno sam zahvalan na njihovom trudu.

Dakle razmišljati o "evropskoj budućnosti" BiH znači morati razlikovati između dvije vrste koncepcije politike. S jedne strane je postojeći politički sistem BiH: sistem koji je definisan pod institucionalnom diskriminacijom i sektaškim ustavnim poretkom, nad kojem predseđava ešalon stranih posmatrača i dominira jedna lokalna klasa "etičko ofarbanih" oligarha. Ovakva BiH nije ni sposobna niti zaslužuje članstvo u vodećim svjetskim političkim, ekonomskim i sigurnosnim organizacijama. Stoga, primarni doprinos ovog teksta je u njegovom pokušaju da se opišu mogućnosti drugačije vrste politike u BiH. Ovdje ću napraviti argument za perspektivu o politici i demokratiji kao "participativnoj vježbi", način kolektivnog društvenog upravljanja kroz koji su "mnogi" u stanju da ospore i prevrnu sebične mahinacije vladajuće manjine. Ovu viziju demokracije prati rad teoretičara Sheldona Wolina, između ostalih, koji tvrdi da "slobodno društvo koje se sastoji od različitosti ipak može uživati u trenucima kada zajednica, kroz javne rasprave, kolektivnu moć koristi za promociju i zaštitu blagostanja kolektiviteta." Kako ove "trenutke" pretvoriti u trajnu evoluciju kao istinskog demokratskog društva će biti glavni fokus ovog rada.

Ovdje moramo naglasiti sve veće plime socijalnog nezadovoljstva i sukoba koje su zahvatile BiH od 2012. godine: od banjalučkih park-protesta, preko sarajevske "Baby Revolucije" pa do građanskog bunda i pokreta plenuma tokom 2014. godine. Te plime su dokazi, prije svega, neuspjeha postojećeg pristupa "implementacije mira" i demokratizacije kako su ga do sada provodili državni lideri i dijelovi međunarodne zajednice. Ali još važnije, međutim, je činjenica da su ovi protesti način kako sami građani mogu i moraju biti vodeće jedinice popularne demokratizacije u BiH.

Drugim riječima, dok ovaj tekst prepoznae specifičnosti poslijeratnog konteksta u BiH, ja ipak tvrdim da demokratizacija ovog društva nije moguća bez intervencije građana, odnosno da demokratizacija BiH nije moguća dok građani nisu relevantni politički faktor u ovom društvu. Ta dinamika će biti moguća samo kad elite ove države budu očekivale reakciju u obliku organizovanih političkih pokreta, koji će biti odlučni i sposobni da ih suoče sa njihovom nesposobnošću. Tekst će analizirati kako se takvi pokreti formiraju i održavaju i koja je njihova ključna uloga u procesu suštinske demokratizacije.

Politički klijentelizam u svom labirintu

Da bi u potpunosti shvatili prirodu stvarno postojećeg ustavnog poretku u BiH, poučan je rad Asima Mujkića. Mujkić tvrdi da, iako Dejtonski ustavni poredak naizgled liči na zastupničku ili predstavničku demokratiju, on to suštinski nije i da Dejton u sebi krije duboku oligarhijsku političku kulturu. U stvarnosti, u BiH "legitimni, slobodni i pošteni" izbori služe da od građana kao pojedinca oduzmu svu političku inicijativu (Mujkić 2007, str. 113). Mujkić naziva BiH "etnopolis", zato što Dejtonski režim prenosi politička prava gotovo isključivo na osnovu etničke pripadnosti i time negira sve druge oblike političkog udruživanja i mobilizacije. U tom smislu, slučaj BiH je jedinstven u kategoriji tzv. "neliberalnih demokratija" (Zakaria, 1997).

Najveća tragedija u svemu ovome je činjenica da je do gušenja demokratskih principa unutar kostura postojećeg predstavničkog režima u BiH često dolazilo uz prečutno odobrenje Brisela, Vašingtona, i Zapada u širem smislu. Barem prvih deset godina poslije rata, međunarodna zajednica je bila blisko uključena u svakodnevnu politiku BiH. Međutim, dvije decenije nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, mi danas stojimo na ivici socijalne i društvene implozije.

Ali, da bi istinski razumjeli ovu kritiku potrebno je prvo kritički procijeniti ovaj pojam "demokratije". Ja koristim taj termin kao i

drugi "radikalni demokrati": pravim jasnu razliku između politike kao ekskluzivne vježbe i politike kao inkluzivnog čina. Wolin ipak smatra da je ova druga koncepcija demokratije jedino moguća u prolaznim, "bjegunačkim trenucima" (Wolin 1996). Međutim, ja tvrdim da su čak i samo "trenuci" takve istinske participacije mogući samo kada mi kao obični građani tražimo sredstva koja bi te momente učinila trajnima.

Ovaj koncept demokratije je utemeljen ne samo u participaciji, već i u jednoj vrsti popularnog antagonizma. Odnosno da participatorno razumijevanje demokratije odbacuje inherentni elitizam svih predstavničkih režima, ali posebno etnički obojeni šovinizam Dejtonskog režima u kojem, kao što nas podsjeća Mujkić, performans slobodnih izbora i političkog zastupanja zamagljuje proces apsolutne ekonomski pljačke građana od strane elita. U tom pogledu, a posebno u svjetlu virtualne opsesije sa rjetko definisanim "reformama" u službenom političkom diskursu BiH, neophodno je da se podsjetimo, onoga što James Scott tvrdi:

Većina velikih političkih reformi 19. i 20. vijeka dogodile su se u pratnji masivnih epizoda građanske neposlušnosti, pobuna, kršenjem zakona, ometanjem javnog reda i u konačnici građanskim ratovima. Takvu vrevu nisu pratile samo dramatične političke promjene, već su one često bile ključni instrument u dovođenju do istih. Predstavničke institucije i izbori sami po sebi, nažalost su rijetko kada doveli do velikih promjena, zbog više sile (*force majeure*) koja se recimo, javlja uslijed ekonomski depresije ili međunarodnih ratova... Obična parlamentarna politika je poznata više po svojoj

nepokretnosti nego po olakšavanju velikih reformi (Scott, 2012, str. 16-17).

Scottova intervencija u literaturi o istinskoj demokratskoj inerciji je ključna, jer nas podsjeća, kao i Carrie Manning, da problem u BiH nije samo slučaj "loših lidera" koji se može riješiti sa "dobrim liderima" (Manning 2006). Kao što Manning navodi, to nije pitanje "instaliranja ispravne elite", kao što je preferirani pristup dijela međunarodne zajednice u BiH, već je to priznavanje da bilo kakav ozbiljan koncept demokratije mora biti zasnovan na praksi građanske participacije i učestvovanja. To je ta demokratska praksa koja nas dovodi do trenutka rupture, do trenutka kada potreba za veliko restrukturiranje postaje nezaobilazna. Zaista bi trebalo da bude očigledno u ovom trenutku, čak i za većinu laičkih posmatrača da je mogućnost institucionalne reforme u BiH sistematski zaključana. Iz toga slijedi da samo raskid sa svim postojećim aranžmanima može rekonstituisati BiH kao demokratski poredak. Prema tome, čak i letimična analiza može dokazati da je priroda društveno-ekonomskih i društveno-političkih kriza, koje dominiraju u BiH kao suverenoj državi, institucionalna.

Pozivajući se samo na izuzetno fragmentiran izborni sistem Dejtonskog ustavnog poretka, možemo lako zaključiti da u savremenom "demokratskom" sistemu BiH u suštini nema potrebe da elite traže glasove birača izvan svojih etničkih korpusa. Izbori u BiH su na taj način malo više od kvazikonkurentnih popisa. Osim toga, kako zvaničnom politikom dominira mali broj stranaka, a sigurno zaposlenje u državnom aparatu dostupno po političkom ključu, klijentelizam i

korupcija su izuzetno rasprostranjeni i uništavaju sve preostale impulse za reforme. S obzirom da trećina zaposlene radne snage radi u javnom sektoru, među najvećim postocima u svijetu, većina domaćinstava u zemlji ovise od prihoda direktno vezana za institucionaliziranu korupciju klijentelizma.

Naravno, povjerenje u sistem zato i ne postoji, s time da 45% upisanih birača nisu glasali na prošlim Općim izborima (IDEA 2015). Takva niska izlaznost favorizuje postojeće vlasti koje su u stanju da dobiju izbore samo na osnovu glasova njihovih najprivrženijih pristalica. Kako ovi birači ekonomski zavise od pokroviteljstva tih stranaka, oni ne mogu i neće podržati bilo kakve „reformiste“ na izborima. Postojeće elite su na taj način vraćene na svoje pozicije, počinjući ciklus iznova. Unutar takvih aranžmana, alternative se čine nemogućim. Glasači su već u nekoliko navrata dali svoju podršku nominalno reformskim strankama, socijaldemokratima, i anti-nacionalistima raznih vrsta. Te iste reformske snage su od tada formirali vlade ili su bili vodeći članovi vladajućih koalicija na svakom nivou vlade više puta. Ali, pošto nacionalističke stranke imaju mogućnosti da u ovom ustavnom sistemu blokiraju bilo kakav reformski program s manje od 15% glasova (kao npr. HDZ), reformske stranke bi morale da osvoje više od 90% glasova kako bi imali ikakve realne šanse da implementiraju svoju platformu. A ovo je naravno suštinski nemoguć cilj u gotovo svim legitimnim demokratskim sistemima, pa i u našem.

Aritmetika (ne)odgovornosti

S obzirom na ove institucionalne prepreke, suštinske promjene u BiH mogu, u konačnici, samo doći "izvan" granica postojećih političkih struktura, odnosno kroz aktivnosti neparlamentarnih demokratskih pokreta. U tom smislu, već evidentne pukotine u zdanju Dejtonskog ustavnog poretku su pokazatelji mogućih oblika procesa promjena koji će uslijediti. Uostalom, što više vremena prolazi između rata i danas, stanje ekonomije u zemlji i nesposobnost njenih upravnih tijela sve vise su neshvatljivi za građane. Ipak, potrebe građana za raspodjelom resursa raznih vrsta, odnosno očekivanja za socijalno odgovornu državu koja može osigurati zdravstvenu zaštitu, obrazovanje i osnovnu infrastrukturu. Vladajuće koalicije i dalje ne odgovaraju na ove potrebe, odnosno fokusiraju se uglavnom na svoje intraoligarhijske konfrontacije i, naravno, na ekonomsku pljačku. A opet zbog ukorijenjenih klijentelističkih i korumpiranih odnosa, kao i fragmentacije izbornog sistema, promjene su teško moguće na izborima. Reformske vlade koje budu izabrane, dokazuju, iznova i iznova, da ne mogu, ili ne žele da provedu potrebne promjene. Međunarodna zajednica u međuvremenu također ne želi ili ne može da progura potrebne institucionalne promjene. Frustracije rastu u tolikoj mjeri da poprimaju stanje općeg razočarenja i apatije. U ovom trenutku samo je pitanje vremena kada će doći do eksplozije akumuliranog bijesa.

"Baby revolucija" 2013. godine je bila formativna epizoda u ovom procesu (Dedović 2013). Podsjetimo se, zahtjevi ovog protesta

su bili jednostavni: roditelji novorođene djece su zatražili donošenje novog zakona koji bi omogućio da njihova djeca dobiju matični broj i time budu priznati kao stvarno postojeći građani. Problem naravno nije bio samo u tome da je bolesnoj djeci bez matičnog broja spriječen odlazak na liječenje u zemlji i inostranstvu, već u tome da su novorođena djeca bila lišena osnovnog prava na državljanstvo, u želji da se dođe do rješenja oko kojih političari nisu mogli i nisu željeli da se slože. Drugim riječima, potraga za državljanstvom nije bila neka apstraktna želja, nego Ustavom zagarantovano pravo na pravnu osobnost, što je u konačnici i temeljno ljudsko pravo modernog svijeta.

Sljedeća runda nezadovoljstva, dijelom potaknuta nezadovoljavajućim ishodima prethodne, došla je u februaru 2014. godine serijom socijalnih nemira, najznačajnijih građanskih mobilizacija od okončanja rata. Dok su nezadovoljni građani palili zgrade vlada i stranaka u Tuzli, Sarajevu, Zenici i Mostaru, barem četiri kantonalne vlade su dale ostavke. Po bh. standardima ovo je bio neviđeni talas odgovornosti, čak i ako su ostavke u pitanju dolazile uglavnom zbog postojećih interesa političkog opstanka. U političkom diskursu BiH političke elite po prvi put u generaciji prepoznaju mogućnost široko rasprostranjene građanske pobune koja je rezultat njihovih politika. Ukratko, građani su konačno odlučili da direktno intervenišu u politički proces.

No, prije negoli su se vatre i ugasile, započelo je sudjelovanje hijade građana širom zemlje u *ad hoc* skupovima, plenumima, gdje su se ne samo postavljali zahtjevi preostalim vladama, nego se gradio i

jedan sasvim novi politički diskurs. Kao što je to jedan lokalni aktivista rekao, u svojoj suštini, plenumi su bili "podučavanje ljudi s PTSP-om sudjelovanju u politici" (Noni, 2014). Unutar plenuma, građanstvo na okupu je imalo priliku izjadati se javno i zajedno sudjelovati u javnom razmatranju problema te kolektivno formulisati nove, smislene i praktične zahtjeve ka vlastodršcima.

Međutim, u kombinaciji medijskog i policijskog pritiska, te katastrofalnih poplava u maju 2014. godine, nakon kojih su plenumi usmjerili svoju energiju na organizovanje volonterskih akcija i akcija prikupljanja finansijske pomoći, početna erupcija energije se uskoro potrošila. A i momenat početnih protesta je bio "nepodesan" u jednom bitnom smislu: desili su se samo devet mjeseci prije izbora 2014. Negdje drugdje, to bi možda i nagnalo kandidate da oslove same uzroke protesta tj. pitanja koja su postavili protestanti. Nažalost, u BiH, taj momenat je rezultirao jedino monopolizacijom medijskog prostora od strane političkih kampanja, lažnim obećanjima, klevetama i neprimjerenim govorom mržnje, potiskujući u stranu sve druge, suštinske konkretnije probleme iznesene na februarskim događajima.

Pozitivne tenzije

Uzroci februarskih prosvjeda, kao i revolucije beba, postoje i dalje. Korupcija, siromaštvo i nezaposlenost su endemske, dok cjelokupnim sustavom dominiraju skoro isti oligarsi. Logično je, stoga, pretpostaviti da će se slični prosvjedi ponovno dogoditi. Ustvari, pitanje je *kad i kako*, a ne *i da li* će do njih doći.

U međuvremenu, integracija BiH u pravni poredak EU ostaje nužan, ali ne i dovoljan uslov za demokratizaciju zemlje. I mada bi bilo nepravilno euroatlantski projekat u BiH smatrati "panaceaom" za svaku društvenu boljku, institucionalne reforme same po sebi nisu dovoljan uvjet suštinske demokratizacije. Ipak podrška EU reformama u ključnim sektorima još uvijek može pružiti smisleni pritisak za širi proces građanskog angažmana i građanskog aktivizma. Idealni scenariji za punu demokratizaciju BiH je onaj u kojem se vrši pritisak na elite odozgo i odozdo, to jest, proces u kojeg su uključeni kako građani BiH, tako i međunarodna zajednica. Tim prije što međunarodna zajednica i dalje ima mandat da djeluje na ključno pitanje izgradnje državnih i institucionalnih kapaciteta u BiH. Reforme pravosuđa i policijskih institucija BiH, kao samo jedan primjer, predstavljaju primjer gdje se interesi EU (i njene vlastite sigurnosti) poklapaju sa BiH potrebom za funkcionalnim aparatom. Bez tih reformi, nije moguće članstvo ove zemlje ni u EU ni u NATO, a to u konačnici predstavlja opasnost i za BiH i za Evropu.

Osim toga, slične "jedinice za promjene" su dostupne u drugim ključnim područjima, a posebno po pitanju poljoprivrede (Bassuener

and Weber 2014). BiH je očajnički potrebno državno ministarstvo poljoprivrede, politika koju podržava većina Srba u BiH, iako se vlada Milorada Dodika u Banja Luci i dalje protivi daljnoj "centralizaciji" vlasti na državnom nivou. Sve ovo ukazuje na to da, unatoč činjenici da međunarodna zajednica ne može reformirati BiH umjesto građana BiH, ona može djelovati odlučno da pomogne stvaranju nekih ključnih institucija koje budući demokratski pokreti mogu dalje proširivati i jačati.

A ta teza nas vraća na pitanje tih potencijalnih demokratskih pokreta u BiH. Važno je pritom naglasiti, da je prepostavka o "neuspjehu" plenuma da potpuno reformiraju društvo kroz samo jednu epizodu nemira, rezultat fundamentalno naivne analize (Bardos 2014). Ipak, taj osjećaj razočaranja, treba uzeti u obzir. Moramo se stoga pitati što su plenumi i što su oni, u nekom razumnom smislu, mogli uopće biti?

Za početak, plume najbolje možemo razumjeti kao "privremene autonomne zone", kako ih naziva Hakim Bey (Bey, 1991). To su u isto vrijeme i fizički, ali i konceptualni prostori, koji ljudima omogućavaju okupljanje, suradnju i deliberaciju, kao što smo vidjeli na primjeru plenuma. Fluidan je to koncept koji obuhvaća niz aktivnosti, od raširenih i stalnih skvoterskih pokreta i pokreta okupacije kakve smo mogli vidjeti u Barceloni ili Ateni, do privremenih okupacija u stilu pokreta *Occupy* (Graeber 2013). U tim okolnostima, građani i aktivisti imaju mogućnost „osloboditi“ fizički teritorij kako bi ga branili, unutar kojeg bi se organizirali i razvijali njihove pokrete iz solidnog temelja. Uz to, upravo unutar tih prostora započinje i evoluira

proces razvoja participacijske demokracije. Iako je cilj opća društvena transformacija, u međuvremenu, u bilo kojem datom trenutku, je i na postavljanju temelja budućih institucija. U akademskoj se literaturi to naziva "prefigurativnom politikom" (Shantz 2010; Milstein 2010).

Drugim riječima, demokratizacija BiH zahtijeva pojavu demokratskih pokreta koji su u stanju stvarati horizontalne (nehijerarhijske) participacijske strukture, poput plenuma. Te nove narodne skupštine moraju same po sebi biti eksperimenti demokratskoga javnog upravljanja, te ne mogu žrtvovati u tom procesu supstancialnu demokratsku participaciju radi prosvijećene avangardne „vodeće“ klake. Štoviše, te skupštine moraju ostati potpuno autonomne spram države, čak ako bi se njihovo postojanje s vremenom legitimiziralo, pa čak i kooptiralo u državni aparat. Taj se proces mora očekivati, no treba ga odgađati što je duže moguće. Najbolji način odgađanja je stvaranje mobiliziranog i organiziranog društvenog pokreta, kakvi se mogu vidjeti npr. u Latinskoj Americi (Azzelini i Sitrin 2014). No, dok je pojava plenuma tijekom februarskih prosvjeda bio velik korak naprijed za BiH, jer je koïncidirala s poslovičnim povlačenjem s ulica, narodne su skupštine ubrzo prestale biti opasnost za establishment. Ukratko, demokratske institucije i demokratska praksa ne mogu postojati kada političke elite nemaju poticaj da im prije svega odgovore, i kad nemaju potreban osjećaj odgovornosti usađen u njima od strane „izvaninstitucionalnih aktera“ tj. samih građana.

Ono što ja predlažem uveliko proizilazi iz iskustava globanih društvenih pokreta iz cijelog svijeta (Collis 2012; Piven 2012; Gelderloos 2013). Temelji se i na povijesnim revolucionarnim iskustvima, kako

velikim tako i malim, koji su se događali tijekom 19. i 20. stoljeća, a koji su bili zaslužni za stvaranje postojećih liberalno-demokratskih režima. U tom smislu, moj je argument u svojoj biti konzervativan. Čak ako nam je cilj "samo" uspostaviti sustav liberalnog parlamentarizma, moramo prepoznati da buržoaska (građanska) država započinje i opстоји u stalnoj tenziji s progresivnjim demokratskim elementima unutar društva u cjelini. "Demokratizacija" određenog političkog režima se ne može smisleno nastaviti, ako na tom putu nema supstancialnog osporavanja, ni supstancialne debate unutar određenog političkog sustava. Shodno tome, demokratizacija takvog režima ne može ni istinski otpočeti ako vladajuće elite dominiraju državom i političkim procesom u tolikoj mjeri da čak ni izbori ne predstavljaju ništa više od puke rotacije položaja. Čak i predstavnička demokracija treba plauzibilan spektar autonomnih građanskih organizacija. Republike u kojima dominira aristokracija, da parafraziramo Machiavellija, pretvaraju se vrlo brzo u tiranije ako nije prisutan istinski otpor puka. Pojava ovakvih istinskih demokratskih institucionalnih aktera, kao što su političke stranke, je tek moguća po uspješnoj uspostavi demokratskih pokreta koje vode građani spremni da se suprostave postojećem režimu u svim mogućim oblicima, pri glasanju i na ulici. Ukratko, supstancialna promjena može započeti samo odozdo.



ARITMETIKA LOŠIH PRETPOSTAVKI

Dr. sc. Hoda Dedić

Bosna i Hercegovina 20 godina poslije Dejtonskog mirovnog sporazuma: Da li je moguć obrat na EU putu (from zero to hero)?

Zašto je etnički koncept i diskurs "zarobio" evropski put Bosne i Hercegovine kada apsolutno jedno drugo ne isključuje, dakako ako se radi na emancipiran način u kojem kolektivni identiteti imaju svoje mjesto, ali ne i apsolutnu supremaciju? Čini se kao da je "zloupotreba" etničkog usporila postizanje konsenzusa bez kojeg nema ni EU procesa. A onda je štaviše u jednoj fazi isprovocirala veće upitanje međunarodne zajednice kako bi se koliko-toliko održala funkcionalnost sistema, a da bi sve završilo na nultoj tački spoznaje da BiH ne može u EU dok za volanom sjede strani tutori. A onda je, umjesto smart approacha, vjerovatno zbog zamora i važnijih tema, nastao period no approacha. Taj period unutarnje i vanjske nezainteresiranosti dr. sc. Hoda Dedić, ekspertica za EU sa doktoratom iz političkih nauka iz Sarajeva i specijalizacijom Bečkog univerziteta, ocjenjuje kao period lutajućih kondicionaliteta u kojem je svašta moglo postati uslov evropskog procesa. Upoređujući primjere kako su uvjeti EU u različitim zemljama i situacijama utjecali na konsolidaciju EU procesa, dr. Dedić dolazi do valjanih zaključaka za koncept EU kondicionalnosti u BiH. Smatra kako je dobro što je EU novim pristupom prema BiH uspjela uspostaviti ravnotežu kondicionaliteta i odvojiti teška od lakih, bitna od trenutno nebitnih pitanja... Dejtonski ustavni okvir kako smatra autorica, nije prepreka za ubrzanje procesa EU integracija, ali jeste dejtonski narativ o blokadi kao jedinom sredstvu za zaštitu nacionalnog interesa. Možda da probamo sa evropskim narativom o kulturi kompromisa kao najmoćnijem sredstvu za zaštitu svakog. To je ključni preduvjet da iz deklarativnog konsenzusa, da svi u BiH žele u EU, iskoračimo ka radnom konsenzusu da svi trebamo raditi na tome bez fige u džepu.

Evropski put zarobljen u etničkom diskursu

Dinamika procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju proizilazi iz više specifičnih aspekata političkog i društvenog razvijanja Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu: prirode političkog sistema i ustavne konstrukcije BiH uspostavljene Dejtonskim mirovnim sporazumom, mogućnosti uspostave međustranačkog konsenzusa, uloge i ovlaštenja međunarodne zajednice zadatih Dejtonskim mirovnim sporazumom. Pluralizacija političkog sistema u BiH uspostavljena nakon prvih višestračkih izbora 1990. godine, izvedena je dominantno na etničkoj osnovi. Kao rezultat „etničkog grupisanja“ političkih stranaka, izostala je neophodnost političkih elita za traženje šire građanske podrške. Dostatnost podrške vlastite etničke skupine, rezultirala je konsekventnom podređenošću individualnih, građanskih interesa i ohrabrilna političke liderske da svoju opstojnost zadržavaju insistiranjem na predstavljanju kolektivističkih, etničkih interesa. Kao posljedica takvog djelovanja političkih stranaka izostajao je međustranački konsenzus o svim važnijim pitanjima političkog razvijanja države Bosne i Hercegovine, a učešće stranaka u vlasti se svodilo na partnerstvo, bez programske koalicije i odgovornosti. Održavanju kontinuiteta društveno-političke dominacije etnonacionalizma doprinijela je kompleksnost ustavne konstrukcije Bosne i Hercegovine utemeljene Dejtonskim mirovnim sporazumom. Elementi koji određuju Ustav Bosne i Hercegovine, sadržan u aneksu IV Dejtonskog mirovnog sporazuma, baziraju se na supremaciji kolektivnih prava i na tom osnovu proporcionalne

zastupljenosti konstitutivnih naroda kao fundamentalnog principa u procesu političkog donošenja odluka.¹ U svom Mišljenju o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika, Venecijanska komisija² ocjenjuje da mehanizmi donošenja odluka na nivou BiH nisu efikasni i racionalni, već teški i sa previše mogućnosti za blokiranje donošenja bilo kakve odluke.³ Slične ocjene sadržane su u izvještajima Evropske komisije o napretku BiH,⁴ zaključcima Evropskog parlamenta⁵ i Rezoluciji Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope.⁶

-
- 1 Ustav Bosne i Hercegovine, član III, paragraf 1. Nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta.
 - 2 Evropska komisija za demokratiju putem prava, poznatija kao Venecijanska komisija, je savjetodavno tijelo Vijeća Evrope za ustavno-pravna pitanja. Uspostavljena je odlukom Odbora ministara Vijeća Evrope 10.maja 1990. godine.
 - 3 Mišljenje Venecijanske komisije o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika, CDL-AD (2005) 004, 62.plenarna sjednica, 11.-12.mart 2005. godine, tačka 42.
 - 4 U Izvještaju Evropske komisije o napretku u BiH iz 2009. godine prvi put su eksplicitno iznesene i preporuke o neophodnim izmjenama Ustava BiH. Uporedi Izvještaj Evropske komisije o napretku BiH u 2009. godini, Radni dokument osoblja Komisije, COM {COM(2009) 533} final, Brisel 14.10.2009., SEC (2009) 1338.
 - 5 Zaklučak Evropskog parlamenta od 23.oktobra 2008. godine o potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EZ i njenih država članica s jedne strane i Bosne i Hercegovine, s druge strane.
 - 6 Rezolucija Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope 1855 „Funkcionisanje demokratskih institucija u BiH“ od 25.1.2012. godine.

Nesumnjivo, ustavom utvrđeni mehanizmi donošenja odluka u Parlamentarnoj skupštini BiH su kompleksni i neefikasni imajući u vidu broj donesenih zakona. Politička praksa pokazuje, međutim, da entitetsko glasanje i zaštita vitalnog interesa (Ustav BiH, član IV/3.c, e i f), nije isključivo posljedica Ustava. Ustavom nije određeno kada se ovi mehanizmi primjenjuju. Njihova primjena proizilazi iz odredbi poslovnika o radu oba doma Parlamentarne skupštine BiH. Tako je kao posljedica djelovanja političkih stranaka, entitetsko glasanje postalo i etničko glasanje.⁷ Stoga se i u izvještajima Evropske komisije govori o „zloupotrebi“ (a ne o upotrebi) odredbi entitetskog glasanja što sprečava provedbu reformi i dovodi do stagnacije BiH u procesu evropskih integracija.⁸ Nacrti zakona za čiju je implementaciju bilo potrebno provesti institucionalne promjene na državnom nivou, uglavnom su odbijeni ili putem veta većine ili entitetskim glasanjem. Nepostojanje konsolidovane demokratije uslovjavalo je stalnu intervenciju međunarodne zajednice u obliku donošenja odluka Visokog predstavnika međunarodne zajednice u BiH. Odlukama Visokog predstavnika koje se odnose na formiranje institucija na državnom nivou⁹ i uvođe-

-
- 7 Uporedi takođe Kunrath, B. (2010): „Od zaštitne mjere do prepreke za daljnje djelovanje:Entitetsko glasanje u Bosni i Hercegovini,“ Zbornik radova:”Bosna i Hercegovina petnaest godina nakon Dejtona“, Fakultet političkih nauka Sarajevo, str.25 i Bieber, F./Keil, S. (2009): „Power-Sharing Revisited:Lessons Learned in the Balkans?“, Review of Central and East European Law, 34, str. 337-360.
 - 8 Izvještaj Evropske komisije o napretku BiH u 2009. godini, Radni dokument osoblja Komisije, COM {COM(2009) 533} fnal, Brisel 14.10.2009., SEC (2009) 1338, str.7
 - 9 Uspostavljanje Državne granične služba-DGS, Državne agencije za istrage i zaštitu-SIPA, Uprave za indirektno oporezivanje, institucionalno jačanje Vijeća ministara BiH sa tri na devet ministarstava.

nje državnih simbola, uspostavljeni su minimalni elementi bosanske državnosti. Izvršena je izmjena entitetskih ustava i omogućeno slobodno kretanje građana na cijelom prostoru BiH. Uspostavljena je jedinstvena uprava u Gradu Mostaru. Gotovo sve inicijative za provedbu reformi u postdejtonskom političkom razvitu BiH pokrenute su „eksterno“. One nisu rezultat konsenzusa političkih elita u BiH, i ne bi se mogle provesti bez sudjelovanja međunarodne zajednice. Od 1997. godine do kraja 2014. godine, Visoki predstavnik međunarodne zajednice za BiH nametnuo je ukupno 948 odluka sa izvršnom snagom. Učestalost primjene bonskih ovlasti vremenom je umanjena, što je posebno izraženo nakon 2006. godine kada je najavljen zatvarenje Ureda visokog predstavnika za BiH, a reforma Ustava BiH ostala na pokušaju (Tabela 1). Uporedo sa smanjenjem „interventne pomoći“ međunarodne zajednice dolazi do zastoja u provedbi reformi kao preduslova za dalje odvijanje procesa integracije BiH u EU. Parlamentarna većina u četverogodišnjem mandatnom periodu 2006-2010 nije izvela nijednu značajniju reformu u procesu integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Stagnacija u provedbi reformi i procesu evropeizacije nastavljena je i u mandatnom periodu 2010-2014.¹⁰ Zbog izostanka reformi u mandatnom periodu 2010-2014, ponajviše uslijed neprovode presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić-Finci“,¹¹ Komitet Evropske unije za

-
- 10 Uporedi izvještaje Evropske komisije o napretku BiH u procesu evropske integracije 2007. - 2014. godine.
- 11 Presudom od 22. decembra 2009. godine u predmetu "Sejdić-Finci" (Apelacije br. 27996/06 i 34836/06), Veliko Vijeće Evropskog suda za ljudska prava u Strasburu je utvrdilo da država Bosna i Hercegovina krši evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Sud je ocijenio diskriminatornim

IPA fondove je u decembru 2013. godine uskratio Bosni i Hercegovini 45 miliona eura pomoći iz IPA fondova.¹² Proces integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju slijedio je dinamiku artikulacije utjecaja međunarodne zajednice u BiH. U odnosu na druge države Zapadnog Balkana, Bosna i Hercegovina je postigla najmanji napredak u procesu evropskih integracija i jedina je država bez kandidatskog statusa.¹³

uskraćivanje prava bh.građanima da se kandiduju za državno Predsjedništvo ili Dom naroda BiH ukoliko ne pripadaju jednom od tri konstitutivna naroda u BiH.

12 Uporedi Oslobođenje, 9. decembar 2013. godine.

13 Hrvatska je 1.jula 2013. godine primljena u punopravno članstvo EU. Crna Gora i Srbija su otvorile pregovore za članstvo u EU. Makedonija i Albanija imaju kandidatski status bez otvorenih pregovora za članstvo. BiH je država sa statusom potencijalog kandidata za članstvo u EU.

Lutajuća kondicionalnost

Nakon neusvajanja amandmana na Ustav u aprilu, 2006. godine i neuspjelih dogovora o izmjeni Ustava u okviru tzv. prudskog i butmirskog procesa 2009. godine, nije bilo ozbiljnijih pokušaja reforme Ustava BiH.¹⁴ Uslijed izostanka aktivnog sudjelovanja međunarodne zajednice u reformskim procesima u BiH, proces evropsizacije BiH poprimio je stihiski karakter. Kasniji pregovori vođeni u nastojanju da se postigne dogovor o minimalnom sadržaju ustavne reforme i omogući barem formalna provedba presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić-Finci“, izmješteni su izvan institucija BiH i pretvoreni u neformalne razgovore lidera političkih stranaka koji su činili parlamentarnu većinu. Demokratska uloga Parlamentarne skupštine BiH na ovaj način je dodatno destruirana. Izostankom neophodnog konsenzusa, nastajale su krize u odlučivanju, krize vlasti i

14 Razgovori lidera Stranke demokratske akcije (SDA), Hrvatske demokratske zajednice (HDZ) i Stranke nezavisnih socijaldemokrata (SNSD) vođeni su u Prudu, opština Odžak, prerasli su u dugotrajno pregovaranje. Razmatrana pitanja nužna za ispunjavanje uslova Vijeća za implementaciju mira i ustavne promjene čiji je cilj da država postane efikasnija i pridruži se Evropskoj uniji. Pregovori su u daljem toku našli na potpuno suprotstavljenia stajališta političkih lidera. Za više detalja vidi Izvještaj Međunarodne krizne grupe „Nedovršena tranzicija Bosne: Između Dejtona i Evrope“ Izvještaj ureda za Evropu Nr 198-9. art 2009. godine; online: [whttp://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/s_incomplete_transition_between_dayton_and_europe_serbo_croatian.ashx](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/s_incomplete_transition_between_dayton_and_europe_serbo_croatian.ashx). Butmirski pregovori su otpočeli 8. i 9. oktobra, a zatim ponovo nastavljeni 20. i 21. oktobra 2009. godine. Vođeni su neposredno prije parlamentarnih izbora 2010. godine zbog čega većina stranaka nije imala interes za postizanje kompromisa.

konačno, krize očekivanja¹⁵ - građana od političara i od međunarodne zajednice, političara od međunarodne zajednice, međunarodne zajednice od građana i, valjda, od političara. Insistiranje Evropske unije na primjeni principa kondicionalnosti (uvjetovanosti) u smislu pukog zadovoljavanja forme bez suštinskih učinaka, često je vodilo produbljivanju političke krize. U studiji o utjecaju primjene principa kondicionalnosti Evropske unije na primjerima Latvije, Slovačke i Turske,¹⁶ potvrđuje se nekoliko važnih stajališta sa aspekta efikasnosti primjene ovog principa u Bosni i Hercegovini. Prvo, samo konkretni učinci pregovora, a prije svega jasan poticaj članstva u Evropskoj uniji, pokazali su se djelotvornim mehanizmom principa demokratske kondicionalnosti. Drugo, poticaj ostvarivanju punopravnog članstva u Evropskoj uniji bio je efikasniji ako su politički troškovi ciljanih vlada bili manji. Radi se o tome da politički akteri „kalkulišu“ da li su učinci članstva „vrijedni“ provedbe reformi. Treće, što je veći utjecaj građana (društvena mobilizacija), veća je i vjerovatnoća da će princip kondicionalnosti biti efikasan. Nijedna od prepostavki koje bi trebale omogućiti da princip kondicionalnosti Evropske unije funkcioniše na primjeru Bosne i Hercegovine nije zadata.¹⁷ Stoga ni insistiranje Evropske unije na

15 Uporedi Džhić, V. (2010): „Evropa“ u Bosni i Hercegovini-Bosna i Hercegovina u Evropi: EU-kondicionalitet i interna previranja u Bosni i Hercegovini: Gdje i zašto smo stali, odnosno kako da se pokrenemo? Zbornik radova: "Bosna i Hercegovina petnaest godina nakon Dejtona", Fakultet političkih nauka Sarajevo, str.242.

16 Schimmelfenning, F., Engert, S., Knobel, H. (2003): "Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey", JSMS 2003, Volume 41, Number 3, str. 495-518.

17 Iako postoji velika podrška građana za članstvo BiH u EU (prema svim

formalno-institucionalnim reformama, bez vidljivih efekata, nije davao očekivane rezultate. Ovakvo protežiranje rješavanja političke krize u BiH, popraćeno uskraćivanjem evropskih sredstava iz IPA-fondova za BiH, ne samo da je bilo nedovoljno da inicira potrebne reforme, već je u velikoj mjeri obezvrijedilo suštinu i smisao procesa evropeizacije.

relevantnim istraživanjima preko 75 procenata), volja građana ne uspijeva da se artikuliše u procesu donošenja političkih odluka. Uporedi istraživanja javnog mnijenja UNDP-a, Gallup Balkan Monitor, kao i podatke Direkcije za evropske integracije BiH, www.dei.gov.ba (prema istraživanju Ipsos Public Affairs).

Kako dalje?

 blikovanjem novog pristupa Evropske unije prema država-ma Zapadnog Balkana i njemačko-britanskom inicijativom za Bosnu i Hercegovinu uspostavljena je važna vanjsko-politička prepostavka za odvijanje daljeg procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Zaokret u odnosu Evropske unije prema BiH uslijedio je nakon socijalnih nemira u više bh. gradova u februaru 2014. godine.¹⁸ Novim pristupom Evropska unija namjerava podržati makroekonomsku, fiskalnu i finansijsku stabilnost država regionala i time omogućiti da rezultati integracijskog procesa već u ovoj fazi postanu konkretniji, „opipljivi“. Predpristupni fondovi (IPA II) će biti usmjereni na podršku provedbi sektorskih reformi. U Strategiji proširenja Evropske unije za 2014. i 2015. godinu¹⁹ se govori o tri stuba novog pristupa EU prema Zapadnom Balkanu: insistiranje na vladavini prava i borbi protiv korupcije, unapređenju ekonomske vladavine i reformi javne administracije. Snažna finansijska podrška Evropske unije data je i projektima infrastrukturnog povezivanja država Zapadog Balkana - Connectivity agenda.²⁰

18 Nezadovoljstvo ekonomskom situacijom (stopa nezaposlenosti preko 40 procenata) i izostankom reformi građani su ispoljili demonstracijama u više bh. gradova. Protesti su rezultirali ostavkama premijera vlada Kantona Sarajevo, Tuzlanskog kantona, Zeničko-dobojskog i Unsko-sanskog kantona.

19 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf

20 Vidi Joint Statement Western Balkan, online: <http://www.seetoint.org/wp-content/uploads/downloads/2015/04/Final-statement-WB6-250315.pdf>

Dodatno, za Bosnu i Hercegovinu je slijedom njemačko-britanske inicijative²¹ oblikovan poseban pristup. Standardi koje Bosna i Hercegovina treba uspostaviti u procesu evropskih integracija i provedbi legislative EU ostaju isti, ali se mijenja redoslijed njihovog ispunjavanja.²² Od bh. političara se očekivalo da kreiraju dokument kao obavezu da će u okviru procesa pridruživanja EU, na duži rok, provesti reforme koje će na svim nivoima voditi ka funkcionalnije državi i pripremiti je za članstvo u EU. Nakon što su članovi Predsjedništva BiH potpisali Zajedničku izjavu o opredijeljenosti političkih lidera u BiH za preduzimanje neophodnih reformi u okviru procesa pristupanja BiH Evropskoj uniji, Izjava je usvojena i u Parlamentarnoj skupštini BiH,²³ a Vijeće Evropske unije nedugo poslije donijelo je odluku o stupanju na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.²⁴ Evropska unija će u kasnijoj fazi, nakon napretka u provođenju programa reformi, razmotriti zahtjev BiH za članstvo u EU.²⁵

-
- 21 Ministri vanjskih poslova Ujedinjenog Kraljevstva i SR Njemačke uputili su 4. novembra 2014. godine pismo Visokoj predstavnici EU za vanjsku i sigurnosnu politiku i evropskom komesaru za pregovore o proširenju u kome zagovaraju novi pristup EU prema BiH. Na sastanku Vijeća za vanjske poslove Evropske unije (FAC) održanom 17. novembra 2014. godine, ministri vanjskih poslova članica Evropske unije su podržali ovu inicijativu .
 - 22 Provedba presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić-Finci ostaje obavezujuća, ali nije više uslov za stupanje na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.
 - 23 Sjednica Predstavničkog doma PS BiH, 23. februar 2015. godine.
 - 24 Vijeće je 21.aprila usvojilo Odluku. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je stupio na snagu 1.juna 2015. godine.
 - 25 Kod traženja mišljenja Evropske komisije o zahtjevu za članstvo Vijeće će

Na ovaj način su principi kondicionalnosti koji se odnose na pitanja o kojima je teško postići konsenzus, poput promjene Ustava BiH, stavljeni u pozadinu s namjerom da se napravi pomak u procesu evropeizacije BiH, odnosno postignu vidljivi rezultati, prije svega u pogledu ekonomskog razvoja. Zamah u integracijskom procesu, odnosno očekivani konkretni učinci integracijskog procesa, poboljšanje ekonomske situacije, provedba projekata koji bi mogli unaprijediti životni standard građana, opredijelili su postizanje, zasad još uvijek načelnog, konsenzusa parlamentarnih stranaka za provedbu reformi u procesu integracije BiH u EU. Vijeće ministara BiH je donijelo Odluku o imenovanju Tima za izradu dokumenta koordinacionog mehanizma u BiH u procesima evropskih integracija.²⁶ Usvojena je i Ekonomski reformska agenda za BiH s listom mjera i planova za drugu polovinu 2015. i prvo tromjeseče 2016. godine.

Fokusirajući se na „politiku mogućeg“, otpočinjanje dinamičnijeg toka integracijskog procesa podrazumijevalo bi ispunjavanje nekoliko važnih unutrašnjih političkih prepostavki. Želi li se izbjegći da zamišljeni učinci u integracijskom procesu, prerastu u puki institucionalizam bez suštinskih promjena, treba imati u vidu *neophodnost stvaranja kapaciteta za dosljednu provedbu reformi*. To podrazumijeva prenos neophodnih zakonodavnih i izvršnih nadležnosti institucijama na državnom nivou u cilju uspostavljanja kompatibilnosti sa standardima EU. Ustav BiH ne stipulira načelo zabrane prenosa nadležnosti na državu, što ovaj

od Evropske komisije zatražiti da posebnu pažnju posveti provedbi presude Evropskog suda za ljudska prava u slučaju „Sejdić-Finci“.

26 9.sjednica Vijeća ministara BiH od 2.juna 2015. godine.

uslov podvodi pod pitanje oblikovanja istinskog-radnog konsenzusa političkih stranaka za provedbu neophodnih mjera u integracijskom procesu. Zakoni, odluke, reforme imaju smisla samo ako su provedivi. Jedino funkcionalne institucije mogu odgovoriti zahtjevima integracijskog procesa, a kasnije i zahtjevima članstva u Evropskoj uniji. Zapravo, članstvo u EU bez osposobljenih institucija bi donijelo više štete nego koristi. Ako se zna da pregovarački proces za članstvo u Evropskoj uniji ne podrazumijeva pregovaranje o meritumu, odnosno da naprsto nije moguće pregovarati o zadatim standardima, nego samo o načinu i vremenu postizanja tih standarda, onda svako odugovlačenje preuzimanja ove obaveze predstavlja političku nedosljednost.

Druga prepostavka se odnosi na *uspostavljanje procedure pojednostavljenog donošenja zakona u radu Parlamentarne skupštine BiH*. Minimalni sadržaj ove prepostavke bio bi ostvaren kroz promjene poslovnika o radu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Zakoni koji se tiču ispunjavanja obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju bi se usvajali po *ubrzanoj proceduri* čime bi obim primjene mehanizma entiteskog glasanja u okviru parlamentarne procedure bio sužen. Maksimalna i optimalna prepostavka bila bi postignuta kroz uvrštanje *klauzule o evropskim integracijama u Ustav Bosne i Hercegovine*. Ovakav sadržaj ustavnih odredbi, odnosno inkorporacija klauzule o integraciji za članstvo u EU kao ustavnog cilja države, praksa je u većini država članica EU. Uvođenjem integrativne klauzule uspostavlja se ustavna osnova za prenos suverenih prava na EU, utvrdjuje princip supsidijarnosti i normiraju odredbe o internoj odgovornosti u koordinaciji, odnosno uključenosti svih nivoa vlasti u proceduru provedbe reformi sa ciljem usvajanja evropskih

zakona. Riječ je dakle o instrumentu harmonizacije i implementacije zakonodavstva Evropske unije uobičajenom naročito u federalnim sistemima. „Ustavni amandmani u raznim federalnim ili regionalnim državama članicama su jasni znakovi prilagođavanja federalnih i regionalnih struktura dinamici i izazovima upravljanja na više nivoa, karakterističnim za proces evropske integracije.”²⁷

Integrativna klauzula o evropskim integracijama sadržana u Ustavu Republike Hrvatske,²⁸ u pogledu prava koja proizilaze iz pravne stečevine Evropske unije propisuje da „državna tijela, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima izravno primjenjuju pravo Evropske unije” (Ustav Republike Hrvatske, Član 145).

Iskustva Crne Gore u pregovaračkom procesu s Evropskom unijom,²⁹ revizija Ustava Republike Slovenije prije pristupanja Evropskoj uniji 2004. godine i diskusije o izmjeni Ustava Republike Srbije sa ciljem ugradnje integrativne klauzule o evropskim

27 Wolk, J. (2009): Balansiranje ideje „Ujedinjeni u različitosti”: Federalizam i ustavna reforma u Bosni i Hercegovini, Gdje i zašto smo stali, odnosno kako da se pokrenemo? Zbornik radova: “Bosna i Hercegovina petnaest godina nakon Dejtona”, Fakultet političkih nauka Sarajevo, str. 62.

28 Ustav Republike Hrvatske, VII. Evropska unija, 1. Prava osnova članstva i prenos ustavnih ovlasti, čl. 143.

29 Ustavne promjene u oblasti pravosuđa bile su jedan od uslova da Crna Gora otvori pregovore u poglavljima 23 i 24. Ustavne izmjene su usvojene u julu 2013. godine.

integracijama³⁰ potvrđuju oportunost ovakvog pristupa. Postizanje konsenzusa o uvođenju integrativne klauzule u Ustav BiH regulisalo bi principe implementacije i zakonodavnih nadležnosti i doprinijelo konsolidaciji države na način da izgadi efikasne administrativne kapacitete za otvaranje pregovora i postizanje punopravnog članstva u Evropskoj uniji.

Sa stajališta proceduralnih aktivnosti u odvijanju integracijskog procesa, sve države regiona su prije podnošenja zahtjeva za članstvo u EU usvojile *Programe integrisanja*. U Programu se detaljno razrađuju ciljevi i zadaci u procesu integracije. Utvrđuje se plan provedbe reformi, odnosno ispunjavanja kriterija za članstvo, kao i plan usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU sa projekcijom budžeta za provedbu mjera. Program integrisanja zapravo predstavlja državni plan za usklađivanje s pravnom tekvinom EU, ali i osnovu za reformske aktivnosti i izradu godišnjih programa rada vlade. U kasnijoj fazi države izrađuju *Program pristupanja Evropskoj uniji* odnosno strategijski dokument koji treba da odgovori potrebama pregovaračkog procesa i predstavlja efikasan mehanizam prikupljanja podataka, izvještavanja, planiranja i revidiranja aktivnosti državnih organa.³¹

Uporediv primjer dugogodišnjeg zastoja u procesu evropskih integracija i brzog susticanja susjednih država predstavlja pristupanje Slovačke Evropskoj uniji. Iako je postojao deklarativni konsenzus za

30 Uporedi „Početak pregovora sa EU-početak ustavnih promena,” Politika, 28. april 2015. godine.

31 Uporedi Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2014-2018, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija Crne Gore.

članstvo u EU (politički i građanski), politika vlade Vladimira Mečiara nije slijedila takvu proevropsku opredijeljenost.³² Kao rezultat za-stoja za ostalim državama Višegradske skupine,³³ Evropska komisija u svom izvještaju 1997. godine nije preporučila otvaranje prego-vora sa Slovačkom. Snažno građansko opredijeljene za članstvo u Evropskoj uniji artikulisano kroz nevladin sektor i zadržavanje po-svećenosti Evropske unije integracijskom procesu, doveli su među-tim do odbacivanja politike izolacije, formiranja nove vlade i uspo-stavljanja programske platforme koalicionih stranaka za ostvarivanje ubrzanog članstva u Evropskoj uniji, sa veoma ambicioznim ciljem: 2000. godine, kada su i otpočeli pregovori za članstvo, otvoriti polovinu poglavlja *acquis communautaire*, 2001. godine drugu polovinu i 2002. godine zatvoriti pregovore, kako bi Slovačka zajedno sa ostalim zemljama Višegradske skupine Evropskoj uniji pristupila 2004. godine. Cilj je na kraju i ostvaren! Slovački primjer ukazu-je na značaj oblikovanja snažnog radnog konsenzusa za usvajanje zakona i važnost postojanja institucionalnih kapaciteta za njihovu provedbu. Nimalo manje značajna nije bila ni uloga građana, koji su svoje interese uspjeli artikulisati preko nevladinog sektora, odno-sno brojnih građanskih inicijativa. Još jedna posebnost opredijelila je uspješan tok integracijskog procesa Slovačke. I ovdje se ipak radilo o uvođenju novine, specifičnosti u pristupu Evropske unije. Nakon

32 Uporedi Kneuer, M. (2003): „Bewusste Entscheidung für Europa: Die Slowakei und ihr schwieriger Weg in die EU“, Die politische Meinung, Nr. 404, Juli 2003, str. 25.

33 Uporedi se odvijao i proces evroatlantskih integracija. Poziv za članstvo u NATO-u upućen je u julu 1997. godine Poljskoj, Mađarskoj u Češkoj. Slovačka je bila izostavljena iz ovog procesa.

formiranja proevropske Vlade Mikulaša Dzurinde, Evropska komisija je za Slovačku uspostavila poseban instrument - High Level Working Group, što će mnogostruko olakšati i ubrzati proces integracije do otvaranja pregovora.³⁴

³⁴ Zadatak je bio da se na osnovu detaljnog pregleda (screening) detektuju oblasti u kojima Slovačka treba izvršiti prilagođavanje. Uporedi Kneuer, M. (2003): *Bewusste Entscheidung für Europa": Die Slowakei und ihr schwieriger Weg in die EU*", Die politische Meinung, Nr. 404, Juli 2003, str. 28.

Novi pristup i stara očekivanja

zlaz iz pulsirajuće krize očekivanja dobio je svoje obrise oblikovanjem novog pristupa Evropske unije prema Bosni i Hercegovini, kao važne vanjsko-političke prepostavke za odvijanje ubrzanog procesa integracije BiH u EU. Zamah u integracijskom procesu sada dominantno opredjeljuju odgovorne unutrašnje politike. Odluke političkih aktera moraju se izdići iznad deklarativnog opredjeljenja i preći u radni konsenzus na svim nivoima izvršne i zakonodavne vlasti na način da omoguće provedbu i održivost svih neophodnih reformi u procesu evropeizacije. Takav radni konsenzus moguće je proizvesti uključivanjem civilnog društva u procese donošenja političkih odluka kao glavnog aktera i nosioca projekta evropskih integracija. Artikulacija volje građana, izražena kroz participativnu demokratiju multietničkog civilnog društva, osnažila bi demokratsku moć parlamenata i stvorila osnovu za provedbu neophodnih reformi koje bi sa aspekta uspostavljanja mehanizma za pojednostavljeno usvajanje evropskih zakona (svi zakoni sa tzv. E-oznakom), prenosa nedostajućih nadležnosti državnim institucijama i koherentnosti u provedbi reformi („jedan glas“) osigurale institucionalne kapacitete za postizanje kompatibilnosti sa evropskim standardima.

Na operativnoj ravni radni konsenzus bi, u fazi prije podnošenja zahtjeva za članstvo u EU, ishodio izradom Programa integrisanja BiH u EU sa eksplicitno utvrđenim aktivnostima u procesu integracije i mjerama za njihovu provedbu. U cilju efikasnog praćenja provedbe obaveza i olakšanog preuzimanja smjernica, potrebno bi bilo

uspovjetiti tješnju saradnju institucija državne uprave sa institucijama Evropske unije, posebno sa Evropskom komisijom. Dobar primjer predstavlja osnivanje zajedničke ekspertske radne grupe koja bi djelovala sve do otvaranja pregovora za članstvo BiH u EU.

U isto vrijeme, Evropska unija bi u svom proaktivnom pristupu morala ostati dosljedna primjeni preobraženog principa kondicionalnosti sa fokusom na suštinske reforme koje će omogućiti izgradnju funkcionalnih državnih struktura. Takav angažman Evropske unije i međunarodne zajednice u BiH proizilazi iz ovlaštenja zadatih Dejtonskim mirovnim sporazumom.

Ovim pretpostavkama stvorila bi se realna osnova za ispunjavanje obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i mogućnost da Bosna i Hercegovina do kraja mandatnog perioda 2014-2018. godine stekne kandidatski status za članstvo u Evropskoj uniji.

Centralni instrument preobraženog instrumentarija kondicionalnosti sada je u našim rukama. Hoćemo li se potruditi da zajedno naučimo pratiti ritam Ode radosti ili ćemo ostati zarobljeni etnonacionalnim melodijama prošlosti, u velikoj mjeri zavisi od nas, naše svijesti, pojedinačne i kolektivne.

Tabela 1: Odluke koje je nametnuo Visoki predstavnik za BiH od 1997. do kraja 2014. godine

*Odluke se odnose na uklanjanje zabrana izrečenih ranijim odlukama Visokog predstavnika za BiH

| Godina | Odluke o smjernama i suspendizijama kao i odluke o uklanjanju zabrana izrečenih ranijim odlukama Visokog predstavnika | Odluke u oblasti reforme pravosuđa | Odluke u oblasti reforme pravosuđa | Odluke u oblasti zakona imovine, povratka raseljenih osoba, izbjeglica i pomirenja | Odluke koje se odnose na državne simbole, pitanja na nivou države i ustavna pitanja | Odluke koje se odnose na državne simbole i pitanja na ratne zločine u bivšoj Jugoslaviji | Odluke u oblasti ekonomije | Odluke koje su se odnose na Federaciju, Mistor i Hercegovačko-neretvanski kanton | Odluke o reformi medija | Ukupno |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|--------|
| 1997 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 1998 | 6 | 0 | 3 | 6 | 0 | 8 | 4 | 2 | 29 | |
| 1999 | 32 | 3 | 38 | 7 | 0 | 2 | 5 | 3 | 90 | |
| 2000 | 28 | 4 | 12 | 7 | 0 | 29 | 1 | 5 | 86 | |
| 2001 | 14 | 7 | 20 | 3 | 0 | 5 | 2 | 3 | 54 | |
| 2002 | 21 | 44 | 10 | 28 | 0 | 15 | 30 | 5 | 153 | |
| 2003 | 7 | 31 | 11 | 14 | 18 | 11 | 4 | 0 | 96 | |
| 2004 | 6 | 30 | 0 | 12 | 85 | 6 | 19 | 0 | 158 | |
| 2005 | 34 | 30 | 4 | 18 | 1 | 3 | 1 | 0 | 91 | |
| 2006 | 22 | 16 | 6 | 1 | 0 | 10 | 2 | 0 | 57 | |
| 2007 | 3 | 11 | 11 | 5 | 1 | 3 | 3 | 0 | 37 | |
| 2008 | 1 | 1 | 3 | 0 | 4 | 3 | 0 | 0 | 12 | |
| 2009 | 9 | 5 | 1 | 9 | 2 | 0 | 5 | 0 | 31 | |
| 2010 | 6* | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 1 | 0 | 10 | |
| 2011 | 1* | 0 | 1 | 2 | 4 | 2 | 0 | 0 | 10 | |
| 2012 | 3* | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 4 | |
| 2013 | 1* | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | |
| 2014 | 28* | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 28* | |
| Ukupno | 222 | 182 | 120 | 114 | 119 | 97 | 77 | 18 | 948 | |

Izvor: Ured visokog predstavnika za BiH, OHHR



IMAGINARNI SVIJET NADLEŽNOSTI

Adnan Ćerimagić

Bosna i Hercegovina 20 godina poslije Dejtonskog mirovnog sporazuma: Koordinacijska zagonetka

Kako je mehanizam koordinacije postao pitanje političkih predrasuda? Kao da su svi politički akteri u BiH zaboravili da je to u stvari pitanje sposobnosti BiH, njenih entiteta i kantona da se harmoniziraju sa pravnom stečevinom EU (Acquis Communautaire) koju je nemoguće postići bez koordinacije različitih nivoa u BiH. Zato bi se svi nivoi u BiH sa EU zakonodavstvom morali usklađivati jednoobrazno i u jednakom vremenskom periodu. To je zapravo koordinacija i nema tu izdaje nacionalnih interesa, majorizacije...Riječ je o zajedničkom djelovanju u interesu svih. A možda baš zato što se koordinacija gleda kao politički i etnički "power game" različiti nivoi vlasti u BiH trenutno nemaju dogovoren i usvojen dokument Nacionalnog programa integrisanja u EU (a koji sve zemlje obuhvaćene procesom proširenja EU imaju). Taj dokument utvrđuje "plan ispunjavanja kriterija za članstvo i plan usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU." Autor primjećuje kako, zbog očigledne politizacije mehanizma koordinacije, u BiH pate podjednako svi i kako je BiH jedina zemlja u regionu koja zbog toga ima najmanje EU predpristupne pomoći po sektorima. Autor ne vidi prepreku u Dejtonskom ustavu, nego prije svega u političkoj volji i spremnosti na suradnju. Kada takve spremnosti ima onda su rezultati vidljivi poput usaglašavanja transportne politike, te postizanja kompromisa za izvoz mljeka i krompira na EU tržište. Adnan Ćerimagić, ekspert za EU i analitičar ESI-a i VPI BiH, predlaže i neke važne principe za izlazak iz koordinacijske krize.

Velika očekivanja i krive pretpostavke

U oktobru 2011. Evropska komisija je u Izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine (BiH) navela "jačanje mehanizma koordinacije" kao "pitanje prioriteta" za napredak BiH.¹ Ova konstatacija odražavala je Zaključke Vijeća Europske unije (EU) od decembra 2010. kada su zemlje članice EU navele kako će BiH za aplikaciju za članstvo u EU biti potrebno "da bude u stanju da usvaja, provodi i primjeni EU zakone i pravila."² Usvajanje efikasnog mehanizma koordinacije, kao uslova za predaju kredibilne aplikacije za članstvo u EU je potvrđeno u junu 2012. godine. Tada su u Briselu bh. politički lideri prihvatali Mapu puta za aplikaciju BiH za članstvo u EU, obavezavši BiH da definiše efikasni mehanizam koordinacije do 31. oktobra 2012.³

Iako efikasni mehanizam koordinacije do danas nije usvojen, od juna 2012. se mnogo toga promijenilo: EU je odustala od direktnog učešća u pronašlasku rješenja za provedbu slučaja Sejdić i Finci (februar 2014.) i usvojila je obnovljeni pristup prema BiH (decembar 2014.) Istim je prioritet stavljen na socioekonomske reforme, ali je i

1 Evropska komisija, "Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine 2011.", 12. oktobar 2011.

2 Vijeće EU, "Zaključci Vijeća o proširenju/Procesu stabilizacije i pridruživanju", 14. decembar 2010.

3 Evropska komisija, "Zajednički zaključci Dijaloga na visokom nivou sa Bosnom i Hercegovinom i Mapa puta za aplikaciju BiH za članstvo u EU", 27. juni 2012.

pitanje usvajanja efikasnog mehanizma koordinacije ostavljeno kao jedan od najvažnijih prioriteta.

Na vrhuncu javne rasprave o efikasnom mehanizmu koordinacije u aprilu 2015., predsjednik Republike Srpske Milorad Dodik je ovo pitanje označio kao "jedno od najvažnijih političkih i pravnih pitanja za BiH nakon Dejtonskog mirovnog sporazuma."⁴ Upozorivši pritom kako "priča o mehanizmu koordinacije ... vodi centralizaciji odlučivanja na nivou BiH i prenošenju izvornih nadležnosti Srpske na nivo BiH."⁵ Mjesec ranije, nezavisni analitičar Kurt Bassuener iz Vijeća za politiku demokratizacije (DPC) je upozorio na potpuno suprotni cilj inicijative za usvajanje koordinacionog mehanizma. Za Bassuenera će koordinacioni mehanizam proces pristupanja BiH u EU "pretvoriti u polugu za suštinsku konfederalizaciju zemlje."⁶ Kroz omogućavanje kantonima, entitetima i Brčko distriktu da blokiraju svaku odluku vezanu za EU integracije.

Iako BiH nije prva zemlja u kojoj se pokazala potreba za usvajanjem mehanizma koordinacije, potraga za dogovorom traje već predugo i obiluje pogrešnim pretpostavkama.⁷

4 Nezavisne novine, "Dodik: Mehanizam koordinacije među najvažnijim političkim pitanjima", 8. april 2015.

5 Nezavisne novine, "Dodik: Ivanić uvodi novu praksu, mimo Ustava BiH", 6. april 2015.

6 DPC, "Stvaranje tržišta za reformu Ustava BiH u svjetlu nove inicijative EU", 20. mart 2015.

7 M. Lazarević, S. Marić i A. Orza, Kreiranje politike i pregovori za pristupanje EU: Kako do rezultata za Srbiju, GIZ, 2013.

S obzirom na važnost njegovog usvajanja za EU, ali i javnu spravu, čini se važnim odgovoriti zašto je to tako, te kako izaći iz trenutne situacije.

Strukturalna kakofonija - šta je važno za EU?

Tokom posjete Sarajevu u februaru 2015. Visoka predstavnica EU za vanjsku i sigurnosnu politiku Federica Mogherini je bh. parlamentarce podsjetila da je jedan od dva najvažnija prioriteta BiH na putu ka EU usvajanje efikasnog mehanizma koordinacije.⁸ Navela je kako je isti "neophodan za uspješnu interakciju sa EU u kontekstu pripreme za buduće članstvo u EU i primanja sredstava od EU."⁹

Tri su osnovna razloga zbog kojih od 2010. godine EU insistira na usvajanju efikasnog mehanizma koordinacije. Prvi je nemogućnost BiH da sa institucijama EU govori jednim (usaglašenim) glasom. Drugi je nemogućnost BiH da u potpunosti koristi finansijska sredstva iz prepristupnih fondova EU. Treći je nemogućnost BiH da jednoobrazno i u zajedničkom roku prilagođava svoje zakonodavstvo onom u EU. Mehanizam koordinacije je važan i za BiH, čiji bi interes trebao biti da u potpunosti iskoristi EU finansijska sredstva, te da se prema EU postavi kao kredibilan, usaglašen i organizovan partner. Zbog nemogućnosti koordinacije BiH, od proizvoda životinjskog porijekla,

8 Delegacija EU u BiH, "Govor visoke predstavnice i potpredsjednice Europske komisije Federice Mogherini u Parlamentarnoj skupštini BiH nakon usvajanja zajedničke izjave o opredjeljenosti za reforme u okviru procesa EU integracije", 23. februar 2015.

9 Ibid.

BiH tako u EU trenutno može da izvozi samo med, ribu i sirovu kožu, te od nedavno mljeko i krompir.

Privremenim trgovinski sporazumom između BiH i EU bio je na snazi od potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju BiH i EU (SSP) u junu 2008. do stupanja na snagu SSP-a u junu 2015. godine. BiH je (pojednostavljeno objašnjeno) Privremenim sporazumom prihvatile da svoje zakonodavstvo i praksu usaglasi sa jednim manjim dijelom EU zakona, standarda i prakse. Njime su predviđeni redovni sastanci predstavnika EU i BiH radi dogovora o provedbi i nadgledanja provedbe.

U junu 2013. jedan takav sastanak Europska komisija je morala da odgodi zbog "nemogućnosti vlasti u BiH da postignu zajedničku poziciju o "temama" koje su trebale biti diskutovane tokom sastanka.¹⁰ Isti sastanak je ponovno odgođen u novembru 2013.¹¹ U junu 2014. dužnosnik Europske komisije je objasnio razloge otkazivanja više ovakvih sastanaka: "nemogućnost Vijeća ministara BiH da dogovori zajedničku poziciju i sastav delegacije" za sastanke sa predstavnicima EU.¹² Od septembra 2009. do septembra 2014. trebalo je biti održano 42 sastanka. Najmanje četiri su otkazana. Svaki, jer

10 Delegacija EU u BiH, "Saopštenje o petom sastanku Privremenog pododbora za inovacije, informacijsko društvo, socijalnu politiku i javno zdravstvo", 31. maj 2013.

11 Delegacija EU u BiH, "Privremeni Podobor za inovacije, informaciono društvo, socijalnu politiku i javno zdravstvo ponovo otkazan", 26. novembar 2013.

12 Delegacija EU u BiH, "Intervju Christiana Danielssona, generalnog direktora za proširenje u Europskoj komisiji, za Dnevni avaz", 13. juni 2014.

različiti nivoi u BiH nisu bili u stanju da za sastanak pripreme zajedničku poziciju i/ili odrede sastav delegacije.

**Tabela 1: Broj sastanaka pod
Privremenim trgovinskim sporazumom**
(Septembar 2008.-septembar 2014.)¹³

| GODINA | ODRŽANO | OTKAZANO |
|---------------|-----------|----------|
| 2009. | 6 | 0 |
| 2010. | 8 | 0 |
| 2011. | 7 | 0 |
| 2012. | 7 | 0 |
| 2013. | 6 | 1 |
| 2014. | 4 | 3 |
| Ukupno | 38 | 4 |

U septembru 2013. Europska komisija je otkazala finansijsku podršku za dva projekta u visini od 5 miliona eura. Isti su bili predviđeni kao podrška BiH u približavanju standardima EU na području poljoprivrede.¹⁴ Razlog za otkazivanje bio je nemogućnost vlasti u BiH da se dogovore o institucionalnom i proceduralnom okviru za korištenje finansijske podrške EU na području poljoprivrede. Od tada je EU otkazala još najmanje pet projekata u vrijednosti od 9 miliona

¹³ Europska komisija, izveštaji o napretku Bosne i Hercegovine od 2009. do 2014.

¹⁴ Europska komisija, "Bosna i Hercegovina Izveštaj o napretku za 2013.", 16. oktobar 2013.

euра.¹⁵ Europska komisija je 2013. godine objavila godišnji Izvještaj o korištenju pretprištupnih fondova¹⁶ u kome se navodi kako je tokom 2012. pružanje pomoći BiH "postalo otežano" jer je "RS sistematski koristila programe i implementaciju finansijske pomoći EU kao forum u kome bi branila ustavne nadležnosti RS."¹⁷

Zbog izostanka dogovora dva bh. entiteta, Brčko distrikta i institucija BiH o usaglašenim i zajedničkim (tzv. državnim) strategijama, BiH je u periodu od 2014. do 2017. godine, od svih država koje su dio EU politike proširenja, država sa najmanjim brojem sektora za koje može koristiti pretprištupne fondove EU. Tako BiH može koristiti pretprištupne fondove EU na području demokratije, vladavine prava, inovacije i slobodnog tržišta, te obrazovanja, socijalne i politike za-pošljavanja.¹⁸ Druge države pretprištupne fondove mogu, naprimjer, koristiti i za sektore energije, transporta, zaštite okoliša, poljoprivrede i ruralnog razvoja.

15 Delegacija EU u BiH, "Odbor za praćenje IPA-e se sastao u Sarajevu – Otkazani projekti iz poljoprivrede", 10. septembar 2013.

16 Europska komisija, "Godišnji izvještaj za 2012. o finansijskoj podršci za proširenje", 2013.

17 Ibid.

18 Europska komisija, "Indikativni strateški dokument za BiH (2014.-2017.)", 15. decembar 2014.

**Tabela 2: Broj sektora za koje države mogu koristiti pretpriступне fondove EU
(2014.-2020.)¹⁹**

| DRŽAVA | BROJ SEKTORA |
|------------|--------------|
| Srbija | 9 |
| Turska | 9 |
| Crna Gora | 8 |
| Makedonija | 8 |
| Albanija | 8 |
| Kosovo | 7 |
| BiH | 4 |

U Izvještaju o napretku BiH iz novembra 2010. Europska komisija je ukazala na problem harmonizacije zakona u BiH sa zakonodavstvom EU. Harmonizacija se dominantno događa bez koordinacije različitih nivoa u BiH.²⁰ A svi nivoi u BiH bi se sa EU zakonodavstvom morali usklađivati jednoobrazno i u jednakom vremenskom periodu. Jedan od razloga za takvu situaciju je to što različiti nivoi vlasti u BiH trenutno nemaju dogovoren i usvojen dokument Nacionalnog programa integrisanja u EU (a koji sve zemlje obuhvaćene procesom proširenja EU imaju). Taj dokument utvrđuje "plan ispunjavanja kriterija za članstvo i plan usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa

19 Ibid.

20 Europska komisija, "Bosna i Hercegovina Izvještaj o napretku za 2010.", 9. novembar 2010.

zakonodavstvom EU.”²¹ Direktorica Direkcije za europske integracije BiH (DEI) je još 2012. objasnila kako bi ovakav dokument u BiH objedinio “sve planske dokumente u procesu integrisanja BiH u EU, dao odgovore na pitanja ko, šta i kada treba da uradi, te uspostavio bolji nadzor i koordinaciju potrebnih reformi”.²² Usvajanje ovog dokumenta je obaveza BiH koja proizilazi iz SSP-a. Efikasni mehanizam koordinacije bi trebao pomoći da se dode do dogovora o ovom dokumentu, te da se isti onda lakše provede.

21 Direkcija za europske integracije BiH, “Državni program integriranja”, 24. juni 2010.

22 BN TV, “Davidi: Program integrisanja obaveza BiH na putu ka EU”, 27. april 2012.

Više od zbira entiteta i etniciteta

Politički narativ o postdejtonskoj BiH razvio se iz pepela rata. Njegov razvoj obilježen je snažnim utjecajem međunarodne zajednice, visokim stepenom nepovjerenja među domaćim političkim akterima i međusobno suprostavljenim vizijama budućnosti BiH. To je ostavilo мало prostora za razvoj narativa o zajedničkom interesu. Iako se također razvio iz pepela rata, politički narativ o EU je protkan zajedničkim interesom i zajedničkim vrijednostima.

Razlika između političkog narativa o BiH i EU se najbolje oslikava u osnovnim pravnim aktima BiH i EU. U dejtonskom Ustavu BiH podjela nadležnosti izvršena je vrlo jednostavno i eksplisitno. U vidu liste navedeno je koje su to nadležnosti institucija BiH: ukupno deset pitanja.²³ Ustavom je predviđeno da "sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim Ustavom izričito povjerena institucijama BiH, pripadaju entitetima."²⁴

Podjela nadležnosti EU i zemalja članica su određene puno kompleksnije. Predviđene su četiri vrste nadležnosti. Isključive nadležnosti

23 Član III Ustava BiH: vanjska politika, vanjskotrgovinska politika, carinska politika, monetarna politika, finansiranje institucija i međunarodnih obaveza BiH, politika regulisanja pitanja imigracije, izbjeglica i azila, provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnopravnih propisa, uključujući odnose sa Interpolom, uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava, regulisanje međuentitetskog transporta, kontrola vazdušnog saobraćaja.

24 Član III stav 3 Ustava BiH.

EU o kojim zemlje članice ne mogu odlučivati (npr. carinska i trgovinska politika). Zatim politike, za koje EU nije isključivo nadležna, ali institucije EU mogu odlučivati (npr. poljoprivreda i ribarstvo). Politike koje i EU i zemlje članice mogu zajedno donositi i provoditi (npr. nauka, istraživanje, vanjska i sigurnosna politika), i nadležnosti u kojim EU može samo da podržava rad zemalja članica (npr. zdravstvo, kultura i turizam).

U Ustavu BiH se mogućnost "koordinacije" između državnih institucija i entiteta spominje samo jednom, kada se navodi kako: "Predsjedništvo može odlučiti da podstakne međuentitetsku koordinaciju u stvarima koje se ne nalaze u okviru nadležnosti BiH"²⁵, ali samo ako se niti jedan od entiteta tome ne usprotivi.

Dok se u Ustavu BiH riječ „koordinacija“ koristi tri puta, u dva temeljna ugovora EU ista riječ se spominje trinaest puta.²⁶ Zanimljivo je i da je riječ "saranja" (engl. *cooperation*) u Ustavu BiH korištena samo 2 puta. I to oba puta vezano za zaštitu ljudskih prava. U temeljnim ugovorima EU ista riječ se spominje 78 puta.

Predstavnici EU institucija i političari u zemljama članicama EU o koordinaciji politika i međusobnoj saradnji zemalja članica najčešće govore u svjetlu ostvarenja zajedničkih interesa kroz maksimiziranja pojedinačne koristi. Govoreći o potrebi zajedničkih EU mjera na polju

25 Članu III stav 4 Ustava.

26 Evropska unije, "Konsolidovane verzije Ugovora o EU i Ugovora o funkcionisanju EU", 2012.

digitalizacije ekonomije, njemačka kancelarka Angela Merkel kazala je kako "zemlje članice ne mogu same dovoljno efikasno djelovati," te kako će koordinirani koraci "dovesti do daleko većeg broja zaposlenih."²⁷ Političari u BiH o koordinaciji politika i međusobnoj saradnji u različitim poljima od 1995. do danas govore na dva različita načina: isprva kao o nečemu poželjnom i korisnom, a onda sve češće kao o nečemu što je nepoželjno i štetno.

²⁷ EurActiv, "Merkel okuplja države EU oko 'Europe's Industry 4.0'", 5. decembar 2014.

Sukob dejtonskog i evropskog narativa

Vrijeme nastajanja Ustava BiH 1995. godine perspektiva punopravnog članstva u EU nije postojala. Kako je perspektiva punopravnog članstva za BiH postajala realnija, tako su razvijani zakonodavni i institucionalni okviri i praksa za ostvarenje te perspektive. Od juna 2000. kada je uspostavljeno Ministarstvo za evropske integracije, pa do danas može se govoriti o dva perioda.²⁸ Prvi period je trajao od 2000. do kraja 2010. Ovaj period obilježen je bh. akterima koji su zbog ostvarivanja perspektive članstva u EU razvijali narativ o potrebi koordinacije i međusobne saradnje, te bili spremni na konkretnе korake. Dijelom zbog snažnijeg utjecaja međunarodne zajednice, ali dijelom i zbog pritiska domaće javnosti i vlastitih očekivanja.

Od 2002. do 2007. godine predsjedavajući Vijeća ministara BiH bio je Adnan Terzić, koji je imao ličnu ambiciju i međunarodnu podršku da radi na EU integracijama. Objasnjavajući zašto je to bio njegov prioritet Terzić je kasnije kazao kako "su se tokom predizborne kampanje sve stranke zalagale za EU integracije, pa sam rekao 'Uredju, hajde da građanima BiH ponudimo energičan napredak u EU integracijama.'"²⁹

28 Vijeće ministara BiH, "Sazivi Vijeća ministara BiH", 2010.

29 Evropska inicijativa za stabilnost, "Adnan Terzić -zajednički cilj za Bosnu".

Tokom 2003. godine Ministarstvo za evropske integracije je transformisano u stalno tijelo Vijeća ministara BiH: Direkciju za evropske integracije.³⁰ Do danas je ovo tijelo zaduženo za tehničku podršku institucijama BiH.³¹ A odlukom Vijeća ministara BiH o načinu ostvarivanja koordinacije u procesu priključenja BiH u EU, iz decembra 2003. DEI-u je dodjeljena centralna uloga u koordinaciji aktivnosti vezanih za evropske integracije BiH.³²

Prema ocjenama institucija EU koordinaciju ovih aktivnosti DEI je u prvih (najmanje) sedam godina odrađivao uspješno. Bilo da se radi o procesu pregovaranja SSP-a ili provedbi Privremenog trgovinskog sporazuma.

Proces pregovaranja o zaključivanju SSP-a i Privremenog trgovinskog sporazuma, a koji je vođen od novembra 2005. do decembra 2006. ocijenjen je od strane EU kao "kompetentan", "vrlo dobar" i "profesionalan", a BiH strana je prema EU bila "koordinirana i pripremljena".³³

U oktobru 2008. Evropska komisija pohvalila je BiH zbog odlično obavljenih priprema za provedbu Privremenog trgovinskog sporazuma. Komisija je navela kako je BiH pripremila Akcijski plan i osnovala

30 Vijeće ministara BiH, "Direkcija za evropske integracije".

31 Ibid.

32 Ibid.

33 SEE TV, "Interview - Olli Rehn", 8. november 2006.

tijela predviđena Privremenim sporazumom, te krenula sa provedbom dijela koji se odnosi na carinske odredbe.³⁴ Europska komisija je BiH 2009. godine pohvalila zbog "ukupno dobre provedbe Privremenog sporazuma u prvoj godini od stupanja na snagu."³⁵

U periodu od januara 2008. do decembra 2010. BiH je uspješno iskoordinirala aktivnosti vezane za ispunjavanje uslova za stavljanje BiH na bijelu listu Šengen zone, a kako bi državljeni BiH bez viza mogli da putuju u Šengen zonu.³⁶ Taj period obilježen je snažnim pritiskom javnosti da se ovaj proces završi uspješno.

Od početka 2011. godine do danas, BiH se nalazi u drugom periodu, koji je obilježen narativom o smanjenoj političkoj volji za međusobnom saradnjom i koordinacijom politika i aktivnosti. Izvještaji Europske komisije od tada su postajali obojeni sve negativnije. U Izvještaju iz 2011. godine navodi se kako u BiH "nedostaje zajednička vizija budućnosti zemlje i institucionalnog okvira" za EU integracije.³⁷

Od tada do danas se u RS iskristalisa politički narativ o nepoželjnosti koordinacije i međusobne saradnje nužne za proces EU

34 Europska komisija, "Bosna i Hercegovina Izvještaj o napretku 2008.", 5. novembar 2008.

35 Europska komisija, "Bosna i Hercegovina Izvještaj o napretku 2009.", 15. oktobar 2009.

36 Služba za poslove sa strancima BiH, "Građanima BiH ukinute vize", 2010.

37 Europska komisija, "Bosnia i Hercegovina Izvještaj o napretku za 2011. godinu", 12. oktobar 2011.

integracija. U februaru 2015. godine tako je predsjednik RS Milorad Dodik izjavio kako "nikakva koordinativna ili odlučujuća uloga Savjeta ministara BiH", pa tako ni DEI-a, u procesu EU integracija "ne može da postoji".³⁸ U istom periodu predsjednica Vlade RS Željka Cvijanović izjavila je kako "ako govorimo o poljoprivredi na nivou BiH, ako govorimo o ekologiji, odnosno zaštiti životne sredine, onda mogu da poručim da su to isključivo nadležnosti Republike Srpske i u tom smislu nije moguća saradnja."³⁹

Uzroka za ovakav razvoj događaja je više. Iz aspekta EU integracija može se govoriti o odnosu onoga što je u tom periodu EU nudila i tražila od političara u BiH. EU je za predaju kredibilne aplikacije za članstvo u EU tražila dogovor o provedbi presude Europskog suda za ljudska prava u slučaju Sejdić i Finci. Kredibilna aplikacija za članstvo u EU, iz aspekta dugogodišnjeg puta ka punopravnom članstvu u EU ne znači mnogo, a proces dogovoranja o Sejdić i Finci se razvio u raspravu o etnoteritorijalnim političkim odnosima postdejtonске BiH, prepostavljajući izmjene Ustava i izbornog zakona. Rasprava o izmjenama Ustava i izbornog zakona otvorila je prostor kod političara u BiH za osvajanje političkih poena kod glasača kroz zastupanje nepomirljivih stavova.

38 Vjesti.ba, "Dodik: Mehанизam koordinacije ključan", 23. februar 2015.

39 Nezavisne novine, "Cvijanović: Podrška evropskom putu BiH, ali ne i prenosu nadležnosti", 13. februar 2015.

Ko će presjeći?

Prema informacijama DEI-a ovo tijelo uspije da iskoordinira 90 do 95 posto stvari vezanih za proces EU integracija.⁴⁰ Efikasan mehanizam koordinacije bi stoga trebao da pomogne u rješavanju ostatka pitanja: neusaglašenog glasa prema EU, nepostojanje zajedničkih/usaglašenih sektorskih strategija za korištenje pretprištupnih fondova EU i nepostojanje nacionalnog programa integrisanja. Neki predstavnici DEI-a drže da bi efikasni mehanizam koordinacije trebao da sadrži rješenje za situacije kada se ne može doći do kompromisa. Neko koordinativno "tijelo koje će presjeći stvari".⁴¹

Ukoliko je želja za ostvarivanjem perspektive punopravnog članstva BiH u EU stvarna, onda je svakako neophodno koordinativno tijelo koje bi okupljalo predstavnike različitih nivoa vlasti i institucija zaduženih za područja koja su pokrivena EU zakonodavstvom. Samo BiH kao država može postati članica EU, a njen dio su dva entiteta, Brčko distrikt i kantoni sa svojim nadležnostima. Od toga kako i kada svaki dio BiH bude ispunjavao uslove za članstvo u EU će ovisiti i kada će BiH postati članica EU.

Ideja po kojoj bi takvo koordinativno tijelo moglo da donosi odluke većinom glasova ili bez učešća jednog nivoa (npr. kantona) je moguće zamisliti samo ako se svaki od nivoa prethodno saglasi sa

40 Federalna televizija, "Pošteno", 27. april 2015.

41 Federalna televizija, "Pošteno", 27. april 2015.

takvim pristupom rada u procesu EU integracija. Bez prethodne saglasnosti svih, uzimajući u obzir Ustav BiH i njenih entiteta (i kantona), takve većinske odluke tijela bi već na prvoj prepreci mogle biti s pravom osporavane. S obzirom na izjave predstavnika RS i nekih kantona saglasnost za takvo koordinativno tijelo u ovom trenutku nije realna. Iz tog razloga će svako koordinativno tijelo koje će okupiti predstavnike svih nivoa vlasti i institucija, u skladu sa ustavima u BiH, morati svoje odluke donositi konsenzusom.

U trenutnom odnosu političkih snaga, ako je ostvarivanje perspektive članstva u EU politički prioritet svih u BiH, čini se previše skupim trošiti energiju na pokušaj stvaranja uslova za saglasnost svih da koordinativno tijelo može odlučivati većinom glasova, ili da neki nivoi budu isključeni. Čini se važnijim usmjeriti energiju na izgradnju narativa o koristi koju će BiH (institucije države, entiteti, Brčko distrikt i kantoni) imati od procesa EU integracija. Odličan primjer iz prakse je ispunjavanje uslova za izvoz mlijeka i krompira iz BiH u EU u junu 2015. godine. Da bi se omogućio izvoz mlijeka i krompira bila je potrebna sinergija (1) interesa svih mljekara u BiH i (2) volje politike i institucija da koordiniraju različite nivoe vlasti u BiH. Te da se (3) u javnosti jasno iskristališe zajednička korist.

Dogovor o ispunjavanju uslova za izvoz mlijeka i krompira, ali i dogovor o Okvirnoj transportnoj politici BiH za period do 2030. godine dokaz su da ustavna struktura BiH skrojena u Dejtonu nije sama po sebi prepreka putu BiH ka EU. Prepreku predstavlja ranije opisani Dejtonski narativ i nerazumijevanje pune koristi koje nude EU integracije.

Pristup uključivanja interesnih grupa i javnosti kako bi se motivisala politika i institucije bi trebao biti korišten u narednom periodu za dogovor o sektorskim strategijama koje bi omogućile od 2018. korištenje prepristupnih EU fondova za veći broj sektora, te usvajanje Nacionalnog programa integrisanja, i značajniji napredak BiH na putu ka EU.

KRATKE BIOGRAFIJE AUTORA

po redoslijedu objavljivanja esaja

Srećko Latal je rođen u Sarajevu, gdje je završio i formalno obrazovanje. Kao dopisnik i urednik Američke novinske agencije Associated Press, on je pokrivaо Bosnu i Hercegovinu i ostatak Balkana za vrijeme i nakon sukoba 90. godina, ali je izvještavao i sa drugih ratnih žarišta kao što su Afganistan i Pakistan. Između 2000. i 2008. godine je radio kao stručnjak za komunikacije i politički savjetnik za Posmatračku misiju EU-a i Svjetsku banku, a između 2009. i 2014. godine kao Balkanski analitičar za jednu od vodećih globalnih analitičkih organizacija, Međunarodnu kriznu grupu, ICG. Nakon što je ICG zatvorio svoje prisustvo na Balkanu, Srećko Latal je oformio novi think-tank, a u isto vrijeme je radio i kao urednik Balkanske istraživačke mreže BIRN za BiH. Pored toga, u proteklih 15-20 godina, on je objavio mnogobrojne članke u Oxford Analytici, Economist Inteligence Unit, Transition Online i mnogim drugim regionalnim i međunarodnim medijskim i analitičkim organizacijama.

Nerzuk Ćurak, redovni je profesor Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, angažirani javni intelektualac, aktivista civilnog društva, eseijist i znanstveni publicist. Objavio je pet autorskih i jednu koautorsku knjigu iz područja teorijske i primijenjene

politologije, geopolitike, političke filozofije, sociologije i mirovnih studija. Njegova najnovija teorijska istraživanja, ali i praktično djelovanje u okviru civilnog društva usmjereni su na kritiku etničkog nasilja, izgradnju mira, povjerenja i pomirenja u postkonfliktnim zajednicama.

Đorđe Vuković, profesor na Fakultetu političkih nauka u Banjoj Luci, gdje predaje grupu predmeta iz oblasti političke teorije. Član je Odbora za političke nauke Akademije nauka i umjetnosti BiH, Udruženja književnika RS i "Prosvjete". Diplomirao je i magistrirao na Filozofskom fakultetu, a doktorirao na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Autor devet samostalnih knjiga i tridesetak naučnih radova o političkoj kulturi, etnopsihološkim karakteristikama i kulturnom obrascu, političkom i nacionalnom identitetu, javnom mnjenju, medijima itd.".

Goran Marković je rođen u Bijeljini. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu završio je 2001. godine. Na istom fakultetu je magistriradio 2005. godine i doktorirao 2009. godine. Zaposlen je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Istočnom Sarajevu, kao vanredni profesor na predmetu Ustavno pravo. Na istom fakultetu od 2011. godine obavlja funkciju prodekanata za naučno-istraživački rad. Član je Upravnog odbora Evropske organizacije za javno pravo, sa sjedištem u Atini, i Institutional Institute for Self-management. Član je Redakcije Godišnjaka Pravnog fakulteta u Istočnom Sarajevu i časopisa Journal of Contemporary Central and Eastern Europe, sa sjedištem u Londonu. Objavio je dvije monografije i koautor je jednog udžbenika iz oblasti ustavnog prava. Jedan je od urednika regionalnog časopisa za društvena, ekonomска i politička pitanja „Novi Plamen“ iz Zagreba.

Svetlana Cenić, direktor je projekta Biznis plus (regionalna poslovna asocijacija). Diplomirala je na Ekonomskom fakultetu u Sarajevu, a postdiplomske studije iz oblasti međusektorskog partnerstva, održivog razvoja, diplomatiјe, kao i MBA završavala u inostranstvu. Radila u spoljnoj trgovini, proizvodnji i investicionim projektima, te na brojnim istraživanjima i analizama za potrebe različitih institucija, nevladinog sektora i privrede. U državnoj upravi bila kao savetnik - spoljni saradnik Predsednika RS (2000-2005) i kao ministar finansija RS 2005.

Marko Radovanović je diplomata u Ministarstvu vanjskih poslova Bosne i Hercegovine. Završio je master studij međunarodnih odnosa na Queen Mary, University of London i studij ekonomije na Ekonomskom univerzitetu u Pragu. U radu se fokusira na pitanja međunarodne ekonomije i političke ekonomije razvoja.

Žarko Papić je viši savjetnik za socijalnu politiku i Direktor IBHII-ja (Inicijativa za bolju i humaniju inkluziju) u Bosni i Hercegovini. Detaljno poznaje i vlada socijalnom i radnom politikom, kao i politikom koja se odnosi na razvoj siromašnih i socijalnu inkluziju. Na mjestu ministra nauke i tehnologije Republike Srbije proveo je četiri godine, te je također bio na poziciji Generalnog direktora Jugoslavenskog saveznog zavoda za planiranje, kao i ministar Savezne vlade 3 godine. Poslije toga je bio imenovan ambasadorom i Šefom stalne misije Jugoslavije pri OECD-u.

Jasmin Mujanović je doktorant političkih nauka na York University u Torontu. Njegov rad se fokusira na ulogu društvenih

pokreta u demokratizaciji postautoritarnih društava, s posebnim interesom o poslijeratnoj BiH.

Hoda Dedić zaposlena je u diplomatskom zvanju savjetnika u Ministarstvu vanjskih poslova Bosne i Hercegovine. Na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu je završila postdiplomski studij, odbranila magistarsku i doktorsku disertaciju. Studijski boravak i istraživanje u izradi doktorske disertacije provela je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beču. Objavila više naučnih i stručnih radova. Sudjelovala u brojnim specijalističkim seminarima iz oblasti međunarodnih odnosa, diplomacije i evropskih integracija.

Adnan Ćerimagić trenutno radi kao analitičar think tanka Europska inicijativa za stabilnost iz Berlina i član je Savjetodavnog odbora think tanka Vansjkopolitička inicijativa BH iz Sarajeva. Nakon što je 2010. godine zvršio pravni fakultet na Univerzitetu u Grazu u Austriji, Adnan je pohađao master studije iz međunarodnih odnosa i diplomacije EU na Europskom koledžu u Brugesu u Belgiji. Zatim je radio kao pripravnik u Sekretarijatu Vanjskopolitičkog odbora Europskog parlamenta u Briselu i Ministarstvu vanjskih poslova BiH u Sarajevu. Jedno vrijeme radio je i u Misiji BiH pri EU u Briselu. Adnan je u zadnjih pet godina objavio nekoliko publikacija vezanih za politiku proširenja EU, vladavinu prava i ljudska prava.

KORIŠTENA LITERATURA

Tekst "Sudbina države u karakteru ljudi"

Almond Gabrijel, Comparative Political Systems, Journal of Politics, vol. XVIII, 1956.

Almond Gabrijel i Verba Sidnej, *Civilna kultura*, NIZ Politička kultura, Zagreb, 2000.

Čolović Ivan, *Balkan - teror kulture*, XX vek, Beograd, 2008.

Golubović Zagorka, „Autoritarno nasleđe i prepreke za razvoj civilnog društva i demokratske političke kulture”, u : *Između autoritarizma i demokratije*, Vučadinović, D., Veljak, L., Goati, V., Pavićević, V. /ur/, Centar za demokratsku tranziciju, Beograd, 2004.

Golubović Zagorka, „Tradicionalizam i autoritarnost kao prepreka za razvoj civilnog društva u Srbiji”, u: *Potisnuto civilno društvo*, Pavlović, V. /ur/, Eko centar, Beograd, 1995.

Kaldor Meri i Vejvoda Ivan, *Prošlost na Iстоку- budućnost na Zapadu: demokratizacija u Centralnoj i Istočnoj Evropi*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2001.

Kasapović Mirjana, Bosna i Hercegovina podijeljeno drušvo i nestabilna država. Politička kultura, Zagreb, 2005.

Kecmanović Nenad, *Dometi demokratije*, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2005.

- Lijphart Arend, *Demokracija u pluralnim društvima*, Globus, Školska knjiga, Zagreb, 1992.
- Majstorović Danijela, Turjačanin Vladimir, *U okrilju nacije (Etnički i državni identitet kod mladih u BiH)*, Centar za kulturu i socijalni popravak, Banja Luka, 2011.
- Podunavac Milan, *Princip građanstva i poredak politike*. Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2001.
- Podunavac Milan, *Politička kultura i politički odnosi*, Čigoja štampa, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2008.
- Pye W. L., „Political Culture”, in *International Encyclopedia of the Social Science*, Stills, D. L. (ed) Vol. 12, pp. 218-244. USA: Macmillan and Free Press, 1968.
- Pye W. L., „Culture and Political Science: Problems in the evolution of the concept of political culture”, in: *Social Science Quarterly* 53 (September)2, pp. 285-296, 1978.
- Šiber Ivan, „Politička kultura, autoritarnost i demokratska tranzicija”, u: *Između autoritarizma i demokratije*, Vujadinović, D., Veljak, L., Goati, V., Pavićević, V. /url/, Centar za demokratsku tranziciju CEDET, Beograd, 2004.
- Verba Sidney, “Comparative Political Culture”, u (Eds.) L. W. Pye and S. Verba, *Political Culture end Political Development*, Princeton Univ. Press, 1965, str. 529-542.
- Vujčić Vladimir, Politička kultura i politička socijalizacija, „Alinea”, Zagreb, 1993.
- Vuković Đorđe, *Kontekst političke kulture*, Fakultet političkih nauka, Banja Luka, 2014.
- Welch Stephen, *Koncept političke kulture*, NIZ Politička kultura, Zagreb, 2009.

Tekst “Bosanskohercegovački quantitative easing”

Dauderstädt, M. (2012.). *Germany's Economy: Domestic Laggard and Export Miracle*. Friedrich Ebert Stiftung.

ILO. (2009.). *Report on the Pension Reform in Bosnia and Herzegovina: First Assessment*. Ženeva: ILO.

Izvozno vijeće BiH. (2011.). *Nacrt Strategije rasta izvoza BiH od 2012. do 2015. godine*. Sarajevo.

Kwon, H.-j. (2007.). Transforming the Developmental Welfare States in East Asia. *DESA Working Paper No. 40*.

Narodna skupština RS. (28. decembar 2014.). *Budžet Republike Srpske za 2015. godinu*. Preuzeto sa <http://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/bud%C5%BEet/bud%C5%BEet-republike-srpske-za-2015-godinu>

OECD. (2014). *Social spending is falling in some countries, but in many others it remains at historically high levels*. OECD.

Puljiz, V. (2005.). Socijalna politika i socijalne djelatnosti u Hrvatskoj u razdoblju 1900. - 1960. godine. Zagreb: Studijski centar socijalnog rada.

Rašidagić, E. K., & Maglajlić, R. (2011.). Socio-Economic Transformation in Bosnia and Herzegovina. *Welfare States in Transition: 20 Years after the Yugoslav Welfare Model* (str. 16-40). Sofija: Friedrich Ebert Stiftung.

Reformska agenda. (2015.). *Web stranica Vlade FBiH*. Preuzeto 29. jula 2015. sa <http://www.fbihvlada.gov.ba/pdf/Reformska%20agenda%20.pdf>

- Rodrik , D. (1998). Why Do More Open Economies Have Bigger Governments? *Journal of Political Economy*.
- Svjetska banka. (2009.). *Social Transfers in Bosnia and Herzegovina: Moving Towards a More Sustainable and Better Targeted Safety Net*. Svjetska banka.

Tekst “Odozdo prema gore i naprijed”

- Azzellini, Dario, i Marina Sitrin. *They Can't Represent Us!: Reinventing Democracy from Greece to Occupy*. London & New York: Verso, 2014.
- Bardos, Gordon N. "Remember Bosnia?" *The National Interest*. April 21, 2014. <http://nationalinterest.org/feature/remember-bosnia-10275> (accessed September 27, 2014).
- Basseuner, Kurt, i Bodo Weber. *EU Policies Boomerang: Bosnia and Herzegovina's Social Unrest*. Sarajevo: Democratization Policy Council, 2014.
- Bey, Hakim. T. A. Z.: *The Temporary Autonomous Zone, Ontological Anarchy, Poetic Terrorism*. Brooklyn, NY: Autonomedia, 1991.
- Collis, Stephen. *Dispatches from the Occupation: A History of Change*. Vancouver: Talonbooks, 2012.
- Dedović, Edin. "Bosnia's baby revolution: is the protest movement coming of age?" *openDemocracy*. June 26, 2013. <https://www.opendemocracy.net/edin-dedovic/bosnia%E2%80%99s-baby-revolution-is-protest-movement-coming-of-age>.
- Gelderloos, Peter. *The Failure of Nonviolence: From the Arab Spring to Occupy*. New York: Left Bank Books, 2013.

- Graeber, David. *The Democracy Project: A History, a Crisis, a Movement*. New York: Spiegel & Grau, 2013.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Voter Turnout Data for Bosnia and Herzegovina. October 20, 2015. <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?id=18>
- Manning, Carrie. "Political Elites and Democratic State-building Efforts in Bosnia and Iraq." *Democratization*, 2006: 724-738.
- Milstein, Cindy. *Anarchism and Its Aspirations*. Oakland: AK Press, 2010.
- Mujkić, Asim. "We, the Citizens of Ethnopolis." *Constellations*, 2007: 112-128.
- Noni, Andrea De. "Bosnia and Herzegovina: The Plenums Legacy." *Osservatorio Balcanie Caucaso*. September 8, 2014. <http://www.balcanicaucaso.org/eng/Regions-and-countries/Bosnia-Herzegovina/Bosnia-and-Herzegovina-the-Plenums-legacy-155351>.
- Piven, Frances Fox. *Lessons For Our Struggle*. Chicago: Haymarket Books, 2012.
- Scott, James C. *Two Cheers for Anarchism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2012.
- Shantz, Jeff. *Constructive Anarchy: Building Infrastructures of Resistance*. Surrey & Burlington: Ashgate, 2010.
- Wolin, Sheldon. "Fugitive Democracy." In *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, by Seyla Benhabib, 601-606. Princeton: Princeton University Press, 1996.

Tekst “Aritmetika loših pretpostavki”

Knjige:

- Altermatt, U. (1997): „Etnonacionalizam u Evropi,” Svjetionik Sarajevo, IK JEŽ
- Džihić, V. (2009): „Ethnopolitik in Bosnien-Herzegowina:Staat und Gesellschaft in der Krise”, Baden-Baden, Nomos
- Ćurak, N. (2002): “Geopolitika kao sudbina”, Sarajevo, FPN
- Misita, N. (2007): “Osnovi prava Evropske unije”, Sarajevo, Pravni fakultet
- Pejanović, M. (2012): “Ogledi o državnosti i političkom razvoju Bosne i Hercegovine, Drugo dopunjeno izdanje, Sarajevo-Zagreb, Šahinpašić
- Vukadinović, R., Čehulić L. (2005): „Politika europskih integracija”, Zagreb, Topical
- Vukadinović R. (2006): „Pravo Evropske unije”, Banja Luka/ Kragujevac, Pravni fakultet u Banja Luci i Centar za pravo EU fakulteta u Kragujevcu

Zbornici:

- Bieber, F./Keil, S. (2009): „Power-Sharing Revisited:Lessons Learned in the Balkans?”, Review of Central and East European Law, 34
- Ćurak, N., Čardaklija, Đ., Sarajlić, E. Turčalo, S. (2009): „Politička elita u Bosni i Hercegovini i odnos vrijednosti”, Sarajevo, Institut za društvena istraživanja, FPN Univerziteta u Sarajevu
- Džihić, V. (2010): „Evropa” u Bosni i Hercegovini-Bosna i Hercegovina u Evropi: EU-kondicionalitet i interna previranja u Bosni i Hercegovini: Gdje i zašto smo stali, odnosno kako da se

- pokrenemo? Zbornik radova: "Bosna i Hercegovina petnaest godina nakon Daytonova", Fakultet političkih nauka Sarajevo
- Dedić, H. (2014): „Građanska percepcija integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju”, Zbornik radova, II Međunarodna konferencija Bosna i Hercegovina i euroatlanske integracije, Pravni fakultet Bihać i Centar za društvena istraživanja Internacionallnog Burč univerziteta, Bihać, 2014
- Kunrath, B. (2010): „Od zaštitne mjere do prepreke za daljnje djelovanje: Entitetsko glasanje u Bosni i Hercegovini,” Zbornik radova: "Bosna i Hercegovina petnaest godina nakon Daytonova", Fakultet političkih nauka Sarajevo
- Pejanović, M./Dedić, H. (2011): „Prepostavke i dometi integracije BiH u EU”, Pregled br.1, Univerzitet u Sarajevu
- Wolk, J. (2009): Balansiranje ideje „Ujedinjeni u različitosti”: Federalizam i ustavna reforma u Bosni i Hercegovini, Gdje i zašto smo stali, odnosno kako da se pokrenemo? Zbornik radova: "Bosna i Hercegovina petnaest godina nakon Daytonova", Fakultet političkih nauka Sarajevo

Časopisi i publikacije:

- Dedić, H. (2011): „Društvene reforme u procesu evropskih integracija,” Godišnjak Fakulteta političkih nauka 5-6/2010/2011
- Dedić, H. (2008): „Die Integration von Bosnien und Herzegowina in die EU”, Südosteuropa Mitteilungen br.05-06/2008, 48. Jahrgang
- Kneuer, M. (2003): Bewusste Entscheidung für Europa”: Die Slowakei und ihr schwieriger Weg in die EU”, Die politische Meinung, Nr. 404, Juli 2003

Sejfić, I. (2008): „Povijesne predispozicije i aktuelni razvoj građanskih asocijacija u BiH“, Sarajevo, Friedrich Ebert Stiftung,
Schimmelfenning, F., Engert, S., Knobel, H. (2003): "Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey", JSMS 2003, Volume 41. Number 3

Normativni akti, deklaracije, izvještaji i drugi dokumenti:
Dokument o strategiji vanjske politike BiH, dokument br.01-645-30/03 od 26.marta 2003. godine, Predsjedništvo BiH
Izvještaj Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini
Izvještaj Evropske komisije o napretku BiH u 2009. godini, Radni dokument osoblja
Komisije, COM {COM(2009) 533} final, Brisel 14.10.2009., SEC (2009) 1338
Mišljenje Venecijanske komisije o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika, CDL-AD (2005) 004, 62.plenarna sjednica, 11.-12.mart 2005. godine
Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2014-2018, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija Crne Gore
Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica sa jedne strane, i Bosne i Hercegovine sa druge strane
Strategija proširenja i glavni izazovi 2013.-2014.(COM(2013) 700 final, Evropska komisija
Ustav Bosne i Hercegovine
Ustav Republike Hrvatske

Internetske stranice:

http://www.consilium.europa.eu
http://www.dei.gov.ba
http://www.eusrbih.org
http://www.eurozine.com
http://www.mvp.gov.ba
http://www.mvpei.hr
http://www.ohr.int
http://www.parlament.ba/
www.undp.ba
http://www.vijeceministara.gov.ba

SKRAĆENICE

| | |
|----------|--------------------------------------------------|
| BDP | Bruto domaći proizvod |
| BiH | Bosna i Hercegovina |
| DEI | Direkcija za evropske integracije BiH |
| DMS | Dejtonski mirovni sporazum |
| EU | Evropska unija |
| EUR | Euro |
| FBiH | Entitet Federacija Bosne i Hercegovine |
| FES | Friedrich-Ebert- Stiftung |
| FIPA | Agencija za promociju stranih investicija |
| HDZ 1990 | Hrvatska demokratska zajednica 1990 |
| HDZ BiH | Hrvatska demokratska zajednica BiH |
| HNS | Hrvatski narodni sabor |
| HV | Hrvatska vojska |
| HVO | Hrvatsko vijeće odbrane |
| ILO | Međunarodna organizacija rada |
| IPA | Instrument prepristupne pomoći |
| IPARD | Instrument prepristupne pomoći za ruralni razvoj |
| JNA | Jugoslovenska narodna armija |
| KM | Konvertibilna marka |
| MMF | Međunarodni monetarni fond |
| NATO | Organizacija Sjevernoatlantskog ugovora |
| OECD | Organizacija za ekonomski saradnju i razvoj |

| | |
|------|--------------------------------------------------|
| OHR | Ured visokog predstavnika |
| PDV | Porez na dodatu vrijednost |
| PIO | Penzijsko-invalidsko osiguranje |
| PTSP | Posttraumatski stresni poremećaj |
| RS | Entitet Republika Srpska |
| SAD | Sjedinjene Američke Države |
| SBiH | Stranka za Bosnu i Hercegovinu |
| SDA | Stranka demokratske akcije |
| SDP | Socijaldemokratska partija |
| SDS | Srpska demokratska stranka |
| SFOR | Stabilizacijske snage |
| SFRJ | Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija |
| SNSD | Savez nezavisnih socijaldemokrata |
| UN | Ujedinjene nacije |

