

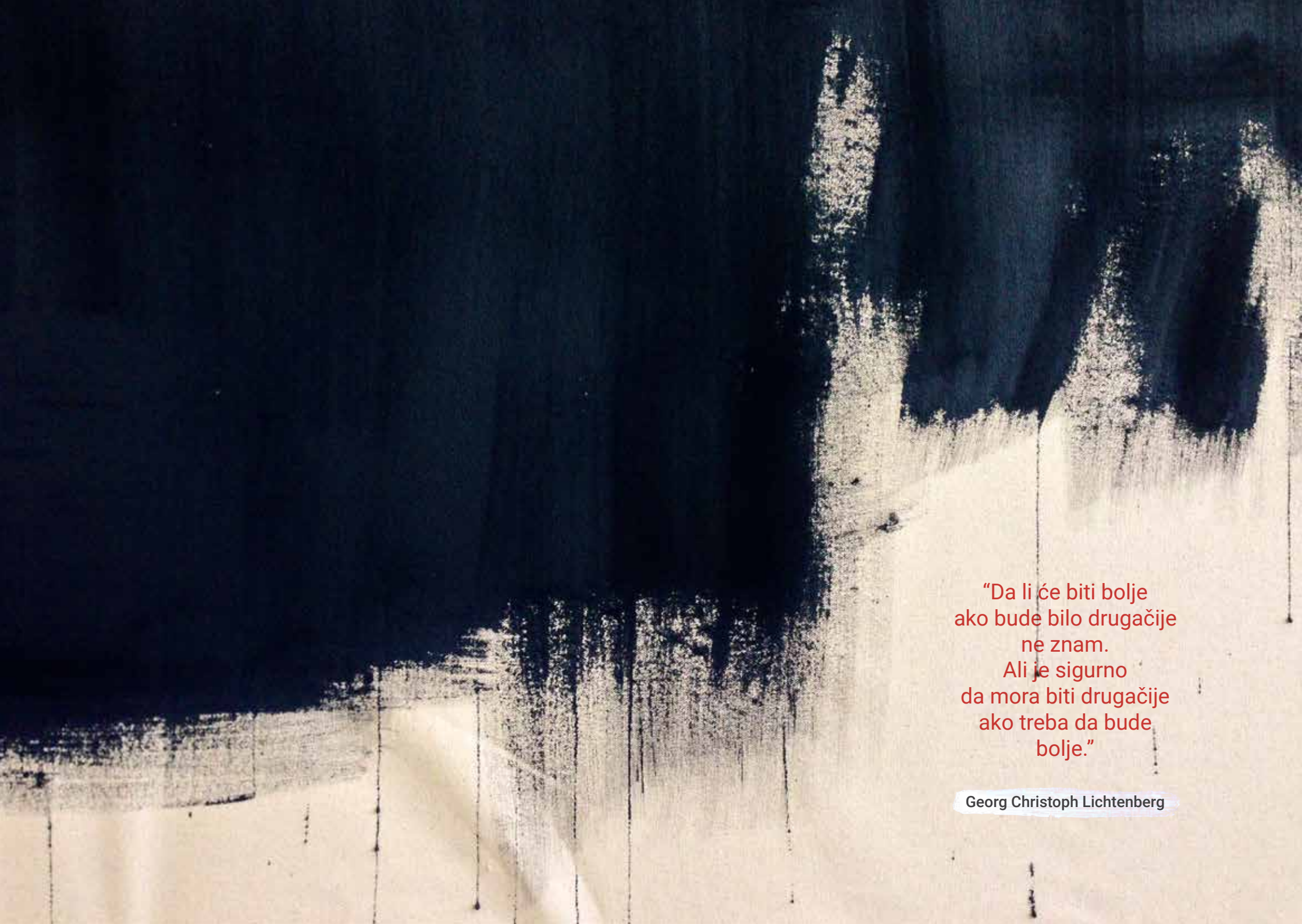
 **TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**  
BOŠNJA I HERCEGOVINA

ИЦИЈА

ПОЛИ

» **VLADAVINA  
KARTELA**   
SRĐAN  
BLAGOVČANIN

 Švedska  
Sverige



“Da li će biti bolje  
ako bude bilo drugačije  
ne znam.  
Ali je sigurno  
da mora biti drugačije  
ako treba da bude  
bolje.”

Georg Christoph Lichtenberg

## Vladavina kartela

Autor: Srđan Blagovčanin

Fotografija na naslovnoj strani: Vanja Stokić  
Dizajn: www.madeinbunker.com

Tiraž: 300  
Štampa: Grafix

[www.ti-bih.org](http://www.ti-bih.org)

maj 2020.

© Transparency International Bosna i Hercegovina

*Studija je izrađena uz podršku Švedske međunarodne agencije za razvojnu saradnju (SIDA). Stavovi i mišljenja iznijeti u studiji, ne odražavaju nužno i stavove Švedske međunarodne agencije za razvojnu saradnju (SIDA).*

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна и универзитетска библиотека  
Републике Српске, Бања Лука

323(497.6)

БЛАГОВЧАНИН, Срђан

Vladavina kartela / Srđan Blagovčanin. - Banja Luka :  
Transparency International Bosna i Hercegovina, 2020 ([s.l.] : Grafix). -  
56 str. ; 21 cm

Тираж 300. - Биљеške: стр. 54-56. - Библиографија: стр. 49-53.

ISBN 978-99976-913-0-9

COBISS.RS-ID 128178177

## » SADRŽAJ

6	Sažetak
7	1. Uvod
8	2. O mimikriji u prirodi i društvu
10	3. Izbori bez izbora
12	4. Hibridni režimi i korupcija
16	5. Teorijske postavke korupcije
18	6. Bosna i Hercegovina - između specifičnosti i vječitog vraćanja istog
18	6.1 Država u izgradnji
20	6.2 Politika kartela
24	7. Dimenzije zarobljavanja države
25	7.1 Političke partije
29	7.2 Izborni proces
32	7.3 Parlamenti
34	7.4 Pravosuđe
37	7.5 Javni sektor
41	7.6 Mediji
44	8. Zaključna razmatranja
44	8.1 (Ne)mogućnost promjene ili strategija bumerang
49	Korištena literatura
54	Bilješke

## Sažetak

Studija tematizira politički i institucionalni razvoj postkonfliktne, tranzicione (uz sve ograde u vezi sa samim korištenjem ovog pojma) Bosne i Hercegovine na teorijskim postavkama fenomena hibridnih režima, zarobljene države i kartelizacije politike. Analizirajući fizionomiju hibridnog režima koji je nastao u postkonfliktnom periodu, studija nastoji rasvijetliti ključne mehanizme njegovog funkcionisanja, odnosno poluge zarobljavanja države, institucija i demokratskog procesa od strane etnonacionalnih elita koje su uspostavljajući svojevrsan kartel osigurale vlastiti neprikosnoveni monopol nad državom i društvom.



## 1. Uvod

Trostruka tranzicija<sup>1</sup> pred kojom se Bosna i Hercegovina (BiH) nalazila sredinom devedesetih godina prošlog vijeka, nakon okončanja ratnih sukoba, ne samo da nije odvela zemlju u pravcu liberalne demokratije, utemeljene na vladavini prava i tržišnoj ekonomiji, već zapravo njena postignuća, odnosno odsustvo istih, daju snažnu argumentaciju u prilog tezi o vrlo upitnoj svrsishodnosti korištenja tranzicione paradigme kao takve za razumijevanje političkih procesa. Umjesto proklamovanih ishoda - liberalne demokratije i tržišne ekonomije, etnonacionalne kleptokratske elite uspjele su efektivno zarobiti sve tranzicijske procese, stvorivši tako hibridni režim, koji na imaginarnoj osi između liberalne demokratije i autokratije, uporno teži ovoj drugoj. Kao takav, on počiva na brutalnoj logici prema kojoj se ekstremno bogati uski krug političke elite izvlačeći javne resurse, dok se zaduženja, gubici i ukupne negativne posljedice takvog stanja koje nastaju kao rezultat dijele na obespravljene građane.

Ovakav ishod zapravo ne odstupa od globalnog trenda proliferacije hibridnih režima širom svijeta. Kombinujući elemente demokratije i autokratije, oni su stvorili rezistenciju prema velikom broju potencijalnih prijetnji vlastitoj održivosti. Za njihovo cjelovito razumijevanje važno je uzeti u obzir *modus operandi* njihovog funkcionisanja. On se u najkraćem može opisati kao - korupcija.



## 2. O mimikriji u prirodi i društvu

Fenomen mimikrije rasprostranjen u svijetu prirode omogućava vrstama koje ga koriste preživljavanje na način da oponašajući izgled drugih vrsta koje su opasnije odvrate predatore ili da se vlastitim izgledom što više stope s okolinom kako bi se učinile manje izloženim opasnostima. Ovaj po svemu zanimljiv prirodni fenomen nije mogao ostati neprimijećen među istraživačima društvenih fenomena, koji su praveći paralele s mimikrijom u svijetu prirode nastojali objasniti određene društvene fenomene, prije svega u okviru sociologije, političkih nauka, međunarodnih odnosa i organizacionih nauka (Powell & Di Maggio, 1983) (Andrews, Pritchett, & Woolcock, 2017).

Jedan od centralnih izazova procesa tranzicije svakako se odnosi na izgradnju inkluzivnih institucija koje djeluju u javnom interesu (Acemoglu & Robinson, 2012)<sup>2</sup>. Proces izgradnje inkluzivnih institucija kao vrlo kompleksan može rezultirati ishodima koji znatno odstupaju od proklamovanih. Fenomen mimikrije u tom smislu može ilustrativno osvijetliti načine na koje institucije funkcioniraju u hibridnim režimima. Jednako kao u svijetu prirode, svrha mimikrije u institucionalnom okruženju hibridnih režima je preživljavanje. Kako bi hibridni režimi osigurali opstanak, stvara se privid postojanja i djelovanja inkluzivnih institucija, koje su zapravo u svojoj suštini ekstraktivne, odnosno njihovo djelovanje je podređeno isključivo partikularnim interesima. Mimikrijom se prikriva njihova stvarna priroda, kako bi se osigurao unutrašnji legitimitet, odnosno pristanak onih nad kojima se vlada, ali isto tako i ništa manje bitan vanjski legitimitet kao preduslov za punopravno nastupanje zemlje na međunarodnoj sceni i osiguranje međunarodne financijske podrške suštinski važne za opstanak hibridnih režima. Mimikrija zapravo omogućava svođenje demokratije na kamuflažu, demokratskim sredstvima. Dok na papiru, odnosno slovom zakona kojim su utemeljene, državne institucije imaju prerogative za djelovanje, u praksi one ni izbliza ne ostvaruju ulogu zbog koje su uspostavljene, ostavljajući samo privid inkluzivnih institucija. Ovakva institucionalna mimikrija generisana je interesima vladajuće elite. Mimikrijom se zapravo nastoji prikriti činjenica da je stvarna moć vaninstitucionalna i u funkciji partikularnog interesa, odnosno u rukama uskog kruga vladajuće elite, dok se istovremeno nastoji očuvati legitimitet vladavine, stvaranjem privida vladavine prava, te funkcionisanja vertikalne i horizontalne odgovornosti. Zakonodavna vlast, dakako prema ustavu pretpostavljena izvršnoj, u suštini je zapravo debatni klub, sa ne bitno većom ulogom na konačni izgled pravnih propisa od usta-

nova službenih glasnika koji ih objavljuju. Agencije za provođenje zakona s policijskim ovlaštenjima i uniformama ostavljaju utisak čuvara reda, dok su u praksi zapravo u funkciji očuvanja režima (progoneći kritičare), koji im omogućava pokroviteljstvo nad organizovanim kriminalom. Za interes vladajuće elite stoga je mimikrija optimalna strategija, ali ne samo za njih. Svoj interes u takvoj konstelaciji pronalaze i srednji i niži ešalon lojalnih u javnom sektoru. Kako bi osigurala lojalnost, vladajuća elita omogućava i kapilarno širenje korupcije od koje koristi imaju i srednji i niži nivoi pristalica, bilo kroz dopuštanje rukovodiocima institucija da uzimaju proviziju na tenderima koji nisu dovoljno veliki da privuku pažnju predatora s vrha piramide moći ili u slučaju nižih službenika kroz tolerisanje sitne korupcije.

Za prevazilaženje ovakvog stanja teško je ustanoviti drugi recept osim samih izbora, putem kojih bi nezadovoljstvo građana generisalo promjenu vlasti. Međutim, umjesto logično očekivanog ishoda da se nezadovoljstvo građana manifestuje u promjeni vlasti, vrlo često ishod biva paradoksalan - demokratizacija kleptokratije. Uprkos percepciji totalne korumpiranosti države i društva, takva korumpirana vlast iznova zadobija podršku putem izbora. Regularni izborni ciklusi sa međunarodnom verifikacijom rezultata osiguravaju ostanak na vlasti vladajućim strukturama. Mimikrija izbornog procesa kojim se stvara privid fer i poštenih izbora omogućava ishod po volji vladajućih. Spektar prevarnih tehnika i metoda koji se koriste iza fasade demokratskih, fer i poštenih izbora vrlo je inovativan i gotovo neograničen. Počevši od direktne kupovine glasova od građana, zatim nešto sofisticiranijih tehnika osiguravanja podrške putem distribucije radnih mjesta i javnih nabavki u javnom sektoru pristalicama vladajućih partija, preko prijetnji i zastrašivanja opozicije i njihovih pristalica, koji nerijetko poprime i oblike fizičkih napada, preko medijskih manipulacija i osiguravanja potpune kontrole nad izbornom administracijom putem klijentelističkih imenovanja, u izbornu komisiju i biračke odbore, a sve s ciljem da se kroz različite manipulacije u pojedinim fazama izbornog procesa (pravljenje biračkih spiskova, prebrojavanje itd.) osigura željeni ishod. Na kraju značajan dio biračkog tijela (obično između trećine ili polovine) apstinencijom iskazuje svoj protest ili češće apatiju, odnosno uvjerenje u nemogućnost promjene, do koje zaista teško i dolazi.



### 3. Izbori bez izbora

Dilemom Ričarda Holbruka, američkog diplomate i arhitekta Dejtonskog mirovnog sporazuma, o samom smislu održavanja prvih poslijeratnih izbora u BiH 1996. godine, ukoliko će oni dovesti na vlast retrogradne snage, Fareed Zakaria počinje svoj članak u kojem je prvi put upotrijebio, kasnije široko korišteni termin - neliberalna demokratija (illiberal democracy) (Zakaria, 1997).<sup>3</sup>

Holbrukova dilema zapravo se svodi na pitanje imaju li izbori smisla ukoliko ne postoji vladavina prava i funkcionalan institucionalni okvir i da li oni neizostavno vode zarobljavanju demokratskog procesa, odnosno same države od beskrupuloznih i korumpiranih elita, odnosno uspostavljanju neliberalne demokratije ili hibridnog režima. Dakako, ta dilema ni po čemu nije nova, ali čini se da i dalje nema definitivnog konsenzusa u vezi s odgovorom na nju. Decenijama već postoji žustra akademska debata u kojoj prevagu, čini se, odnosi strana koja tvrdi da su ipak puno uspješnije države koje su imale uspostavljene makar elementarne institucije i kapacitet za provođenje zakona, odnosno vladavinu prava prije demokratizacije u smislu provođenja višestranačkih izbora (Huntington, 1968). U tom smislu se poseban akcenat stavlja na vladavinu prava kao neophodan temelj na kojem demokratija počiva, odnosno vladavina prava se naglašava kao pretpostavka za funkcionisanje demokratskog procesa, kako bi se osigurala zaštita političkih prava, uspostavili mehanizmi odgovornosti prema građanima i osigurala jednakost i ravnopravnost građana (O'Donnell, 2004).<sup>4</sup>

U svakom slučaju, čini se da je BiH primjer koji potvrđuje da provođenje višestranačkih izbora (tzv. prerana demokratizacija), odnosno demokratizacija prije nego su uspostavljeni osnovni temelji funkcionisanja institucija i elementarni kapaciteti države za uspostavljanje vladavine prava, upravo vodi zarobljavanju demokratskog procesa i države od strane beskrupuloznih elita, čija enormna moć svoje korijene vuče još iz vremena ratnih sukoba. Ova situacija umnogome podsjeća na provođenje privatizacije u sličnom okruženju bez funkcionalnog institucionalnog okvira, sa zakonima kreiranim s namjerom da favorizuju netransparentne modele transformacije kapitala (direktnom pogodbom), što je za rezultat imalo zarobljavanje države iz drugog pravca, ali sa podjednakim ishodom.

U javnom diskursu ipak je dominantno prisutno razumijevanje da je za trenutno stanje u BiH ključni uzrok konstrukciona greška, odnosno ustavno uređenje nastalo kao rezultat Dejtonskog mirovnog sporazuma, dok je pitanje "prerane demokratizacije" ostavljano po strani.

Nesumnjivo da ustavno uređenje kao takvo ne doprinosi i ne stvara pretpostavke za razvoj funkcionalne države, ali ključni argument u prilog tezi da ustavno uređenje nikako nije jedini važan faktor leži u činjenici da ni administrativne jedinice unutar države koje su imale sve prerogative i bile lišene mehanizama za potencijalne blokade, nisu razvile bitno značajnije institucionalne kapacitete, odnosno kvalitet upravljanja.

Apsurdno visok nivo korupcije, sistematsko kršenje ljudskih prava i tragi-komično nizak nivo javnih usluga koje institucije pružaju građanima čini se da ima značajne veze s "preranom demokratizacijom", čije ishodište je bilo zarobljavanje demokratskog procesa i države.

Iznoseći argumentaciju u prilog tezi da su demokratski proces i država brutalno zarobljeni još na prvim postratnim izborima, nikako ne treba zanemariti ni činjenicu da se od tada do danas zapravo nije desila smjena vlasti ni u jednom od etničkih političkih podsistema (vrlo kratki periodi u kojem su vlast obavljale druge stranke nisu donijeli značajnu promjenu političke dinamike, a bili su uslovljeni snažnom međunarodnom intervencijom). Izuzetak predstavlja srpski etnopolitički podsistem, gdje je primjenom tzv. bonskih ovlaštenja međunarodna zajednica vršila smjene nosilaca političke vlasti prisilnim metodima, dok je istovremeno uložila značajna sredstva u tada opozicionu partiju. Međutim, i takva smjena, ukoliko je uopšte moguće smatrati demokratskom promjenom vlasti, bila je dodatno relativizovana činjenicom da je politička opcija koja je preuzela vlast nakon smjene potpuno preuzela logiku funkcionisanja i veliki broj nosilaca prethodne vlasti. Tako da se može konstatovati da se zemlja još uvijek čini dosta udaljenom od ispunjavanja tzv. Huntingtonovog testa konsolidovanosti demokratije, a koji se ogleda u dvostrukoj smjeni vlasti (Huntington, 1991).



## 4. Hibridni režimi i korupcija

Od okončanja hladnog rata istraživanje hibridnih režima zaokuplja značajnu pažnju u akademskim krugovima, paralelno s neprestanim rastom njihovog broja. Karakteristika hibridnih režima je da oni kao takvi kombinuju elemente demokratskih institucija, kao što su izbori, s elementima autoritarnih režima, poput kršenja ljudskih prava i nepostojanja funkcionalne vladavine prava (Diamond L. J., 2002).

U zavisnosti od pristupa, hibridni režimi su karakterisani na različite načine, pored ostalih i kao kompetitivne autokratije, upravo zbog njihove karakteristike da su i kompetitivni jer formalno ne ograničavaju višestranačje, a istovremeno i autoritarni jer se u praksi djelovanje opozicije suočava s višestrukim izazovima. Kompetitivni autokratski režimi su režimi u kojima su formalni demokratski instituti osnovni načini dolaska na vlast, ali u kojim su rasprostranjena kršenja ljudskih prava i sloboda, zloupotreba javnih resursa i kontrola medija u tolikoj mjeri da ne mogu biti karakterisani kao demokratski (Levitsky & Way, 2010).

Istovremeno s rastom interesa za izučavanje hibridnih režima javlja se teza da hibridne režime treba shvatiti kao poseban oblik političkog sistema, te da je zapravo pogrešno ih sagledavati kroz tranzicijsku paradigmu (Carothers, 2002). Štaviše, da je njihovo razumijevanje u kontekstu tranzicije kontraproduktivno i zapravo jedino u interesu elita u tim državama, koje fingiranjem reformi stvaraju privid tranzicije kao takve, nastojeći da priskrbe legitimnost vladavine.

Hibridni režimi prepoznati su kao više korumpirani i klijentelistički i od konsolidovanih demokratija i od potpunih autokratija, te kao takvi pružaju bitno manji kvalitet upravljanja i posljedično manji kvalitet usluga građanima (Persson & Rothstein, 2019). Korupcija zapravo predstavlja *modus operandi* hibridnih režima i kao takve ih je nemoguće razumjeti bez njihovog sagledavanja kroz prizmu korupcije, jer se na korupciji temelji logika njihovog funkcionisanja.

Korupcija kao takva javlja se u velikom broju različitih formi. Posebno važno za razumijevanje funkcionisanja hibridnih režima predstavlja razmatranje političke korupcije. Korupciju političkom čine akteri koji u njoj učestvuju (nosioci političke moći) i/ili sam cilj koruptivne aktivnosti (sticanje, odnosno zadržavanje političke moći). Otuda zapravo možemo praviti distinkciju

na dvije podvrste političke korupcije. Prva bi bila politička korupcija s ciljem akumulacije bogatstva u rukama nosilaca političke moći, dok bi druga podvrsta imala za cilj sticanje, odnosno zadržavanje političke moći. Ova podjela je zapravo više idealno tipska, u svrhu razumijevanja upotrebne vrijednosti korupcije u hibridnim režimima, jer se ove podvrste političke korupcije u praksi veoma često javljaju kao međusobno isprepletene.

Najveći broj definicija korupcije kao najmanji zajednički sadržilac ima zloupotrebu moći radi sticanja koristi. Stoga se i većina istraživanja korupcije fokusira na načine na koje se stečena moć zloupotrebljava kako bi se pokušale kreirati strategije prevencije i sprečavanja korupcije.

Koliko god logično bilo fokusiranje na načine zloupotrebljavanja moći<sup>5</sup>, važno pitanje načina sticanja i distribucije moći takođe ne bi trebalo zemariti imajući u vidu njegovu eksplanatornu moć u kontekstu hibridnih režima.

Savremeno shvatanje distribuiranja moći u kontekstu dobrog upravljanja podrazumijeva povjeravanje moći u odgovarajućoj proceduri, na bazi unaprijed utvrđenih kriterijuma i postupka kojim se utvrđuju lična svojstva pretendenta na odgovarajuću poziciju u odnosu na propisane kriterijume. Ovakvo shvatanje povjeravanja moći temelji se na odnosu povjerenja, odnosno razumijevanju da onaj kome se moć povjerava zaista posjeduje odgovarajuće kvalitete (znanja, vještine, iskustvo), te da će povjerenju moć koristiti odgovorno i polagati račune onima koji su mu moć povjerali. Ciklus povjeravanja moći otpočinje izborima, gdje birači povjeravaju moć upravljanja javnim poslovima političkim partijama, koje dalje formirajući parlament povjeravaju moć u izvršnom smislu vladi, koja moć dalje distribuira po dubini javnog sektora.

*Differentia specifica* korupcije u hibridnim režimima leži upravo u činjenici da je sam proces izbora suštinski izvitoperen korupcijom. Koristeći različite koruptivne metode osiguravanja podrške, bilo kroz direktnu kupovinu glasova na izborima, bilo kroz distribuciju poslova u javnom sektoru pristalicama vladajućih partija ili kroz kronizam pri dodjeli javnih ugovora kompanijama bliskim vladajućim strukturama, koje zauzvrat daju različite vidove podrške kampanjama vladajućih partija, osigurava se opstanak na vlasti. Osiguravanje efektivne kontrole nad javnim sektorom vrši se na način da se na rukovodeće pozicije postavljaju kadrovi od povjerenja partijskog vrha, sa glavnim ciljem da zauzvrat osiguraju zapošljavanje pristalica partije i izvlačenje budžetskih sredstava putem javnih nabavki preko

firmi bliskih partijskom vrhu.

Zanimljiv je otuda odnos dva posthladnoratovska fenomena, kompetitivnih autokratija i zarobljene države. Fenomen zarobljene države upravo se javlja s kolapsom jakih socijalističkih država s robusnim centralizovanim državnim aparatom, kada novi akteri koristeći vakuum moći stupaju na scenu uspostavljanjem pravila koja su isključivo podređena njihovim interesima (Hellman, Jones, & Kaufmann, 2003).

Pojmovno razgraničavajući fenomen zarobljene države od korupcije, suštinski ga zapravo određujući, Hellman i Kaufmann naglašavaju da "dok je većina tipova korupcije usmjerena prema mijenjanju načina na koji se postojeći zakoni, pravila i regulative implementiraju, favorizovanjem davaoca mita, zarobljena država se odnosi na korupcione napore da se utiče na proces kreiranja zakona i pravila" (2001).

Fenomen zarobljene države prema tome definišemo kao sistematske aktivnosti organizovane grupe u cilju ostvarivanja uticaja na proces donošenja odluka i njihove implementacije, na način da se favorizuje partikularni na uštrb opšteg interesa (Omelyanchuk, 2001).

Stoga iz navedenog sasvim jasno proizlazi da u kontekstu slabih država i nerazvijenog civilnog društva takvi oblici uticaja imaju snažan uticaj na brzinu i pravac reformi, na kreiranje ekonomskih i političkih institucija i konačno na opšti kvalitet vladavine u tranzicijskim zemljama (Hellman, Jones, & Kaufmann, 2003).

Jedna od temeljnih odrednica kompetitivnih autokratija odnosi se na neravnopravan odnos vlasti i opozicije, kroz zloupotrebe vlasti u korist vladajućih stranaka, odnosno bitno ograničene mogućnosti opozicije da se ravnopravno natječe na izborima. Tri su posebno važna aspekta kroz koja se manifestuje neravnopravan, odnosno nefer odnos vladajućih i opozicije: pristup resursima, pristup medijima i pristup pravdi (Levitsky & Way, 2010).

Ovdje je bitno navesti da se zarobljavanjem države stvaraju zakonske pretpostavke na bazi kojih se ostvaruje dominacija vladajućih struktura, što je temeljna karakteristika kompetitivnih autokratija. Tako, na primjer, sa aspekta pristupa resursima zakoni koji regulišu finansiranje političkih partija mogu na vrlo blagonaklon način regulisati finansiranje političkih partija, na način da ne tretiraju kao zabranjeno korištenje državnih resursa u kampanjama vladajućih partija. Ili se zakonom o privatizaciji državnog

kapitala propiše mogućnost prodaje direktnom pogodbom, bez javnog natječaja, što onda ostavlja prostor za diskrecionu odluku vlade o tome kome i po kojoj cijeni će prodati određenu imovinu. Kao protivuslugu za povoljno stečenu državnu imovinu, njen kupac se onda javlja u ulozi finansijera političke partije.

U kontekstu pristupa medijima, zakoni mogu garantovati najveći stepen medijskih sloboda, ali dominantna uloga države u ekonomiji kroz širok portfolio javnih preduzeća i pozicija države kao najvećeg kupca robe i usluga kroz javne nabavke, može stvoriti široku mrežu vlastima naklonjenih medija, putem oglašavanja državnih institucija ili kompanija bliskih vlastima u takvim medijima.

Dok pristup pravdi može biti garantovan zakonima koji garantuju nezavisnost pravosuđa i temeljna ljudska prava i slobode, selektivnom primjenom takvih zakona se može osigurati da politički podobni procesuiraju isključivo one koji su percipirani kao potencijalna prijetnja vladajućim strukturama.





## 5. Teorijske postavke korupcije

Dominantno razumijevanje fenomena korupcije utemeljeno je u teoriji odnosa principala i agenata, na bazi čega su uglavnom i razvijane regionalne i lokalne strategije međunarodnih aktera i država za sprečavanje korupcije. U principu polazišna osnova ovog modela je da principal delegira određena ovlaštenja agentu, koja bi vršio u njegovom interesu. Ta teorija fenomen korupcije objašnjava kroz pozicije i odnose principala i agenta, ističući asimetriju u dostupnosti informacijama među ovim grupama, kao i suprotstavljene interese, odnosno ciljeve, kao temeljni uzrok korupcije, koja se javlja kada agent prestaje zastupati interese principala podređujući ih vlastitim interesima (Klitgaard, 1988).

Tako, na primjer, građani kao principal putem izbora povjeravaju moć političkim partijama kao agentima da formiraju vlast kako bi upravljale javnim poslovima u javnom interesu, odnosno interesu građana. Korupcija se javlja kada političke partije, odnosno vlast, zanemare javni interes u korist partikularnih interesa. Na sličan način, u zavisnosti od perspektive, odnosno ko je u ulozi principala a ko agenta, može se javiti rukovodstvo zemlje, odnosno političke partije kao principal, a birokratija kao agent, koja onda svoje interese u slučaju korupcije pretpostavlja širim ili javnim interesima.

Manjkavosti ovakvog teorijskog predloška se, između ostalog, odnose upravo na idealiziran način shvatanja uloga i odnosa principala i agenta, u kojem sva krivica leži isključivo na agentu koji zloupotrebljava moć, dok je principal kao takav shvaćen kao isključivo posvećen javnom interesu, a problem leži u nedovoljnom nadzoru nad agentom od strane principala izazvanom nesrazmjernom u pristupu informacijama između principala i agenta. Otuda i pitanja na koja ovaj teorijski koncept nema odgovora su šta ako je agent prevarnim putem stekao moć, odnosno u tolikoj mjeri zloupotrijebio moć da više ne postoji efektivna način na koji je na njega moguće uticati od strane principala.

Teorija kolektivne akcije, koja dobija sve zapaženiju ulogu u tumačenju korupcije, počiva na premisi da su svi akteri nezavisno od činjenice da li su dio elite ili građani primarno zainteresovani za maksimiziranje vlastite koristi, a da njihovo ponašanje određuje pretpostavka, odnosno očekivanja kako će se u datim okolnostima ponašati drugi akteri. Stoga za racionalnog aktera, koji primarno nastoji osigurati zadovoljenje vlastitog intere-

sa, bez obzira na njegovu poziciju u društvu, očekivano ponašanje drugih aktera predstavlja glavni orijentir vlastitog ponašanja. Ukoliko se radi o članovima političke elite, kojima je primarni interes sačuvati status quo (odnosno opstanak na vlasti uz sve privilegije koje to nosi), u kontekstu u kojem ostale aktere vide kao korumpirane, onda će se i sami upustiti u korupcijske aktivnosti kao jedino ponašanje koje ih vodi ka zadovoljenju interesa. Na sličan način građani, ukoliko očekuju i prepoznaju korupciju kao dominantan način ponašanja kod drugih, posegnuće i sami za koruptivnim radnjama pri ostvarivanjima svojih interesa.



## 6. Bosna i Hercegovina - između specifičnosti i vječitog vraćanja istog

Namjera ovog rada svakako nije da naglašava i eksploatiše specifičnosti BiH u eksplanatorne svrhe, jer naprosto ni priroda fenomena koji su karakteristični za stanje u zemlji nije ni po čemu jedinstvena. Ipak, specifičan razvojni put od okončanja rata koji za rezultat ima postojeći hibridni režim, kao i ključni akteri - etnopolitičke elite čiji su interesi i interesno udruživanje u svojevrsni kartel dominantno oblikovali fizionomiju političkog sistema, zavređuju da budu posebno razmotreni.

### 6.1 Država u izgradnji

Sam proces građenja države nakon okončanja rata započet je od temelja, imajući u vidu potpuni institucionalni diskontinuitet u odnosu na predratni period. Kao takav se temeljio na direktnoj stranoj intervenciji, te su i ključne institucije, posebno na državnom nivou, nastale i oblikovane kao rezultat upravo takve intervencije. Uloga međunarodnih aktera se mijenjala tokom vremena, od direktnog upravljanja zemljom, odnosno nametanja i provođenja zakona, pa do prelaska na tzv. conditionality pristup od strane EU, koji se primjenjuje i na druge zemlje s aspiracijama na punopravno članstvo u EU.

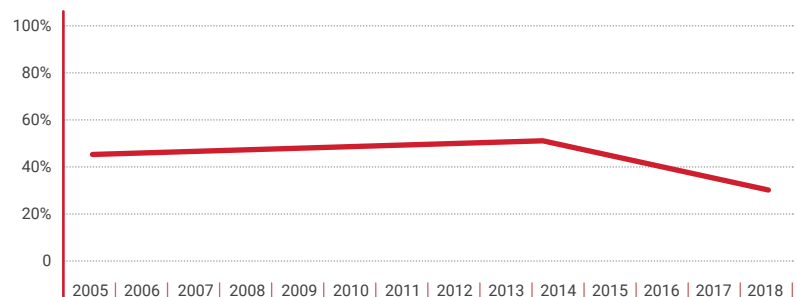
Postratni period u BiH moguće je podijeliti u nekoliko faza uzimajući u obzir političku dinamiku i uloge ključnih aktera. Neposredno nakon potpisivanja mirovnog sporazuma, imajući u vidu razmjere devastacije zemlje, potpuni institucionalni diskontinuitet, odsustvo vladavine prava i sistematsko kršenje ljudskih prava, prvi i logičan prioritet pored procesa fizičke rekonstrukcije zemlje bio je provedba mirovnog sporazuma i uspostavljanje osnovnog pravnog i institucionalnog poretka - građenje države. Za ovaj period je karakteristično da je Ured visokog predstavnika uz pomoć drugih međunarodnih ili *ad hoc* institucija direktno operativno upravljao zemljom, donoseći, odnosno namećući zakone i provodeći ih i uspostavljujući institucije, zbog čega ovu fazu i karakterišemo kao fazu autoritarnog građenja države.<sup>6</sup> Premda je teško izvršiti jasno razgraničenje između različitih faza građenja države, ipak je 2000. godinu teško ne registrovati kao jednu od prelomnih. Upravo 2000. godine EU ističe prvi put svoje opredjeljenje da u svoj sastav po ispunjavanju uslova primi zemlje Balkana (EUROPEAN COUNCIL, 2000). Pored toga, 2000. godina je važna jer označava preket-

nicu, jer EU prvi put primjenjuje politiku uslovljavanja prema BiH kao uobičajen model odnosa prema zemljama koje imaju aspiraciju ka članstvu. EU 2000. godine predstavlja Mapu puta, koja je trebalo da bude realizovana kako bi zemlja bila spremna za početak pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. Ono što je zanimljivo za ovu fazu je da su prvi put u istoriji EU integracija uslovi koje je EU postavljala pred neku zemlju bili provođeni nametanjem. Uslovi, koji su se odnosili prije svega na jačanje institucija i stvaranje novih na državnom nivou, bili su uglavnom nametani od strane OHR-a, upotrebom tzv. bonskih ovlaštenja. Stoga je ovu fazu moguće okarakterisati i kao međufazu, odnosno kombinovanu fazu koja uključuje autoritarni pristup građenju države, s pristupom građenja potencijalne članice EU. Ova faza, u kojoj je uspostavljen značajan broj institucija na državnom nivou i usvojeni sistemski zakoni, trajala je do 2005/2006. godine. Prvi put je upravo 2005. godine izraženo opredjeljenje Savjeta za implementaciju mira (Peace Implementation Council - PIC) da se OHR sa širokim bonskim ovlaštenjima zamijeni specijalnim predstavnikom EU s isključivo evropskom agendom baziranom na dobrovoljnom prihvatanju uslova. Mandat visokog predstavnika Pedija Ešdauna, koji je bio obilježen širokim korištenjem autoritarnih ovlaštenja, okončan je takođe 2005. godine. Proces reforme Ustava, tzv. Aprilski paket, u koji je međunarodna zajednica investirala značajne napore, nije dobio podršku u parlamentu BiH 2006. godine, pod vrlo kontroverznim okolnostima, što je dodatno doprinijelo razumijevanju među međunarodnim akterima o potrebi napuštanja vanjskog direktnog upravljanja zemljom.

Iako su bonska ovlaštenja korištena i nakon 2005, odnosno 2006. godine, to je bilo ipak u bitno manjoj mjeri, a konsenzus o njihovom korištenju u okviru Savjeta za implementaciju mira bilo je gotovo nemoguće postići.

Povlačenje međunarodnih aktera iz operativnog upravljanja zemljom sredinom prve decenije ovog vijeka stvorilo je specifičan kontekst - vakuum moći. Takav vakuum moći u potpunosti su popunile vladajuće elite stavivši pod efektivnu kontrolu cjelokupan institucionalni okvir, na takav način potpuno zarobivši državu i demokratski proces.

Upravo 2005, odnosno 2006. godina predstavljaju ključnu prekretnicu, koju registruju gotovo sva istraživanja i indeksi kao prelomnu godinu, nakon koje zemlja kreće stranputicom prema gotovo svim mjerenjima kvaliteta upravljanja, a posebno stanja korupcije.



**Slika 1.**  
Indikatori upravljanja: Kontrola korupcije; Institut Svjetske banke  
(Worldwide Governance Indicators)

Indikatori upravljanja Svjetske banke nedvosmisleno pokazuju da od 2006. godine u kategoriji kontrola korupcije zemlja bilježi sve lošije skorove, jednako tako i drugi pokazatelji, kao što je Indeks percepcije korupcije koji izrađuje Transparency International. Prema navedenom indeksu, BiH u kontinuitetu tokom posljednje decenije bilježi pad skora, kao i pozicije na ovom globalnom istraživanju.<sup>7</sup>

## 6.2 Politika kartela

Upotreba odrednice kartel nije nepoznata u sferi karakterizacije političkih fenomena iako njegova savremena prepoznatljivost potiče iz domena ekonomskih odnosa i organizovanog kriminala, krijumčarenja opojnih droga, što je imalo odjek i u popularnoj kulturi kroz filmove i serije s navedenim sadržajem.<sup>8</sup>

Vraćajući se na domen političkih nauka, zanimljivo je da Lijphart koristi termin kartel elita u svojoj definiciji konsocijacijskih modela, a BiH upravo spada u takve, definišući ih kao vladavinu kartela elita s ciljem da od demokratija s fragmentiranim kulturama uspostavi stabilnu demokratiju (Lijphart, 1969). Upotrebljavajući ovaj termin Lijphart se referira na Dahrendorfa, koji ga je koristio u nešto drugačijoj konotaciji kao faktor koji izaziva političku stagnaciju, i čak tendenciju ka autoritarizmu, za razliku od Lijpharta, koji ga koristi u kontekstu demokratske vladavine (Dahrendorf, 1979).

Politički sistem BiH uspostavljen je mirovnim sporazumom kao konsocijacijski (*power-sharing*) model uređenja zemlje. Mehanizmi veta i etničkih kvota, ugrađeni u pravni sistem, osim što garantuju ravnopravnost i jednaku zastupljenost, uspostavljaju konsenzus tri etničke grupe kao jedino mogući način donošenja odluka, istovremeno dajući i enormnu moć najvišim predstavnicima etničkih grupa. Manifestacija koncentracije moći u rukama lidera etničkih grupa je uočljiva kroz mehanizam donošenja odluka, gdje neformalni sastanci političkih lidera predstavljaju ključnu instancu na kojoj se donose najvažnije odluke, koje se, ako i kada budu usaglašene, upućuju u formalne procedure da budu verifikovane. Uobičajeno je da se na takvim sastancima dogovara podjela plijena nakon izbora, ključna zakonska rješenja ili druga važna pitanja za zemlju.

Sporazumno interesno udruživanje etničkih političkih elita, neprikosnovenih unutar svake od etničkih grupa, zapravo ih čini kartelom, putem kojeg raspodjeljuju etničke kvote po institucijama. Ovakvo udruživanje se ne može nazvati koalicijom, jer zapravo isključuje bilo kakvu zajedničku programsku platformu ili orijentaciju. Zajednički interes ovakvog kartela, održavanje postojećeg stanja, odnosno *status quo*, čini ga čak čvršćim od tipičnih koalicija, koje mogu razjediniti razlike u viđenjima i prioritetima javnih politika. Odsustvo programa i indiferentnost prema ideološkim opredjeljenjima čini kartel imunim na takvu vrstu izazova. Samo *status quo* političkim elitama garantuje gotovo neograničenu moć i kontrolu nad institucijama i javnim resursima, stoga je njemu kao najvišem interesu sve podređeno. Važna odrednica *statusa quo* je stalno održavanje međuetničkih tenzija kroz iznalaženje uvijek novih povoda koji generišu tinjajuću kontinuiranu krizu, koja etničke grupe uvijek iznova suočava s odsudnim izazovima opstanka i ravnopravnosti, čineći ih tako homogenizovanim, što omogućava etničkim političkim elitama poziciju odlučnih zaštitnika vitalnih nacionalnih interesa. Ispod površine ove svojevrsne politike kao nastavka rata drugim sredstvima (Foucault, 2004) krije se zajednički interes za raspodjelom i efektivnom kontrolom javnih resursa i njihovo stavljanje u službu partikularnih interesa vladajuće strukture. U takvom kontekstu umjesto mehanizama vertikalne i horizontalne odgovornosti, odnosno odgovornosti vlasti prema glasačima i međusobne odgovornosti jedne grane vlasti prema drugoj kroz podjelu vlasti, nastaje tzv. perverzna odgovornost (Stokes, 2005), odnosno glasači bivaju na izvjestan način odgovorni političkim elitama u okviru etničkog korpusa, a putem sistema etničkih kvota se zapravo nameće etničko ispred meritornosti za sve nosioce javnih funkcija, čime zapravo i podjela vlasti biva dokinuta, a linija odgovornosti svih iz etničke kvote ide ka političkoj eliti te etničke kvote

kao jedinom pravom tumaču i zaštitniku vitalnih nacionalnih interesa.

*Raison d'être* ovako uspostavljenog kartela zapravo je efektivna podjela i kontrola nad javnim resursima i njihovo stavljanje u isključivu službu partikularnih interesa političkih elita. Otuda se zapravo može i tvrditi da je takav režim zapravo po svojoj suštini kleptokratski. Acemoglu i Robinson, objašnjavajući logiku funkcionisanja kleptokratskih režima, identifikuju specifičnu strategiju koju ti režimi koriste, a koja se svodi na staru dobro poznatu maksimu zavadi pa vladaj (Acemoglu, Verdier, & Robinson, 2004). Oni zapravo navode da je ova strategija široko korištena od strane autokrata u zemljama s niskim stepenom institucionalizacije kako bi očuvali vlast. S obzirom na to da je za smjenu vlasti kleptokratskih i autokratskih režima potrebna kolektivna akcija, odnosno saradnja različitih socijalnih grupa, igranje na kartu zavadi pa vladaj se pokazalo kao iznimno uspješna strategija. BiH predstavlja idealno tipski model korištenja ovakve strategije od strane kartela etnonacionalnih elita, koje su u kontinuitetu koristile ovu strategiju, a posebno izraženo svaki put kada bi se suočavale s prijetnjom opstanka na vlasti, vještim potenciranjem etničkih razlika, ugroženosti vlastite od drugih etničkih grupa, nastojali kreirati atmosferu straha i osigurati etničku homogenizaciju. Istina, i samo uređenje temeljeno na *power-sharing* modelu stvara idealne pretpostavke vladajućim etnonacionalnim elitama za korištenje ove strategije. Ovakva vješta manipulacija i korištenje strategije zavadi pa vladaj u praksi je potpuno onemogućila kolektivnu akciju koja prekoračuje etničke linije podjele, a promjenu vlasti učinila gotovo neizvodivom.

Stoga, nesumnjivo, sve drugo osim *statusa quo* skopčano je s velikim rizicima po kartel elita. Provođenje suštinskih reformi u deklarativno proklamovanom procesu evropskih integracija, osim što bi značilo ograničavanje moći, izložilo bi etnopolitičke elite mogućnosti krivičnog progona. Stoga, fingiranje reformskih procesa predstavlja optimalnu strategiju kojom osiguravaju, osim vanjskog i unutrašnjeg legitimiteta, i pristup prijeko potrebnim finansijskim sredstvima iz međunarodnih izvora. Eskalacija krize takođe nije opcija jer zapravo, osim nepredvidivosti ishoda, teško da može imati pozitivnih strana za kartel vladajuće elite.

Eksplanatorna moć fenomena kartela se tu ne završava. U političkim naukama poznata je teorija kartelskih političkih partija, koja se temelji na premisi da savremene političke partije funkcionišu na način da državne resurse koriste u cilju ograničavanja političke konkurencije i osiguravanja vlastitog izbornog uspjeha (Katz & Mair, 2009). Ovakve političke partije

zapravo su u puno većoj mjeri subjekti sa zasebnim vlastitim partikularnim interesima, kojima bivaju podređeni širi javni interesi ili proklamovani interesi društvenih grupa na koje se isključivo deklarativno takve partije pozivaju. Umjesto zastupanja i predstavljanja društvenih interesa, one zapravo nastupaju kao agenti države u društvu, čineći liniju razdvajanja između partijskih i državnih struktura vrlo teško uočljivom (Hrvatska Enciklopedija).

Političke partije u BiH nesumnjivo su po svom karakteru kartelske prema navedenim postavkama, ali ono što ih razlikuje od političkih partija s istom odrednicom u razvijenim zapadnim demokratijama je što su one i masovne narodne tzv. *catch-all* partije, koje okupljaju različite slojeve stanovništva unutar iste etničke grupe. Pozicija partije kao ključnog arbitra u raspodjeli državnih resursa i zapošljavanja čini ih dominantnim akterom u društvu, stoga je i ostvarivanje individualnih prava najdirektnije povezano s pripadnošću partiji. U posebnom dijelu koji se odnosi na funkcionisanje političkih partija biće detaljnije razmatrani pojedini aspekti njihovog djelovanja.



## 7. Dimenzije zarobljavanja države

Za razmatranje zarobljavanja države potrebno je, osim sredstava i načina zarobljavanja, uzeti u obzir i sam objekt zarobljavanja - državu, odnosno njen centralni resurs - moć. Mann tako pravi vrlo korisnu distinkciju između dvije vrste moći države - despotske i infrastrukturne (Mann, 1984). Despotska moć se zapravo svodi na prinudu, dok bi se infrastrukturna moć mogla odrediti kao sposobnost ili kapacitet države da inkluzivno razvija i provodi politike u javnom interesu.<sup>9</sup> Dok je moć prinude, ali utemeljene u vladavini prava, karakteristika i liberalnih demokratija, u kontekstu hibridnih režima ona postaje važno oruđe za održavanje na vlasti, što je zapravo čini despotskom. Stavljanje represivnog aparata u službu održavanja na vlasti stoga je važna odrednica hibridnih režima.

Otuda Levitsky i Way kapacitet države za provođenje prinude vide kao ključan za kompetitivne autokratije, praveći distinkciju između prinude visokog intenziteta i prinude niskog intenziteta. Prinuda visokog intenziteta bi se odnosila na manifestovanje represije putem nasilnog suzbijanja protesta ili ugrožavanja fizičkog integriteta ili zatvaranja ključnih figura koje vlast percipira kao prijetnju. S obzirom na to da su ovakve manifestacije represije skupčane s visokim troškovima koji se manifestuju u gubljenju međunarodnog ugleda i kredibiliteta režima, one nisu toliko često prisutne u kompetitivnim autokratijama, mada je njihova sporadična upotreba i te kako prisutna.

Druga vrsta represivnog pristupa, tzv. prinuda niskog intenziteta, puno je primamljivija i kao takva rasprostranjenija. Ona se u suštini svodi na korištenje različitih tehnika praćenja i prisluškivanja, zatim prijetnji, uznemiravanja, izazivanja incidenta na događajima organizovanim od strane organizacija ili grupa percipiranih kao prijetnja. Takođe, u ovu grupu spadaju i različite vrste administrativnog uznemiravanja, putem procesuiranja za inscenirane prekršaje, selektivnih prekršajnih kazni ili onemogućavanja administrativnih usluga, zatim javnih difamacija (Levitsky & Way, 2010).

U ovom kontekstu je zanimljivo da se ovakvi mehanizmi represije oslanjaju i na različite grupe koje se mogu karakterisati kao organizovane kriminalne organizacije. Sprega sigurnosnog i obavještajnog aparata s organizovanim kriminalom nije nepoznat fenomen. Vrlo često saradnja organizovanog kriminala i sigurnosno-obavještajnog aparata je win win situacija, u kojoj ih zajednički interes upućuje jedne na druge, a nisu rijetke situacije u

kojima su ove dvije sfere sigurnosno-obavještajnog i organizovano-kriminalnog djelovanja potpuno integrisane. Korištenje organizovanih kriminalnih grupa za represiju nad percipiranim protivnicima režima omogućava u slučaju šireg uznemirenja javnosti zbog takvih događaja njegovo kontekstualiziranje u sferi kriminalnih obračuna, umjesto onog što ono po svojoj prirodi jeste - represija režima.

Analizirajući hibridne režime, odnosno kompetitivne autokratije, Levitsky i Way navode četiri arene u kojima se odvijaju ključni procesi u okviru kojih se može mijenjati politička dinamika, odnosno ostvarivati dominacija vladajućih autokratskih struktura putem efektivnog zarobljavanja procesa unutar tih dimenzija. Te četiri arene su: izborni proces, zakonodavstvo, odnosno parlamenti, pravosuđe i mediji (Levitsky & Way, 2002). I dok je značaj navedenih arena u kontekstu osiguravanja dominacije i/ili potencijalne promjene političke dinamike sam po sebi razumljiv, za potrebe ove analize uvedene su još dvije dimenzije - i to političke partije i javni sektor, a koje mogu dati značajan uvid u uzročno-posljedičnu vezu između hibridnih režima i korupcije, odnosno mehanizama zarobljavanja države. Razmatranje funkcionisanja političkih partija važno je iz više razloga, partije su posebno važne zbog činjenice da se u kompetitivnim autokratijama moć ipak upražnjava putem nominalno demokratskih formi, a političke partije kao takve su u tom kontekstu sredstvo putem kojeg se vrši transmisija moći od političkih lidera na državu. Isto tako je važno uzeti u obzir važnost razmatranja političkih partija i zbog činjenice da čak i ako dođe do promjene vlasti, logika funkcionisanja režima će biti nepromijenjena jer političke partije koje dođu na vlast u nepromijenjenom okruženju s velikom dozom vjerovatnoće će se opredijeliti da preuzmu *modus operandi* prethodnika kako bi učvrstile moć. Za eventualno provođenje suštinskih reformi sistema visoka cijena (u smislu podrške birača) bi trebalo da se plati neposredno po provođenju reformi, dok bi eventualni pozitivni efekti bili uočljivi, u idealnom slučaju, na srednji rok. Sa druge strane, funkcionisanje javnog sektora je vrlo značajno za razmatranje funkcionisanja hibridnog režima jer je on zapravo ključno uporište moći vladajućih struktura (Weber, 1991).

### 7.1 Političke partije

Političke partije kao ključni akteri političkog sistema s primarnim ciljem osvajanja vlasti (odnosno maksimiziranje političke moći) imaju veoma važne uloge i to: reprezentacije, artikulacije, integracije i konkurencije. Otuda važno pitanje koje opredjeljujuće utiče na ostvarivanje ovih uloga predstavlja način na koji su ustrojene i funkcionišu, te kako se odvija unutrašnji

proces izbora i imenovanja, iz čega proizlazi i sam odnos partija prema državi i društvu. Ovi procesi, odnosno način na koji se odvijaju, nesumnjivo su važni i za funkcionisanje političkog sistema u cjelini.

Postoje škole mišljenja koje vide unutarstranačku demokratiju zapravo kao neostvariv ideal, te da kao takva ni ne treba da bude predmet interesovanja šire javnosti, sve dok nevidljiva ruka "demokratskog tržišta", po principu ekonomske logike konkurentskog liberalnog tržišta, građanima omogućava da u fer izbornoj utakmici biraju između različitih alternativa koje nude političke partije (Michels, 1990). Međutim, važnost političkih partija kao jednog od centralnih subjekata političkog sistema, posebno u situacijama nekonsolidovanih demokratija i tranzicije, daje prostor argumentima da je političke partije nužno analizirati i iznutra kako bi se u cijelosti sagledalo ostvarivanje njihovog *raison d'être*, kao i njihova interakcija sa drugim akterima u društvu.

Bavljenje unutarstranačkom demokratijom iziskuje i potrebu uvođenja definicije tog pojma, uz sve uvažavanje debata koje se vode i u vezi s definisanjem demokratije uopšte. Priklanjajući se ekstenzivnom shvatanju demokratije, ili kako je većina savremenih autora karakteriše kao liberalnu demokratiju, i koja podrazumijeva osim formalnog procesa provođenja izbora u pravilnim vremenskim intervalima i vladavinu prava i puni spektar zaštite ljudskih prava i sloboda, i to ne samo garantovano ustavima i zakonima, već i dosljedno provođenje od strane funkcionalnih i nezavisnih institucija (Diamond L., 2008). Slijedeći ovu logiku, i pri definisanju unutarstranačke demokratije, ona se ne može ograničiti samo na uključivanje članstva partije u proces donošenja odluka i njihove implementacije. Kao elemente definicije unutarstranačke demokratije bi u tom smislu trebalo uzeti i odnos prema ljudskim pravima i slobodama kao i vladavini prava koji prevladava u političkoj partiji i njenom praktičnom djelovanju. Ipak, centralni element definicije unutarstranačke demokratije nesumnjivo jeste stepen i kvalitet uključenosti članstva partije u proces donošenja i implementiranja odluka. U tom smislu tri su ključne dimenzije kroz koje se može posmatrati unutarstranačka demokratija, i to: inkluzivnost, centralizacija i institucionalizacija. Inkluzivnost bi podrazumijevala, odnosno definisala širinu kruga donosilaca ključnih političkih odluka u okviru političke partije. Što je krug donosilaca odluka širi, partija je inkluzivnija i obratno. Na jednom polu inkluzivnosti bi bile partije u kojima ključne odluke donosi pojedinac ili mala grupa, a na suprotnom one partije gdje ključne odluke donosi najšire članstvo, neposrednim izjašnjavanjem. Centralizacija označava način, odnosno mjesto na kojem se odluke donose. Tako bi u

visokodecentralizovanim partijama centralna tijela samo koordinirala rad nižih i odlučivala o pitanjima vezanim za državni nivo uz učešće nižih nivoa odlučivanja. Suprotno tome, u centralizovanim partijama centralni organi bi donosili sve ključne odluke, dok bi se rad nižih nivoa svodio na implementaciju i povratno izvještavanje. Treća dimenzija - institucionalizacija, bi se odnosila na više važnih aspekata, uključujući nezavisnost partije od spoljnih aktera, stepen razvoja unutrašnjih organizacionih struktura, dok bi se u užem smislu institucionalizacija odnosila na stepen i način formalizacije donošenja odluka i na koji način je strukturirana organizacija partije (Scarrows S., 2005).

Rad političkih partija u zemlji definisan je za svaki administrativni nivo vlasti odgovarajućim zakonima, bez zakonskog okvira na državnom nivou.<sup>10</sup> Radi se o neusklađenim zakonskim rješenjima, u FBiH preuzetim još iz socijalističke BiH, dok su RS i BD naknadno donijeli zakone o političkim organizacijama. Pokušaji da se harmonizuje zakonski okvir kroz usvajanje zakona na državnom nivou nisu bili uspješni. Najveći broj političkih partija nastao je neposredno nakon uvođenja višestranačja, dok su partije koje su nastajale u postkonfliktnom periodu uglavnom nastajale kao rezultat podjela unutar postojećih partija.

Prema evidenciji Centralne izborne komisije zaključno sa 2018. godinom, u BiH djeluje 147 političkih stranaka (CIK, 2019). Gotovo sve značajnije stranke koje u kontinuitetu uspijevaju osigurati poziciju u nekom od parlamenta u svom nazivu nose odrednicu demokratske, premda ta, naizgled opšteprihvaćena, demokratska uvjerenja relativizuje činjenica da pojedine od njih u svom nazivu nose imena lidera.<sup>11</sup>

Zanimljiv je podatak da u pravilu istraživanja javnog mnjenja identifikuju političke partije kao najkorumpiranije društvene institucije (Transparency International, 2017). Što govori o jasnoj svijesti građana o tome gdje se nalazi korijen problema (ne)funkcionisanja političkog sistema.

Analizirajući ključne partije u BiH kroz tri ranije pominjane dimenzije inkluzivnosti, centralizacije i institucionalizacije, moguće je zaključiti da demokratija, osim u nazivima političkih partija, unutar njih samih postoji tek u naznakama. Kada je u pitanju inkluzivnost političkih partija, tek jedna politička partija, i to od 2015, ima uveden princip biranja rukovodstva po principu jedan član, jedan glas.<sup>12</sup> U svim ostalim partijama rukovodstvo se bira posredno, putem stranačkih kongresa ili konvencija, s uglavnom ne-transparentnim načinom odabira delegata, na koje stranačko rukovodstvo

ima dominantan uticaj. U takvom načinu biranja delegata se zapravo krije ključni problem funkcionisanja političkog sistema. Politički lideri utiču na izbor delegata, koji na kongresima ili konvencijama biraju te lidere, a koji ih nakon toga stavljaju na liste za parlamente ili imenuju na javne funkcije u institucijama ili javnim preduzećima. Na takav način se stvaraju klijentelističke mreže, kojima su premrežene državne institucije, a kojima neformalno, vaninstitucionalno upravljaju lideri političkih partija.

Ništa bolja situacija nije ni u okviru dimenzije centralizacije partijskih struktura. U najvećoj mjeri partijske strukture su visokocentralizovane, s vrlo uskim krugom donosilaca odluka na vrhovima piramide partijske strukture, koje se nakon toga transferiraju ka nižim nivoima partijske organizacije. Primjeri takvih praksi su i česte situacije u kojima stranačko rukovodstvo raspušta niže organizacione strukture u političkim partijama ili direktno mijenja i/ili utiče na odluke koje donose.

Kada je u pitanju institucionalizacija političkih partija, kako je već i bilo riječi, političke partije djeluju u okvirima nekonzistentnog zakonskog okvira koji nije harmonizovan na teritoriji zemlje. U domenu finansijskog nadzora nad njihovim radom, u skladu s političkim partijama u potpunosti naklonjenim Zakonom o finansiranju političkih stranaka BiH<sup>13</sup>, nadzor vrši Služba za reviziju Centralne izborne komisije (CIK). Ova vrsta nadzora relativizovana je u značajnoj mjeri nedostatnim kapacitetima Službe za reviziju, izrazito liberalnim zakonskim okvirom i simboličnim sankcijama, te u konačnici političkim uticajima na rad CIK-a. Gotovo nepostojeći kapaciteti unutar političkih partija za razvoj politika i programa baziranih na analizama i istraživanjima zapravo demaskiraju njihovo pravo klijentelističko lice.

Analizirajući odnos partija prema državi i društvu, uočljivo je da su se vladajuće političke partije uspjele nametnuti kao dominantni akteri, koji su pod efektivnu kontrolu stavili državne institucije, gotovo ih ispraznivši od stvarnog sadržaja moći odlučivanja. Kao takve one po svom načinu funkcionisanja predstavljaju kartelske partije, čija je bitna karakteristika stavljanje državnih resursa u funkciju o(p)stanka na vlasti (Katz & Mair, 2009). Sa druge strane, one imaju elemente i masovnih narodnih tzv. catch-all partija jer okupljaju različite slojeve stanovništva unutar iste etničke grupe. Premda ne postoje pouzdani podaci, procjene na temelju podataka koje su stranke iznosile govore o tome da je u BiH svaki peti stanovnik član političke partije, što ukazuje da je BiH ne samo daleko iznad evropskog prosjeka (3,5%) po broju članova, već da se nalazi na samom vrhu u Evropi (Scarrow, Webb, & Poguntke, 2017). Ovakve podatke svakako treba

tumačiti u kontekstu činjenice da je BiH dominantno klijentelističko društvo, te da bez pripadnosti političkoj partiji nije moguće doći do zaposlenja, baviti se uspješno biznisom, a nerijetko i sam pristup pravdi zavisi od pripadnosti političkoj partiji.

Sumirajući stanje u političkim strankama po razmatranim dimenzijama, inkluzivnosti, centralizacije, institucionalizacije i odnosa prema državi i društvu, može se zaključiti da su političke partije uspjele prigrabiti enormnu moć u društvu. Organizovane kao izrazito rigidna klijentelistička struktura, te kao takve jako udaljene od uloga koje bi političke partije trebalo da ostvaruju u liberalnim demokratijama. Kada se tome doda i vrlo nonšalantan odnos prema konceptu vladavine prava i ljudskih prava, dobija se potpuna slika stanja političkih partija u BiH kao jedne od osnovnih prepreka u procesu provođenja reformi usmjerenih ka ukupnom društveno-ekonomskom razvoju zemlje.<sup>14</sup>

## 7.2 Izborni proces

Postojanje izbornog procesa predstavlja osnovni preduslov da bi zemlja mogla biti tretirana demokratskom makar u formalnom smislu. Za razmatranje u kojoj mjeri on suštinski omogućava iskazivanja preferencija građana, odnosno konzumiranje vertikalne odgovornosti, a ne samo formu, potrebno je svakako pored samog procesa razmotriti širi broj faktora koji uključuju i aspekt ljudskih prava i funkcionisanja institucija.

Specifično ustavno uređenje utemeljeno na *power-sharing* modelu, kroz mehanizam osiguranja zastupljenosti tri najveće etničke grupe, njih prepoznaje kao "konstitutivne narode", garantujući zastupljenost u vlasti svakoj od tri etničke grupe. Ovakav ustavni aranžman stvorio je *de facto* tri etnička izborna podsistema u kojim se takmiče političke partije za predstavljanje svake od tri etničke grupe.

Ovakvo ustrojstvo zemlje ima za rezultat favorizovanje političkih partija i programa s etničkim predznakom, a političke partije koje svoje programe temelje na drugim temama, osim etničkog zastupanja i predstavljanja, čini gotovo bez šanse, što se u praksi pokazuje iz izbornog ciklusa u ciklus. Takođe, imajući u vidu navedeno, u praksi je nemoguće formirati koaliciju koja bi se temeljila na programskoj orijentaciji jer u pravilu vodeće političke partije svake od etničkih grupa imaju dijametralno suprotne stavove o gotovo svim suštinskim pitanjima važnim za funkcionisanje zemlje.

Izlaznost na izborima u BiH u protekle dvije decenije kretala se u pravilu na nivou između 50% i 55%. Izborni ciklus u BiH je takav da se izbori održavaju na svake dvije godine naizmjenično opšti i lokalni, s izuzetkom grada Mostara.<sup>15</sup>

Nedostaci u izbornom procesu, a koji su zapravo manifestacija neravnopravnosti opozicionih stranaka u odnosu na vladajuće, mogu se podijeliti u dvije grupe: nedostaci koji se odnose na izborni proces u užem tehničkom smislu, odnosno samo provođenje izbora, i nedostaci u širem smislu, koji proizlaze iz samog okruženja uslovljeni strukturalnim faktorima.

Nedostaci u užem smislu odnose se na funkcionisanje i nezavisnost izborne administracije, odnosno samo provođenje izbora. Zakonom je propisano da je Centralna izborna komisija (CIK) nezavisna institucija, ipak u praksi je prisutan širok spektar kritika, od toga da postoji izražen politički uticaj na rad CIK-a pa sve do direktnih optužbi da je CIK uključen u organizovano lažiranje izbora (IFIMES, 2018). Svojim ponašanjem i pojedinim postupcima i sami članovi CIK-a takvim kritikama daju za pravo. Jedan od primjera je slučaj učešća predsjednika CIK-a na stranačkom skupu (KLIX, 2020). Prilikom izbora članova CIK-a mediji su izvještavali da je za člana CIK-a izabrana osoba koja je bila više puta kandidat na stranačkoj izbornoj listi (AVAZ, 2020). Izvještaji službe za reviziju takođe su ukazivali na propuste u radu CIK-a. Tako su konstatovali da je za dva člana CIK-a u vrijeme provođenja izbora 2018. bio istekao mandat, dok je jedan član bio ispunio uslove za penziju. Dalje, revizija je utvrdila da ne postoje odgovarajuće interne kontrole upravljanja izbornim materijalom od kojeg se izrađuju glasački listići. Nadalje, izvještaj konstatuje vrlo indikativnu činjenicu da je u procesu javne nabavke za štampanje glasačkih listića pristigla samo jedna ponuda (Ured za reviziju BiH, 2018).

Funkcionisanje izborne administracije na nižim nivoima, odnosno opštinskih izbornih komisija (OIK) i biračkih odbora (BO), bilo je skopčano takođe s ništa manje brojnim izazovima. OIK u skladu sa zakonom imenuju opštinska vijeća kao stalna tijela, dok biračke odbore imenuje OIK za svake izbore na prijedlog političkih subjekata. Posmatračka misija Ureda za demokratske institucije i ljudska prava, Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju, u svom izvještaju konstatuje velike probleme pri formiranju BO jer je značajan broj članova mijenjan zbog podnošenja ostavki ili činjenice da su bili kandidati stranaka za prethodne lokalne izbore. Misija takođe navodi da je poznata s velikim brojem vjerodostojnih navoda o trgovini mjestima u BO, s ciljem uspostavljanja kontrole nad BO od strane

političkih subjekata. Misija navodi da ovakve pojave zahtijevaju hitno djelovanje u cilju preveniranja korupcije u izbornom procesu (OSCE ODIHR, 2018).

Takođe, tokom održavanja izbora 2018. bili su evidentni problemi sa biračkim spiskovima, o čemu su mediji izvještavali, navodeći čak cifru od 8.000 umrlih koji su se nalazili na biračkom spisku (RSE, 2018).

Tokom izborne kampanje za izbore 2018. bile su prisutne direktne prijetnje biračima od nosilaca najviše političke vlasti, koje nisu ni na koji način sankcionisane (TI BiH, 2018). Sa druge strane, takođe je bio prisutan pokušaj uticaja na volju birača putem isplate jedнокratne novčane pomoći penzionerima u RS od strane Vlade u toku izborne kampanje s upozorenjem da će ko ne glasa za vladajuću partiju biti u obavezi da vrati dobijena sredstva (Oslobođenje, 2018). Na sličan način su tokom izborne kampanje pristalice vladajuće partije pozivane da otkriju ukoliko neko glasa za opoziciju kako bi dobio otkaz ako je zaposlen u javnim institucijama ili preduzećima.

Nedostaci u širem smislu koji su uticali na integritet izbornog procesa, odnosno načini na koje vladajuće partije ostvaruju dominaciju u odnosu na opozicione takođe su vrlo brojni. Tako je, na primjer, ukupna vrijednost javnih nabavki uvećana za 40,05% u izbornoj 2018. u odnosu na prethodnu neizbornu godinu (Agencija za javne nabavke, 2018). Takav porast je uistinu teško objasniti na drugačiji način osim pokušajem ostvarivanja uticaja na volju birača.

Takođe je prisutna praksa raspodjele tzv. interventnih sredstava, gdje je zabilježeno da su samo za mjesec dana izborne kampanje 2018. objavljena odobrenja sredstava iz budžetske rezerve budžeta Bosne i Hercegovine od preko devedeset hiljada maraka vjerskim zajednicama, raznim udruženjima i humanitarnim organizacijama, što je duplo više nego u istom periodu prethodne godine (TI BiH, 2018). Inače široko rasprostranjena praksa zapošljavanja u javnom sektoru prema kriterijumu stranačke pripadnosti tokom izbornih godina biva dodatno intenzivirana. Tako su mediji izvještavali, prenoseći slike zvaničnih dopisa političkih stranaka kojim se nalaže javnim organima i ustanovama prijem odgovarajućih lica, članova stranke (Gerila Info, 2018).

Ukupno gledano, izborni proces se ne odvija u vakuumu, sve one slabosti koje karakterišu rad institucija, od nedostatnih kapaciteta do narušavanja njihove nezavisnosti, karakteristične su i za izbornu administraciju. U



kombinaciji s efektivnom kontrolom vladajućih partija nad javnim resursima koji se stavljaju u službu izborne pobjede, sama svrha izbornog procesa da omogući iskazivanje volje građana i konzumiranja vertikalne odgovornosti, odnosno davanja suda građana o učinku vlasti tokom mandata, u bitnom je relativizovana, a sam legitimitet izabраниh nosilaca vlasti višestruko upitan.

### 7.3 Parlamenti

U demokratski uređenim državama tri su osnovne funkcije koje obavljaju parlamenti: predstavljanje, donošenje zakona i nadziranje izvršne vlasti.

Reprezentativna ili funkcija predstavljanja proizlazi iz činjenice da se predstavnici u parlamentu od strane građana biraju putem neposrednih izbora, kao njihovi predstavnici. Ova funkcija parlamenata u značajnoj mjeri je relativizovana dominantnom ulogom političkih partija, čime su zapravo parlamenti redukovani na predstavljanje političkih partija, a koje su opet zbog odsustva interne demokratije i potpune centralizacije zapravo eksponenti partikularnih interesa lidera. Nekoliko je ključnih načina na koje političke partije osiguravaju ovakvu vrstu monolitnosti, odnosno redukciju uloge poslanika. Potpunu lojalnost poslanika, koja seže do gubitka vlastitog stava ili njegovog stapanja sa stavom partije, političke partije vrše kombinacijom dva pristupa, sa jedne strane ugovornim obavezivanjem poslanika na lojalnost, a sa druge stavljanjem u izgled dodatne materijalne koristi pored one koja proizlazi iz, za prilike u BiH, izrazito visoke plate, kroz postavljanje poslanika na rukovodnu funkciju u javnom sektoru ili osiguravanje ugovora kroz javne nabavke u slučaju da poslanik ima privatnu firmu ili je namjerava otvoriti.

Specifična praksa potpisivanja ugovora između političkih partija i kandidata na njihovim listama za poslanike u parlamentima, uprkos činjenici da po sili zakona mandati pripadaju izabranim poslanicima, a ne političkim partijama, postala je široko rasprostranjena. Na ovakav način se zapravo nastoji postići da poslanici u parlamentima isključivo i samo predstavljaju političku partiju, na uštrb izborne jedinice koja ih je izabrala. Ovakvim ugovorima se regulišu obaveze izabраниh poslanika prema političkoj partiji, bilo da su dužni vratiti mjesto partiji u parlamentu, bilo isplatiti određenu sumu novca, u slučaju da odluče da napuste partiju nakon izbora u parlament ili da pri glasanju ne glasaju po partijskom nalogu, a njihova pravna valjanost je vrlo upitna imajući u vidu pomenute odredbe zakona, mada se u praksi sudovi nikada nisu izjašnjavali o pravnoj valjanosti ovakvih ugovora.

Ovakav način funkcionisanja vladajućih političkih partija kroz kombinaciju ugovornog obavezivanja i osiguravanja dodatne materijalne stimulacije u praksi se pokazao kao vrlo efikasan, jer političke partije tako uspijevaju osigurati potpunu kontrolu nad poslanicima, koji praktično na takav način gube svojstva jedinice koja ima bilo kakvu autonomiju u svom mišljenju i/ili djelovanju.

Vladajuće političke partije uspostavile su praksu "kupovine" opozicionih poslanika. U tom smislu je ilustrativan slučaj tzv. afere dva papka u RS. Naime, u javnosti se pojavio snimak telefonskog razgovora mandatar za sastav Vlade RS kako govori o "kupovini" podrške opozicionih poslanika za formiranje nove vlade nakon održanih izbora. Na kraju se autentičnost snimka potvrdila kroz potvrđivanje izbora nove vlade glasovima "kupljenih" poslanika o kojim je bilo riječi na snimku. Uprkos obimnom izvještavanju medija o samom slučaju, on nije zavrijedio pažnju tužilaštva u smislu krivičnog progona počinitelja, te je kao takav ostao ilustrativan primjer rasprostranjene prakse trgovine podrškom poslanika (RSE, 2016). U mandatnom periodu 2014-2018. od 42 poslanika u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH njih sedam je promijenilo političku partiju tokom trajanja mandata (CCI, 2018).

Zakonodavna funkcija parlamenta, ujedno i nesporno njegova najvažnija funkcija, jer se radi o jedinoj instituciji, odnosno grani vlasti koja kreira pravo. Zakonodavna aktivnost u parlamentima u BiH odvija se uz dosta poteškoća i vrlo niskog je intenziteta u smislu broja usvojenih zakona. U mandatnom periodu 2014-2018. Parlamentarna skupština BiH usvojila je ukupno samo 14 zakona, dok je usvojeno 45 izmjena i dopuna već postojećih zakona (CCI, 2018). Indikativan je podatak da se vrlo značajan procenat zakona usvaja po hitnim procedurama (RS 71%, BiH 58%, 38%), što u praksi ponovo potvrđuje dominaciju izvršne vlasti, s obzirom na to da u takvim procedurama prijedlog izvršne vlasti biva usvojen bez mogućnosti da bude dodatno razmotren u redovnoj proceduri (SIGMA, 2017).

Funkcija nadziranja izvršne vlasti, odnosno politika koju ona kreira i provodi od strane parlamenta, je zapravo mehanizam horizontalne odgovornosti izvršne vlasti prema zakonodavnoj. U BiH ne postoji praksa podnošenja izvještaja parlamentu o provedbi zakona (SIGMA, 2017). Uobičajeni instrumenti kojim se ostvaruje nadzorna i kontrolna funkcija parlamenta, kao što su poslanička pitanja, pravo pokretanja interpelacije, parlamentarna istraga ili praksa javnih slušanja, u praksi gotovo da i ne postoje, s izuzetkom poslaničkih pitanja. U onom segmentu u kojem su ovi mehanizmi prisutni,

njihova primjena ne ostvaruje svrhu svog postojanja, a koja je primarno utvrđivanje odgovornosti. Važan aspekt ostvarivanja nadzorne uloge parlamenta odnosi se na korištenje nezavisnih mehanizama kao što je revizija javnog sektora. Ova funkcija takođe je u najvećoj mjeri relativizovana, bilo zbog uticaja vlada na službe za reviziju, putem postupka imenovanja, bilo kroz činjenicu da se u parlamentima gotovo i ne razmatraju izvještaji revizija, što za posljedicu ima i praktično odsustvo implementacije preporuka.<sup>16</sup>

Gotovo potpuno dokidanje osnovnih funkcija parlamenta je zapravo samo manifestacija jednog od temeljnih problema s kojima se BiH suočava, a on se odnosi na nefunkcionisanje podjele vlasti, odnosno izrazito prisustvo dominacije izvršne vlasti, kao provodnika volje političkih lidera, nad ostalim granama vlasti. Argument u prilog teze o nefunkcionisanju podjele vlasti predstavlja činjenica da državni i entitetski parlamenti nisu proveli osam presuda Ustavnog suda BiH kojim su kao neustavni ocijenjeni vrlo važni, sistemski zakoni koji utiču na ostvarivanje elementarnih ljudskih prava i sloboda, uključujući Izborni zakon i Zakon o obavještajno-sigurnosnoj agenciji (OSA) (RSE, 2019). Parlamenti na svim nivoima vlasti, suočeni s podređenošću izvršnoj vlasti, gotovo da su ispražnjeni od stvarnog sadržaja moći, a dometi njihovog djelovanja svode se na verifikaciju vaninstitucionalno dogovorenih aranžmana.

## 7.4 Pravosuđe

Pravosuđe u BiH sastoji se od četiri podsistema u skladu s administrativno-teritorijalnom organizacijom zemlje sa zajedničkom krovnom institucijom - Visokim sudskim i tužilačkim vijećem, koje je nadležno za imenovanja sudija i tužilaca te postupanja pri utvrđivanju disciplinske odgovornosti.<sup>17</sup> Funkcionisanje pravosudnog sistema suočava se sa brojnim izazovima. Svakako ključni izazov s kojim se suočava pravosuđe jeste ugrožavanje njegove nezavisnosti političkim uticajem. U toj ocjeni podjednako se slažu Evropska komisija, nezavisne istraživačke organizacije, kao i nosioci najviših pravosudnih funkcija.<sup>18</sup> Strateški dokument EK za zapadni Balkan jasno identifikuje prisustvo elemenata zarobljenosti države na svim nivoima vlasti, uključujući i spregu s organizovanim kriminalom u svim zemljama zapadnog Balkana (EK, 2018).

Global Competitiveness Index 2017-2018 nezavisnost pravosuđa ocjenjuje sa 2,8 (skala od 1 do 7) pozicionirajući zemlju na 117. mjesto prema ovom kriterijumu od ukupno 137 zemalja obuhvaćenih istraživanjem (WEF,

2018).

Dostupne analize procesuiranja korupcije, kao i trendova, temelje se na zvaničnim podacima VSiTV.<sup>19</sup> Dok navedene analize rađene na temelju dostupnih statističkih pokazatelja pokazuju oscilacije tokom prethodnih godina u broju prijava, istraga, podignutih optužnica i donesenih pravosnažnih presuda za korupcijska krivična djela, one ipak imaju ograničene domete u rasvjetljavanju strukturalnih problema u vezi s procesuiranjem korupcije i problema političkih uticaja na pravosuđe, odnosno zarobljenosti pravosuđa.

Analiza procesuiranja korupcijskih krivičnih djela u BiH rađena u okviru USAID projekta podrške pravosuđu omogućila je uvid u važan aspekt procesuiranja korupcije prema poziciji koju procesuirana lica obavljaju.<sup>20</sup> Tako je za potrebe analize napravljena klasifikacija pozicija: visokopozicionirani, srednjepozicionirani i nižepozicionirani počinioci. Analiza je pokazala da najveći broj procesuiranih lica, od njih ukupno 512 obuhvaćenih istraživanjem, čine nižepozicionirani počinioci. Izraženo u procentima to iznosi čak 86% (439 lica), dok 14% (73 lica) čine srednjepozicionirani počinioci. Visokopozicioniranih počinilaca krivičnih djela korupcije nije bilo u analiziranom uzorku, tj. lica na izabranim ili imenovanim funkcijama u organima zakonodavne, izvršne ili sudske vlasti na nivou bilo kojeg od entiteta ili državnog nivou, gdje obavljaju najviše funkcije ili imaju najviši stepen odgovornosti ili ovlaštenja.

Uzimajući rezultate na procesuiranju korupcije kao važan pokazatelj nezavisnosti pravosuđa, imajući u vidu da osobe koje su umiješane u korupciju posjeduju političku moć i uticaj, kao i novac, otuda izostanak značajnijih rezultata na procesuiranju posebno političke korupcije zapravo predstavlja potvrdu efektivnog političkog uticaja na pravosuđe.

Ključni mehanizmi osiguravanja političkog uticaja nad pravosuđem ostvaruju se putem procesa imenovanja. Formalno proklamovani principi nezavisnosti i meritornosti u praksi gotovo da ne postoje (BIRN BiH, 2015). Do koje mjere je postupak imenovanja sudija i tužilaca kompromitovan potpunim odsustvom primjene bilo kakvih kriterijuma, čak imenovanjima lica osuđenih za teška krivična djela, potvrđuje i činjenica da su u nekoliko navrata VSiTV pisma upućivali šefovi ključnih međunarodnih organizacija u BiH i ambasadori zemalja koji podržavaju reformu pravosuđa s apelima da se s takvom praksom prestane (N1, 2019).

Takođe, treba imati u vidu i ulogu samocenzure. Samocenzuru u kontekstu rada pravosuđa moguće je definisati kao izbjegavanje postupanja nosilaca pravosudnih funkcija na način propisan zakonom zbog straha od moguće odmazde ili u očekivanju nastupanja određene koristi, bez da postoji direktan uticaj ili pritisak druge strane. Rizik od pojave samocenzura u pravilu je bitno izraženiji u slučajevima kada bi predmet procesuiranja trebalo da budu nosioci visokih javnih i političkih funkcija i/ili tajkuna. U oba slučaja, odnosno obje grupe posjeduju novac, moć i uticaj, te pojava samocenzure u odnosu prema njima upravo se može temeljiti na očekivanju da novac, moć i uticaj ne bi koristili u svrhu odmazde, odnosno da bi je eventualno koristili u svrhu nagrađivanja, bilo materijalne prirode, bilo kao unapređenje na višu poziciju.

Pojava samocenzure izvjesnija je u zemljama u kojima postoji pravna kultura potčinjavanja pravosudnih institucija političkoj moći, koja proizlazi iz dominacije neformalnih pravila koja u znatnoj mjeri i na različite načine oblikuju djelovanje formalnih institucija.<sup>21</sup> U takvim državama korupcija je sistemске prirode, široko rasprostranjena i duboko ukorijenjena.

Kako je kod samocenzure riječ o unutrašnjem odnosu nosilaca pravosudnih funkcija prema procesuiranju određenih slučajeva, odnosno počinioca, izrazito je teško objektivno mjeriti nivo njenog prisustva. Otuda se zapravo nivo prisustva samocenzure može tek posredno mjeriti. Jedan od mogućih načina je svakako oslanjanje na mjerenje percepcije, bilo opšte ili stručne javnosti. Posredno je zapravo moguće procjenjivati prisustvo samocenzure na osnovu mjerenja nivoa proaktivnog ili *ex officio* postupanja tužilaca. Takođe, posredni pokazatelj prisustva samocenzure može biti i procesuiranje koruptivnih djela prema statusu, odnosno funkciji počinioca. Isto tako konzistentnost u postupanju, odnosno njeno odsustvo, te dužina trajanja postupaka, takođe, mogu biti indikacija prisustva samocenzure.

Istraživanje percepcije stručne javnosti (sudije, tužioc, sudsko i tužilačko osoblje, advokati te policijski službenici) upućuje na samocenzuru kao važan faktor koji utiče na ponašanje u pravosuđu generalno. Gotovo 60% ispitanika navodi da "izbjegavanje zamjeranja finansijski ili politički uticajnim osobama koje bi mogle zaustaviti dalje napredovanje u karijeri" predstavlja važan motiv u ponašanju. Među ostalim motivima pojavljuju se "izbjegavanje zamjeranja rukovodiocu institucije iz straha od 'sankcija' (negativne ocjene rada, različite forme mobinga i sl.)", "strah za svoju sigurnost i sigurnost bliskih osoba" (oko 25%) ili "strah od sankcija bilo koje

vrste" (oko 15%) (USAID, 2015).

Osnovni mehanizam putem kojeg se manifestuje instrumentalizacija pravosuđa ogleda se u zloupotrebi gotovo neograničene tužilačke diskrecije, odnosno odlučivanju o provođenju istraga, ali i samom načinu vršenja istraga. Relevantna međunarodna stručna tijela upozoravaju da je inače upravo kod tzv. negativnih tužilačkih odluka, odnosno odluka o neprocesuiranju ili obustavljanju istrage, prisutan najveći rizik u smislu tužilačke (ne)odgovornosti, s obzirom na to da je ostali dio ovlaštenja tužilaštava izložen nadzoru sudova tokom trajanja postupka.<sup>22</sup> Brojni su primjeri slučajeva o kojim su mediji i organizacije civilnog društva izvještavali s vrlo kredibilnim dokazima o involviranosti najviših nosilaca političke vlasti, a koji nisu bili istraživani od strane tužilaštava ili čak i kada su istraživani, na volšeban način su okončavani najčešće u fazi istrage.<sup>23</sup>

Pravosudni sistem efektivno zarobljen političkim uticajem, koji se prije svega ostvaruje kroz procese imenovanja, predstavlja važnu polugu moći vladajućih struktura, i to ne samo s ciljem preveniranja njihovog procesuiranja, već i s ciljem procesuiranja svih onih koji predstavljaju percipiranu prijetnju uspostavljenom režimu.

## 7.5 Javni sektor

BiH spada u red zemalja s izrazito velikim javnim sektorom. S nivoom javne potrošnje od oko 41% BDP-a, javni sektor najveći je u regionu zapadnog Balkana. Razlozi za to, u značajnoj mjeri, proizlaze iz činjenice da BiH ima izuzetno složeno i decentralizovano političko-administrativno uređenje (IMF, 2015). Pored toga, na obim i veličinu javnog sektora uticalo je dominantno shvatanje njegove uloge među političkim elitama i sam karakter i način funkcionisanja političkog sistema. U čitavom postkonfliktnom periodu vladajuće političke elite vođene partikularnim interesom javni sektor su koristile kao plijen za ostvarivanje dva cilja: o(p)stanak na vlasti i sticanje lične koristi. Ključna uloga javnog sektora za o(p)stanak na vlasti se ostvaruje na tri načina: **kroz distribuciju poslova u javnom sektoru**, praksom klijentelističkog imenovanja rukovodstava i zapošljavanja članova i pristalica stranke, čime se stvara stranačka baza, odnosno glasačka mašina (od ukupnog broja zaposlenih gotovo svaki treći uposlenik radi u javnom sektoru) (RCC, 2018); **putem kronističkih postupaka dodjeljivanja ugovora o nabavkama** od strane institucija javnog sektora firmama bliskim vođstvima političkih stranaka, čime se osigurava izvlačenje javnih sredstava za potrebe političkih stranka; i **kupovina socijalnog mira**,

u situaciji visoke nezaposlenosti, javni sektor kao veliki poslodavac igra važnu socijalnu funkciju, a pored toga transferima i socijalnim davanjima različitim kategorijama pridobija se njihova podrška, umjesto da ovakva davanja ostvaruju funkciju socijalne zaštite (BiH izdvaja oko 4% BDP-a na različite vrste socijalnih davanja koja ne proizlaze iz penzionog i zdravstvenog osiguranja, od toga na najsiromašniju petinu stanovništva odlazi samo 18%, dok istovremeno 27% davanja odlazi na najbogatiju petinu stanovništva) (World Bank, 2010).

Političke elite nisu pokazivale spremnost ni ka reduciranju spektra, odnosno obuhvata funkcija javnog sektora. Naprotiv, čak su ga čini se svjesno širile na vrlo sofisticirane i zahtjevne funkcije kao što je investiciono bankarstvo, uprkos njegovoj očiglednoj potkapacitiranosti i za osnovne funkcije. Logika je svakako bila u tome - što širi spektar funkcija javnog sektora, više prilika za ostvarivanje partikularnih interesa.

Na deklarativnom nivou vlade u BiH su se u više navrata opredjeljivale, bilo kroz reformske dokumente, bilo kroz aranžmane s međunarodnim finansijskim institucijama, za racionalizaciju javnog sektora i broja zaposlenih, ali u praksi se dešavalo upravo suprotno.<sup>24</sup> Racionalizacija i reformisanje javnog sektora za političke elite značilo bi odricanje od ključne poluge moći, a takve izrazito nepopularne mjere bi značile izvjestan gubitak podrške biračkog tijela.

Pored makroperspektive koja se odnosi na obim i širinu funkcija javnog sektora, za cjelovit uvid važno je uzeti u obzir i mezo nivo, odnosno razvijanje i implementaciju politika. U tom smislu dvije su bitne pretpostavke za funkcionalan sistem javnih politika, kapacitet institucija za razvoj i provođenje politika i inkluzivnost pri njihovom donošenju i provođenju. Nažalost, nijedna od ovih pretpostavki u proteklom periodu nije ostvarena. Zanimljivo je da meritornost, odnosno negativna selekcija kadrova u javnom sektoru kao rezultat nepotističkih i klijentelističkih imenovanja i zapošljavanja, definitivno nije mogla stvoriti odgovarajuću bazu kadrova koji bi mogli osigurati kvalitetan proces razvoja politika kao odgovor na veliki broj problema s kojima se zemlja suočava. Sa druge strane, materijalna sredstva koja su osiguravana za reforme bila su isključivo ona koja su dolazila od stranih donatora, dok su vlade u BiH uglavnom u svojim budžetima prioritizirale mjere koje omogućuju kratkotrajnu kupovinu socijalnog mira.

Druga važna pretpostavka za razvoj i provođenje uspješnih javnih politika

- inkluzivnost, takođe nije prioritizirana jer zapravo fokus nije na prepoznavanju potreba građana, već na ostvarivanju partikularnih interesa. Otuda nisu iznenađujući nalazi Indeksa kompetitivnosti Svjetskog ekonomskog foruma, koji mjeri kompetitivnost zemalja kroz 12 stubova, u domenu transparentnosti razvoja javnih politika rangira BiH na vrlo nisko 132. mjesto, od ukupno 138 zemalja obuhvaćenih istraživanjem, s ocjenom 2,9 (na skali od 1 do 7), što nesumnjivo ima implikacije na kvalitet javnih politika i njihovu provodivost (WEF, 2017). Sa druge strane, gledajući aspekte implementacije politika, izvještaji službi za reviziju javnog sektora ukazuju na široko rasprostranjene nepravilnosti i drastična kršenja zakona kod trošenja budžetskih sredstava, a revizije učinka ukazuju na potpuno karikaturalne razmjere neučinkovitosti, posebno u postupcima javnih nabavki (Ured za reviziju BiH, 2017).

Javne nabavke bez sumnje su prepoznate čak i u zemljama s uspostavljenom vladavinom prava i funkcionalnim institucijama kao vrlo rizično područje za pojavu korupcije. Procjena OECD-a je da kao direktan rezultat korupcije cijena nabavki robe i usluga naraste za 20-25%, dok je indirektna posljedica gotovo nemoguće i procijeniti (OECD, 2016). Taj procenat je nesumnjivo znatno veći u zemljama s izrazito rasprostranjenom korupcijom kakva je BiH. Izvještaj Ureda za reviziju institucija BiH o reviziji učinka javnih nabavki na državnom nivou utvrdio je odstupanja od odredaba Zakona o javnim nabavkama, nepoštovanje ugovorenih obaveza i/ili nemogućnost utvrđivanja svih činjenica vezanih za realizaciju ugovora kod realizacije preko 85% ispitanih ugovora (Ured za reviziju BiH, 2018). Prema podacima Agencije za javne nabavke, ukupan iznos javnih nabavki je na nivou nešto većem od tri milijarde KM godišnje (KLIX, 2019). Uzme li uzorak iz pomenutog revizorskog izvještaja kao reprezentativan za cjelokupno tržište javnih nabavki, nije teško zaključiti da se iznosi štete za državu, odnosno koristi za vladajuću strukturu, mjere stotinama miliona KM na godišnjem nivou.

Prisutnost javnih preduzeća u BiH je značajna u velikom broju sektora, a posebno u željezničkom saobraćaju, energetici, upravljanju šumama, komunalnim djelatnostima, upravljanju otpadom (ukupan broj javnih preduzeća u BiH je oko 550, sa oko 80.000 zaposlenih) (IMF, 2019). U većini ovih sektora javna preduzeća su dominantna, te se slobodno može reći da su u poziciji monopola ili eventualno oligopola.

Javna preduzeća su u značajnoj mjeri izložena dodatnim izazovima zbog činjenice da zakonska rješenja koja regulišu pojedine aspekte funkcion-

isanja javne uprave u užem smislu (način zapošljavanja, mehanizme odgovornosti) nisu prisutna u normativnom okviru koji reguliše rad javnih preduzeća. Istraživanja i analize ukazuju na značajno prisustvo klijentelizma u procesima imenovanja menadžmenta u javnim preduzećima. Tako Studija Transparency Internationala BiH o javnim preduzećima ukazuje na rasprostranjenu praksu imenovanja menadžmenta u javnim preduzećima po osnovu koalicionih sporazuma između političkih partija (TI BiH, 2018). Uobičajena je praksa da političke partije prilikom pregovora o koalicionim sporazumima koji uključuju raspodjelu resora u izvršnoj vlasti, dogovore i raspodjelu menadžerskih pozicija u državnim preduzećima, što redovno nakon takvih sastanaka potpuno transparentno predstavljaju javnosti, o čemu mediji redovno izvještavaju (ATV, 2018). Upravljačke strukture javnih preduzeća se tako primarno raspodjeljuju kao plijen između partija u vladajućim koalicijama. Jedan od osnovnih zadataka tako klijentelistički postavljenog menadžmenta javnih preduzeća je osiguravanje kontrole nad distribucijom poslova u javnom preduzeću, na način da se osigura zapošljavanje članova i pristalica partije.

Provedena revizija učinka "Transparentnost zapošljavanja u javnim preduzećima FBiH" je vrlo ilustrativna u tom smislu. Revizija je pokazala da su u periodu 2014-2016. godine u devet javnih preduzeća iz uzorka revizije ukupno zaposlena 2.282 nova radnika, od toga je 73%, odnosno 1.674 radnika, primljeno bez bilo kakvog konkursa/oglasa, a samim tim i javno dostupnih kriterijuma. Rezultati revizije ukazuju da su javna preduzeća u posmatranim godinama intenzivno zapošljavala nove radnike, te da se menadžment javnih preduzeća FBiH, prilikom zapošljavanja, najčešće odlučivao za nedovoljno transparentne načine zapošljavanja. Najčešće korišteni i internim aktima propisani načini zapošljavanja bili su zapošljavanje kandidata na osnovu zaprimljenih individualnih prijava za posao, odnosno neposrednim izborom unaprijed "poznatog kandidata" (Ured za reviziju F BiH, 2018).

U kontekstu mikronivoa, na kojem građani imaju direktan kontakt sa službama javne administracije, kao posljedica neefikasnog javnog sektora prisutan je izrazito nizak kvalitet javnih usluga koje administracija pruža građanima. Rigidne administrativne procedure, pored finansijskih implikacija, skopčane su s čestim čekanjima u dužim vremenskim periodima na ostvarivanje prava ili korištenje usluga (SIGMA, 2017). U takvoj situaciji i široko prisustvo administrativne korupcije neizbježna je pojava.

Generalno gledano, veza javnog sektora i političkih partija je po mnogo

čemu simbiotička. Hipertrofirani javni sektor, jednako kao i izrazito obiman spektar funkcija koje obavlja, direktan je rezultat interesa vladajućeg kartela. Potpuno podređen interesima kartela za ostankom na vlasti i sticanjem lične koristi, javni sektor kao takav počiva na klijentelizmu i kronizmu, putem kojih je osigurana potpuno efektivna kontrola nad njim.

## 7.6 Mediji

Duboka etnička podijeljenost zemlje kao i izrazito visok stepen uloge države u ekonomskoj sferi u značajnoj mjeri oblikuju i medijsku sliku BiH. Kontrola vlasti nad medijima iz sfere direktnog političkog uticaja gotovo u potpunosti je migrirala u sferu indirektnog uticaja, putem ekonomskih pritiska koji su podjednako efikasni. Iako se radi o suštinski različitim načinima neprimjerenog uticaja na slobodu i nezavisnost medija, ipak se radi o različitim načinima za postizanje istog cilja. Taj cilj je stavljanje medija u funkciju ostvarivanja interesa vladajućih etnonacionalnih elita.

Četiri su ključna izvora finansiranja medija u BiH: dodjeljivanje sredstava iz javnih fondova i budžeta (za javne servise, te lokalne medije i dio komercijalnih medija); RTV taksa/pretplata (za javne servise); oglašivačka industrija; sredstva međunarodnih donator (Turčilo & Buljubašić, 2020).

Prema dostupnim podacima, izdvajanja na svim nivoima vlasti za finansiranje javnih medija su u stalnom porastu, te su u 2018. dostigla nivo od nešto manje od 31 milion KM (što predstavlja povećanje u odnosu na 2014. od 44%) (TI BiH, 2019). Prihodi od pretplata za javne servise kreću se na nivou od oko 35 miliona KM na godišnjem nivou (Ured za reviziju F BiH, 2018). Kada je riječ o veličini oglašivačkog tržišta, egzaktnih podataka nema, ali postoje procjene koje se kreću na nivou između 70 i 100 miliona KM (Braunwasser, Turčilo, & Marko, 2016). Imajući u vidu veličinu javnog sektora u ekonomiji (oko 550 preduzeća u državnom vlasništvu sa oko 80.000 zaposlenih i vlasništvom od 40% ukupne imovine u ekonomiji) (IMF, 2019), može se konstatovati da vrlo značajan uticaj, odnosno kontrolu nad oglašavanjem ima ponovo država (prema procjenama više od 50% oglašivačkog tržišta), putem menadžmenta u državnim kompanijama. Sa druge strane, i privatne kompanije koje pretenduju na tržište javnih nabavki (ukupna izdvajanja od oko tri milijarde KM za javne nabavke u BiH) (KLIX, 2019) sasvim sigurno neće u prioritetima poslovne politike imati oglašavanje u medijima koji se bave istraživačkim novinarstvom i koji su kritički nastrojeni prema ponašanju vlasti. Tako nas gruba kalkulacija izvora finansiranja medija u BiH vodi ka zaključku da je oko ¾ sredstava kojim

se finansiraju mediji pod direktnom kontrolom države.

Logika funkcionisanja komercijalnih medija otuda se svodi na izbor između pokušaja da se ostvari minimalna uređivačka nezavisnost ili otvoreno i bez zadržke stavljanje u službu vlasti. Podređivanje vladajućim oligarhijama donosi materijalnu stabilnost, imajući u vidu uticaj države u ekonomiji. Veliki broj preduzeća je u državnom vlasništvu, ali je i veliki broj privatnih kompanija u vrlo bliskom odnosu s vladajućim elitama. To praktično znači da uklapanje u zahtijevanu matricu osigurava transparentan priliv sredstava od vladajuće strukture i njima bliskih krugova. Izbor nezavisne uređivačke politike, odnosno kritičkog odnosa prema vlasti, znači ujedno uskraćivanje najvećeg dijela prihoda od marketinga državnih kompanija, ili privatnih kompanija bliskih vlastima, i izlaganje stalnim traženjima najsitnijih nepravilnosti od strane kontrolnih državnih organa, pa na kraju izlaganje riziku čak i fizičkog integriteta. Vladajuće strukture imaju još nekoliko vrlo efikasnih načina kontrole ili uticaja na medije, kao što su omogućavanje neplaćanja poreskih i drugih obaveza državi ili kroz direktne transfere sredstava urednicima i/ili novinarima (Blagovčanin, 2007).

Kada su u pitanju javni emiteri i javni mediji u cjelini, možemo govoriti o još direktnijoj kontroli od strane vladajućih struktura, koja se manifestuje kroz procese postavljanja menadžmenta i uredništva, što posljedično oblikuje uređivačku politiku u skladu s preferencijama izvršne vlasti, pretvarajući javne emitere praktično u službe za odnose s javnošću izvršne vlasti. U tom smislu autocenzura se javlja kao vrlo izražena odrednica uređivačke politike. Autocenzura se pojavljuje u smislu da novinari ili urednici zaobilaze, ili ne predstavljaju na odgovarajući način, ili ne posvećuju pažnju koju zaslužuju, "osjetljive teme" kao što su velike korupcionaške afere, sprega vrha vlasti s organizovanim kriminalom i sl. Ponašajući se pragmatično, a zbog bojazni da bi im mogao biti ugrožen posao ili čak i fizički integritet, samocenzurisanje novinari gledaju kao način da ih vlasti ili moćni lobiji prepoznaju kao kooperativne, te na taj način sebi obezbijede pozicije i materijalnu korist.

U postkonfliktnom tranzicionom periodu medijski pejzaž je obogatila pojava fenomena medijskih tajkuna, čije se porijeklo imovine gubi u maglovitom periodu ratnih i postratnih godina, mada postoje primjeri da su snažnu podršku u nastajanju njihovih imperija imala i donatorska sredstva međunarodne zajednice.

Pojava ovog fenomena zanimljiva je i iz drugih aspekata, osim krivično-pravnog. U prvom redu, zajednička karakteristika ovakvih medija je prepletenost uređivačke politike s privatnim interesima vlasnika, jer stečeno bogatstvo je tajkunima i omogućilo autonomno kreiranje i sprovođenje vlastitih interesa. Svoju moć medijske imperije demonstriraju otvorenim javnim linčom svakog onog koga smatraju za potencijalnog neprijatelja ili prepreku u ostvarivanju vlastitih interesa. Medijski tajkuni neskriveno iskazuju svoje aspiracije da utiču na donošenje ključnih odluka u zemlji, za šta im je potrebno bilo savezništvo s nekom od političkih partija, bilo vlastito direktno involviranje u politiku.

Na sve navedeno radi cjelovite slike neizbježno je dodati da su mediji u BiH jasno etnički prepoznatljivi, da bi bili samoodrživi ili profitabilni, moraju biti politički pragmatični i etnonacionalno profilisani. Duboka podijeljenost bosanskohercegovačkog društva i nepostojanje bazičnog konsenzusa oko interpretacije različitih društvenih pitanja jasno se manifestuje i na medijskoj slici, što znači da mediji svoju publiku imaju dominantno u okviru samo jedne etničke grupe.

Generalno gledano, značajna je uloga i funkcija koju mediji igraju u smislu učvršćivanja moći vladajućih struktura. Sa jedne strane kroz otvorenu propagandnu djelatnost na usluzi vladajućih politika i partija, a sa druge strane kroz beskrupulozni progon svih koje vladajuće strukture prepoznaju kao potencijalnu prijetnju, najveći dio medija u BiH je postao neizostavan faktor cementiranja moći vladajućih etničkih režima. Kritička oštrica jednog dijela medija foksuirana na korupciju vlasti, prije svega medija u online sferi, i podržana međunarodnim donatorskim sredstvima, efikasno biva otupljena medijskom harangom i prijetnjama, a nerijetko i ugrožavanjem fizičkog integriteta novinara takvih medija.



## 8. Zaključna razmatranja

BiH je trostruko zarobljena država od strane vladajućeg kartela, čime je uspostavljen specifičan hibridni režim - kompetitivna autokratija. Prvi nivo zarobljenosti - zarobljenost demokratskog procesa, manifestuje se na način da su svi javni resursi i funkcionisanje institucija stavljani u službu održavanja na vlasti. Ovaj nivo zarobljenosti uspostavljen je još kod održavanja prvih izbora nakon okončanja rata, od kada praktično nije ni bilo demokratske smjene vlasti. Drugi nivo, zarobljenost institucionalnog okvira, na način da je podjela vlasti u praksi gotovo dokinuta, a institucije u najvećoj mjeri ispražnjene od stvarnog sadržaja moći ili instrumentalizovane za ostvarivanje partikularnih interesa kartela. Ključan momenat za ovaj nivo zarobljenosti bila je promjena prirode međunarodnog prisustva u BiH, odnosno povlačenje međunarodne zajednice iz operativnog upravljanja zemljom, što je stvorilo vakuum moći, a kartel takvu priliku svakako nije propustio da osigura apsolutnu dominaciju i kontrolu nad institucionalnim okvirom. Treći nivo, zarobljenost ekonomskih tokova, usljed enormnog prisustva države u ekonomskoj sferi, kao i nepovoljnog poslovnog okruženja, svaka ekonomska aktivnost podrazumijeva pokroviteljstvo kartela.

### 8.1 (Ne)mogućnost promjene ili strategija bumerang

Kako je BiH barem formalno-pravno u poziciji u kojoj međunarodna zajednica i dalje ima gotovo neograničena ovlaštenja, ali još više iz razloga zavisnosti zemlje od strane međunarodnih aktera, onda je (ne)mogućnost promjene postojećeg stanja potrebno razmotriti iz najmanje dva ugla: kao mogućnost promjene odozgo (generisane od strane međunarodnih aktera) i kao mogućnost promjene odozdo (generisane od strane unutrašnjih faktora).

Kako je već bilo riječi, priroda prisustva međunarodne zajednice u zemlji prolazila je različite faze, od direktnog upravljanja zemljom, preko arbitra, do posmatrača i eventualno medijatora, zainteresovanog za preveniranje eskalacije krize u otvoreni konflikt. Jednako tako su se mijenjali i načini i sredstva putem kojih se manifestovalo prisustvo međunarodne zajednice u reformskim procesima, od nametanja zakona i smjena nosilaca političke moći koji su opstruisali reformske napore, preko uslovljavanja napretkom u procesu integracija, do svojevrsnog medijatora pri sastavljanju reformskih prioriteta - tzv. reformskih agendi.

Orijentacija međunarodne zajednice na tzv. socio-ekonomske reforme javlja se nakon protesta građana iz 2014. godine, i barem privremenog odustajanja međunarodne zajednice od fokusa na ustavne promjene izazvanog višestrukim neuspjesima u postizanju kompromisnog rješenja.

Ovakav promijenjeni pristup međunarodne zajednice, odnosno oslanjanje na socio-ekonomske reforme kroz tzv. reformske agende, snažno oslonjene na prioritete međunarodnih finansijskih organizacija, do sada nije polučio značajnije rezultate. Razloge za to treba tražiti u velikom broju faktora, počevši od onih proceduralnih načina na koji je donesena pa do suštinskih koji se odnose na sam sadržaj agende. Prije svega čini se da ovakav pristup nije uzео u obzir ključnu datost, interes vladajućeg kartela - *status quo*, u kombinaciji sa gotovo neograničenom moći koju posjeduje. Nadalje, orijentacija na socio-ekonomske reforme u situaciji gotovo potpunog odsustva vladavine prava teško da može voditi održivom napretku. Dio problema u vezi s reformskom agendom odnosi se i na način njenog usvajanja, koji nije bio dio demokratskog procesa uz uključivanje zainteresovanih aktera, a još manje se odvijao kroz institucionalni sistem planiranja u zemlji. Naprotiv, odvijao se potpuno *ad hoc*, bez konsultacija sa zainteresovanim akterima i u potpunosti van uspostavljenog institucionalnog sistema planiranja u zemlji.

Sa druge strane, u procesu integracije zemlje u EU, nakon podnesenog zahtjeva za članstvo, uslijedilo je mišljenje EK iz 2019. godine, sa 14 ključnih prioriteta u okviru četiri oblasti (demokratija, vladavina prava, osnovna prava i reforma javne uprave) koje BiH treba da provede na putu ka kandidatskom statusu (EK, 2019). Radi se o dobro poznatim prioritetima koji se odranije nalaze pred BiH, ali ovaj put uz ponovno vraćanje na agendu temeljitih ustavnih reformi (koje uključuju implementaciju presude Sejdić i Finci, ali i redefinisane podjele nadležnosti između nivoa vlasti uz uklanjanje veta iz procesa donošenja odluka u okviru provedbe *acquisa*, zatim uspostavljanje vrhovne sudske instance u zemlji). Naravno, pitanje svih pitanja koje lebdi u zraku od objavljivanja mišljenja, da li se zaista može očekivati implementacija ovih 14 zahtjeva iz mišljenja i kako, nakon više neuspjelih pokušaja i gotovo dvije decenije. Šta se to suštinski promijenilo?

Pokušavajući odgovoriti na ovo pitanje, teško je ne zapaziti da se paralelno s promjenom prirode prisustva mijenjao i interes međunarodne zajednice u zemlji.

Čini se da su interesi međunarodne zajednice zapravo došli do tačke vrlo bliske konvergenciji s interesima vladajućeg kartela, barem u dijelu koji se tiče zadržavanja *statusa quo*. *Status quo*, koji je, kako je već navođeno, nesumnjivo najvažniji interes vladajućeg kartela, za međunarodnu zajednicu jednako tako ima svoje privlačne strane. Društvena promjena bi iziskivala značajniji angažman samih međunarodnih aktera, za šta u njihovim prijestonicama suočenim sa brojnim drugim izazovima jednostavno nema interesa. Proces integracije zemalja zapadnog Balkana u EU suočen je sa snažnim unutrašnjim otporima i preispitivanjima unutar same EU, a posebno u pojedinim prijestonicama članica EU, što je nužno dovodilo i do poteza EU koji su znatno poljuljali kredibilitet EU na zapadnom Balkanu.<sup>25</sup>

Sa druge strane, eskalacija krize bi uzrokovala takođe mobilizaciju resursa i snažno bi se reflektovala na unutrašnje prilike u tim zemljama. Stoga, politika međunarodne zajednice koja se svodi na proces integracija u EU na auto-pilotu, uz deklarativno zagovaranje evropske integracije BiH i preuzimanje odgovornosti od strane vlasti BiH za reforme, kojom se u praksi zapravo održava *status quo*, je trenutno zapravo optimalna za međunarodne aktere i skopčana sa daleko najmanjim troškovima.

Dakako, ovakva politika je optimalna za interes međunarodne zajednice kratkoročno. Krhka konstrukcija bosanskohercegovačke države predvođene kartelom teško će se odupirati vanjskim i unutrašnjim izazovima koji se pred njom budu javljali. Iz vana uslovljeni izazovi, kao što su priliv migranata ili širenje pandemije, ili neki drugi slični izazovi u budućnosti, dovodiće do prenaprezanja vrlo skromnih kapaciteta državnih institucija ruiniranih sveprisutnom korupcijom i lošim upravljanjem. Ovakvi izazovi u budućnosti, posebno ukoliko se budu javljali u kombinaciji više njih odjednom, mogu dovesti do kolapsa institucionalnog okvira i humanitarnih katastrofa. Sa druge strane, i kod kriza uslovljenih unutrašnjom dinamikom (bez obzira na snažan interes vladajućeg kartela za *status quo*) ne treba gubiti iz vida uticaj spoljnih faktora. Promjene konstelacije moći velikih sila, uz projektovanja interesa koji nužno ne podržavaju integraciju zemlje u EU, mogu voditi u pravcu eskalacije krize. Takođe, treba imati u vidu da zapadni Balkan funkcioniše po principu spojenih posuda i da (ne)rješavanje otvorenih pitanja u drugim dijelovima regije može imati refleksije i na BiH.

Stoga iz navedenog slijedi da vrijeme nikako nije saveznik u procesu reformisanja zemlje, posebno imajući u vidu sve snažniji egzodus stanovništva iz zemlje prema zapadnoj Evropi. Otuda ključno pitanje za međunarodnu

zajednicu, prije svega EU, kada je u pitanju odnos prema zapadnom Balkanu u cjelini, ostaje pitanje koje se svodi na izbor između izvoza stabilnosti ili uvoza nestabilnosti.

Posmatrajući stvari iz drugog ugla, ugla građana, odnosno mogućnosti promjene odozdo, svakako treba početi kod prvog preduslova koji bi trebalo da postoji, a koji se odnosi na postojanje tražnje za društvenom promjenom. Tražnju za promjenom možemo sagledati iz dva dijela: nezadovoljstva postojećim stanjem i artikulisanog zahtjeva za promjenom.

Postojanje nezadovoljstva postojećim stanjem je nesumnjivo vrlo prisutno, što istraživanja javnog mnjenja jasno detektuju kod gotovo dvotrećinske većine populacije. Jednako tako nezadovoljstvo se da iščitati iz masovnog egzodusa stanovništva prema zemljama zapadne Evrope.

Nasuprot tome, snage *statusa quo*, predvođene kartelom elita, u posjedu su gotovo neograničene moći s vrlo snažnim interesom održavanja postojećeg stanja. I ne tako davna istorija nas uči da su i puno autoritarniji režimi bivali podložni promjenama, rušeni ili se sami urušavali. Međutim, važna karika u promjeni režima je kolektivna akcija, a upravo ta karika je uvijek nedostajala zbog sistematske homogenizacije etničkih grupa od strane etničkih elita. Logika je vrlo prosta, a svodi se na ranije pominjanu strategiju *zavadi pa vladaj*, održavajući i produbljujući etničke tenzije i držeći ih suprotstavljene jedne drugima, onemogućava se kolektivna akcija koja bi prekoračivala linije etničke podjele. Stoga su se i zahtjevi za društvenom promjenom odbijali o bedeme snažno fortifikovanih interesa vladajućeg kartela.

Istina, sama tražnja za društvenom promjenom patila je od deficita artikulacije, javljala se sporadično tek kao iskazivanje nezadovoljstva zbog pojedinačnih poteza odmetnutih vladajućih struktura, a temeljila se uglavnom na emotivnim reakcijama izazvanim bilo brutalnim ubistvima u koje je vlast bila umiješana ili ih sistematski prikrivala, bilo propuštanjem vlasti da djeluje, što je ponovo ugrožavalo ljudske živote.<sup>26</sup> Stoga je takva tražnja za promjenom bila lak plijen represivnog i ideološko-propagandnog aparata kartela. Represivni aparat kombinacijom legalnih sredstava, privođenja, prekršajnih prijava i kazni, te ilegalnih sredstava, prijetnji, praćenja i fizičkih napada, obrušio bi se na predvodnike zahtjeva za promjenama, čime bi oni postajali lak plijen. Ideološko-propagandni aparat vladajućih struktura bi koristeći lojalne medije takve zahtjeve prikazao rušiteljskim, usmjerenim protiv bilo etničke grupe, bilo ustavnog poretka, podržane iz inostranstva



i u službi stranih centara moći, a same predvodnike bi prikazao kao neprijatelje i eksponente vanjskih interesa. Cilj je delegitimizovati svaku kritiku ili izražavanje protesta i stvoriti klimu u kojoj se izražavanje nezadovoljstva ili protest ne tretira kao legitimno konzumiranje ljudskih prava i sloboda, već kao zavjera protiv postojećeg poretka.



## Korištena literatura

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown publishing Group.
- Acemoglu, D., Verdier, T., & Robinson, J. A. (2004). Kleptocracy And Divide-and- Rule: A Model Of Personal Rule. *Journal of the European Economic Association*, 169-192.
- Agencija za javne nabavke. (2018). *Godišnji izvještaj Agencije za javne nabavke BiH o dodijeljenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2018. godini*.
- Andrews, M., Pritchett, L & Woolcock, M. (2017). *Building state capability*, Oxford.
- ATV. (2018, decembar 18). "Kojim partijama će pripasti fotelje u javnim preduzećima": <https://www.atvbl.com/vijesti/republika-srpska/kojim-partijama-ce-pripasti-fotelje-u-javnim-preduzecima-18-12-2018>
- AVAZ. (2020, mart 12). "Za nove članove CIK-a, suprotno zakonu, izabrani stranački ljudi!" <https://avaz.ba/vijesti/bih/553884/za-nove-clanove-cik-a-suprotno-zakonu-izabrani-stranacki-ljudi>
- BIRN BIH. (2015, Maj). *Problematic Hiring Procedures at HJPC Worry Bosnia's Legal Community*. <http://www.justice-report.com/en/articles/problematic-hiring-procedures-at-hjpc-worry-bosnia-s-legal-community>
- Blagovčanin, S. (2007). *Uloga i stanje medija u BiH*. Fridrich Ebert Stiftung.
- Braunwasser, M., Turčilo, L., & Marko, D. (2016). *Assesment of the Media Sector in Bosnia-Herzegovina*. Measure BiH.
- Carothers, T. (2002). The End of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy* (13)2, 5-21.
- CCI. (2018). *Mandatni izvještaj o monitoringu rada Parlamentarne skupštine 2014-2018*.
- CIK, I. (2019). *Izveštaj o provođenju zakona iz nadležnosti Centralne izborne komisije 2018*. Sarajevo.
- Dahrendorf, R. (1979). *Society and Democracy in Germany*. Doubleday & Co.
- Diamond, L. (2008). *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*. Holt Paperback.
- Diamond, L. J. (2002). Thinking About Hybrid Regimes. 21-35.
- EK. (2018). *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC*

AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS "A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans". Strasbourg.

- EK. (2019). SAOPŠTENJE KOMISIJE EVROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji, COM(2019) 261 final. Brisel.
- Enciklopedija, H. (n.d.). Političke stranke. Leksikografski zavod Miroslav Krleža; Online izdanje.
- EUROPEAN COUNCIL. (2000). SANTA MARIA DA FEIRA EUROPEAN COUNCIL, 19 & 20 June 2000, CONCLUSIONS OF THE PRESIDENCY.
- Foucault, M. (2004). *Society must be Defended: Lectures at Collège de France 1975-76*. Penguin/Allen Lane.
- Gerila Info. (2018, novembar 29). "Zapošljavanje u javnom sektoru, umjesto diplome stranačka iskaznica". <http://www.gerila.info/analyze/zaposljavanje-u-javnom-sektoru-umjesto-diplome-stranacke-knjizice/>
- Hellman, J. S., Jones, G., & Kaufmann, D. (2003). Seize the state, seize the day: state capture and influence in transition economies. *Journal of Comparative Economics*, 751-773.
- Hellman, J., & Kaufmann, D. (2001). Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies. *A quarterly magazine of the IMF - Finance and Development* (38)3.
- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press.
- Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma University Press.
- IFIMES. (2018). *Nakon Općih izbora u BiH 2018: Zaustaviti spiralu pokradneih izbora*.
- IMF. (2015). *Country Report Bosnia and Herzegovina No. 15/299*.
- IMF. (2019). *State-Owned Enterprises in Bosnia and Herzegovina: Assessing Performance and Oversight, Prepared by Francisco J. Parodi and Bobana Cegar*.
- Katz, R. S., & Mair, P. (2009). The Cartel Party Thesis: A Restatement. *Perspectives on Politics*, 753-766.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. University of California Press.
- KLIX. (2019, Oktobar 3). "Javne nabavke premašile 3 milijarde KM, Salčin traži bolji nadzor i veće kazne". <https://www.klix.ba/biznis/javne-nabavke-u-bih-premasile-tri-milijarde-km-salcin-trazi-bolji-nadzor-i-vece-kazne/191002035>
- KLIX. (2020, Februar 21). KLIX. "Branko Petrić pomjerio sjednicu CIK, da

bi mogao otići na Dodikove instrukcije".

- <https://www.klix.ba/vijesti/bih/branko-petric-pomjerio-sjednicu-cik-a-da-bi-mogao-otici-na-dodikove-instrukcije/200221055>
- Koole, R. (1996). Cadre, Catch-all or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party. *Party Politics*, 507-523.
- Levitsky, S., & Way, L. (2002). *The Rise of Competitive Authoritarianism*. *Journal of Democracy* (13).
- Levitsky, S., & Way, L. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge University Press.
- Lijphart, A. (1969). Consociational Democracy. *World Politics* (21)2, 207-225.
- Mann, M. (n.d.). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology* (25)2, *Tending the roots: nationalism and populism*, 185-213.
- Michels, R. (1990). *Sociologija partija u suvremenoj demokraciji*. Biblioteka Politička misao.
- N1. (2019, maj 28). *EKSKLUZIVNO: Sadržaj pisma OSCE-a, Ambasade SAD i delegacije EU upućenog VSTV*. <http://ba.n1info.com/Vijesti/a347157/EKSKLUZIVNO-Sadrzaj-pisma-OSCE-a-Ambasade-SAD-i-delegacije-EU-upucenog-VSTV-u.html>
- O'Donnell, G. (2004). The Quality of Democracy: Why the Rule of Law Matters. *Journal of Democracy* (15)4, 32-46.
- ODIHR-OSCE. (2018). *Završni izvještaj za opšte izbore 2018*. Posmatračka misija Ureda za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) OSCE.
- OECD. (2016). *Preventing corruption in public procurement*.
- Omelyanchuk, O. (2001). Explaining State Capture and State Capture Modes: The Cases of Russia and Ukraine. *Department of International Relations and European Studies, Central European University, Budapest*.
- Oslobođenje. (2018, septembar 18). "Dodik penzionerima: Ko glasa za nas dobiće 100 KM, ko ne glasa novac će morati vratiti". <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/video-dodik-penzionerima-ko-glasa-za-nas-dobice-100km-ko-ne-glasa-novac-ce-morati-vratiti-394667>
- Persson, A., & Rothstein, B. (2019). Lost in Transition: A Bottom Up Perspective. *Annals of Comparative Democratization* (17)3, 10-12.
- Powell, W. W., & Di Maggio, P. J. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48(2), 147-160.
- RCC. (2018). *Regional Cooperation Council: Labour Markets in the Western Balkans: Performance, Causes and Policy Options*.
- RSE. (2016, maj 5). *Protesti vlasti i opozicije u RS: Partokratija i auto-*

kratija" Erduan Katana.

<https://www.slobodnaevropa.org/a/protest-vlasti-i-opozicije-u-republi-ci-srpskoj-partokratija-i-autokratija/27717625.html>

- RSE. (2018, oktobar 12). "U BiH i mrtvi na spisku za glasanje". <https://www.slobodnaevropa.org/a/bosna-i-hercegovina-izbori-glasanje-/29538508.html>
- RSE. (2019, maj 29). *Predsjednik Ustavnog suda BiH Zlatko Knežević: Parlamenti koče provođenje presuda Ustavnog suda.*
- Scarrow, S. (2005). *Implementing Intra-party Democracy.* National Democratic Institute for International Affairs (NDI).
- Scarrow, S. E., Webb, P. D., & Poguntke, T. (2017). *Organizing Political Parties Representation, Participation, and Power.* Oxford University Press.
- SIGMA. (2017). *Monitoring Report Bosnia and Herzegovina.*
- SIGMA. (2017). *Monitoring report, Bosnia and Herzegovina.*
- Stokes, S. C. (2005). Perverse Accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina. *American Political Science Review* (99)3, 315-325.
- TI BiH. (2018, septembar 29). *Transparency International BiH.* Podnesene krivične prijave protiv Milorada Dodika: <https://ti-bih.org/ti-bih-uptio-krivicne-prijave-protiv-milorada-dodika/>
- TI BiH. (2018). *Dobro upravljanje u javnim preduzećima u BiH: Analiza transparentnosti, odgovornosti i integriteta javnih preduzeća.*
- TI BiH. (2018). *Monitoring izborne kampanje za opšte izbore 2018.* Transparency International BiH.
- TI BiH. (2019). *Koliko plaćamo rad javnih medija?*
- Transparency International. (2017). *Global Corruption Report.*
- Turčilo, L., & Buljubašić, B. (2020). *Medijska stvarnost: Eseji o korištenju medija u BiH.* Sarajevo: Fakultet političkih nauka.
- Ured za reviziju BiH. (2017). *Godišnji izvještaj revizije za 2016.*
- Ured za reviziju BiH. (2018). *Izvještaj o obavljenoj finansijskoj reviziji Centralne izborne komisije za 2018.* Ured za reviziju institucija BiH.
- Ured za reviziju BiH. (2018). *Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavkama.*
- Ured za reviziju F BiH. (2018). *Izvještaj revizije učinka: Transparentost zapošljavanja u javnim preduzećima.*
- Ured za reviziju FBiH. (2018). *Izvještaj o finansijskoj reviziji Javni servis "Radio-televizija Federacija BiH".*
- USAID. (2015). *Dijagnostička analiza integriteta pravosudnog sektora u BiH i mogućih rizika od nastanka korupcije ili neetičnog ponašanja u pravosuđu.* Projekt pravosuđa u BiH.

- Weber, M. (1991). *The Permanent Character of the Bureaucratic Machine in Essays in Sociology.* Psychology Press.
- WEF. (2017). *Global Competitiveness Index 2016-2017.*
- WEF. (2018). *Global Competitiveness Index 2017-2018 edition.*
- World Bank. (2010). *SOCIAL TRANSFERS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA: MOVING TOWARDS A MORE SUSTAINABLE AND BETTERTARGETED SAFETY NET Policy Note Page 2 POLICY NOTE SOCIAL TRANSFERS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA:MOVING TOWARDS A MORE SUSTAINABLE AND BETTER TARGETED SAFETY NET.* World Bank.
- Zakaria, F. (1997). *The Rise of Illiberal Democracy.* *Foreign Affairs.*



## Bilješke

**1** Trostruka tranzicija se u ovom kontekstu odnosi na tri vrste procesa:

- ka liberalnoj demokratiji;
- ka tržišnoj ekonomiji;
- izgradnja institucija.

**2** Acemoglu and Robinson prave razliku između dvije vrste institucija - "ekstraktivne" institucije, putem kojih mala grupa pojedinaca eksploatiše ostatak populacije, i "inkluzivne" institucije, kroz koje je većina populacije uključena u upravljanje.

**3** Prema Zakariji, vlasti izabrane demokratskim procesom mogu biti "neefikasne, korumpirane, kratkovidne, neodgovorne, vođene partikularnim interesima, nesposobne u usvajanju politika u službi javnog interesa", što ih može činiti nepoželjnim, ali ne i nedemokratskim. Ustavni liberalizam se, za razliku od demokratije, ne odnosi na proceduru odabira, već na ciljeve vlasti i, prema Zakariji, podrazumijeva da ljudi imaju neotuđiva prava te da vlade moraju limitirati svoju moć donošenjem zakona koji će ta prava osigurati.

**4** O'Donel koristi termin demokratska vladavina prava, koja pored opšteprihvaćenih elemenata vladavine prava obuhvata uspostavljanje mehanizama odgovornosti koji garantuju jednakost građana i onemogućavaju zloupotrebu moći.

**5** U ovom kontekstu se moć shvata u formalnom smislu, odnosno moć koja proizlazi iz ovlaštenja utemeljenih na ustavu i zakonima.

**6** Mandat OHR-a je tokom perioda implementacije značajno evoluirao. Jedan od prelomnih događaja u procesu implementacije mira bio je sastanak Savjeta za implementaciju mira u Bonu u decembru 1997. godine. Razrađujući Aneks 10 Dejtonskog mirovnog sporazuma, Savjet za implementaciju mira ovlastio je visokog predstavnika dodatnim, širokim ovlaštenjima (tzv. borska ovlaštenja) koja uključuju mogućnost da smijeni sa dužnosti javne zvaničnike koji opstruišu sporovođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma, te da, kada to smatra neophodnim, nametne ključne zakone ukoliko ih ne usvoje zakonodavna tijela Bosne i Hercegovine.

**7** The Worldwide Governance Indicators (WGI) je projekat instituta Svjetske banke koji daje pregled indikatora upravljanja u 6 različitih dimenzija za 200 država i teritorija preuzeto sa:

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>  
Transparency International: Corruption Perception Index  
<https://www.transparency.org/research/cpi/overview>

**8** Karteli su oblik sporazumnog udruživanja istorodnih tvrtki konkurenata koje time (udruživanjem u kartel) postaju monopol. Veći profit ostvaruju diktiranjem uvjeta prodaje, monopolskim cijenama i drugim pogodnostima, a ne smanjenjem troškova i racionalizacijom, kako čine koncerni. Članice kartela su potpuno samostalne i neovisne u svom poslovanju, ali suobvezne poštovati odredbe sporazuma o kartelu za sve vrijeme postojanja kartela. *Encyclopaedia Britannica*

**Narko-kartel** je kriminalna organizacija čiji je glavni cilj omogućavanje i kontroliranje operacija krijumčarenja droge. Može se raditi i o dogovorima između labavo povezanih krijumčara droge ili o formalnim organizacijama. Izraz je nastao kada su najveće organizacije koje su se bavile trgovinom i krijumčarenjem droge napravile sporazum kako bi uskladile proizvodnju i promet kokaina. Taj sporazum više nije na snazi tako da *narko-karteli* u stvari više nisu karteli u pravom smislu riječi, ali je naziv opstao i danas se odnosi na bilo koju kriminalnu organizaciju koja se bavi trgovinom drogom. *Wikipedia*

**9** Praveći distinkciju Mann zapravo naglašava da je despotska moć ona moć koju elita preuzima bez konsultacija s civilnim društvom (pod civilnim društvom podrazumijeva sve aktere koji nisu u sklopu države kao takve)

**10** Zakon o političkim organizacijama ("Službeni list SR BiH" broj 27/91 - preuzet u FBiH), Zakon o političkim organizacijama RS ("Službeni glasnik RS" broj 15/96) i Zakon o političkim

organizacijama ("Službeni glasnik Brčko distrikta" broj 12/02, 19/07 i 2/08)

**11** Savez nezavisnih socijaldemokrata i Demokratska fronta su primjeri stranaka koje u imenu sadržavaju ime lidera.

**12** Socijaldemokratska partija BiH uvela je unutarstranačke izbore za rukovodstvo partije po principu jedan član jedan glas 2015. g.

**13** Zakon o finansiranju političkih stranaka („Službeni glasnik BiH” broj 95/ 12)

**14** Kršenja zakona i nepoštovanje presuda Ustavnog suda, Evropskog suda za ljudska prava te praksa kandidovanja i imenovanja osoba za kriminalnom prošlošću, čak i sa pravosnažnim presudama za korupciju, na najviše državne funkcije su uobičajeni i široko rasprostranjeni postupci političkih partija.

**15** U Mostaru su posljednji izbori za gradsku vlast održani 2008. godine, jer je Ustavni sud BiH 2010. godine, odlučujući po apelaciji Kluba hrvatskih zastupnika u Domu naroda parlamenta BiH, ocijenio kao neustavan dio odredaba Izbornog zakona koje se odnose na proces izbora u Mostaru.

**16** Ilustrativan primjer predstavlja Komisija za razmatranje izvještaja revizije Parlamenta FBiH, nije zasjedala više od dvije godine  
<http://revizije.info/poboljsan-giniov-rekord-federalnog-palamenta-26-mjeseci-nerada-komisije-za-reviziju/>

Drugi primjer iz 2017. predstavlja iznuđena ostavka glavnog revizora, pod otvorenim pritsikom vlasti usljed nezadovoljstva izvještajem revizije  
<https://www.nezavisne.com/novosti/bih/Dusko-Snjegota-podnio-ostavku/441139>

**17** Zakon o VSTV-u BiH ("Službeni glasnik BiH", br. 25/04, 93/05, 48/07 i 15/08)

**18** Vidi: BTI 2018 | Bosnia and Herzegovina Country Report, The Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI)

"Politicians put pressure on the judiciary", by Mladen Dragojlovic / Independent Balkan News Agency Published on: 01-02-2018  
<https://balkaneu.com/politicians-put-the-pressure-on-the-judiciary/>

**19** Vidi: Izvještaj o monitoringu procesuiranja korupcije pred sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini 2017, Transparency International BiH, Sarajevo 2018

Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju u BiH: izvještaj za 2017-2018. godinu, Analitika, Sarajevo 2018

**20** Analiza procesuiranja koruptivnih krivičnih djela u Bosni i Hercegovini kroz prikaz odabrane sudske prakse, USAID projekt pravosuđa u BiH, decembar, 2017. Uzorak analiziranih sudskih odluka obuhvata ukupno 614 presuda u predmetima s koruptivnim elementima koje su donesene od strane sudova u BiH u periodu od tri godine (2013, 2014. i 2015. godina)

**21** Vidi: Helmke, Gretchen, and Steven Levitsky. 2004. "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda".

Siri Gloppen, "Courts, Corruption and Judicial Independence", in *Corruption, Grabbing and Development* Edited by Tina Søreide, Aled Williams, Edward Elgar Publishing

**22** Vidi: CDL-AD(2010)040, Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service, §45

**23** Ilustrativni su primjeri istraga koje su vođene protiv političkih lidera u BiH. Neprikosnoveni politički lider RS u proteklih petnaest godina suočio se sa više od 15 istraga.

<https://zurnal.info/novost/20791/izazivanje-nacionalne-mrznje-napad-na-ustavni-poredak-organizirani-kriminal-pranje-novca>

Istrage su se odnosile na najteža krivična djela u rasponu od izazivanje rasne i vjerske mržnje, napada na ustavni poredak pa do organizovanog kriminala, pranja novca, primanja mita, zloupotrebe službenog položaja itd. Rezultat svih navedenih istraga je isti, obustavljane su u ranim fazama i pored dokaza o kojima su mediji izvještavali. Tokom provođenja pojedinih istraga, Milorad Dodik je u više navrata žestoko verbalno napadao nosioce pravosudne vlasti i prijetio organizovanjem referenduma na kojem bi se građani izjašnjavali o nadležnosti državnih pravosudnih organa nad RS.

Isto tako značajan broj postupaka je bio vođen protiv lidera HDZ BiH Dragana Čovića, koji

je čak u jednom od slučajeva bio osuđen prvostepenom presudom, da bi drugostepenom presudom bio oslobođen.

<https://www.telegram.hr/price/plenkovic-se-ozbiljno-investirao-u-izbore-u-bih-i-preko-covica-dozivio-prvi-veliki-izborni-poraz-sto-sada/>

Veliki je broj primjera istraga kao što su u slučajevima pomenute dvojice političkih lidera koje su okončavane na volšebne načine koji su ukazivali na postojanje uticaja. Takođe treba imati u vidu i veliki broj afera o kojima su mediji izvještavali, a u kojima istraga nikada nije ni pokretana.

**24** Pismo namjere BiH Međunarodnom monetarnom fondu iz 2016. sadrži obavezu enitetskih vlada da će smanjiti broj zaposelnih u javnoj upravi.

**25** Neotvaranje odnosno odlaganje pregovora od strane EU sa Sjevernom Makedonijom i nakon svih ispunjenih uslova eklatantan je primjer takve prakse.

**26** Protesti koji su se javljali kao rezultat brutalnih ubistava dvojice mladića, Davida Dragičevića i Dženana Memića, u Banjaluci i Sarajevu, te tzv. JMBG protesti izazvani neusvajanjem zakona o jedinstvenom matičnom broju, zbog čega novorođena djeca nisu mogla dobiti dokumente i u jednom broju slučajeva biti podvrgnuta liječenju, odnosno putovati u druge zemlje radi liječenja.



**BANJA LUKA**  
Gajeva 2  
78000 Banja Luka

**SARAJEVO**  
Mula Mustafe Bašeskije 9/1  
71000 Sarajevo

© Transparency International Bosna i Hercegovina

[www.ti-bih.org](http://www.ti-bih.org)



[www.ti-bih.org](http://www.ti-bih.org)