



Bosna i Hercegovina kao zarobljenik političke ekonomije i šta učiniti?

Srdan Blagovčanin i Boris Divjak¹

Sažetak

Dvadeset godina nakon razornog rata koji je okončan Dejtonskim sporazumom, Bosna i Hercegovina (BiH) je zaglubljena u korumpiranoj političkoj ekonomiji koja omogućava bogaćenje šefova političkih stranaka i njihovih vjernih privrženika, pri tom urušavajući ekonomiju zemlje, te odvođeci institucije vlasti u bankrot, a građane u stanje posvemašnje oskudice. Tokom prve decenije poslijeratnog perioda (1996-2006), došlo je do naglog ekonomskog rasta potpomognutog vanjskom pomoći i do međunarodnog posredovanja u cilju kreiranja institucija vlasti, ali reformski rezultati koji su uslijedili nakon toga bili su veoma ograničeni. Izgubivši brzinu na putu ka članstvu u Evropskoj uniji (EU), Bosna i Hercegovina treba da pronađe načine da ograniči gramzivost političara, rastereti preduzetnike i omogući prosperitet stanovništva.

Neophodni podsticaj više ne može doći od međunarodne intervencije kakvu je tokom prve poslijeratne decenije praktikovao Visoki predstavnik. EU od Bosne i Hercegovine očekuje da ispuni uslove za članstvo kroz primjenu vlastitog suvereniteta i volje umjesto očekivanja nametnutih rješenja. Volja danas ne postoji jer mnogi od onih koji se nalaze na vlasti očekuju da će izgubiti beneficije ili čak strahuju da će završiti u zatvoru ako nezavisno sudstvo, slobodni mediji, energično civilno društvo i istinski demokratski procesi prozovu korumpirane političke stranke odgovornima za zloupotrebu povjerenja javnosti, a radi sticanja lične koristi.

U takvom sklopu okolnosti, politička ekonomija u zemlji je nepovoljna za reforme. U Bosni i Hercegovini:

- politička rukovodstva i partije služe uskim interesima,
- ekonomski rast je u zastoju, a privreda preopterećena javnim dugom,

¹ **Srdan Blagovčanin** je izvršni direktor TI Bosne i Hercegovine, a radio je i sa Svjetskom bankom, USAID-om, Global Integrity itd. Stipendista je Američkog univerziteta u Vašingtonu u okviru Fullbright Hubert Humphrey programa. **Boris Divjak** je direktor Resursnog centra za borbu protiv korupcije „U4“ sa sjedištem u Bergenu (Norveška) koji pruža savjete u vezi s politikama za devet bilateralnih donatora (www.u4.no). Pored toga, pojedinačni je član organizacije Transparency International (TI) i bivši član Upravnog odbora TI na globalnom nivou. Osnivač je i prvi predsjedavajući TI Bosne i Hercegovine.

- komplikovano poslovno okruženje otežava oporavak i rast,
- neformalne mreže podstiču kulturu političke podobnosti, privilegija i zapošljavanja po prijateljskoj liniji,
- državna preduzeća uglavnom ostvaruju ekonomske gubitke i kreiraju prihode političkim strankama,
- pravosuđe postepeno potpada pod kontrolu političkih stranaka,
- mediji i civilno društvo su neslobodni i žive u strahu,
- nezaposlenost i siromaštvo su u porastu, i
- zarobljena država nije u stanju da sprovede čak ni one reforme koje su odobrene zakonodavnim okvirom.

Da bi prokrčila put ka napretku, BiH mora da promijeni postojeću političku ekonomiju. To će iziskivati višestruke napore, koje treba da preduzmu uglavnom građani, ali uz podršku EU. Privatizacija, reforma privrednog prava, unutrašnja demokratizacija političkih stranaka, nezavisnije sudstvo, snažno civilno društvo, okončanje prakse subvencionisanja medija od strane vlasti – sve su to neophodni napori, ali nijedan od njih neće biti dovoljan sam za sebe.

Preporučujemo da:

1. se nastavi sa postepenim slabljenjem uloge Visokog predstavnika, osim ako ne dođe do ugrožavanja mira i bezbjednosti, i da put ka članstvu u Evropskoj uniji bude uslovljen reformskim naporima.
2. vlasti BiH kroz usklađeno djelovanje pojednostave svoje vladajuće strukture u skladu s principom supsidijarnosti.
3. parlament insistira na unutrašnjoj demokratizaciji svih političkih stranaka i okonča praksu političkih imenovanja rukovodećih kadrova u državnim preduzećima, i da državna preduzeća sprovedu nabavke i privatizaciju te dobijaju kredite i subvencije samo u skladu s pravilima EU.
4. parlament smanji birokratske procedure i administrativne troškove, stavi moratorijum na zapošljavanje u vladi i obaveže izabrane zvaničnike na prijavljivanje imovine te državna preduzeća na objavljivanje budžeta i finansijskih izvještaja.
5. Evropska unija oživi umrtvljeni strukturalni dijalog o pravosuđu, insistira na sprovođenju svojih preporuka kao uslovu za pomoć, i provjerava da li se imenovanje sudija vrši isključivo na osnovu stručnih kvalifikacija.
6. sudstvo dovrši proces rješavanja zaostalih predmeta i usredsredi napore na rješavanje slučajeva korupcije velikih razmjera, uz pomoć EU. EU i druge zemlje treba da razmotre mogućnost primjene instrumenata kao što su zabrana putovanja i zamrzavanje imovine u inostranstvu kako bi potpomogle ovaj proces.
7. entitetski i državni parlamenti okončaju praksu subvencionisanja medija, zahtijevaju sprovođenje javnih konkursa u vladinim institucijama i konkursa za finansiranje civilnog društva, i jačaju ulogu ombudsmena, revizora i regulatornih agencija.

Nijedna od navedenih reformi neće teći neometano, prvenstveno zato što se njihovim sprovođenjem zadire u obezbjeđena prava uticajnih krugova i duboko ukorijenjene prakse. Ali parcijalne reforme neće biti uspješne bez širih napora da se promijeni politička ekonomija.

Sadržaj

Sažetak.....	1
Uvod – BiH loš učenik tranzicije i razočarenje postfkonfliktne obnove.....	4
Izvršna vlast u zemlji služi sopstvenim uskim interesima.....	6
Političke stranke – generator korupcije.....	9
Nakon kratkotrajnog rasta u postkonfliktnom periodu, privreda ubrzo doživljava pad.....	10
Komplikovano poslovno okruženje otežava oporavak i rast.....	12
Neformalne mreže: priča o političkoj podobnosti, privilegijama i zapošljavanju po prijateljskoj liniji.....	14
Državna preduzeća kao ključni generator ekonomskih gubitaka i prihoda političkih stranaka.....	15
Pravosuđe polako potpada pod kontrolu političkih stranaka.....	19
Mediji i civilno društvo nisu slobodni i rade u atmosferi straha.....	20
Nezaposlenost i siromaštvo su u porastu.....	23
Efekat zarobljene države guši budućnost.....	24
Preporuke – put naprijed.....	25
Spisak skraćenica.....	27
Reference.....	28

Uvod – BiH loš učenik tranzicije i razočarenje postfkonfliktne obnove

Nakon dvodecenijskog intenzivnog i snažnog procesa izgradnje države, Bosna i Hercegovina (BiH) još uvijek ispoljava karakteristike propale države. Proces evropskih integracija je potpuno blokiran. Zemlja još uvijek nije podnijela kandidaturu za članstvo i posljednja je u nizu zemalja Zapadnog Balkana za ulazak u EU, izuzimajući Kosovo.

Polazna situacija u procesu izgradnje države bila je složena. Dejtonskim mirovnim sporazumom (DMS), kojim je 1995. godine okončan sukob u BiH, kreirana je visoko decentralizovana struktura bez nekih osnovnih državnih funkcija na nivou centralne vlasti. Zemlja je stavljena pod međunarodni civilni i vojni nadzor. S obzirom na institucionalni diskontinuitet u odnosu na predratno stanje, odsustvo vladavine prava i masovno kršenje ljudskih prava tokom rata, proces uspostavljanja i izgradnje institucija bio je praćen velikim izazovima. Proces izgradnje države bio je od suštinskog značaja za BiH u poslijeratnom periodu.

Počev od 1997. godine, međunarodna zajednica, oličena u Kancelariji visokog predstavnika (OHR), direktno se umiješala u vođenje zemlje uz pomoć drugih međunarodnih ili *ad hoc* institucija. Tokom ove faze izgradnje sistema kojom je rukovala međunarodna zajednica po principu od vrha prema dolje, OHR se uglavnom usmjeravao na stabilizaciju zemlje kroz uklanjanje prepreka za sprovođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma i uspostavljanje osnovnih funkcija vlasti. Tokom tog perioda često su korištena „bonska ovlaštenja“² radi smjenjivanja izabranih i imenovanih zvaničnika koji su prema mišljenju OHR-a ometali sprovođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma. Nametanje zakona u tom periodu doprinijelo je uspostavljanju osnovnih prerogativa države, kao što su državni simboli i jedinstvena valuta, i osiguralo je slobodu kretanja širom zemlje kroz uklanjanje internih kontrolnih punktova i uvođenje zajedničkih registarskih tablica.

Do 2000. godine, kako je EU sticao sve veći uticaj na reforme u BiH, zemlja je ušla u mješovitu fazu izgradnje države koja je počivala kako na intervencijama međunarodne zajednice tako i na putu ka evropskim integracijama. Upravo je u tom periodu EU uvela prvi set uslova, a mandat OHR-a je izmijenjen i dopunjen funkcijama Specijalnog predstavnika EU (EUSR)³. Od 2002. do 2011.g. funkciju Visokog predstavnika i Specijalnog predstavnika EU obavljala je ista osoba. U ovoj fazi formirane su ključne institucije na državnom nivou (pravosuđe i agencije za sprovođenje zakona na državnom nivou), a proširene su i nadležnosti i sastav Savjeta ministara te su uspostavljene nezavisne agencije nadležne za sprovođenje izbora, nadzor i regulisanje elektroničkih medija itd. Sve ove reforme realizovane su prvenstveno kao rezultat nametanja od strane OHR-a.

² Format međunarodnog prisustva u BiH nakon rata određen je DMS-om, uspostavljanjem Kancelarije Visokog predstavnika kao „vrhovnog tumača DMS-a“. Rezolucijom Savjeta bezbjednosti broj 1031, od 15. decembra 1995. godine, potvrđuju se pozicija i ovlaštenja Visokog predstavnika, predviđenog DMS-om. Savjet za sprovođenje mira (SSM), koji čini grupa od 55 zemalja i međunarodnih organizacija koje podržavaju i vode proces implementacije mira, kasnije je dodatno razradio mandat Visokog predstavnika proširivši ga novim ovlaštenjima. U Londonu je 8. i 9. decembra 1995. održana Konferencija o sprovođenju mira čiji je cilj bio mobilizirati međunarodnu pomoć za implementaciju Sporazuma. Konferencija je rezultirala uspostavljanjem Upravnog odbora SSM-a kao izvršnog tijela SSM-a. Kako je prvobitno zamišljeno, glavna funkcija OHR-a bila je da nadgleda i koordinira sprovođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma. Uloga OHR-a je znatno proširena na sastanku Savjeta za sprovođenje mira koji je održan u decembru 1997. godine u Bonu. „Bonskim ovlaštenjima“, koja su dogovorena od strane vlada – članica SSM-a kao odgovor na opstrukcije bosanskohercegovačkih političkih stranaka koje su još uvijek na vlasti, OHR-u je dozvoljeno da dekretom donosi zakone i da smjenjuje zvaničnike i izabrane političare. Nijedna pravosudna institucija u BiH, čak ni Ustavni sud, nema nadležnost čak ni da razmatra djelovanje OHR-a.

³ Specijalni predstavnik Evropske unije (EUSR) uspostavljen je 2002. godine kako bi „dopunio ulogu Visokog predstavnika zadacima Specijalnog predstavnika EU, s ciljem ostvarivanja maksimalnog sinergetskog učinka. Drugim riječima, „čvrsta“ bonska ovlaštenja dopunjena su „mekšim“ ovlaštenjima EUSR-a, koji je zadužen za sprovođenje zemlje ka pregovorima o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) s Evropskom unijom i za održavanje evropskog puta BiH [...], kao što je proglasio Evropski savjet u Solunu u junu 2003. godine“. Specijalni predstavnik EU je u personalnoj uniji s Visokim predstavnikom više od 9 godina.

Posljedica ovakvog načina međunarodnog upravljanja procesom izgradnje države bila je stvaranje ovisnosti domaćih aktera prema međunarodnoj zajednici i izbjegavanje bolnih reformskih poteza koji bi ih mogli koštati podrške na izborima. Pragmatičan odgovor neodgovornih domaćih političkih elita sveo se na čekanje da međunarodna zajednica preduzme neophodne reformske poteze, a u zavisnosti od njihovog uspjeha, krivicu bi fakturisali na račun međunarodne zajednice, a zasluge za eventualne rijetke uspješno sprovedene reforme bi pripisivali sebi.

Uloga Visokog predstavnika je postepeno slabjela, paralelno s jačanjem protivljenja intervenciji među ključnim zemljama članicama Savjeta za sprovođenje mira (SSM) u pogledu njegove svrhe, uprkos činjenici da su formalna ovlaštenja ostala nepromijenjena. Sve veće kritike OHR-a počele su da dolaze i od međunarodnih organizacija. Tako je Parlamentarna skupština Savjeta Evrope izrazila sljedeće mišljenje: „...Skupština smatra da je nepomirljivo s demokratskim principima da OHR bude u stanju da donosi izvršive odluke, a da za njih ne snosi odgovornost, niti da ima obavezu da opravda njihovu valjanost, a da pri tome ne postoji mogućnost izjavljivanja pravnog lijeka“.⁴ U svom mišljenju iz 2005. godine Venecijanska komisija je zaključila da „svakako nije uobičajena situacija da neizabrani stranac vrši takva ovlaštenja u državi članici Savjeta Evrope, a opravdanje za takva ovlaštenja u budućnosti iziskuje ne samo politička, već i pravna razmatranja [...] takav aranžman je fundamentalno nespojiv s demokratskim karakterom države i suverenitetom BiH“⁵. Upravo je 2005.g. SSM prvi put izrazio spremnost da OHR, s njegovim širokim bonskim ovlaštenjima, u potpunosti zamijeni Specijalnim predstavnikom EU, koji bi imao isključivo evropsku agendu zasnovanu na dobrovoljnom prihvatanju uslova.

Oštre kritike rada OHR-a, nemogućnost postizanja dogovora između ključnih zemalja članica SSM-a o njegovom djelovanju, te neophodnost zatvaranja OHR-a na kraju su rezultirale donošenjem odluke u kojoj se utvrđuju ciljevi i uslovi koje vlasti u BiH treba da ispune prije zvaničnog ukidanja mandata Visokog predstavnika (tzv. „Program 5+2“).⁶

Iako je primjena intervencionističkih instrumenata za izgradnju države pomogla u osnivanju ključnih institucija neophodnih za osnovno funkcionisanje države, nakon napuštanja tog modela u praksi došlo je do zastoja reformi, čime je u opasnost dovedeno sve što je do tada postignuto u procesu izgradnje države. Od napuštanja primjene tzv. bonskih ovlaštenja, napredak u ispunjavanju uslova EU gotovo da i ne postoji.

⁴ Parlamentarna skupština Savjeta Evrope (2004).

⁵ Evropska komisija za demokratiju putem prava (2005).

⁶ Politički direktori Upravnog odbora Savjeta za sprovođenje mira su na sastanku u Briselu 26. i 27. februara 2008. godine utvrdili zahtjeve koje organi BiH treba da ispune prije zatvaranja OHR-a. Ovi zahtjevi su jasno postavljeni i odobreni od strane Upravnog odbora Savjeta za sprovođenje mira, a organi BiH već su ih prethodno prihvatili. Ciljevi koje organi BiH treba da ispune prije zatvaranja OHR-a su:

- Prihvatljivo i održivo rješenje pitanja raspodjele imovine između države i drugih nivoa vlasti;
- Prihvatljivo i održivo rješenje za vojnu imovinu;
- Potpuna implementacija Konačne odluke za Brčko;
- Fiskalna održivost (promovisana putem Sporazuma o utvrđivanju stalne metodologije za utvrđivanje koeficijenata za raspodjelu sredstava UIO-a i osnivanje Nacionalnog fiskalnog vijeća); i
- Zaživljavanje vladavine prava (demonstrirano putem usvajanja Državne strategije za ratne zločine, donošenja Zakona o strancima i azilu i usvajanja Državne strategije za reformu sektora pravosuđa).

Pored ovih ciljeva, Upravni odbor Savjeta za sprovođenje mira je utvrdio i dva uslova koje treba ispuniti prije zatvaranja OHR-a:

- Potpisivanje SSP-a; i
- Pozitivna procjena situacije u BiH od strane Upravnog odbora Savjeta za sprovođenje mira zasnovana na punom poštivanju Dejtonskog mirovnog sporazuma.

Izvršna vlast u zemlji služi sopstvenim uskim interesima

Postojeći institucionalni okvir u BiH nije održiv. Smanjenjem operativnog uticaja Visokog predstavnika institucije su postale lak plijen političkim strankama, koje su političkim imenovanjima i fiskalnim ucjenama kreirale partitokratiju. Institucije podređene političkim partijama nisu bile u stanju da značajnije poboljšaju kvalitet vlasti, vladavine prava, i zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda. Efikasno upravljanje onemogućeno je mehanizmima veta koji su ugrađeni u zakonodavni sistem, dok je zloupotreba ustavnih mehanizama stvorenih za obezbjeđivanje pravične etničke zastupljenosti u državnim institucijama dovela do etnički motivisanog ponašanja izabranih nosilaca vlasti. Osim toga, slabi institucionalni kapaciteti i nedovoljna koordinacija među različitim nivoima vlasti, kao i između institucija unutar pojedinačnih vlada u BiH, dovode do neusklađenosti politika. Jako dobar pokazatelj funkcionalnosti izvršne vlasti predstavlja podatak da u proteklih sedam godina Savjet ministara nikada nije pripremio budžet u skladu sa zakonskim rokom do 15. oktobra.⁷

Zbog svega navedenog, BiH ima glomazan, etnički podijeljen i nesposoban državni aparat koji troši oko 50% BDP-a⁸ i koji je opterećen administrativnim nedostacima i složenim procesima odlučivanja, što sve zajedno komplikuje kreiranje politika, te upravljanje javnim finansijama i ljudskim resursima od strane vlasti u zemlji.

Propast tzv. aprilskog paketa ustavnih reformi iz 2006.g.⁹, po ocjeni brojnih analitičara i komentatora, predstavljao je prekretnicu koja je označila početak permanentne političke krize i ugrožavanja do tada postignutih rezultata u procesu izgradnje države i institucija. Istraživanje „Nacije u tranziciji“ pokazuje da zemlja od tada do danas praktično nije ostvarila značajnije pomake u temeljnim oblastima za funkcionisanje demokratije, vladavine prava i zaštite ljudskih prava. U oblasti demokratskog upravljanja na nacionalnom nivou je čak došlo i do pogoršanja stanja. Ukupna ocjena demokratskog napretka neznatno je smanjena u odnosu na 2005.g.

⁷ Centri civilnih inicijativa (2015).

⁸ Svjetska banka (2014).

⁹ Prva sveobuhvatna inicijativa za promjenu Ustava BiH pokrenuta je 2005.g. od strane bivšeg Zamjenika visokog predstavnika Donalda Haysa (SAD). Inicijativu je podržao State Department, a Ambasada SAD je organizovala direktne pregovore između političkih lidera. Nakon pregovora iza zatvorenih vrata, politički lideri su iznijeli usaglašeni prijedlog ustavnih promjena u martu 2006.g. Prijedlozi su predviđali jačanje državnog nivoa vlasti, uz formiranje dva nova ministarstva (poljoprivreda i tehnologija), te jačanje parlamenta na državnom nivou, uz povećanje broja poslanika. Nakon doradivanja i odobrenja od strane političkih lidera, inicijativa je proslijeđena parlamentu u aprilu 2006.g, nakon čega je nazvana Aprilskim paketom ustavnih reformi. Glavni protivnik inicijative bio je Haris Silajdžić iz Stranke za BiH (SBiH), koji je smatrao da je predviđena reforma nedovoljna i samo kozmetičkog karaktera, te da će voditi do konačne podjele zemlje. Ustavni amandmani nisu dobili potrebnu skupštinsku većinu zbog protivljenja SBiH. Diplomatske depeše koje je naknadno objavio WikiLeaks pokazale su da je SBiH, navodno, pribjegla podmićivanju i prevarama kako bi ubijedila poslanike da glasaju protiv amandmana.

Nacije u tranziciji - pojedinačne ocjene i ukupna ocjena demokratskog napretka

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Izborni proces	3.25	3.00	3.00	3.00	3.00	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25
Civilno društvo	3.75	3.75	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50
Nezavisnost medija	4.00	4.00	4.00	4.25	4.50	4.50	4.75	4.75	4.75	4.75
Demokratsko upravljanje na nacionalnom nivou	4.75	4.75	4.75	5.00	5.00	5.25	5.25	5.50	5.50	5.75
Upravljanje na lokalnom nivou	4.75	4.75	4.75	4.75	4.75	4.75	4.75	4.75	4.75	4.75
Nezavisnost pravosuđa	4.25	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.25	4.25	4.25	4.25
Stanje korupcije	4.50	4.25	4.25	4.25	4.50	4.50	4.50	4.50	4.75	4.75
Demokratski napredak	4.18	4.07	4.04	4.11	4.18	4.25	4.32	4.36	4.39	4.43

Tabela 1: Nacije u tranziciji 2014, Freedom House (2014)¹⁰

Jedna od ključnih karakteristika stanja u BiH jeste ogromna razlika između normativnog i stvarnog, odnosno odsustvo dosljednog sprovođenja zakona.¹¹ Tako, prema Izvještaju organizacije Global Integrity za 2011.g, BiH spada u red zemalja s najmanjim stepenom primjene zakonskog okvira.¹²

Samovoljna i nedosljedna primjena zakona od strane državne administracije uslovljena je nedovoljnim institucionalnim kapacitetima i potpunom podređenošću političkim strankama. Pravosudne institucije, s nedovoljno jasnom podjelom nadležnosti, ogromnim brojem neriješenih predmeta i podređenošću političkim centrima moći, ne uspijevaju građanima osigurati pristup pravdi u razumnom periodu, dok se prema nosiocima javnih funkcija odnose zaštitnički, ignorišući slučajeve visoke, odnosno političke korupcije, kao što je detaljnije opisano u nastavku teksta.

Nezavisnost izvršne vlasti oslabljena je autokratskim načinom funkcionisanja političkih stranaka, u kojima ne postoji unutarstranačka demokratija i gdje je stvarna moć koncentrisana u rukama stranačkih lidera. Tako se sve važne izvršne i zakonodavne odluke (kao što su reforma ustavnog sistema i usklađivanje s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, pitanja u vezi s državnim imovinom, popis stanovništva i raspodjela rukovodećih pozicija u državnim institucijama) donose na neformalnim

¹⁰ Ocjene odražavaju konsenzus Freedom House-a, njegovih akademskih savjetnika i autora ovog izvještaja. Mišljenja iznesena u ovom izvještaju predstavljaju stavove autora. Ocjene se daju na ljestvici od 1 do 7, pri čemu 1 predstavlja najviši, a 7 najniži nivo demokratskog napretka. Ukupna ocjena demokratskog napretka (engl. *Democracy Score*) predstavlja prosječnu ocjenu za kategorije koje su praćene u datoj godini.

¹¹ Transparency International BiH (2014b).

¹² Global Integrity (2012). Istraživanje rangira zemlje na ljestvici od 0 do 100, gdje je 100 maksimalan rezultat. Pomoću ove ljestvice mjeri se kvalitet zakonskog okvira i stepen njegove praktične primjene. Zakonodavni okvir BiH je dobio ocjenu 92, a stepen njegove praktične primjene 35.

sastancima lidera političkih stranaka. Ove odluke se kasnije upućuju parlamentima na usvajanje samo kako bi se zadovoljila forma¹³. Jedan od primjera navedene prakse jeste i proces pregovora o ustavnim reformama nakon presude Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Sejdić-Finci¹⁴. Nakon skoro pet godina neformalnih pregovora lideri nisu uspjeli postići sporazum o reformi Ustava i Izbornog zakona u skladu s odlukom Evropskog suda.

Proces pregovaranja koji se odvija u pozadini formiranja izvršne vlasti najbolje ilustruju slučajevi formiranja Savjeta ministara BiH i Vlade Federacije BiH nakon opštih izbora 2010.g. Vlada FBiH je izabrana 2010. suprotno odredbama Ustava FBiH i bez većine u Domu naroda, da bi nakon samo dvije godine bila smijenjena nakon što joj je izglasano nepovjerenje. Međutim, Vlada je nastavila da radi u tehničkom mandatu, jer politički lideri nisu uspjeli da se dogovore o formiranju nove vlade. Savjet ministara je formiran nepune dvije godine nakon izbora 2010.g. Čak i tada, njegov sastav (tj. članice koalicije) se mijenjao dva puta u vrlo kratkom vremenskom periodu, a rad Savjeta je bio praktično blokiran tokom najvećeg dijela njegovog mandata.

Izvršne vlasti često zloupotrebljavaju ovlaštenja zakonodavne vlasti. Primjer iz 2014.g. odnosi se na odluku Vlade FBiH da sredstva sa računa posebnih namjena za vanredne situacije prenese u tekuću budžetsku potrošnju samo nekoliko dana prije razornih poplava koje su pogodile zemlju. Do danas niko nije odgovarao za neovlašteno trošenje sredstava namijenjenih za zaštitu i odbranu od poplava.

Kada je riječ o borbi protiv korupcije, opšti zaključak koji proizlazi iz izvještajā EU o napretku kao i izvještaja nevladinih organizacija jeste taj da se vlasti u BiH do sada nisu adekvatno uhvatile u koštac sa korupcijom. To potvrđuje i činjenica da je u potpunosti sprovedeno tek 10% zakonskih i institucionalnih mjera predviđenih Strategijom i Akcionim planom za borbu protiv korupcije (2009-2014)¹⁵. U posljednjih nekoliko godina izvršna vlast je inicirala zakonske izmjene, čiji je cilj razvodnjavanje važnih antikorupcijskih zakona, prije svega Zakona o sprečavanju sukoba interesa. Iako je Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije usvojen u decembru 2009.g, Savjetu ministara BiH bilo je potrebno skoro tri godine da donese Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Agencije, čime je odložen početak rada Agencije.

Čini se stoga da se političari u BiH samo deklarativno zalažu za evropske integracije, dok su s druge strane nespremni da se podvrgnu briselskom sistemu kontrola i provjera, i različitim institucionalnim i drugim procjenama. Evidentan je nesklad između mišljenja građana (većina istraživanja pokazuje da 4/5 do 3/4 ispitanika podržava evropske integracije; izvor Nezavisne novine (2015)) i ponašanja političara. Nominalno, evropske integracije predstavljaju javno izraženu političku viziju, a *acquis* i uslovljavanja sadržana u mapi puta predstavljaju instrumente koji mogu ojačati demokratiju i učešće građana. Kratkoročno gledano, malo je vjerovatno da će doći do direktnih promjena u vođenju izvršne ili zakonodavne vlasti, pa se preporuke iznesene u ovom radu prvenstveno odnose na aktere koji se nalaze u „međuprostoru“ kao što su javne institucije, političke stranke, nevladin sektor, mediji itd, koji svi mogu imati koristi od procesa pridruživanja. Naposljetku, kada sudstvo počne ispoljavati veći stepen nezavisnosti, politički pejzaž će početi da se mijenja mnogo brže.

¹³ Al Jazeera Balkans (2012).

¹⁴ U decembru 2009. godine Evropski sud za ljudska prava donio je odluku po predstavkama koje su podnijela dva ugledna građanina Bosne i Hercegovine (Sejdić–Finci), koji su se žalili da Ustav BiH i Izborni zakon uskraćuju pasivno pravo glasa grupi tzv. „ostalih“, odnosno onih koji ne pripadaju trima konstitutivnim narodima koji imaju pravo da se kandiduju na izborima za Predsjedništvo BiH i Dom naroda BiH. Odlukom suda naređena je izmjena relevantnih odredbi Ustava i zakona koji diskriminišu „ostale“ kako bi im se omogućilo pravo kandidovanja na izborima.

¹⁵ Transparency International BiH (2013).

Antrfile 1: Zloupotreba službenog položaja: Ili s nama ili nikako

Mnogobrojni su primjeri imenovanja lica koja su osuđena ili su pod istragom za korupciju na najviše izvršne funkcije. Pored toga, nekoliko ministara i drugih nosilaca izvršnih funkcija bilo je umiješano u narušavanje javnog reda i mira, fizičke sukobe na javnim mjestima ili vožnju pijanom stanju. Nepotizam i klijentelizam su široko rasprostranjeni, što dokazuju i dva entitetska premijera, koji su zaposlili svoje najbliže rođake u javnim preduzećima. Uprkos činjenici da se o svim gore navedenim slučajevima naširoko izvještavalo u medijima u proteklih nekoliko godina, niko do danas nije pozvan na odgovornost.

Nakon izbora 2010.g. i formiranja Vlade FBiH, zabilježeno je ukupno 939 odluka kojima se regulišu različite pozicije osoblja, smjene rukovodećih struktura u javnim preduzećima i ustanovama i naknadna nova imenovanja. Predsjednik Vlade FBiH Nermin Nikšić imenovao je svog brata Mirsada Nikšića za izvršnog direktora za upravljanje i održavanje u Javnom preduzeću Autoceste FBiH. Isto tako, za izvršnog direktora za ekonomsko-finansijske poslove u istom preduzeću imenovan je Ivan Šakota, zet Jerka Lijanovića, potpredsjednika Vlade i ministra poljoprivrede FBiH.

Političke stranke – generator korupcije

Nakon rata, tokom intervencionističkog perioda izgradnje države, gotovo sve društvene i državne institucije u zemlji prošle su kroz naizgled ambiciozne reformske procese, uz izuzetak političkih stranaka. Na državnom nivou još uvijek ne postoji sveobuhvatni zakon o organizovanju i finansiranju političkih stranaka, tako da se sve stranke osnivaju i registruju odvojeno u oba entiteta, u skladu s relevantnim entitetskim zakonom, što njihove aktivnosti ograničava na taj entitet.¹⁶

U međuvremenu, političke stranke ustrojene po sistemu sličnom mafiji, preuzele su značajnu kontrolu nad društvenim, javnim i ekonomskim resursima u zemlji. Većina stranačkih lidera održala se na čelu stranke duže od 15 godina. Za to vrijeme njihovo bogatstvo se umnogostručilo. Prema procjenama nekih medija,¹⁷ najmoćniji politički lideri su na tajne načine zgrnuli bogatstvo u vrijednosti od nekoliko stotina miliona.

Aktuelne političke elite u zemlji nastale su ranih 1990-ih s uvođenjem višepartijskog sistema u BiH, a svoju moć učvrstile su za vrijeme rata i poslijeratnih etničkih trzavica. Proces unutarstranačkih izbora svodi se na fingiranje demokratije. Uska rukovodstva političkih stranaka biraju svoje pristalice u izborne kongrese ili skupštine kao delegate, koji onda glasaju za njih i pomažu im da ponovo osvoje mandat. Na sličan način se sastavljaju i liste za izbore. Zauzvrat, lojalne pristalice rukovodstava političkih stranaka postavljaju se na funkcije u javnim preduzećima ili na pozicije nižih nivoa vlasti. Sa tih pozicija od njih se očekuje da obezbijede finansijska sredstva za stranku. Unutarstranačka imenovanja se nikad ne vrše prema zaslugama ili sposobnostima, već na prvom mjestu zavise od lojalnosti partijskom rukovodstvu.¹⁸

¹⁶ Entitetski Zakoni o političkim organizacijama predviđaju različite osnivačke pragove: u FBiH, Zakon o političkim organizacijama iz 1991. godine. (Službeni glasnik Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, br. 27/91) predviđa da političku stranku može osnovati najmanje 50 građana (član 11, ZPO FBiH); u RS, član 11. ZPO RS (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 15/96 i 17/02) propisuje najmanje 500 građana za osnivanje stranke, dok je u Brčkom potrebno 300 građana (ZPO BD, Službeni glasnik Distrikta Brčko, br. 12/02 i 19/07).

¹⁷ Glavni izvor je imovinapoliticara.cin.ba – novinarski portal koji je bavi istraživanjem bogatstva političara, Centar za istraživačko novinarstvo.

¹⁸ Bertelsmann Stiftung (2014).

Antrfile 2: *Modus operandi* političkih stranaka

Uobičajena je praksa da političke stranke primaju donacije od firmi koje posluju s institucijama izvršne vlasti. To predstavlja jasno kršenje Zakona o finansiranju političkih stranaka. Centar za istraživačko novinarstvo iz Sarajeva (CIN) je utvrdio da je šest vodećih političkih stranaka na taj način u periodu od 2006. do kraja 2010.g. od 70 privatnih firmi koje su imale ugovore sa vladom, primilo donacije u ukupnom iznosu od blizu 210.000 KM. Vladajuće stranke su takođe primile donacije od 39 firmi koje su poslovale s javnim preduzećima koja kontrolišu vlade. Iako zakon zabranjuje primanje donacija od firmi koje posluju s vladom, isto se ne odnosi na poslovanje s javnim preduzećima.

Isti izvještaj navodi da je tokom 2012.g. od 21 miliona KM direktnih budžetskih izdvajanja podijeljenih od strane Ministarstva poljoprivrede FBiH za subvencionisanje poljoprivrednih gazdinstava, najmanje 2,7 miliona dodijeljeno fiktivnim firmama ili firmama u vlasništvu stranačkih kolega i rodbine resornog ministra.

CIN takođe navodi da je najmanje 20 firmi u vlasništvu funkcionera ili kandidata na predstojećim izborima u periodu između 2007. i avgusta 2010.g. s institucijama i javnim preduzećima sklopilo bar 166 ugovora vrijednih najmanje 13,7 miliona KM. Vrijednost pojedinih ugovora je nemoguće utvrditi, jer javno dostupni ugovori ne sadrže dovoljno podataka.

Mnoge političke stranke idu u toliku krajnost da u svom zvaničnom nazivu sadrže ime lidera stranke.¹⁹ Istovremeno, 77% stanovništva političke stranke doživljava kao najkorumpiraniju instituciju u zemlji.²⁰

Antrfile 3: Interesne grupe – primjer Milorada Dodika

Kada je Miloradu Dodiku, lideru nezavisnih socijaldemokrata (SNSD), stranke koja u nastavku nosi njegovo ime, suđeno za zloupotrebe javnih sredstava 2005.g, predsjedavajući sudskog vijeća bio je Milorad Novković, a tužioci Milan Tegeltija i Zoran Lipovac. Sud je Dodika oslobodio optužbe, a karijere dvojice tužilaca i glavnog sudije od tada su znatno napredovale. Milorad Novković imenovan je za predsjednika Visokog sudskog i tužilačkog savjeta (VSTS) BiH, a Milan Tegeltija je imenovan za predsjednika suda u Banja Luci. Nakon isteka Novkovićevog mandata, Tegeltija je imenovan za predsjednika VSTS-a, dok je Zoran Lipovac obavljao funkciju ministra, nakon čega je imenovan za sudiju Ustavnog suda.

Sličan slučaj je i s imenovanjem Ombudsmana BiH, koji ima zakonsku obavezu da bude nezavisan i stranački nepristrasan, a na tu poziciju imenovan je Ljubomir Sandić, jedan od lidera SNSD-a. Drugi primjer je Glavna služba za reviziju javnog sektora RS. Za šefa službe imenovan je Duško Šnjegota, prethodno pomoćnik ministra finansija i blizak saradnik SNSD-a. Džerard Selman, koji je bio član Upravnog odbora SNSD-a, imenovan je za predsjednika Ustavnog suda RS, iako je relevantnim zakonom izričito propisano da lice na toj funkciji ne smije imati nikakvu političku pripadnost.

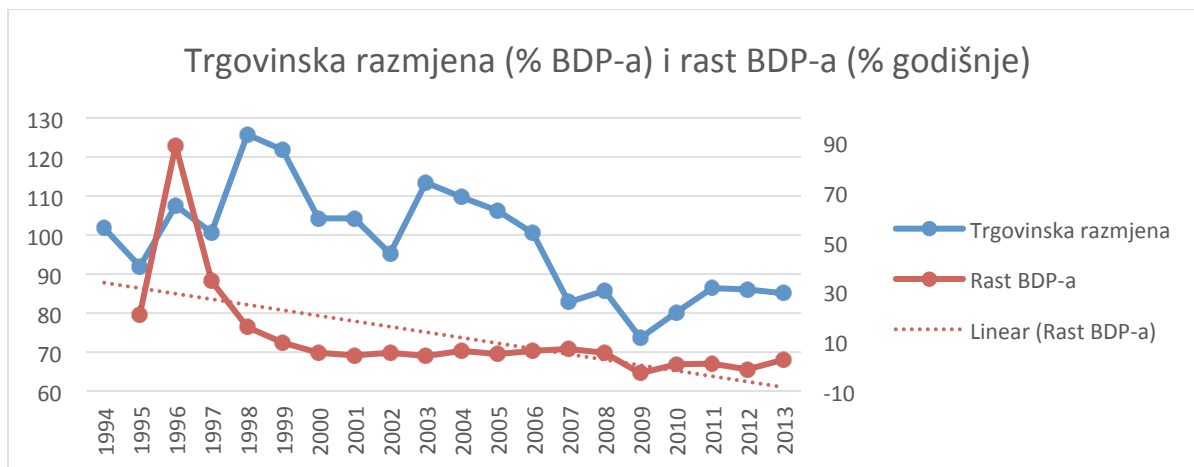
Nakon kratkotrajnog rasta u postkonfliktnom periodu, privreda ubrzo doživljava pad

BiH napreduje veoma sporo na putu ekonomskog oporavka i reformi. Veći dio donatorske pomoći u periodu neposredno poslije rata doprinio je ponovnom pokretanju nekoliko proizvodnih kapaciteta i uslužnih djelatnosti, ali pomoć je ubrzo splasnula, nakon što su reformski program počele preuzimati domaće vlasti. Sve veće povlačenje međunarodne zajednice i jačanje državne vladavine nad privredom dovelo je, u stvari, do poništavanja mnogih reformi i produženja patnje privrede i realnog sektora. To se

¹⁹ Zvanični naziv Saveza nezavisnih socijaldemokrata sadrži ime lidera stranke Milorada Dodika, a naziv Demokratske fronte sadrži ime lidera stranke Željka Komšića.

²⁰ Transparency International (2013).

najbolje vidi iz podataka o rastu BDP-a i trgovinskoj razmjeni.



Stopa rasta BDP-a znatno je opala nakon neposrednog poslijeratnog perioda uz ukupan negativni trend. Do 2000.g. stopa se stabilizovala na nešto manje od 6% što traje sve do 2009.g, od kad BDP bilježi negativan ili jedva pozitivan bilans. To se ogleda i u podacima o trgovinskoj razmjeni sa uglavnom silaznim trendom još od kraja 90-ih godina prošlog vijeka. Kako je privreda prolazila kroz period naglog rasta u kasnim 90-im, obim trgovinske razmjene je pratio taj trend. Tokom relativno stabilnog perioda sredinom 2000-tih zabilježen je i porast trgovinske razmjene, prije svega i stoga što je unutrašnje tržište počelo da napreduje paralelno sa stabilizovanjem rasta BDP-a. Međutim, silazni trend počeo je ponovo prije globalne ekonomske krize, a privreda BiH se od tad nije oporavila.

Umjesto toga, ekonomija je zavisna od spoljnog zaduživanja i doznaka koje šalje sve veća i rastuća emigracija, koja se više ne sastoji od pravih azilanata, već je više ekonomskog karaktera.²¹

Od početka 2000-ih spoljni dug je stalno rastao, a nedavno je premašio 60% BND, postavši tako ključnim izvorom budžetskih prihoda. Ako se posmatra rashodovna strana, jasno je da se najviše investira u neproduktivne stavke. Preko 60% entitetskih budžeta u RS i FBiH odlazi na finansiranje plata u javnom sektoru i socijalne mreže, a povrh toga za potrebe servisiranja spoljnog duga iz svakog entitetskog budžeta u prosjeku odlazi dodatnih 30%.²² Taj procenat u odnosu na ukupni budžet, ali i apsolutni iznos isplata za plate i socijalna davanja je u stalnom porastu iz godine u godinu, što je dovelo do daljnjeg stranog i domaćeg zaduživanja, kao i povećanja poreza (PDV, porez na lični dohodak, porez na prihode preduzeća, itd). Budžetski deficit i dalje iznosi -3,6% BDP-a.²³ Ova neravnoteža je pak za posledicu imala društvenu nestabilnost, nemire i nereda početkom 2014.g.

Kao najveću prepreku za nacionalnu ekonomiju 25,1% firmi u BiH 2009.g. navelo je političku nestabilnost, da bi taj procenat 2013.g. porastao na zapanjujućih 31,4%. Poređenja radi, iste godine političku nestabilnost je kao problem navelo samo 10,8% firmi u svijetu (13,5% u Centralnoj i Istočnoj Evropi, prema podacima iz anketa Svjetske banke na nivou preduzeća).

Zbog velikog odliva stanovništva u inostrane zemlje tokom ratnog perioda 1990-ih, BiH je šesta zemlja u svijetu po obimu primljenih doznaka izraženo kao procenat BDP-a (u rasponu između 13 i 23 odsto u

²¹ Izvor (podaci iz grafikona): Svjetska banka (2015).

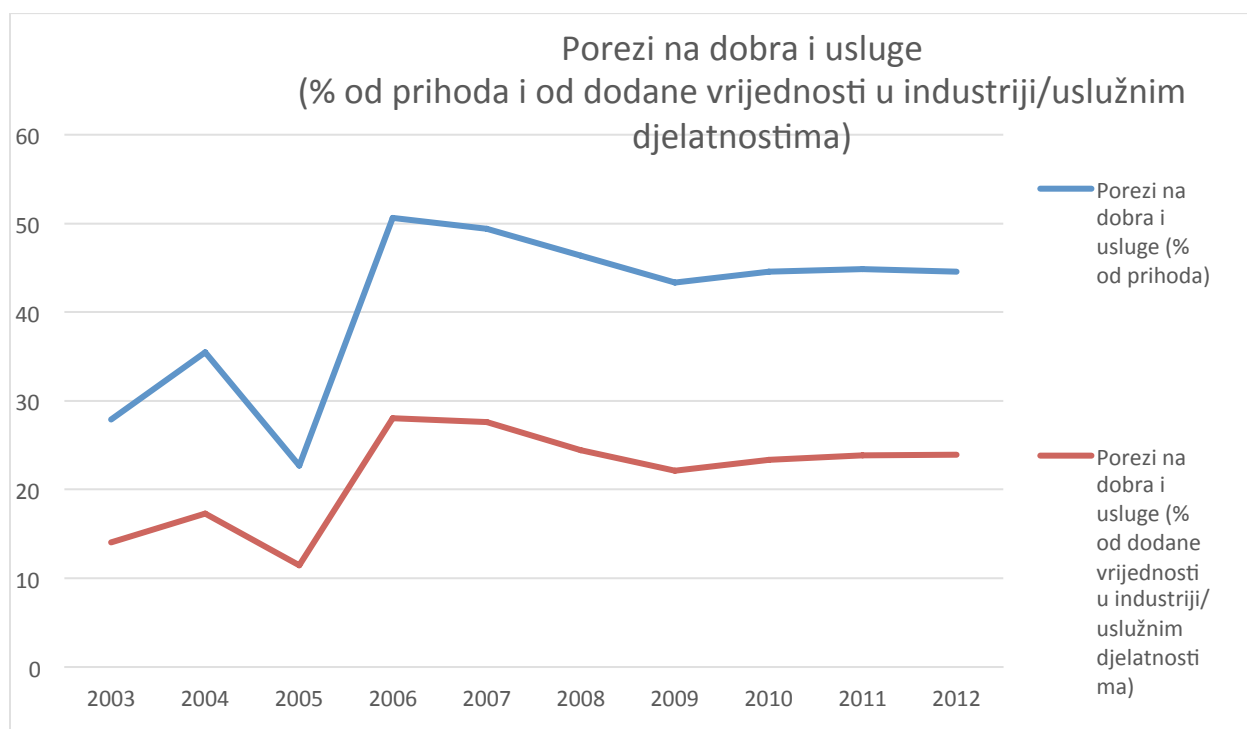
²² Budžeti: Republika Srpska (2015) i Federacija BiH (2015).

²³ 2014 est., CIA (2015).

periodu 2006-2010.g). Godišnji priliv sredstava putem međunarodnih novčanih doznaka, i to samo preko bankarskog sistema, prema procjenama Svjetske banke,²⁴ 2010.g. iznosio je 2,228 milijardi US dolara, što predstavlja zapanjujućih **45,5%** ukupne vrijednosti izvoza roba i usluga BiH, koji je iste godine iznosio 4,9 milijardi dolara (po trenutnim cijenama)²⁵. Međutim, Svjetska mreža bosanske dijaspore procjenjuje da je priliv sredstava putem novčanih doznaka gotovo dvostruko veći budući da se većina doznaka šalje neformalnim kanalima u vidu gotovinskih transfera²⁶ koji potpomažu potrošnju domaćinstava i tako sprečavaju da se sistem potpuno uruši.

Komplikovano poslovno okruženje otežava oporavak i rast

U međuvremenu, nerestrukturirana krhka ekonomija nastavlja da podbacuje: u sastavu BDP-a prema krajnjoj primjeni, udio izvoza roba i usluga iznosi 29%, a izvoza -52,4%.²⁷ Kombinacija razočaravajuće niskog izvoza te i dalje visokog uvoza izaziva dugotrajno negativan neto trgovinski bilans i odliv kapitala. Realni sektor je preopterećen porezima, prihodi od kojih se upumpavaju u neproduktivan javni sektor.



Ovaj ključni izvor prihoda vlada zabilježio je značajan porast sredinom 2000-tih i trenutno je i preko 50% veći nego u poslijeratnim godinama. Anкета Svjetske banke na nivou preduzeća²⁸ takođe odražava ovo kretanje: 2005.g. firme nisu poreze smatrale prevelikim problemom, ali do 2009.g. oni su postali značajan problem. Prema viđenju privatnog sektora, to ostaje jedan od ključnih problema, iako njegov značaj

²⁴ Svjetska banka (2011).

²⁵ Izvor: Svjetska banka (2015).

²⁶ Oruc (2011).

²⁷ CIA (2015).

²⁸ Svjetska banka (2013).

polako pada u drugi plan uslijed rastuće zabrinutosti zbog nestabilnosti.

Procenat firmi koje navode poreske stope kao glavno ograničenje (prema Anketi SB na nivou preduzeća (2013))²⁹:

2005	2009	2013
15.7	37.8	20.3

Struktura vlasništva i pravno-osnivačkog statusa preduzeća u nepoljoprivrednoj, formalnoj privatnoj ekonomiji otkriva još jedan zabrinjavajući trend:

Ekonomija	Godina	Udio privatnog domaćeg vlasništva u firmi (%)	Udio privatnog stranog vlasništva u firmi (%)	Udio firme koji drži najveći vlasnik/vlasnici (%)	Procenat firmi s pravnim statusom javno kotirane kompanije	Procenat firmi s pravnim statusom privatnog društva s ograničenom odgovornošću	Procenat firmi s pravnim statusom preduzeća s jednim vlasnikom
Sve zemlje		87,7	9,2	83,1	3,1	39,1	40,0
Istočna Evropa i centralna Azija		93,7	4,9	85,1	1,7	85,2	9,8
Bosna i Hercegovina	2002.	42,8	10,2	66,2	17,6	16,0	0,0
Bosna i Hercegovina	2005.	79,7	13,0	78,9	7,5	16,4	0,0
Bosna i Hercegovina	2009.	89,4	5,2	92,0	13,8	56,7	26,5
Bosna i Hercegovina	2013.	93,4	5,4	88,1	3,3	96,7	0,0

Primjetna je stalna promjena vlasničke strukture, pri čemu strani kapital bježi iz zemlje. Iako se ranih 2000-ih BiH hvalila većim prisustvom stranog kapitala nego što je to slučaj u prosječnoj zemlji Centralne i Istočne Evrope (CIE), ova cifra se spustila na svega oko 1/3 maksimalnog nivoa stranih investicija. Sa visokih 2,1 milijardi dolara u 2007.g, strane direktne investicije (SDI) spale su na 392 miliona u 2012.g.³⁰ U međuvremenu, kapital je mijenjao vlasnika i koncentrisao se u rukama nekolicine (88-92% kapitala firmi drže najveći vlasnici). Isto važi i za pravno-osnivački status: dok je javno kotiranje bilo popularno 2000-ih, do 2013.g. ono se četverostruko smanjilo, mahom u korist mnogo manje transparentnih i veoma koncentrisanih društava s ograničenom odgovornošću. Istovremeno, preduzeća s jednim vlasnikom i samostalni privrednici masovno propadaju zbog birokratije i posljedičnih troškova upravljanja, tako da je njihov broj opao do tačke nestanka iz ekonomskog pejzaža zemlje. Kapital se koncentriše u rukama nekolicine moćnika, a dobronamjerni poslovno orijentisani ljudi napuštaju privatni sektor.

²⁹ Ovo takođe treba posmatrati u relativnom smislu: kako pomenuti strah od političke nestabilnosti raste, druga pitanja relativno opadaju, s obzirom na kriterijume odgovora u anketi.

³⁰ Američki State Department (2014).

Neformalne mreže: priča o političkoj podobnosti, privilegijama i zapošljavanju po prijateljskoj liniji

Zemlja se suočava sa sveprisutnom i neobuzdanom korupcijom. To je problem koji predstavlja ne samo prepreku za sprovođenje reformi, već i ozbiljnu prijetnju svemu što je do sada postignuto u izgradnji države i institucija. Analize TI BiH-a ukazuju na široko rasprostranjenu političku korupciju u zemlji, kao i na fenomen „zarobljene države“, što je pojam koji označava situaciju u kojoj je regulatorni okvir prilagođen interesima pojedinih ekonomskih agenata.

Nacionalističke elite koje postepeno doprinose sve jačem efektu „zarobljene države“, prioritet daju sopstvenim interesima nauštrb javnih interesa (vidi Antrfile 4). „Dok većina tipova korupcije nastoji promijeniti način na koji se postojeći zakoni, pravila ili odredbe primjenjuju u odnosu na onoga koji plaća mito, fenomen zarobljene države se odnosi na koruptivne napore da se utiče na način na koji se ti zakoni, pravila i propisi kreiraju“.³¹

Drugi aspekt političke podobnosti, privilegija i zapošljavanja po prijateljskoj liniji odnosi se na upravljanje javnim preduzećima koja se otvoreno integrišu u političke stranke kao njihova neformalna pododjeljenja. Njihova primarna odgovornost je prema političkim strankama, čiji istaknuti kadrovi njima i formalno rukovode. Vitalni aspekt korupcije jesu javne nabavke, gdje se tolerišu razni oblici pronevjere – od dodavanja bezbrojnih aneksa kojima se mijenja vrijednost ugovora nakon potpisivanja, do neispunjavanja obaveza po prethodno plaćenom ugovoru itd. Čitav sistem funkcionise nekažnjeno jer političke stranke kontrolišu agencije za sprovođenje zakona i pravosuđe kako bi izbjegle krivično gonjenje. Ovo se često obavlja pod okriljem etničkih podjela u agencijama za sprovođenje zakona i pravosuđu, što omogućava da ih političke stranke jednostavno stave pod kontrolu. Za podršku takvim radnjama intenzivno se koriste mediji.³²

Antrfile 4: Tanka linija između državnog budžeta i privatnih džepova

Postoje dokazi o tome da su pojedini funkcioneri u izvršnoj vlasti koristili direktne budžetske transfere kao subvencije sopstvenim privatnim firmama, ili firmama u vlasništvu svojih najbližih rođaka. Tokom ministarskog mandata Vahida Heće (2006-2010.g.), Ministarstvo energetike FBiH je podijelilo gotovo 15 miliona KM subvencija privatnim firmama u FBiH i Distriktu Brčko. Novinari Centra za istraživačko novinarstvo (CIN) su pronašli da su od tog iznosa najmanje 4 miliona KM dodijeljena firmama čiji su vlasnici ili direktori bili članovi ili donatori vladajućih stranaka u FBiH. Slično tome, Investiciono-razvojna banka RS (IRB), kojom upravlja Vlada RS, obezbijedila je injekcije kapitala ili odobrila povoljne kredite firmama u vlasništvu visokih zvaničnika i njihovih rođaka. „Fruit eco“ je privatna firma za proizvodnju i distribuciju voća i povrća iz Gradiške u kojoj je Igor Dodik, sin premijera/predsjednika RS Milorada Dodika, vlasnik 50% akcija. Firmu su 2007.g. osnovali Igor Dodik i Mirko Dobrić, još jedan Dodikov bliski rođak, s minimalnim osnivačkim kapitalom od 2.000 KM, od čega je svako učestvovao sa po 1.000 KM. U julu 2008.g. Kreditni odbor IRB RS, kojim je tada predsjedavao premijer Milorad Dodik, donio je odluku da firmi „Fruit eco“ dodijeli kredit od 3.000.000 KM, uglavnom pod koncesionim uslovima, s rokom otplate od 15 godina i grejs periodom od 3 godine.

³¹ Hellman, Kaufmann (2001).

³² U posljednjih 15 godina, TI BiH, Centar za istraživačko novinarstvo i druge organizacije i mediji razotkrili su brojne slučajeve korupcije.

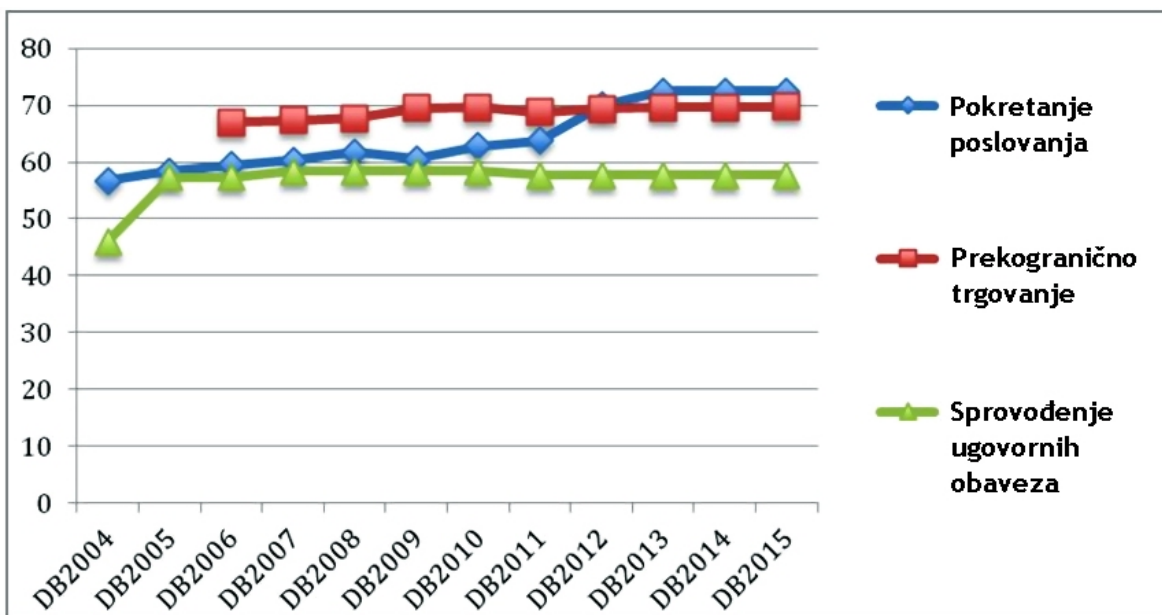
Državna preduzeća kao ključni generator ekonomskih gubitaka i prihoda političkih stranaka

Koncentracija kapitala se podstiče kroz direktne fiskalne transfere državnim preduzećima (DP), kojima upravljaju politički i/ili „pajdaši“ stranaka na vlasti.

Neka od ovih ranije uspješnih državnih preduzeća nagomilala su značajna dugovanja po osnovu neplaćenih zdravstvenih i penzionih doprinosa. Od potencijalnih investitora se, prema nefleksibilnim ugovorima o privatizaciji koji im se nude, zahtijeva da preuzmu dugove i zadrže postojeće radnike. To je jedan od faktora koji je doprinio značajnom smanjenju stranih investicija u posljednjih nekoliko godina. Vještački zaposlena radna snaga predstavlja budžetsku obavezu, a subvencije se nastavljaju presipati u ova državna preduzeća, u cilju održavanja socijalne stabilnosti i očuvanja mira, a po cijenu smanjenja realnog sektora i sve većeg domaćeg i stranog zaduživanja.

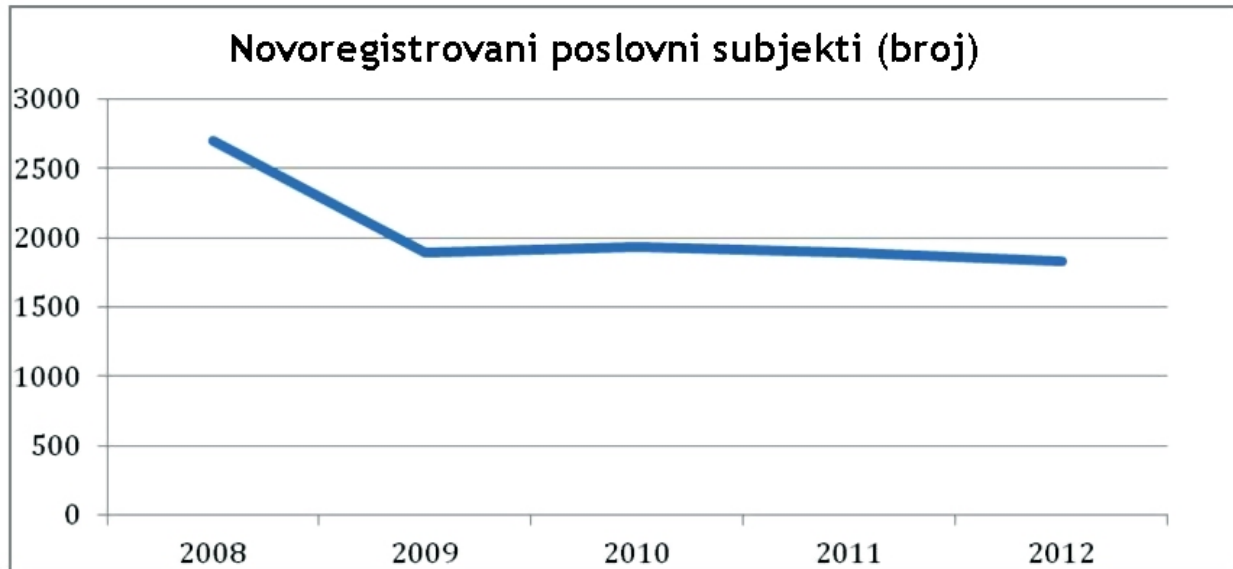


Istovremeno, vlade na svim nivoima nisu učinile ništa ili skoro ništa da poboljšaju poslovno okruženje i uklone rastuće nezarinske barijere, kao što to godinama u izvještaju „Poslovanje“ (eng. *Doing Business*) pokazuju ključni indikatori investicione klime u BiH.



U posljednjih više od deset godina gotovo da nije postignut nikakav napredak u reformi poslovnog okruženja, prvenstveno stoga što birokratija ne želi da mijenja *status quo* i tako izgubi privilegiju koju uživa u vidu prikupljanja zvaničnih taksi i ponekad neformalnih plaćanja kod izdavanja dozvola i saglasnosti (naročito u građevinskom sektoru). BiH je stoga opterećena glomaznim državnim sektorom koji neprestano nagomilava obaveze i dugove. Okruženje realnom sektoru ne omogućava ni izbliza ravnopravne uslove za poslovanje. Zbog otežavajućih faktora kao što su visoke prepreke ulasku na tržište, koncentracija moći, nemogućnost pristupa kapitalu za preduzetnike koji nemaju vezu, kao i teški uslovi poslovanja, vrlo malo preduzeća se odvaži da uđe na tržište. Broj novoosnovanih firmi na godišnjem nivou opao je za oko 1.000 na 1.828³³ i ne pokazuje znakove oporavka nakon globalne krize.

³³ Podaci za 2012, Svjetska banka (2015).



Za one koji i dalje posluju na tržištu, izvori finansiranja sve su oskudniji. U periodu neposredno nakon rata privreda je doživjela nagli rast koji je finansiran uglavnom kroz trgovinu. Posljednjih godina firme se sve više zadužuju kako bi zadržale radnu snagu i tako sačuvale socijalnu stabilnost. Neka od tih sredstava dolaze od banaka koje su u državnom vlasništvu ili su predmet interesa političkih stranaka, čime je omogućeno nezdravo zaduživanje. Trenutno oko dvije trećine firmi u BiH pozajmljuje sredstva od banaka ili drugih finansijskih posrednika, što je više od globalnog prosjeka ili prosjeka u CIE, koji je tek nešto iznad 1/3 svih preduzeća³⁴. Veliki broj ovih kredita se kanališe kroz izrazito političke entitetske razvojne banke. Subvencije za državna preduzeća i politički uvezan privatni sektor su skočile i dostigle nove dramatične visine. Entitetski budžeti za 2015.g. predviđaju sljedeće: budžet RS predviđa 99.844.500 KM za subvencije (27.320.000 državnim preduzećima i 60.000.000 privatnim preduzećima i poljoprivredi); dok u FBiH subvencije iznose ukupno 130.097.311 KM – od toga 57.933.599 KM za državna preduzeća (2014.g. se završila s ukupnim iznosom subvencija za državna preduzeća u iznosu od 112.373.908 KM) i 72.163.712 KM za privatna preduzeća i poljoprivredu. To sveukupno iznosi gotovo 230 miliona KM, što je približno jedna trećina ukupnog zaduživanja FBiH ili 1/2 zaduživanja RS na stranim i domaćim tržištima.

Samo postojanje 13 različitih zakona o privatizaciji za 13 različitih administrativnih jedinica (10 kantonalnih, FBiH, RS i Distrikt Brčko) uslovalo je nastanak nekoliko različitih modela privatizacije koje sprovodi 13 agencija. Rezultate procesa je do dan danas nemoguće izmjeriti, a vlasnička struktura privatizovanih subjekata ostaje nejasna.

Troškove takvog lošeg upravljanja javnim sektorom, a posebno državnim preduzećima, u potpunosti snose, i snosiće u budućnosti, realni sektor i građani: kroz zaduživanje. Porezi se preusmjeravaju na subvencije kojima se pokrivaju negativna salda preduzeća. Ovi porezi se ubiru od rijetkih koji proizvode novu vrijednost kako bi se finansirali oni koji ne proizvode ništa ili čak stvaraju negativnu vrijednost. Osim toga, društvena preduzeća i javni sektor pribjegavaju netransparentnim i često korumpiranim praksama javnih nabavki, što je još jedan trošak koji pokrivaju građani, koji ostaju zakinuti za

³⁴ Ankete Svjetske banke na nivou preduzeća (2009) i (2013).

potencijalne prihode od prodaje državne imovine. To predstavlja dodatni oportunitetni trošak koji za posljedicu ima nedostatak svježeg kapitala, novih tehnologija i novih radnih mjesta. Smanjenjem privatnog sektora i odlaskom stranih investicija preduzetništvo je dovedeno na ivicu kolapsa.

Jedini koji profitiraju od opstanka glomaznog državnog sektora, a naročito od velikih infrastrukturnih i komunalnih monopola, jesu politički lojalni saradnici koji peru javni novac preko svojih računa i prebacuju ga u privatne ili partijske blagajne (kroz nezakonite nabavke, fiktivne radnike na platnim listama, fiktivne rashode itd). To je podstaklo nacionalizaciju pojedinih već privatizovanih preduzeća. Vlada RS je odobrila pretvaranje poreskog duga u vlasnički udio (čime se povećava udio u vlasništvu državnog sektora) od 2013.g. putem Zakona o posebnim načinima izmirenja poreskog duga³⁵, kojim se u članu 5. propisuje da se „poreski dug [...] može izmiriti [...] b) pretvaranjem poreskog duga u vlasnički udio u privrednom društvu“. Entitetske vlade, a posebno Vlada RS, od tada ubrzano uvećavaju udio zaposlenih u državnim preduzećima u privredi, čime za sada kupuju socijalni mir dok istovremeno i dalje zadužuju javne finansije (zbog rastućih subvencija). Istovremeno, ponovnom nacionalizacijom jačaju unutarstranačko kadrovanje kroz stvaranje mogućnosti za zapošljavanje lojalnih saradnika.

Političari nastavljaju da imenuju rukovodstva državnih preduzeća, koja zauzvrat smanjuju kapital u preduzećima i povećavaju obaveze kroz stvaranje dugova. Svaka promjena vlasti, dovodi do masovne smjene rukovodećih struktura u državnim preduzećima novim kadrovima iz redova pobjedničkih stranaka. Ovi pojedinci primaju visoke plate koje se obezbjeđuju iz entitetskih i kantonalnih budžeta bez obzira na radni učinak. Politički imenovane osobe se takođe ubacuju u odbore direktora ili nadzorne odbore, koji uživaju velike honorare za političko odobravanje odluka menadžmenta.

Nabavke roba i usluga odvijaju se u istim političkim krugovima koji su imenovali rukovodstvo, a koristi od njih imaju samo odabrane firme i pojedinci. Budući da se takve nabavke subvencionišu iz budžeta, ne postoji razlog da se racionalizuju troškovi ili odabere najniži ponuđač, već se obično bira onaj koji je skuplji, ali politički podoban. Ovo je reket kojim se služe menadžeri državnih preduzeća kako bi vratili uslugu onima koji su ih angažovali i koji nastavljaju da politički i finansijski sponzorišu njihov rad. Prema izvještajima jednog broja nevladinih organizacija, u takvom reketu učestvuju i pojedini akteri iz privatnog sektora, ali u formi plaćenih oglasa u biltenima političkih stranaka i kontrolisanim medijima³⁶. Dugovi državnih preduzeća se često otpisuju i ponovo prebacuju na realni sektor preko spoljnog zaduživanja. Ovo su primjeri „interesnih grupa“ koji su u sličnim oblicima postojali i ranije tokom režima Alberta Fudžimorija u Peruu ili Slobodana Miloševića u Srbiji tokom 1990-ih godina³⁷.

U izvještajima vrhovnih institucija za reviziju javnog sektora redovno se navode sistemski problemi u vezi s načinima potrošnje budžetskih sredstava, ali izvršna vlast nije pokazala iskrenu želju da postupa po preporukama iz revizorskih izvještaja. Kroz provedene revizije učinka u javnim preduzećima, kao što su elektro-preduzeća i željeznice, vrhovne institucije za reviziju javnog sektora i u FBiH i u RS potvrđuju da se ovim preduzećima loše upravlja. Glavni revizori su bili izuzetno kritični 2000-ih, što je dovelo do „neprijateljskog preuzimanja“ tih institucija tokom tekuće decenije, čime je u velikoj mjeri obezbijedena politička poslušnost i mnogo pozitivnije izvještavanje. Ipak, u revizorskim izvještajima i dalje se ističu

³⁵ Zakon o posebnim načinima izmirenja poreskog duga (2013)

³⁶ Prema jednom istraživanju iz 2011. godine, 81% anketiranih vlasnika privatnih firmi u BiH smatra da je u poslovanje preduzeća politika suviše uključena, a sa političkim zahtjevima se u vlastitom radu srela njih 61,1% (Transparency International BiH (2014b)).

³⁷ „Interesne grupe“ (eng. *embedded networks*), termin koji Transparency International koristi za označavanje grupa povezanih preko vladajućih struktura koje djeluju na principima sukoba interesa i favoritizma radi ostvarivanja koristi za grupu ili njene članove, i koje podsticanjem individualnih interesa djeluju protiv javnih tj. interesa građana.

svi prethodno navedeni problemi³⁸.

Strukturalna šteta je možda čak i dalekosežnija od neposredne štete. Uslovi poslovanja nisu jednaki za sve, a pored toga stalno su prisutni pokušaji da se politički nepovezan privatni sektor onemoguću u naporima da se na konkurentskim osnovama takmiči s državnim preduzećima i firmama političkih podobnika. Imidž BiH u inostranstvu je katastrofalan, zbog čega se nove direktne strane investicije drže po strani, usmjerene ka uspješnim tranzicionim privredama i reformatorima. Politička i ekonomska moć koncentriše se u rukama nekolicine odabranih pojedinaca i nivo korupcije raste. Socijalna zaštita se na kašičicu pruža siromašnijim slojevima stanovništva u cilju izbjegavanja građanskih nemira. Strano zaduživanje je ključno sredstvo za održavanje neophodnog minimuma, ali se na taj način trenutna finansijska kriza jednostavno reprogramira na kasniji period po najgorim uslovima. Nije bilo ozbiljnih pokušaja da se riješi problem budžetskog deficita kroz smanjenje rashoda na plate u javnom sektoru, pošto iste rastu svake godine. Dakle, problem je prepušten narednim generacijama koje se rađaju s neodrživim dugom. Paralelno tome, ostaci autentičnog privatnog sektora izvrđavaju poreska pravila kako bi opstali u poslu i održali minimum radnih mjesta.

Direktna i indirektna šteta od „interesnih grupa“ koje vode ekonomiju je višestruka. Primjer Rafinerije nafte Brod vrlo dobro ilustruje kakve razmjere ovo može poprimiti.

Antrfile 5 – Rafinerija nafte Brod

Transparency International BiH je 2009.g. objavio opširan izvještaj o privatizaciji u BiH koji je uključivao i detaljnu analizu Sporazuma o privatizaciji Naftne industrije Republike Srpske (NIRS). Ne samo da je izvještaj pokazao da ne postoje finansijski pozitivni efekti tog transfera, nego su u stvari gubici i obaveze pridodane javnim finansiranjima na dug period. Konzervativno gledano, u analizi sporazuma, koji je vlast prvobitno skrivala, došlo se do zaključka da je oko milijardu KM (pola milijarde evra) u prvim godinama poslovanja prebačeno na javni dug Republike Srpske kada je rafinerija dodijeljena nepoznatom ruskom pravnom licu s tajanstvenom upravljačkom strukturom – Njeftegazinkor. Primjeri direktnih troškova su nekoncesioni krediti koje je ruska firma dala Rafineriji nafte u Brodu, odnosno sebi kao novom vlasniku. Procijenjena vrijednost industrije nakon prodaje bila je toliko niska da je izazvala momentalni pad cijena akcija na Banjalučkoj berzi, i to na djelić cijene prije prodaje (pad od preko 90%). Ugovorena cijena nikada nije plaćena u potpunosti, a u budžet RS uplaćena je samo oko polovina iznosa.

U međuvremenu gubici su nastavili da se gomilaju i iznad TI BiH-ove konzervativne prognoze. Samo tokom 2010.g. Rafinerija je zabilježila gubitak od 372 miliona KM, te nije nadoknadila 133 miliona KM poreskih dugovanja. Tokom 2011.g. Vlada RS je produžila grejs period za plaćanje poreskih obaveza do 2019.g. Međutim, gubici su nastavili da se gomilaju u iznosima od stotina miliona godišnje, uglavnom kroz zaduživanja kod matične kompanije po veoma nekonkurentnim uslovima. Proizvodnja je obustavljena nekoliko puta.³⁹

U međuvremenu, građani BiH su gorivo koje je dolazilo preko rafinerije morali plaćati po cijeni većoj od tržišne zbog zaštite domaće industrije kroz visoke uvozne dažbine na naftne derivate. Danas rafinerija svojim radnicima duguje desetine mjesečnih zarada, preprodaje naftne derivate sumnjivog kvaliteta po visokoj cijeni i nastavlja da gomila dug koji je odavno premašio tržišnu vrijednost same industrije. U trenutnim okolnostima gašenje proizvodnje bi koštalo mnogo više nego njen nastavak.⁴⁰

³⁸ Primjeri iz Revizorskih izvještaja za javna preduzeća Telekom a.d. Banja Luka (2005.) i Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo (2005.)

³⁹ (Vasković blogspot: <http://slobodanvaskovic.blogspot.com/2014/12/rafinerija-brod-prestala-s-proizvodnjom.html>).

⁴⁰ (<http://www.nezavisne.com/posao/privreda/Zaduzenost-tri-puta-veca-od-kapitala-302514.html>).

Pravosuđe polako potpada pod kontrolu političkih stranaka

Reforma pravosuđa koja se sprovodi posljednjih deset godina uz veliku podršku međunarodnih institucija nije uspjela da osigura efikasno i nezavisno sudstvo sposobno da se nosi s izazovom korupcije. U Izvještaju EU o napretku BiH iz 2014.g. kao i u izvještajima organizacije Transparency International BiH napominje se da je BiH još uvijek daleko od efikasnog procesuiranja korupcije. Procesuiraju se samo mali broj zvaničnika nižeg ranga⁴¹. Nedavni izvještaj TI BiH-a pod nazivom *Monitoring procesuiranja korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH (2012-2013)*⁴² ukazuje na nastavak silaznog trenda. U izvještaju se konstatuje najgori učinak zemlje u procesuiranju korupcije u posljednjih pet godina, uz višestruko smanjenje broja presuda i istraga za krivična djela korupcije.

Sud BiH je u 2013.g. donio samo 3 presude za krivična djela korupcije, od čega je jedna osuđujuća. Procesuiranje korupcije pred sudovima u FBiH takođe bilježi pad u odnosu na prethodne 4 godine – tokom 2013.g. doneseno je ukupno 78 presuda za krivična djela korupcije, u poređenju sa 124 presude u 2012. i 113 presuda u 2011.g. Isti pad se odražava i u broju od 60 osuđujućih presuda u FBiH u 2013.g, što je takođe manje u odnosu na prethodne godine. Slično tome, u RS je u 2013.g. doneseno ukupno 60 sudskih presuda za krivična djela korupcije, što predstavlja smanjenje od skoro 50% u poređenju s 2012.g. Broj osuđujućih presuda za korupciju u RS je u posljednjih pet godina u konstantnom padu – 2013.g. doneseno je ukupno 37 osuđujućih presuda, što predstavlja pad od 40% u odnosu na 2012. Ukupno je u BiH na svim nivoima u 2013.g. doneseno 147 presuda za krivična djela korupcije, od kojih su 102 osuđujuće, naspram 36 oslobađajućih i 9 odbijajućih presuda.

Brojni skandali i afere, od kojih je većina dobila veliku medijsku pažnju, nikada nisu doživjeli odgovarajući odgovor nadležnih institucija. Reforma pravosuđa je donijela malo suštinskih promjena u načinu funkcionisanja pravosudnog sistema. Jedan od najvećih problema koji nastavlja da ograničava rad pravosuđa jesu pretjerano veliki broj nagomilanih neriješenih predmeta i dugotrajni sudski postupci.⁴³ Građani i pravna lica moraju dugo da čekaju da bi sudovi pokrenuli slučaj. Put do pravde je dugotrajan i skup. Prema izvještaju Svjetske banke „Poslovanje“ iz 2014.g. rješavanje spora u BiH u prosjeku traje 595 dana.⁴⁴ Prema Godišnjem izvještaju Visokog sudskog i tužilačkog savjeta (VSTS) iz 2013, sa 1. januarom 2013.g. pred sudovima u BiH bilo je 2.112.622 neriješenih predmeta, od čega 1.664.328 takozvanih „komunalnih predmeta“ (tj. predmeta u kojima se zahtijeva isplata neizmirenenih obaveza za komunalne usluge).⁴⁵ U odnosu na 2011.g. smanjenje broja neriješenih predmeta bilo je zanemarljivo. To znači da će problem nagomilanih neriješenih predmeta još dugo vremena predstavljati glavnu prepreku ekspeditivnijem vođenju sudskih postupaka i pravu na pristup sudu i pravdi u razumnom roku. Uobičajena praksa je da politički funkcioneri javno optužuju i vrše pritisak na sudije i tužioce, čime ih dodatno odvrćaju od spremnosti da donose odluke u predmetima.

Najveći problem pravosuđa i dalje leži u činjenici da u BiH postoje četiri skoro autonomna sudska sistema – državni nivo Bosne i Hercegovine, dva entitetska sistema (RS i FBiH) i Distrikt Brčko BiH. Zbog postojećeg ustavnog uređenja BiH, ovi sistemi se faktički i ne dotiču u pogledu nadležnosti (osim nekih izuzetaka u predmetima ratnih zločina). Parlamenti nastavljaju da donose zakone kojima se uređuje sistem pravosuđa uprkos značajnim naporima da se usklade određena zakonska rješenja, kako u

⁴¹ Evropska komisija (2014).

⁴² Transparency International BiH (2014a).

⁴³ Visoki sudski i tužilački savjet Bosne i Hercegovine (2013).

⁴⁴ Svjetska banka (2015).

⁴⁵ Visoki sudski i tužilački savjet Bosne i Hercegovine (2013).

materijalnom tako i u proceduralnom smislu. Kao posljedica takvog stanja prisutna je neujednačena sudska praksa i nejednako postupanje sudova u istim ili sličnim činjeničnim i pravnim situacijama.

Finansiranje rada sudova i tužilaštava je još komplikovanije. Sudovi i tužilaštva se i dalje finansiraju iz 14 različitih budžeta, što kapacitete i resurse sudova svakako čini veoma nesigurnim i neuravnoteženim. Ovakva situacija ujedno omogućava vršenje političkog uticaja na pravosuđe kroz proces budžetiranja.

U izvještajima EU o napretku u kontinuitetu se još od 2006.g. upozorava na nedovoljan napredak u reformi pravosuđa⁴⁶. Od početnih faza angažmana međunarodne zajednice u BiH, uspostavljanje efikasnog i nezavisnog pravosuđa je kotiralo vrlo visoko na listi prioriteta i bilo uslov u svim fazama pridruživanja. Međutim, kontinuirano odsustvo napretka, kao i stalne političke opstrukcije dovele su do toga da EU otvori tzv. strukturalni dijalog sa BiH o pravosuđu. Ovo je novi mehanizam EU, prvi put uspostavljen u BiH 2011.g. s ciljem podrške reformi pravnog sektora. Do sada je održano pet tematskih sjednica između predstavnika EU i vlasti BiH o reformama neophodnim u daljnjem procesu integracija⁴⁷. Osim preporuka, za sada nije bilo konkretnijih rezultata ovog dijaloga. EU, njene države članice i zainteresovane vlade mogu takođe razmotriti zamrzavanje imovine političara protiv kojih se vodi istraga ili sudski proces. Ako ih sud proglasi krivim, njihova imovina može biti vraćena u zemlju u skladu s odredbama Konvencije UN protiv korupcije (UNCAC) i bilateralnih sporazuma koje je potpisala BiH.

Mediji i civilno društvo nisu slobodni i rade u atmosferi straha

Sloboda medija i snaga civilnog društva dodatno su se pogoršali u posljednjih nekoliko godina. Mediji su podijeljeni prema etničkom i entitetskom principu, tako da ne pokrivaju cjelokupan društveni i politički spektar, već su orijentisani prema određenim etničkim segmentima. S obzirom na to da su politički centri moći i odlučivanja ključni faktor finansijske održivosti medija, mediji nerijetko postaju oruđa u rukama političkih elita za međusobne obračune. Oglašavanje, koje predstavlja ključni izvor prihoda za medije, u neprestanom je padu u posljednjih pet godina. Vrijednost ovog tržišta trenutno iznosi oko 50 miliona KM, što je skoro 40% manje nego 2009.g. Jedan od najvećih oglašivača su vlade, odnosno institucije i preduzeća pod državnom kontrolom. U proteklih pet godina Vlada RS je potrošila više od 10 miliona KM na direktne subvencije za medije bliske vladi.⁴⁸

Antrfile 7: Mediji kao vladin PR

U posljednjih nekoliko godina Vlada RS je uvela praksu direktne bespovratne pomoći medijima. Raspodjela direktne finansijske pomoći medijima vrši se bez jasno definisanih kriterijuma i njena vrijednost se povećava tokom izbornih godina. Tako se dešavalo da direktna pomoć bude dodijeljena bliskim kontaktima lidera vladajuće stranke u RS, ili pak medijima koji su ubrzo nakon dobijanja podrške od strane Vlade počeli nekritički da promovisu i zagovaraju provladine stavove. Tokom 2009.g. privatnim provladinim medijima u RS dodijeljena je bespovratna finansijska pomoć u ukupnoj vrijednosti oko 5 miliona KM, tokom 2010.g. još 5 miliona KM, a tokom 2011.g. Vlada RS je izdvojila više od 3,6 miliona KM na ime direktne bespovratne pomoći medijima.

Dio medija u BiH nije pod direktnom kontrolom vladajućih garnitura, ali najmoćniji i najbogatiji mediji pronalaze svoje interese u zastupanju i promovisanju stavova vlasti. Medijski pluralizam u BiH nije rezultirao demokratizacijom društva, a ni medija. Novinari i mediji koji kritikuju aktuelnu vlast (na nekom

⁴⁶ Dick (2013).

⁴⁷ Delegacija Evropske unije u Bosni i Hercegovini (2012).

⁴⁸ Friedrich Ebert Stiftung Bosnia and Herzegovina (2014).

od brojnih nivoa vlasti u zemlji) bivaju javno optuženi i izloženi napadima i pritiscima⁴⁹. U prvih šest mjeseci 2014.g, putem telefonske linije za pomoć novinarima primljeno je 45 prijava o direktnim prijetnjama i pritiscima na novinare.⁵⁰ Posebno su alarmantni česti direktni napadi javnih organa na novinare, kao što je nedavna policijska racija u prostorijama portala Klix. Međunarodne institucije su često osuđivale ovakvu praksu.⁵¹

Ocjenjivanje i vrednovanje učinka vlade i dalje je nedovoljno kritično i analitičko. Mediji koji su pod kontrolom vlasti, ili u velikoj mjeri zbog oglašavanja zavise od vladinih organa, uglavnom djeluju kao glasnogovornici vladajućih stranaka, a ne kao objektivni izvještači o radu vlade. Među medijima takođe postoji tendencija da ignorišu goruće probleme u društvu kako bi izbjegli kritičko izvještavanje o radu vlade⁵².

Civilno društvo u BiH ima heterogenu strukturu te obuhvata najrazličitije oblike udruživanja, od neformalnih zajednica i volontera do profesionalnih organizacija. Neke od tih organizacija se finansiraju iz budžeta na nekom nivou vlasti (npr. boračka udruženja, sindikati, udruženja penzionera) i veća je vjerovatnoća da dođu pod uticaj vlasti. S druge strane, organizacije civilnog društva (OCD) koje se finansiraju iz inostranstva kroz programe promocije demokratije EU, USAID-a i drugih zemalja Zapadne Evrope obično su u znatno većoj mjeri nezavisne od neopravdanog spoljašnjeg uticaja.⁵³

Ipak, u BiH i dalje postoje slučajevi zastrašivanja i nasilja nad aktivistima i OCD, a koji se odnose uglavnom na zagovornike ljudskih prava i aktiviste koji istražuju slučajeve korupcije.⁵⁴ Zabilježeno je i nekoliko slučajeva javnog pritiska na OCD od strane aktera povezanih s vjerskim zajednicama⁵⁵ i medijima u BiH. Iako bi vjerske zajednice trebalo da budu dio civilnog društva, u BiH one su u više navrata povezivane s etničkim vlastima, posebno u predizbornoj periodu.

Vladini mediji sprovode medijske kampanje koje imaju za cilj urušavanje imidža i integriteta OCD, pozivaju na hapšenja aktivista, zastrašuju aktiviste itd. Nijedna vlast ne nastoji da zaštiti civilno društvo ili aktiviste za ljudska prava. Izostaje adekvatno reagovanje nadležnih ministarstava, kancelarija ombudsmana, ali i sudova i policije na osuđivanju prijetnji i napada. Ništa se ne čini da bi se stvorilo okruženje u kome će biti moguće da građani i njihove organizacije nesmetano djeluju. Prema zvaničnim podacima, nijedan od navedenih slučajeva nije procesuiran.

⁴⁹ Transparency International BiH (2014b).

⁵⁰ Friedrich Ebert Stiftung Bosnia and Herzegovina (2014).

⁵¹ OEBS (2014).

⁵² Freedom House (2014).

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Evropska komisija (2014).

⁵⁵ Depo portal (2011).

Nezaposlenost i siromaštvo su u porastu

BiH nastavlja da tone u još dublje siromaštvo. Procijenjena stopa nezaposlenosti 2013.g. iznosila je 44,5%,⁵⁶ iako veliki broj nezaposlenih možda radi u sivoj ekonomiji.

	Q4 2009	Q4 2010	Q4 2011	Q4 2012	Q4 2013
BiH	510.580	522.052	536.781	550.574	553.580
FBiH	354.577	351.929	371.090	384.852	386.091
RS	145.396	145.620	153.535	153.458	154.998
Distrikt Brčko	10.607	11.503	12.156	12.264	- - -

Izvor: Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine (2012).

Kao što prikazuje prethodna tabela, broj nezaposlenih na svim nivoima u BiH je u periodu 2009-2013.g. porastao za 31.414, odnosno za 8,1%.⁵⁷

Stopa nezaposlenosti segmentirana prema polu i mlađoj uzrasnoj dobi prikazuje još dramatičniju sliku u FBiH:

	Stopa zaposlenosti (%) u FBiH			Stopa nezaposlenosti (%) u FBiH		
	2009.	2010.	2011.	2009.	2010.	2011.
Ukupno	30.9	30.4	29.8	44.24	45.09	45.47
15-24 god.	14.6	12.4	12.6	53.9	62.3	59.7
Žene	20.7	20.6	20.3	27.9	32.3	32.1

Izvor: Agencija za rad i zapošljavanje FBiH⁵⁸

Za dobijanje posla u dobro plaćenju državnoj upravi ili vladinom sektoru, koji predstavlja budžetski prioritet i sâm prima blizu polovine javnih finansija, od ključne je važnosti biti umrežen. Zapošljavanje po rodbinskoj ili prijateljskoj liniji dominira procesom zapošljavanja, kao što pokazuje nedavno istraživanje javnog mnjenja: 61,6% ispitanika u 2012.g. u poređenju sa 54,3% ispitanika u 2008.g. bilo je uvjerenjeno da se radno mjesto u javnom sektoru kupuje vezama ili mitom, dok se oko trećine ispitanika s tom konstatacijom slaže u određenoj mjeri (34,0% naspram 19,5% u 2008.g.).⁵⁹ Sve to doprinosi pogoršanju same državne uprave, u kojoj vladaju interesi nekolicine, kojima novozaposleni kasnije ostaju zauvijek dužni i odani.

Zbog svega toga veliki dio stanovništva razmišlja o tome da ode iz zemlje na duži vremenski period ili zauvijek. Broj ispitanika s ovim stavom takođe je doživio porast između 2008. i 2012.g.

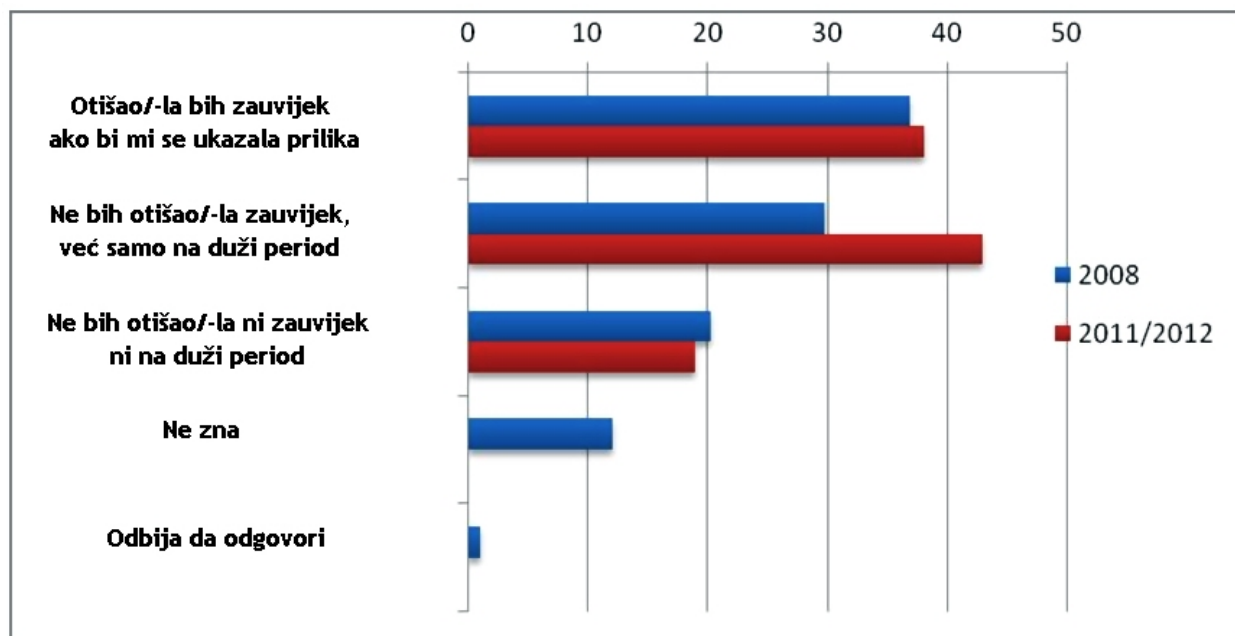
⁵⁶ Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine (2014).

⁵⁷ Centar civilnih inicijativa (2013).

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

Grafikon: Da li biste otišli iz zemlje na duži vremenski period ili zauvijek? (Poređenje 2008. i 2011/12.)



Izvor: Centar civilnih inicijativa (2013).

Kad bi mladi posjedovali znanja ili vještine za kojima postoji veća potražnja u inostranstvu, ove brojke bi vjerovatno bile još dramatičnije.

Efekat zarobljene države guši budućnost

Sve oblike zarobljene države karakteriše potpuno brisanje granica između privatnih i poslovnih interesa javnih funkcionera i javnog interesa. U kontekstu zarobljene države, privatizuje se samo profit, a gubici se „socijalizuju“ (tj. snosi ih društvo u cjelini). U periodu institucionalnog vakuuma, odsustva vladavine prava i diskontinuiteta države, etno-nacionalne elite su ostvarile punu i djelotvornu kontrolu i uticaj nad svim ključnim društvenim institucijama, pružajući snažan otpor svim reformskim inicijativama, koje su većinom dolazile od međunarodne zajednice. Često se pretpostavlja da politička volja za pristupanje EU i sprovođenje sistemskih reformi postoji, a da problem leži samo u nedostatku kapaciteta.⁶⁰

Međutim, dešavanja nakon neuspjeha aprilskog paketa ustavnih reformi iz 2006.g. ukazuju na istinski nedostatak političke volje za sprovođenje neophodnih institucionalnih i ekonomskih reformi.

U velikoj većini reformskih procesa matrica je uglavnom ista: nakon beskonačnih diskusija i pod snažnim pritiskom međunarodne zajednice, čak i ako se postigne konsenzus o usvajanju reformskih zakona, primjena ovih zakona je onemogućena zbog neobezbjedivanja neophodnih finansijskih sredstava ili nemogućnosti postizanja dogovora o imenovanju menadžmenta. Takav je bio slučaj i sa reformom policije i uspostavljanjem zajedničkih policijskih institucija, obezbjeđivanjem sredstava za rad državnog pravosuđa, uspostavljanjem agencije za borbu protiv korupcije na državnom nivou itd.

⁶⁰ Pippidi (2011).

Kao što Fukuyama pravilno primjećuje, sve reforme su inherentno političke⁶¹; stoga rješenje leži u stvaranju političke volje za reforme, a ne samo u jačanju kapaciteta institucija. Prioritet treba dati mobilisanju i artikulisanju dubokog nepovjerenja javnosti u vladu kroz aktivno učešće građana u procesima odlučivanja kako bi se izbjegao još jedan talas destruktivnih protesta poput onih iz 2014.g. Prethodna iskustva pokazuju da jednostavno pozivanje lidera na preduzimanje reformi i preuzimanje odgovornosti nije dovoljno. Stvaranje istinske i artikulisane „unutrašnje tražnje“ za reformama predstavlja ključ za postizanje održivog napretka zemlje u pravcu evropskih integracija. Kada je riječ o angažovanju EU, „transformativna snaga EU se do sada pokazala efikasnom u integrisanju etabliranih država; sada se suočava s izazovom integrisanja spornih država“.⁶²

Preporuke – put naprijed

Na osnovu prethodne detaljne analize i s ciljem isticanja konkretnih i sprovedivih mjera, u ovom radu iznose se sljedeće preporuke:

1. **Visoki predstavnik**, čije su intervencije bile od ključnog značaja za napredak u izgradnji države u BiH tokom prvih deset godina nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma, sada mora da se povuče u pozadinu reformskog procesa, koji će se rukovoditi zahtjevima EU, ali koji će sprovesti izabrane vlasti BiH. Uloga OHR-a treba da nastavi da se smanjuje i na kraju preseli u Brisel, uz očuvanje bonskih ovlaštenja za upotrebu samo u situacijama u kojima su ugroženi mir i bezbjednost.
2. **Upravljačke strukture** u BiH previše su komplikovane, duplicirane i suviše otuđene od građana. Cilj treba da bude decentralizovano uređenje u skladu s EU principima supsidijarnosti, čime bi se smanjila birokratija i povećala odgovornost i transparentnost:
 - a. Nezavisna komisija koju bi imenovala državne vlasti bi trebalo, u saradnji s EU, da mapira državne, entitetske, kantonalne i opštinske institucije i da utvrdi na kom nivou treba da se obavljaju koje funkcije.
 - b. Nakon toga i pod stručnim vođstvom EU, organi vlasti BiH treba da utvrde koji se nivo najefikasnije bavi određenim regulatornim pitanjem i da shodno tome ponište duplirane funkcije na drugim nivoima. Gdje je izvodljivo i u skladu s principima odgovornosti i transparentnosti, prioritet treba dati decentralizaciji prema opštinskom nivou.
3. Da bi ovaj proces uspio, **politička ekonomija** BiH mora pretrpjeti značajne promjene čiji će sveukupan efekat biti taj da izvršna vlast zemlje počne služiti interesima građana koji su je izabrali, a ne sopstvenim.
4. Posebno važne će biti sljedeće **stranačke i ekonomske reforme**:
 - a. Novi zakon o političkim strankama treba da obaveže stranke da usvoje procedure kojima će članstvu biti omogućeno da svoja rukovodstva biraju u otvorenom i demokratskom procesu.
 - b. Treba eliminisati praksu političkih stranaka da imenuju rukovodstva i osoblje u državnim preduzećima i umjesto toga treba uvesti sistem imenovanja na osnovu zasluga.
 - c. Subvencije i kredite državnim preduzećima treba ograničiti kroz neposrednu primjenu pravnih tekovina EU o državnoj pomoći.
 - d. Privatizacija na svim nivoima treba da se sprovedi isključivo putem međunarodno nadgledanih procesa.

⁶¹ Fukuyama (2014).

⁶² Rupnik (2011).

- e. Nabavke u vladinim institucijama i državnim preduzećima takođe treba da se sprovede isključivo putem procesa koji zadovoljavaju međunarodne standarde.
 - f. Birokratiju i administrativne troškove treba drastično smanjiti. Treba uvesti moratorijum na zapošljavanje u javnom sektoru kako bi se spriječila daljnja politizacija.
 - g. Vlade treba da budu otvorenije. Izabrane zvaničnike treba obavezati da prijavljuju imovinu na godišnjem nivou; budžeti i finansijski izvještaji državnih preduzeća treba da budu dostupni javnosti.
5. **Pravosudni sistem** treba da bude mnogo nezavisniji i profesionalniji:
- a. Potrebno je oživjeti strukturalni dijalog o pravosuđu između EU i BiH uslovljavanjem dijela pomoći EU Bosni i Hercegovini sprovođenjem preporuka EU.
 - b. Članovi Visokog sudskog i tužilačkog savjeta (VSTS) treba da budu imenovani bez političkog uticaja u procesu koji je potpuno otvoren za učešće javnosti i nadzor od strane OCD, te koji je praćen i verifikovan od strane Specijalnog predstavnika Evropske unije.
 - c. VSTS treba da se osloni na međunarodnu ekspertizu i blisku saradnju s kolegama iz EU prilikom provjere stručnosti sudija i tužilaca, te penzionisanja i zamjene onih koji ne zadovoljavaju najviše etičke i profesionalne standarde.
 - d. Pravosuđe na svim nivoima treba da usvoji planove rada radi rješavanja zaostalih predmeta i procesuiranja korupcije, pri čemu veći slučajevi treba da se procesuiraju na državnom nivou.
 - e. Uz pomoć EU treba da se identifikuju ključni slučajevi korupcije na visokom nivou u koje su uključeni politički lideri (posebno u oblasti javnih nabavki, privatizacije i infrastrukturnih projekata) i da se procesuiraju pred domaćim pravosudnim institucijama kao prioritet.
6. **Nezavisnost institucija**
- a. Treba okončati vladinu praksu davanja bespovratne finansijske pomoći **medijima**, a oglašavanje koje putem medija vrši vlada treba da se sprovodi putem javnih konkursa.
 - b. Potrebno je ojačati vladine ombudsmene, regulatorne agencije i revizore.

Civilno društvo ima ista prava da djeluje u BiH kao i u bilo kojoj drugoj državi članici EU, uključujući i pravo da dobije sredstva za rad. Državne subvencije za NVO treba da se dodjeljuju u skladu s javnim procedurama, po objavljivanju javnih poziva, u skladu s transparentnim kriterijumima za dodjelu i uz objavljivanje rezultata u štampanim medijima.

Spisak skraćenica

BDP – Bruto domaći proizvod
BND – Bruto nacionalni dohodak
BiH – Bosna i Hercegovina
CIA – Centralna obavještajna agencija SAD
CIE – Centralna i istočna Evropa
CIN – Centar za istraživačko novinarstvo
DMS – Dejtonski mirovni sporazum
EU – Evropska unija
EUSR – Specijalni predstavnik Evropske unije (eng. *European Union's Special Representative*)
FBiH – Federacija Bosne i Hercegovine
DSI – Direktne strane investicije
KM – Konvertibilna marka
OCD – Organizacije civilnog društva
OEBS – Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju u Evropi
OHR – Kancelarija visokog predstavnika (eng. *Office of the High Representative*)
PDV – Porez na dodanu vrijednost
SSM – Savjet za sprovođenje mira
RS – Republika Srpska
SB – Svjetska banka
SBiH – Stranka za BiH
SNSD – Stranka nezavisnih socijaldemokrata
TI – Transparency International
UNCAC – Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (eng. *United Nations Convention Against Corruption*)
UO SSM – Upravni odbor Savjeta za sprovođenje mira
USD (US\$) – Američki dolar
VSTS – Visoki sudski i tužilački savjet
ZPO – Zakon o političkim organizacijama

Reference

Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine, Pregled stanja tržišta rada na dan 31.12. 2013, Sarajevo, 2014, <http://www.arz.gov.ba/statistika/mjesečni/default.aspx?id=1410&langTag=en-US>

Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine, Statistički informator: pregled stanja tržišta rada u BiH, od br. 14-IV/2009 do br. 26-IV/2012, Sarajevo, 2012.

Al Jazeera Balkans, BH šestorka bez dogovora o budžetu, emitovano 23.5.2012, <http://balkans.aljazeera.net/makale/bh-sestorka-bez-dogovora-o-budzetu>

Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI) 2014, Bosnia and Herzegovina – Country report, Sarajevo, 2014, http://www.bti-project.org/uploads/tx_itao_download/BTI_2014_Bosnia_and_Herzegovina.pdf

Central Intelligence Agency (CIA), The World Factbook – Bosnia and Herzegovina, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bk.html> (pristupljeno 30.6.2015.)

Centri civilnih inicijativa, Analiza politika zapošljavanja u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, jun 2013, www.posaonarodu.ba/assets/files/Analiza_politika_zaposljavanja_u_Bosni_i_Hercegovini_-_Integrisani.pdf

Centri civilnih inicijativa, Monitoring Vijeća ministara BiH 2010-2014 – Mandatni izvještaj, Sarajevo, 2015, http://www.cci.ba/download/docs/VM_BiH_2010_2014_sazetak_izvjestaja.pdf/e3a61001b2c7ca64d3bda658ecbe1e2

Delegacija Evropske unije u Bosni i Hercegovini, Strukturalni dijalog, Sarajevo, 2012, http://europa.ba/?page_id=556

Depo portal, Norveški komitet brani Veru Jovanović od necivilizovanih napada reisa Cerića, 30.5.2011, <http://www.depo.ba/front/norveski-helsinki-komit-et-brani-veru-jovanovic-od-necivilizovanih-napada-reisa-cerica>

Dick, Patrick, Negotiating Conditionality: An Updated Review of the European Union Progress Reports for Bosnia and Herzegovina, Democratization Policy Council, Sarajevo, novembar 2013 <http://democratizationpolicy.org/uimages/pdf/dpcpolicynotenewseries5.pdf>

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative, Cdl-Ad (2005) 004 Venice, 11 March 2005

Evropska komisija, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. Radni dokument osoblja komisije, Brisel, 2014, http://www.delbih.ec.europa.eu/documents/delegacijaEU_2011121405320217bos.pdf;

Freedom House, Nations in Transit 2014, Bosnia and Herzegovina, Country Report, Washington, 2014, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/bosnia-and-herzegovina#.VZPW3fmqqko>

Fridrich Ebert Stiftung Bosnia and Herzegovina, Balkan Media Barometer 2014, Sarajevo, 2014, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/11101.pdf>

Fukuyama, Francis, *Political order and Political Decay*, Farrar, Straus and Giroux, New York, 2014

Global Integrity, Global Integrity Report 2011 Bosnia and Herzegovina, Washington, 2012, <https://www.globalintegrity.org/global/report-2011/bosnia-and-herzegovina/>

Hellman, J and Kaufmann, D, Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies, Finance and Development, Quarterly magazine of International monetary fund September 2001, Volume 38, Number 3, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm>, str. 2

Izveštaj o reviziji finansijskih transakcija javnog preduzeća “Elektroprivreda BiH” d.d. Sarajevo na dan 31.12.2004, Sarajevo, decembar 2005, http://www.saifbih.ba/bs/revizija/doc04/Izvj_ElektroprivredaBiH_2004.pdf

Izveštaj o reviziji preduzeća Telekom a.d. Banja Luka za period 01. januar 2003 – 31. decembar 2004, 11.8.2005, Banja Luka, <http://www.gsr-rs.org/izvjestaji/2005/RI012-05.pdf>

Nezavisne Novine, Ulazak u EU podržava 78 odsto građana BiH, Srna, Sarajevo, 21.5.2015, <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Ulazak-u-EU-podrzava-78-odsto-gradjana-BiH/306384>

Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), Dunja Mijatović, OSCE Representative on Freedom of the Media: Investigate and Prosecute Attacks on Journalists, Sarajevo, oktobar 2014. <http://www.osce.org/fom/125767>

Oruc, Nermin, Remittances and development: The case of Bosnia, Netzwerk Migration in Europa, Berlin, 2011, http://migrationeducation.de/fileadmin/uploads/Nermin_Oruc_pdfVersion.pdf

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution on strengthening of democratic institutions in Bosnia and Herzegovina, Strasbourg, 23 June 2004

Pippidi, Mungiu A, A house of cards? Building the rule of law in the Balkans’ in James Rupnik (ed) ‘The Western Balkans and The EU: “The Hour of Europe”’, Chalillot Papers, June 2011

Rupnik, J, The Balkans as European Question, in ‘The Western Balkans and The EU: The Hour of Europe’, James Rupnik (ed), Chalillot Papers, June 2011, p24

Transparency International BiH, Analiza stepena implementacije Strategije za borbu protiv korupcije, Banja Luka, 2013, <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/06/Analiza-stepena-implementacije-Strategije-drugi-periodicni-izvjestaj-TI-BiH.pdf>

Transparency International, Global corruption barometer 2013, Berlin, 2013, www.transparency.org/gcb2013/report

Transparency International BiH, Monitoring procesuiranja korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH 2012–2013, 2014a <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2014/08/Monitoring-procesuiranje-korupcije-2012-2013-Kljucni-nalazi.pdf>

Transparency International BiH, Privatizacija državnog kapitala u Bosni i Hercegovini, Banja Luka, jun 2009, http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/03/PRIVATIZACIJA_DRZAVNOG_KAPITALA_U_BiH.pdf

Transparency International BiH, Studija sistema nacionalnog integriteta, Bosna i Hercegovina 2013, 2014b <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/12/TIBIH-NIS-Web-FIN.pdf>

U.S. State Department, Bureau of Economic and Business Affairs: 2014 Investment Climate, Statement on Bosnia and Herzegovina, Washington, jun 2014; <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2014/228790.htm>

Visoki sudski i tužilački savjet BiH (VSTS), godišnji izvještaji za 2013. i 2014, Sarajevo, <http://www.pravosudje.ba/vstv/faces/kategorije.jsp?ins=141&modul=1172&kat=1182&kolona=12060>

Vlada Federacije BiH, Budžet FBiH za 2015. godinu, Sarajevo, 2015. http://fbihvlada.gov.ba/hrvatski/budzet/2015/opci_hrv.pdf

Vlada Republike Srpske, Budžet RS za 2015. godinu, Banja Luka, 2015. <http://www.narodnaskupstinars.net/sites/default/files/upload/dokumenti/budzet/lat/Budzet%20RS%20za%202015.%20godinu.pdf>

World Bank, Bosnia and Herzegovina Indicators, Washington, 2011,
<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Bosnia&Herzegovina.pdf>

World Bank, Enterprise Survey Bosnia and Herzegovina Country Profile 2013, Washington, 2013
<http://www.enterprisesurveys.org/~media/GIAWB/EnterpriseSurveys/Documents/Profiles/English/bosnia-and-herzegovina-2013.pdf> data: <http://www.enterprisesurveys.org/data/exploreconomies/2013/bosnia-and-herzegovina>

World Bank, Expenditure and Financial Accountability Assessment (PEFA) Bosnia and Herzegovina, Washington, 2014, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/05/20358613/bosnia-herzegovina-public-expenditure-financial-accountability-assessment-pefa>

World Bank, Doing Business 2014, Washington, 2015,
<http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/bosnia-and-herzegovina>

World Bank Data Macroeconomic Indicators, <http://data.worldbank.org/indicator/all> (pristupljeno 30.6.2015.)

Zakon o političkim organizacijama, Službeni glasnik Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, broj 27/91, Sarajevo 1991.

Zakon o političkim organizacijama RS, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 15/96, Banja Luka, 1996.

Zakon o političkim organizacijama BD, Službeni glasnik Distrikta Brčko, broj 12/02 i 19/07, Brčko, 2002.

Zakon o posebnim načinima izmirenja poreskog duga, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 66/13, Banja Luka, 2013.