

# **ARITMETIKA**

# **NEODGOVORNOSTI**

*Kako i kada napraviti funkcionalnu tranziciju vlasti  
sa međunarodne zajednice na domaće vlasti*

## Sadržaj:

Može li bosanskohercegovačko društvo postati odgovorno?	1
Može li se međunarodna zajednica (OHR) odreći odgovornosti?	5
Mogu li državne institucije preuzeti upravljanje državom ?	12
Mogu li političke partije preuzeti odgovornost nad procesom reformi u BiH i biti partneri u izgradnji njene budućnosti?	16
<i>Politička tranzicija</i>	16
<i>Suštinska tranzicija</i>	19
<i>Uloga političkih partija</i>	20
Zaključci	23
Preporuke	23

Članci, eseji i analize u ovoj publikaciji ne predstavljaju konsenzus mišljenja. Ne očekujemo od čitatelja pohvale i simpatije, često se ni naši autori ne slažu jedni s drugim, ali očekujemo razumijevanje za pokušaj da doprinesemo promociji divergentnih ideja. Ne prihvatamo odgovornost za mišljenja iznesena u bilo kojem od članaka, potpisanih ili nepotpisanih, koji se pojavljuju na ovim stranicama. Dakako, prihvatamo odgovornost što toj različitosti dajemo prostor za publiciranje.

Uredništvo

---

### Radna grupa:

Z. Kulundžić	A. Kapetanovic
D. Vuletić	M. Kušljugić
D. Sarajlić	Z. Dizdarević

### DTP:

Sead Jusufović

---



Friedrich-Ebert-Stiftung  
Büro Sarajewo  
Tel:+387 33 264 050  
Sumbula Avde 7  
71000 Sarajewo, Bosnien und Herzegowina

## **Dragi čitaoci,**

danas, Bosna i Hercegovina se još uvijek bori da funkcioniра kao održiva i stabilna demokratska država. Kriza njenog identiteta popraćena je gubitkom samopouzdanja i vlasništva nad društvenim procesima. Autističnost državne administracije pogoršana je dogmatskim, Daytonom etabliranim realizmom, koji, deset godina nakon potpisivanja Okvirnog mirovnog sporazuma, sprječava svaki pokušaj međunarodne zajednice da izgradi izlaznu strategiju iz BiH, ne bi li domaće institucije konačno preuzele odgovornost.

Pored regularnih zvaničnih izvješća o napretku reformi u BiH pisanih od strane vladinih institucija i međunarodnih organizacija, smatrali smo važnim predstaviti vam kritički osvrt iz ugla neovisnih domaćih stručnjaka o reformama u političkoj, ekonomskoj i društvenoj sferi. Do sada su to uglavnom činili strani stručnjaci i istraživačko-analitičke grupe, a sada želimo ponuditi alternativu. Nebi li smo sami postali promjena kakvu priželjkujemo.

U ovom kontekstu, neovisna radna grupa domaćih stručnjaka i sarajevski ured Fondacije Friedrich Ebert započeli su 2005 godine projekt nazvan „Politička analiza“. U tromjesečnim biltenima, koji će biti objavljeni tokom 2005 godine, radna grupa želi da doprinese javnoj debati među tvorcima politike, istraživačima i stručnjacima u BiH, ali i izvan njenih granica.

Ovi dokumenti su također pokušaj da se čitaocu omogući sveobuhvatan uvid u neke od političkih i ekonomskih problema u kontekstu tekućih reformi.

Prvi analitički bilten pod nazivom „Aritmetika neodgovornosti“ bavi se s četiri ključne teme – Može li bh. društvo postati odgovorno? Može li se međunarodna zajednica (OHR) odreći svoje odgovornosti? Mogu li državne institucije preuzeti upravljanje državom? Mogu li političke stranke preuzeti odgovornost nad procesom reformi u BiH i biti partneri u izgradnji njene budućnosti?

Na kraju, željeli bismo se zahvaliti sarajevskom uredu Fondacije Friedrich Ebert na njihovom doprinosu ovom projektu a naročito gospodinu Michaelu Weichertu, direktoru sarajevskog ureda Fondacije Friedrich Ebert na njegovoj uspješnoj suradnji sa radnom grupom.

Sarajevo, Juni 2005

Redakcija

## **Može li bosanskohercegovačko društvo postati odgovorno?**

Odgovornost podrazumijeva vlasništvo nad aktuelnim društvenim procesima i sposobnost anticipiranja budućih. Deset godina nakon potpisivanja Okvirnog mirovnog sporazuma, poznati je kao dejtonski, nemoguće je BiH svrstati u kategoriju odgovornih društava (Ownership Society)<sup>1</sup>. Politička elita ne kontrolira sadašnjost i nije se pokazala spremnom da BiH u doglednoj budućnosti omogućiti status odgovornog društva. Umjesto nje to već dobrih deset godina radi međunarodna zajednica, kroz čitav spektar svojih organizacijskih oblika.

Mir je postignut zahvaljujući angažmanu međunarodne vojne koalicije na čelu sa SAD i pod kišobranom NATO saveza. Pisanje ustava, koji je kao aneks ugrađen u mirovnu konstrukciju, predvodili su strani eksperti. IFOR, kasnije SFOR, danas EUFOR, garanti su provođenja mirovnog sporazuma. Štoviše, svojevrсни garanti tog mirovnog sporazuma su i susjedne zemlje (SCG i Hrvatska), premda se odavno izlizao i posljednji razlog da Beograd i Zagreb budu jermci samoodrživosti BiH. Proces demokratizacije, zajedno sa izborima vodio je OSCE. O fiskalnoj stabilnosti brinuli su se i još se brinu Svjetska banka i IMF. Currency board aranžman, doktrinu čvrste valutne podloge i stroge fiskalne discipline, održava Centralna banka na čelu sa stranim ekspertom. OHR personificira ukupnu međunarodnu aktivnost i odgovornost u BiH, koja je pojačana kroz tzv. bonske ovlasti Visokog predstavnika<sup>2</sup>. OHR je do sada, zahvaljujući tim ovlastima, donio preko 200 odluka koje su najdirektnije supstituirale ingerencije domaćih institucija u strateškim resorima: od ustavnih pitanja, preko ekonomskih i sudskih reformi, pa sve do medijske regulative i imovinske oblasti<sup>3</sup>.

O fenomenu pokušaja međunarodne zajednice da Bosancima i Hercegovcima nametne odgovornost napisane su brojne stranice. Išlo se od pohvala uspješnom stabiliziranju mira i izgradnji države, preko otvorenih kritika pogrešnog pristupa međunarodne zajednice, pa sve do pesimističnih scenarija o nemogućnosti da antagonistizirano multietničko društvo uopće postane odgovorno.

---

<sup>1</sup> Postoji neka vrsta suglasnosti između teoretičara društva i praktičara kako se odgovornim društvom može smatrati ono društvo čija elita je u stanju donositi strateške odluke u skladu sa društvenim potrebama; koja je odgovorna za te odluke, ali i neovisna od spoljašnjih nametanja u procesu planiranja; te koja svojim aktivnostima stvara ili održava slobodno i prosperitetno društvo pojedinaca.

<sup>2</sup> Na konferenciji Vijeća za implementaciju mirovnog sporazuma (PIC), održanoj u decembru 1997. godine u Bonu, odlučeno je da se Visokom Predstavniku daju veće ovlasti kako bi mogao nametati reformske zakone i smijenjivati osobe koje svojim aktivnostima opstruiraju provođenje mirovnog sporazuma. Bonskim ovlastima OHR je dobio de facto vlast koja prevazilazi čak i Ustav BiH, definiran aneksom 4 Dejtonskog sporazuma

<sup>3</sup> [www.ohr.int/decisions.htm](http://www.ohr.int/decisions.htm)

Praksa unekoliko potvrđuje svako od navedenih polazišta, ali teško bi se moglo kazati da je ijedno od njih, uzeto odvojeno, dovoljno da objektivno ilustrira probleme bosanskohercegovačkog ownership-a. Od 1995. godine, kada je potpisan Dejtonski sporazum, pa do danas, BiH je prošla kroz četiri faze izvanjskog nametanja odgovornosti.

Prvobitni period (1995-1997) stabilizacije mira mnogi smatraju i najuspješnijim, ponajprije jer je u potpunosti dostigao svoj cilj – prekid krvoprolića i uspostavu održivog mira. Uvođenjem bonskih ovlasti (1997-2000) počinje faza svojevrsnog poluprotektorata a sve u cilju nametanja sistema koji je trebalo da kasnije postane samoodrživ<sup>4</sup>. Želja međunarodne zajednice da proizvede partnere koji bi bili spremni preuzeti «kormilo» dovela je 2000. godine do uspostave načela partnerstva između međunarodne zajednice i domaćih vlasti. Jedna od osnovnih karakteristika ovoga perioda je činjenica da je Visoki predstavnik značajno smanjio svoje intervencije u pripremu i donošenje zakona – procese su vodile domaće institucije, a visoki predstavnik Wolfgang Petrisch posezao je za svojim moćima iziričito u slučajevima flagrantnog kršenja dejtonskih principa ili kako bi olakšao posao domaćim partnerima. Dolaskom novog visokog predstavnika, Paddy Ashdown-a, što koincidira i sa promjenom vlasti na demokratskim izborima, partnerstvo biva usporeno, a kasnije i suštinski napušteno, premda su se neke forme nastojale zadržati kako bi se javnosti pokazalo da ono još funkcionira<sup>5</sup>. Usvojena je doktrina hitnih reformi sa gotovo nerealno skućenim vremenskim okvirom. Pošlo se naime od pretpostavke kako će se desetogodišnje tapkanje u mjestu najbolje odglaviti primjenom «buldožer tehnike» kojoj je cilj da svom raspoloživom snagom i sredstvima prokrči put za potpuni institucionalni i reformski kvantitet (osnivanje novih institucija i donošenje novih zakona), čak i po cijenu žrtvovanja kvalitetnog partnerstva s domaćim vlastima.

Novi pristup, naširoko promoviran kao formula za ispunjenje evropskih standarda, nije ostavio dovoljno mjesta za osmišljavanje strategije i podjelu zadataka, a posebno ne za anticipiranje eventualnih posljedica hitnih reformi. Domaće institucije nisu imale kapacitet da prate ovaj ritam, te su sve više inicijativu prepuštale OHR-u koji je u jednom trenutku postao potpuna funkcionalna zamjena za posrnulu državnu birokratiju. Reforma odbrane, pravosuđa, Buldožer inicijativa, fiskalne reforme i uvođenje PDV-a, javne kampanje, konsultacija o dolasku EUFOR-a..., sve ove aktivnosti vodili su ili suodlučivali eksperti OHR-a. Čak je i inicijativa o promociji turističkog potencijala BiH potekla od Paddy Ashdowna koji je isti koncept u nekoliko navrata

<sup>4</sup> Za prve dvije faze vidi više u: "Prospect for Balkan Stability-Ownership, Transitional Process and Regional Integration in BiH", by Chrisophe Solioz, PSIO Occasional Paper, Geneva, Graduate Institute of International Studies, 2001

<sup>5</sup> Buldožer inicijativa, pokrenuta radi donošenja paketa reformskih zakona, predstavljena je kao zajednički projekat domaćih vlasti i OHR. No to je bio projekat koji je osmišljen u OHR, gdje je napravljena i strategija njegove javne promocije, te je u konačnici i kompletna supervizija projekta ostala u OHR-u

i promovirao po svijetu. Činjenica da međunarodne organizacije u BiH imaju bolje razvijene službe za odnose s javnošću od domaćih institucija, te da su iste i koristili za promociju navedenih reformskih aktivnosti, u javnosti je pojačala utisak da su domaće institucije potpuno atrofirale te da izbori gube apsolutno svaki smisao. Čak je u nekim anketama Visoki predstavnik Ashdown proglašavan i za najpopularnijeg političara u konkurenciji sa prominentnim domaćim političarima.

U EU ovakav je odnos snaga protumačen kao hronična nezrelost političke elite da sama donosi odluke, što se negativno odrazilo na integracijske procese, od neprijema u partnersvo za mir (PFP NATO) do usporavanja stabilizacije i pridruživanja sa EU. Premda su javnosti prezentirani drugi razlozi, kao što je nesaradnja s ICTY, ključni je razlog ipak bio slabost institucionalnog potencijala BiH.

Čini se da OHR u svojoj «strateškoj žurbi» od BiH pravi žrtvu vlastitoga uspjeha. Formirano je Ministarstvo obrane BiH, ali nisu ukinuta entitetska ministarstva obrane. BiH de facto ima tri odvojene komandne strukture i tri vojske. Uspostavljena je državna agencija za zaštitu podataka, ali nisu dokinuti slični špijunski mehanizmi na entitetskom nivou. Ono što na nivou države treba raditi novouspostavljeno Ministarstvo sigurnosti, to na entitetskim nivoima čine ministarstva unutarnjih poslova itd. Birokratski mastodont, umjesto da bude reduciran, biva multipliciran do nivoa koji premašuje čak i komplikovanu dejtonsku konstrukciju, praveći paralelizme koje ne bi mogle podnijeti ni mnogo razvijenije zemlje.

Nervoza je veća zbog činjenice da deset godina, četiri tranzicijske faze, preko pet milijardi dolara nije bilo dovoljno da BiH učini državom sposobnom da potpuno preuzme konce u svoje ruke. Smatra se kako je problem u tome što je, kako danas priznaje i sam Ashdown, međunarodno prisustvo u BiH mutiralo do te mjere da uzima i ono malo zraka što je domaće institucije održavao na životu. Odluka o smanjenju međunarodnog prisustva u BiH već je donesena, ali još nema izlazne strategije kojom bi se onemogućila da anoksične domaće institucije naglo i bez mjere dobiju natrag sav kisik.

U toku je peti, po svemu sudeći posljednji, pokušaj da se domaće institucije učine makar partnerima koji su spremni dijeliti odgovornost. Aktuelnom Visokom predstavniku mandat ističe u novembru ove godine, a već su počela lobiranja za njegovog nasljednika koji bi na funkciju mogao stupiti «razoružan» od bonskih ovlasti. Novi Visoki Predstavnik bit će izaslanik EU, a ne i UN-a kako je to do sada bio slučaj. Peta će faza biti faza briselizacije, odnosno standardizacije BiH u cilju članstva u EU. Promjena terminologije i nominiranja, dakako neće petu fazu učiniti uspješnom ukoliko se prethodno ne učine sistemske, suštinske, reforme od kojih međunarodna zajednica zazire sve ove godine.

Dejtonska ustavna, politička i fiskalna konstrukcija omogućila je čudnu mutaciju međunarodnog prisustva do protektorata, odnosno onemogućila da se društvo u BiH izdigne do funkcionalnosti. Trinaest paralelnih legislativnih i egzekutivnih instanci sa 120 ministara i paralelizmom u funkcioniranju suštinskih resora (odbrana, finansije, unutarnji poslovi itd.); nekonzistentan fiskalni sistem koji državi onemogućava izvorne prihode... dovoljno su ozbiljne anomalije da bi se i ovoga puta izbjeglo njihovo otklanjanje.

Stoga će izlazna strategija međunarodne zajednice, odnosno briselizacije BiH, morati početi od optimizacije ustavnog, političkog i ekonomskog sistema nebi li se konačno stvorila solidna osnova za tranziciju ovlasti. Desetogodišnjica od potpisivanja dejtonskog sporazuma dobra je prilika da se konačno definira egzistencijalni i funkcionalni minimum državne birokratije koja će, a to je i osnovni preduvjet procesa stabilizacije i pridruživanja, biti nosilac pete faze. Do sada su slični pokušaji detabuiziranja dejtonskog sporazuma propadali zbog svoje ideološke prenaplašenosti i nedostatka direktne komunikacije s javnošću. Poruka ovoga puta mora biti mnogo jasnija - trenutni sistem je neodrživ jer je preskup i jer ga građani Federacije BiH, Republike Srpske i BiH nisu u mogućnosti finansirati. U takvoj komunikaciji ideologija i majorizacija naprosto nisu ključne riječi.

Paralelno s traženjem najoptimalnijeg sistema funkcioniranja BiH, izlazna strategija međunarodne zajednice mora se pozabaviti detaljima funkcioniranja birokratskog aparata na državnom nivou. Ako je panel eksperata mogao odrediti slabosti funkcioniranja Organizacije Ujedinjenih Naroda, nema nikakvog razloga da se ovaj princip ne spusti i na bosanskohercegovačku mikro sferu u kojoj bi se domaći i strani eksperti zajedno pozabavili slabostima funkcioniranja državnog aparata BiH. To je nužno kako bi se utvrdila metodologija za kratkoročna rješenja (do 2007.g.) i dugoročna (do 2015.g.).

Po svim relevantnim procjenama 2007. je godina u kojoj međunarodna zajednica želi svoje prisustvo u BiH (vojno, ekonomske i političko) svesti na nivo prihvatljiv sa aspekta međunarodnog prava i briselskih standarda. Pokaže li se da do kraja 2007. godine BiH ima kapacitete za preuzimanje odgovornosti, otvorile bi se perspektive članstva u PpF NATO i izdizanje u viši rang potencijalnog člana EU. Sljedeća međunarodna provjera može se očekivati kada se 2010. godine bude glasalo o kandidaturi BiH za nestalno članstvo u Vijeću sigurnosti (ako takav model funkcioniranja ostane nakon reformi UN-a). Godina 2015. čini se dovoljno objektivnim vremenskim okvirom za konsolidaciju otvorenih balkanskih pitanja, utvrđivanje jasne doktrine daljeg proširenja EU<sup>6</sup>,

---

<sup>6</sup> Mada je EU svojom "Novom susjedskom politikom", "New Neighborhood policy" iz 2003. definirala granice EU. Prema tom dokumentu samo još Rumunija, Bugarska, Turska i zemlje Zapadnog Balkana (Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Srbija i Crna Gora i Makedonija) su potencijalni kandidati za EU. Sve van toga je susjedstvo. EU ne ide dalje.

samim tim i konačno definiranje geostrateške i geopolitičke sudbine Balkana. BiH imala bi dovoljno vremena da se prilagodi na nove okolnosti i poduzme reforme koje bi je iz poluprotektorata izdigle do odgovornog društva, funkcionalne države koja je osposobljena boriti se za vlastitu verifikaciju u globalnim ekonomskim, političkim i drugim multilateralnim mehanizmima.

Određivanje šireg vremenskog okvira bitna je pretpostavka izlazne strategije međunarodne zajednice iz BiH. «Strateška žurba», osim kozmetičkih precrtavanja, nije ostavila prostora za temeljitiju reformu postojeće birokracije. Niti jedna institucija na državnom nivou nema razvijen segment strateškog planiranja, ili recimo komuniciranja s javnošću. Niti je osposobljena da autonomno i u skladu sa svojim ustavnim ingerencijama iscrta resorni kratkoročni i dugoročni strateški okvir<sup>7</sup>. Štaviše, BiH u ovom trenutku uopće nema razvijenu vanjskopolitičku i sigurnosnu doktrinu, niti ima strategiju za pregovore sa IMF-om i Svjetskom bankom. Osnivanjem Agencije za državnu službu stekao se tek preduvjet depolitizacije državne službe. Šta je sa strukturom, sistemom pripreme i donošenja odluka, internog i eksternog informiranja, koordinacije? Upravo iz ovih razloga BiH treba više vremena i konkretnija finansijska podrška EU kako bi se domaće institucije organizacijski i funkcionalne pripremile, ne samo za preuzimanje ovlasti od međunarodne zajednice, nego i za ozbiljniju pripremu članstva u EU<sup>8</sup>.

Ovaj autizam moguće je prevladati samo ako bi se peta faza pozabavila detaljnijom popravkom postojećeg dejtonskog status quo-a. Postoje još dva temeljna preduvjeta da peta faza konačno bude uspješna. Prvi, da insistiranje na nacionalnom konsenzusu preraste u nacionalni (čitaj: državotvorni) ugovor o zajedničkoj bh. budućnosti svih slobodnih građana koji pripadaju konstitutivnim narodima i manjinama, ali nisu u tim okvirima taoci naciokracija. Drugi je da međunarodna zajednica, odnosno OHR kao njena personifikacija sa adresom i brojem telefona, pomogne koncept novog bosanskohercegovačkog društvenog ugovora, te u skladu s tim svoj odlazak osmisli i postupno provede u djelo.

### ***Može li se međunarodna zajednica (OHR) odreći odgovornosti?***

Mnogo je činjenica koje onemogućavaju potvrđan odgovor na ovo pitanje. U ovakvim okolnostima, kada se odgovornost još nema kome predati i kada još nema jasnoga plana i vremenskog okvira, odlazak međunarodne zajednice nije moguć, niti je poželjan.

<sup>7</sup> Jedini izuzetak, koji donekle potvrđuje navedeno pravilo, je strategija za smanjenje siromaštva koja je inicirane od međunarodne zajednice čiji su eksperti u njoj izradi značajno i participirali

<sup>8</sup> Jedna od otvorenih mogućnosti su tzv. Twinning programi koji podrazumijevaju da strani eksperti, plaćeni od strane EU, borave u BiH i pomognu reformu državne uprave



Međunarodna zajednica (OHR) mora učiti iz vlastitih grešaka.

Ako se nametanje odgovornosti domaćim vlastima od Daytona na ovamo može podijeliti u četiri faze, od kojih su prve tri imale prirodan slijed i logičku povezanost, ostaje nejasno kakvu je sinergiju moguće napraviti nakon vakuuma u prenosu odgovornosti, koji je nastao dolaskom Paddy Ashdown-a. Redoslijed: stabilizacija – bonske ovlasti – partnerstvo – “ownership/ vlasništvo”, grubo je prekinut nakon faze partnerstva. Insistiranje međunarodnih struktura na brzim reformama dobrim dijelom je generiralo takvo stanje, zanemarujući pritom nemoć domaćih vlasti da osposobe vlastite institucije kako bi preuzele vlasništvo nad reformama i društvenim procesima u BiH.

Presedan za preuzimanje odgovornosti postoji još iz perioda nastajanja “partnerstva”, kada su vlasti “Alijanse za demokratske promjene”<sup>9</sup> jasno pokazale da nemaju namjeru predati se stihiji koja međunarodnoj zajednici daje za pravo da osmisli ključne odluke i često ih sprovodi u djelo. Ima podosta primjera koji bi mogli ilustrirati robusniji odnos Alijanse spram nastojanja međunarodne zajednice da nameće odgovornost. Najplastičniji je onaj iz 2001. godine, kada je došlo do otvorenog sukoba prilikom pokušaja jednog neodgovornog međunarodnog službenika da za uvredljivih dva miliona dolara proda strateški telekomunikacijski sektor, treću GSM mrežu BiH. I to u trenutku kada su druge zemlje u tranziciji od prodaje licence za GSM operatora zaradile na desetine puta veći iznos<sup>10</sup>. Tadašnje vlasti, vrlo argumentirano i odlučno, uspjele su za zaustaviti prodaju, a neodgovorni međunarodni službenik uskoro je morao napustiti BiH.

Robusnijim pristupom spram zahtjeva i zadataka koje je pred njih postavila međunarodna zajednica, tadašnje vlasti su se uspjele postaviti kao drzak, ali konstruktivan antipod međunarodnoj birokraciji, koja je prijetila da preuzme kontrolu nad određivanjem pravca ključnih reformi u BiH. Uvođenjem principa „partnerskog odnosa“ domaće vlasti su otvorile prostor za pragmatično premošćavanje uskogrudosti daytonskog okvira. Uspostavljena su radna tijela, koordinacijski odbori, komisije, razna ad hoc tijela<sup>11</sup> u kojima su entiteske i državne

<sup>9</sup> Koalicija sastavljena kako bi se nacionalističkim strankama onemogućilo da na općim izborima 2000. godine ponovno preuzme vlast u BiH. Velika slabost Alijanse bila je njena nehomogenost, nedostatak jasnog zajedničkog programa i suviše diverzificirani interesi. Njena je ključna prednost bila u činjenici da želi preuzeti odgovornost i ne želi dozvoliti da međunarodni službenici potpuno upravljaju domaćim procesima

<sup>10</sup> Regulatorna agencija za komunikacije (RAK) je 30. aprila 2001. godine, nakon što je JP-u PTT BiH i Telekomu izdala dozvole za obavljanje poslova operatera mobilne telefonije u BiH, objavila i javni tender za izbor trećeg operatera. U ovom tenderu cijena koncesije (prava korištenja na 15 godina) data je fiksno - limitirana iznosom od dva miliona KM. Tadašnji direktor RAK-a, Jerker Torngren, u razgovoru sa jednim domaćim zvaničnikom, opisao je proceduru po kojoj bi treći operater bio izabran kao “beauty contest” (“izbor za najljepšu djevojku”)

<sup>11</sup> Odbor za evropske integracije i ekonomske odnose, Antiteroristički tim, Komisija za reviziju državljanstava, itd.

vlasti odlučivale o zajedničkom stavu spram politika IMF-a, Svjetske banke, OHR-a, Evropske unije, pojedinih stranih Vlada, itd.

Iako iznenađen pristupom vlasti „Alijanse“, tadašnji Visoki predstavnik, ambasador Wolfgang Petrisch, postepeno se prilagodio novim pravilima igre, čak i kapitalizirajući na uspjehu koncepta „partnerstva“. U svom oproštajnom govoru Petrisch nije krio izvjesnu fasciniranost transformacijom koja se zbilila za njegova mandata. Zatekao je, kako je kazao, podijeljene etničke zajednice, koje su jedne na druge gledale sa sumnjom i čak otvorenim neprijateljstvom, a iza sebe ostavlja državu koja je spremna preuzeti odgovornost. Razlog za ovaj uspjeh Petrisch je vidio prvenstveno u preuzimanju odgovornosti od strane bh. lidera<sup>12</sup>. Prepoznavši činjenicu da će se njegov vlastiti uspjeh vezati za uspjeh lokalnih vlasti da preuzmu tu odgovornost, Petrisch je odlučno tvrdio da je iduća faza u ovom procesu tzv. „ownership“ ili „vlasništvo“ nad reformskim procesima. Počeli su se dakle stvarati preduslovi za „phasing out“ - odnosno postepeno prenošenje odgovornosti sa međunarodne zajednice na domaće vlasti i institucije<sup>13</sup>.

Odbijajući da prepozna činjenicu da uspjeh reformi leži u sposobnosti domaćih institucija da preuzmu vlasništvo i odgovornost nad tim reformama, novi Visoki predstavnik, Paddy Ashdown, je na samom početku mandata ušao u klopku u kojoj će neuspjeh domaćih vlasti da preuzmu odgovornost, prerasti i u njegov vlastiti neuspjeh.

Preuzimajući dužnost Visokog predstavnika međunarodne zajednice u BiH, u maju 2002. godine, Ashdown se opredijelio da svoj inauguralni govor održi pred poslanicima Parlamenta Bosne i Hercegovine. Njegov prvi nastup trebao je simbolizirati uspostavu jednog otvorenijeg odnosa između institucije Visokog predstavnika i domaćih vlasti, prije svega zasnovanog na ravnopravnosti u odlučivanju. Praksa je, međutim, pokazala svu trapavost Ashdownove simbolike i načina na koji se on njome služi. Stavljanje BiH zastave ispred zgrade OHR-a. Otvaranje, pa zatvaranje kapije OHR-a za javnost. Nacionalizacija OHR-a, kao simbol većeg upliva bh. pameti u odlučivanje unutar ove organizacije, koja se nikad nije ostvarila. Nije, jer očigledno iza nje nije stajala čvrsta namjera, nego medijski trik. Odluka da koristi usluge bh. ambasada prilikom posjeta inostranstvu, kao simbol povjerenja u državne institucije, potpuno je kasnije izgnuta u elementarno nekonsultiranje (čak i neinformiranje) domaćih vlasti prilikom planiranja važnih bilateralnih susreta u globalnim centrima moći. Insistiranje na simbolici udaljilo je Ashdown-a od suštine.

---

<sup>12</sup> „Leaders nad citizens assured responsibility to turn your home country into a real home“

<sup>13</sup> Ovaj je pristup praćen konkretnim reformama koje su išle u pravcu osposobljavanja domaćih institucija da preuzmu kormilo na sebe – usvojen je novi Zakon o Vijeću ministara, zatim Zakon o državnoj službi, SIPA itd.

Premda je počeo obrativši se Parlamentu, najvišem zakonodavnom tijelu u državi, rijetke su prilike kada je Ashdown direktno sa poslanicima razgovarao o svojim odlukama ili ih čak konsultovao pri njihovom donošenju. Onda kada nije u potpunosti koristio svoje bonske ovlasti, Visoki predstavnik igrao je ulogu katalizatora političkih procesa u BiH – rijetko kad se posvećujući pragmatičnim, operativnim stvarima kojima bi nadogrudio daytonski okvir, kako je obećao u svom inauguralnom govoru („dayton je temelj, a ne plafon“). Ashdown je, umjesto bavljenja procesima, igrao političke igre bez istinskog poznavanja političkih odnosa unutar BiH. Nikada nije zaživio model suradnje i konsultacije u odlučivanju između međunarodne zajednice i domaćih vlasti, kojem su se optimisti nadali nakon Ashdownovih inicijalnih obraćanja javnosti. Vrlo brzo nakon njegovog dolaska na mjesto Visokog predstavnika postao je jasno da je je tehno kratu zamijenio političar.

Ako je ambasadora zamijenio političar, ko je zamijenio Vijeće za implementaciju mirovnog sporazuma (PIC)? Kako to da je Upravni odbor PIC-a pristao na Ashdownovu avanturu? Odgovor na ova važna pitanja, kao i obično, dat će vrijeme. Do tada odgovornost za strateške greške leži koliko na Ashdownu, toliko na PIC-u, odnosno međunarodnoj zajednici u BiH.

Očigledno je u nastojanju da pokuša razumijeti ovako kompleksno društvo, međunarodna zajednica više pažnje posvetila definiranju BiH na filozofskoj razini, umjesto da se koncentrira na operativne stvari i reforme za koje je trebalo samo malo pragmatičnosti. Pažnja je posvećivana zasebnim interesima etničkih zajednica, uz obrazloženje kako „zadaca nije potopiti ili uništiti etnički identitet“ i da su „različiti narodi stupovi koji podržavaju državu - koji joj daju snagu“<sup>14</sup>. Slijedeći Ashdownovo ubjeđenje da nacionalne stranke predstavljaju pojedine konstitutivne narode, međunarodna se zajednica uvukla u nacionalnu aritmetku, koja je onemogućila detektiranje jedinstvenih interese BiH kao države i društva. Koristeći se retorikom po kojoj se „etničko tkivo iz ponosne prošlosti BiH polako popravlja i obnavlja“ i po kojoj „državu ne čini ustav, nego narod“, Ashdownova i vizija međunarodne zajednice svela se na gledanje kroz prizmu koja je interese bh. društva razlagala na interese triju etničkih zajednica. Nikada ne razmišljajući o identitetu BiH kao jedinstvene države, ili društva, međunarodni su predstavnici uporno reducirali BiH na zbir različitosti.

Obraćajući se javnosti netom nakon opštih izbora u oktobru 2002. godine i najavljujući da će „cijeniti ljude po njihovim djelima, a ne riječima“<sup>15</sup>, Paddy Ashdown je provocirao javnu

<sup>14</sup> Nastupno obraćanje Paddy Ashdown, kao novog Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu, Sarajevo, 27 Maj 2002.

<sup>15</sup> Govor Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu Paddy Ashdown na skupu Economic Administrators and International Investors u gradnji Zajedničkih institucija, srijeda oktobar 9, 2002

polemiku svojim dvosmislenim izjavama koje su upućivale na priznavanje faktičkog stanja podijeljenosti na etničkom principu. Ove su polemike, pak, odvratile pažnju od volšebno inauguriranog načela kontrole domaće vlasti, umjesto partnerskog odnosa, koju je Ashdown najavio u svom govoru: "...ovi izbori označavaju novi momenat. Prva faza je završena. U narednoj fazi moramo ubrzati tempo provođenja reformi. ... Dakle, nemamo izbora nego ubrzati tempo reformi u BiH. Na toj će se osnovi nastaviti naš partnerski odnos sa novim tijelima vlasti"<sup>16</sup>. Svjestan da se na toj osnovi partnerstvo ne može nastaviti, Ashdown na mala vrata uvodi "politiku hitnih reformi", koja nemoćne institucije tjera da kormilo potpuno prepuste OHR-u.

Novi Visoki predstavnik je tako objavio, a PIC potvrdio, kraj koncepta "partnerstva" u obliku u kojem je ono do tada postojalo i najavio novu "fazu" u partnerskim odnosima sa domaćim vlastima. Ta "nova" faza međutim nije bila "ownership" kako je bilo očekivano, nego faza u kojoj OHR svojim "brzim reformama" amnestira nesposobnost izabраниh vlasti da preuzmu vlasništvo nad reformskim procesima. Stavljajući akcenat na brzinu reformi, a ne njihovu suštinu i kvalitet, odnosno potpuno zanemarujući potrebu da se implementacija tih reformi dovede do kraja, OHR je ograničio koncept partnerstva, svodeći ga na puko prebrojavanje reformi koje međunarodna zajednica i domaće vlasti mogu statistički prikazati na kraju njegovog, ali i mandata ove vlasti. Rezultati i efekti reformi su eliminisani kao sredstvo valoriziranja sposobnosti domaćih vlasti da se osamostale i preuzmu odgovornost.

Stvaranjem velikog broja reformi na papiru, domaće vlasti i međunarodna zajednica pristale su na institucionalnu iluziju, koja bi mogla biti pogubna ne samo po proces preuzimanja odgovornosti, nego i po uspjeh samih reformi. "Ownership" je devalviran, jer je sveden na vlasništvo nad imaginarnim reformama. Stvoren je privid kako će "visok" broj usvojenih reformi rezultirati "visokom" prolaznom ocjenom "Visokog" predstavnika. Ovim prividnim uspjehom će se pravdati zahtjevi za smanjenje ovlasti Visokog predstavnika i tražiće se prebacivanje odgovornost na domaće institucije. Pri tome je potpuno zanemaren nedostatak institucionalnog potencijala u BiH, kao bitan faktor održivosti reformi. Rezultat je bolno saznanje da će naglo prenošenje reformskih procesa na domaće institucije prouzročiti potpunu birokratsku imploziju.

O činjenici da je međunarodna zajednica nametnula formiranje novih institucija ne razmišljajući, niti se baveći problemom provedivosti te reforme, govori i problem smještaja tih institucija. Za većinu ministarstava nije obezbijeđen adekvatan prostor: Ministarstva vanjske trgovine, civilnih poslova, transporta i komunikacija, pravde, i sigurnosti, ne posjeduju

---

<sup>16</sup> Ibid.

dovoljno prostora ni za smještaj postojećih službenika, kamoli novih, niti su u njihovim budžetima predviđena sredstva za unajmljivanje prostorija.

O neozbiljnosti s kojom koalicija domaćih vlasti i međunarodne zajednice prilazi problemu nedostatka kapaciteta domaćih institucija govori i Izvještaj o ostvarenom napretku u šesnaest prioritetnih oblasti iz Izvještaja Evropske komisije o izvodivosti pregovora između BiH i EU o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. Naime, uprkos činjenicama koje govore o slabosti državnih institucija, domaće vlasti i dalje imaju energije da u ovom Izveštaju tvrde da je "provedba Zakona o Vijeću ministara i Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH značajno napredovala. ... Kadrovsko popunjavanje teče sukladno Zakonu o radu u državnoj službi. ... Komisija za iznalaženje prostora pri Kabinetu predsjedatelja Vijeća ministara, redovito zasjeda i na sjednicama radi na rješenjima za iznalaženje adekvatnih prostorija za nove državne institucije. ... Kao osnova koordiniranog zajedničkog rada svih institucija u BiH u procesu integriranja BiH u EU usvojeni su koordinacioni instrumenti: Odluka o horizontalnoj i vertikalnoj koordinaciji u procesu europskih integracija, Odluka o načinu ocjenjivanja usklađenosti propisa sa *acquis communautaireom*, Program aktivnosti za realizaciju prioriteta u 2004. godini ..." <sup>17</sup>.

Ovaj primjer pokazuje da pored toga što je međunarodna zajednica bacila domaće vlasti u vodu prije nego su naučili plivati, domaće vlasti dobrovoljno pristaju da im se još sveže i kamen oko nogu. Umjesto da se suoče sa činjenicom da državne institucije nisu sposobne dalje preuzimati odgovornosti koje im prebacuje međunarodna zajednica, domaće vlasti se zadovoljavaju "značajnim napretkom u provedbi Zakona o Vijeću ministara" i "kadrovskim popunjavanjem koje teče u skladu sa zakonom" iako je jasno da ministarstva funkcionišu sa nešto više od pola kapaciteta. Dovoljno je što "komisije redovno zasjedaju" i što su "usvojeni koordinacioni instrumenti" iako ni jedni ni drugi nisu još proizveli ni jedan rezultat ili rješenje.

Dakle, nakon što je Paddy Ashdown, oslobodivši se «okova» partnerstva pružio međunarodnoj zajednici i domaćim vlastima luksuz da se zadovoljavaju "hitnim reformama" bez odgovarajuće implementacije, on je zapravo stvorio uslove za prenos odgovornosti bez "ownership-a". Faza "ownership-a" može slijediti samo nakon faze podjele odgovornosti i njenog postepenog prenosa na domaće vlasti. Prebacivanje odgovornosti, bez izgradnje institucionalnih kapaciteta kao nosioca te odgovornosti, značiće ono naglo vraćanje kisika domaćim institucijama, koji one nisu u stanju apsorbirati.

---

<sup>17</sup> Izvještaj o ostvarenom napretku u šesnaest prioritetnih oblasti iz Izvješća Evropske komisije Vijeću ministara Evropske unije o izvodljivosti pregovaranja između Bosne i Hercegovine i Evropske unije o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju

Umjesto faze "ownership-a", od koje je odustao, OHR sada najavljuje fazu "briselizacije". Međutim, ova faza ne može nasupiti prije nego što domaće vlasti u potpunosti ne preuzmu odgovornost za političke, reformske i društvene procese u BiH. Prelaz u tu fazu potrebno je osmisliti na način koji bi bio što bezbolniji po državu i društvo, ne dovodeći pri tome u opasnost uspješnost reformi.

To prije svega treba biti istinski prelaz u vlasništvo, a ne nagli prenos odgovornosti. Taj proces treba teći postepeno, uz istovremeno jačanje institucionalnih kapaciteta države kroz intenzivnu reformu javne uprave. Po evropskim standardima, ali vođenu od strane domaćih vlasti, a ne međunarodne zajednice.

Međunarodna se zajednica konačno mora opredjeliti koji su to prioriteti koje će naslijediti novi Visoki predstavnik. Ashdown je počeo sa prioritetima kao što su Evropa, izgradnja države, vanjski dug, javna potrošnja, odbrana. Kasnije je prešao na pravosuđe, Javni RTV servis. Jedno se vrijeme držao „posla i pravde“<sup>18</sup>, da bi za Božić 2003. godine u svom obraćanju po uzoru na britansku kraljicu, objavio novih šest prioriteta, koje kasnije više nikad nije spomenuo. Ovakvim nasumičnim određivanjem prioriteta, dodatno je onemogućio stvaranje sveobuhvatne slike onoga što bi državu moglo učiniti funkcionalnom i samoodrživom.

Pri ovom određivanju prioriteta, međunarodna zajednica bi se trebala manje fokusirati na ideju mijenjanja ili nadogradnje Dayton, a više se koncentrisati na to da one institucije kojima su strukture daytonskog ustava do sada komplementirane, konačno i profunkcionišu. Potencijalne izmjene ili nadogradnja Daytonskog sporazuma može doći samo „iznutra“, kao rezultat unutrašnjih političkih procesa i dogovora, a nikako kao ponovno nametanje od strane međunarodne zajednice.

Visoki predstavnik bi mogao dokazati svoju opredijeljenost prenosu odgovornosti na domaće institucije time što bi prije isteka svog mandata uveo praksu konsultacije sa domaćim vlastima prilikom donošenja ključnih odluka. Na primjer, tako što bi pružio mogućnost da državni parlament bude konsultovan pri izboru njegovog nasljednika.

I konačno, ključna stvar koju Ashdown može uraditi prije isteka svog mandata je da zajedno sa političkim predstavnicima vlasti i opozicije, predstavnicima civilnog društva, nauke, itd. osmisili tu petu fazu, bilo da je to „ownership“ ili „briselizacija“ – po mogućnosti prije nego što u nju pređemo.

---

<sup>18</sup> Reformski paket koji su zajedno inaugurirali vlasti Demokratske Alijanske i OHR

## ***Mogu li državne institucije preuzeti upravljanje državom ?***

U trenutnoj konstelaciji takvo što čini se gotovo nemogućim. Optimističniji odgovor mogao bi se sažeti u frazu da su državne institucije trenutno u procesu konsolidacije, izgradnje i nadogradnje. Bila čaša napola puna ili prazna, jasno je da ne postoji osmišljen koncept reforme državne uprave, zbog čega čak ni svemoćni Visoki predstavnik sa sigurnošću ne zna po kojim principima, kriterijima, s kojim vremenskim rokom i u kojem obimu BiH može dobiti državnu upravu spremnu da voluntarizam pretvori u profesionlizam. Ovome je u velikoj mjeri doprinijela i neodlučnost jednog dijela međunarodne zajednice, prvenstveno OHR-a, da istraje na prioritetima kojima bi se institucije države pripremile da lakše apsorbiraju veće ovlasti i odgovornosti. Prioriteti koji su okarakterisali Petrishev mandat bili su u skladu sa intencijama koncepta „partnerstva“, odnosno namjere da ono postepeno pređe u fazu „ownership-a“. To je podrazumijevalo funkcionalnost državnih institucija kroz reformu Vijeća ministara i javne uprave uopšte, uz adekvatno poboljšanje ekonomske situacije<sup>19</sup>. Pojednostavljeno, usvajanjem (nametanjem<sup>20</sup>) Zakona o Vijeću ministara stvorene su nove institucije koje su trebale nositi ključne reforme (pravda, sigurnost, evropske integracije, obrazovanje, kasnije i odbrana). Međutim, više od dvije godine nakon stupanja na snagu ovog zakona, jasno je da su se međunarodna zajednica i domaće vlasti zadovoljili time što su stvorili državne institucije na papiru. Prema nezvaničnim procjenama, popunjenost državne službe u ministarstvima pri Vijeću ministara je u prosijeku oko 55%, s tim da je taj procenat u nekim od novoformiranih ministarstava ispod 30% (Ministarstvo sigurnosti, Minstarstvo odbrane, Ministarstvo pravde, Ministarstvo civilnih poslova). Pored toga, zabrinjava i činjenica da, prema istim procjenama, državna služba ni u jednom ministarstvu nije stoprocentno popunjena, i da je u pojedinim Ministarstvima za popunu mjesta pomoćnika ministara potrebno i više od godinu dana. Ista situacija je i u službama Vijeća ministara gdje ključna rukovodeća mjesta, npr. generalnog sekretara i direktora Ureda za zakonodavstvo, ostaju upražnjena i do godinu dana.

Najmanje su dva ključna razloga koja svo ovo vrijeme državnu birokratiju čine inertnom i nespremnom da se konsolidira.

Prvi je osviješćen u činjenici da OHR nije želio/smio upuštati se u izmjene postojeće dejtonske konstrukcije koja je nacionalnim konsenzusom i bespogovornim insistiranjem na nacionalnom ključu otupjela zupčanike birokratske mašinerije. Ovdje dakako nije riječ o ugrožavanju nacionalne zastupljenosti koja je zagarantirana ustavom i neupitna, nego prije svega o

---

<sup>19</sup> Petrichev govor

<sup>20</sup> Zakon o Vijeću minstara nametnuo je Visoki predstavnik, Paddy Ashdown 3. decembra 2002. godine

zloupotrebi ovog ustavnog načela. Ona danas ide dotle da se kriterij nacionalne zastupljenosti prevode u imperativ naciokratske, nerijetko i nacionalističke pripadnosti. Sistemski vakum stvorio je jednu novu kastu podobnih Bošnjaka, Hrvata, Srba za čelna mjesta u državnoj službi, spram onih koji zadovoljavaju sve ostale kriterije, osim onog najvažnijeg - bliskost naciokratskim centrima političke moći. OHR kao da nije uopće evidentirao ovu nelogičnost, ili je smatrao odveć sitnom da se njome bavi<sup>21</sup>.

Ta je nijansa, međutim, vremenom postala dominirajućom bojom, što je Visokog Predstavnik opredjelilo da svim političkim strankama naloži imperativ konsultacija s OHR-om prije nego zvanično iziđu sa kandidatom. Mislilo se da će osnivanjem Agencije za državnu službu, regulatornim tijelom čiji je zadatak čuvanje postulata profesionalizma u državnoj službi, napraviti adekvatan filter za ostranjivanje nečistoća. Napretka svakako ima, ali daleko od toga da je situacija zadovoljavajuća. Kako bi se drugačije mogla nazvati činjenica da i nakon uvođenje kadrovske stege, multipliciraju se upravo kadrovske afere koje ne samo da usporavaju procese reformi, nego još i gore, odnarođuju državnu birokratiju od onih kojima bi ona trebala služiti. Primjera je bezbroj - od diplomatske službe kada je slijepo insistiranje na jednom kandidatu dovelo u pitanje dobre bilateralne odnose BiH i Hrvatske ili, pak, kada je za ambasadora imenovana osoba za koju je tek kasnije utvrđeno kako ne zadovoljava osnovne kriterije. Pa sve do javnih svađe oko toga kome pripada čelno mjesto direktora SIPA-e (ne toliko predstavniku kojeg naroda, nego koje političke opcije), potom direktora policije RS-a, prije toga direktora DGS-a, Uprave za indirektno oporezivanje itd.

Zloupotreba ustavnih načela nacionalne zastupljenosti, izdizanje kadrovske politike na pijedestal doktrine per se, podstaklo je funkcionalnu imploziju državne službe do mjere koju u Briselu prepoznaju kao «nezrelost domaćih institucija». Ovdje zapravo počinje drugi važan uzrok institucionalne inercije koji je emanacija prvoga. Ako bi mjerilo zadovoljstva bilo u broju novouspostavljenih institucija, pogotovu ako se tom kriteriju doda poređenje sa 1997. godinom, onda niko nema pravo biti nezadovoljan. Nezadovoljstvo, međutim, počinje spoznajom da nije važan broj institucija, koliko njihovo funkcioniranje. Kao što, uostalom, određivanje uspjeha briselizacije ne trpi poređenje s prošlošću nego sa recentnom evropskom kriteriologijom. U tom koordinatnom sistemu razotkrivaju se greške koje su dovele do krive procjene, a potom i do krivih

---

<sup>21</sup> OHR svoju grešku nikada nije priznao eksplicite, ali jeste stidljivo, kroz istupe svojih glasnogovornika i koristeći retoričku akrobaciju. Tako je uoči susreta Visokog Predstavnik sa njemačkim kancelarom Schroederom, 03.05.2005.g. u Sarajevu, iz OHR poručeno da insistiranje na konoetničkim TV kanalima neće BiH odvesti u Evropu. "Evropska komisija je zato zahtijevala uspostavljanje jedinstvenog i ekonomski održivog javnog programskog servisa, koji će jednako predstavljati sve narode u BiH», izjavio je Kevin Sullivan, glasnogovornik OHR-a (Agencija FENA, 03.05.05). OHR reagira na pokupšaje naciokracija da zaokruži svoju supermoć uvođenjem tri odvojena etnička kanala, ali je recimo propustio priliku da spriječi inauguriranje sistema koji legitimizira takve zahtjeve.



rješenja. Robovanje nelogičnim ustavnim načelima hiperfederalizacije uslovalo je da mandat i ingerencije državnih institucija nisu dobro osmišljeni. Preklapanje ingerencija i paralelizam potakli su neadekvatnu distribuciju kadrova. Stvara se privid potpunosti, ali na funkcionalnoj razini problemi eksplodiraju u lančanoj reakciji. Institucije, povrhu svega, nisu adekvatno međusobno uvezane, te kao takve nisu u mogućnosti napraviti ono što društvo od njih očekuje - ekonomsku, vanjskopolitičku, fiskalnu i odbrambenu doktrinu iz kojih proizilaze i razvijaju se dugoročne i kratkoročne strategije za preuzimanje odgovornosti od međunarodne zajednice.

Iz postojeće situacije, da parafraziramo staru kinesku poslovicu, postoji najmanje stotinu izlaza. Prevedeno iz kineske u bh. perspektivu, za svaki od tih stotinu izlaza potrebna je politička volja i nacionalni konsenzus o spremnosti da se preuzme vlasništvo nad aktuelnim društvenim procesima i stekne sposobnost anticipiranja budućih.

Institucije BiH moraju napraviti zajednički plan optimaliziranja pomoći što ju je EU namijenila BiH u narednom trogodišnjem periodu. Prvo na čemu se mora insistirati jeste zajednički rad na Izlaznoj strategiji OHR-a koja će pokazati koji segmenti međunarodnog prisustva trebaju slabiti, kako bi se znalo koje domaće kapacitete treba razvijati. Na tom zadatku domaće institucije moraju raditi zajedno sa predstavnicima međunarodne zajednice. Jedan od prioritetnih zadataka je izrada strategije međunarodnog pozicioniranja BiH čiji bi sastavni dio bio Akcioni plan za članstvo u EU. Međunarodna zajednica mogla bi biti važan konsultant sa svim svojim ekspertima, dok bi domaće institucije predvodile posao.

U okviru reformskog paketa jačanja državnih institucija, jedan od ključnih prioriteta trebalo bi biti uspostavljanje i struktuiranje analitičkih i istraživačkih kapaciteta u institucijama BiH. Porazna je činjenica da niti jedna državna institucija nema razvijenu i moderno struktuiranu analitičku službu. S tim u vezi jedno od rješenja moglo biti uspostavljanje Direkcije za stratešku analizu i planiranje koja bi bila sastavljena od podorganizacijskih jedinica: Sektor za ekonomsko istraživanje i analizu, Sektor za sigurnosne studije, Sektor za međunarodne odnose i vanjsku politiku...Ovo bi omogućilo i kreiranje državne politike koja bi bila implementirana u resornim ministarstvima. Prednosti ovog pristupa su višestruke: omogućilo bi se kreiranje državne strategije na jednom mjestu, resorna polja državne strategije bila bi povezana u cjelinu, državne institucije bile bi analitički servisirane s jednog mjesta, EU bi dobila važnog sugovornika u planiranju i analiziranju procesa pridruživanja BiH sa EU. Jedina mana ovog pristupa je potreba osnivanja nove državne institucije, što bi iziskivalo promjenu budžestekih pozicija i konsultacija s IMF-om. Rješenje bi moglo biti postignuto tako što bi prve dvije godine rada Direkcije za strateško planiranje subvencionirala EU kroz CARDS program. Nadalje, u sklopu tzv. Twinning programa, praktičnu pomoć bi pružali i eksperti EU, odnosno tranzicijskih zemalja iz okruženja koje su već postale članice EU.

Vidljiv je i nedostatak suradnje sa nevladinim istraživačkim institucijama i univerzitetima, te je u sklopu ovih aktivnosti nužno postići formalni okvir te suradnje. Odmah i bez odlaganja nužno je umrežiti državne institucije sa univerzitetima i prestižnim domaćim i stranim think-tank kako bi se crpile ideje i promišljanja za poboljšanje rada. OSCE je sponzorirao sistem volontiranja mladih stručnjaka u Parlamentu BiH što se pokazalo kao dobra osnova da se isti pristup primjeni i u drugim institucijama. Na taj način sistemski bi se uredila komunikacija sa ljudima koji se bave istraživačkim radom na polju evropskih integracija, demokratizacije, a bila bi stvorena i baza podataka o ljudskom potencijalu na koji se svakako može računati. Primjera radi, Centar za interdisciplinarnu studiju Univerziteta u Sarajevu proizveo je, u suradnju sa Univerzitetom La Sapienza iz Rima, Univerzitetom u Bolonji i London School of Economics and Politics stotinjak magistara evropskih studija (filozofije, sociologije, prava i ekonomije) Ljudskih prava, upravljanja državom, evropskih integracija i sl. Njihove magistarske teze, ili bolje rečeno one najbolje, trebale bi biti iskorištene u iznalaženju rješenja za brojna pitanja. To je ujedno i važan ljudski potencijal koji se može angažirati, makar i povremeno, u državnim institucijama. Naročito onim od kojih se očekuje najviše posla u pripremi pristupanja EU.

Evidentan je nedostatak ne samo državne, nego i resornih strategija u odnosima s javnošću i medijima. Približavanje EU zahtjeva ozbiljne reformske rezove, kasnije i referendume o određenim pitanjima. Preduvjet za to jesu istraživanja javnog mnijenja i javne kampanje o nužnosti reformi, njihovim dobrim i lošim stranama. Aktuelne državne institucije koje se bave i bavit će se pristupanjem EU nemaju razvijene kapacitete za osmišljeno strateško djelovanje prema domaćem, pa čak i inozemnom javnom mnijenju<sup>22</sup>. S obzirom na svu specifičnost pozicije u kojoj se BiH nalazi, potrebno je odmah početi praviti smjernice za takvu strategiju koja bi morala ići i korak dalje – informiranje evropskog javnog mnijenja i svim prednostima prijema BiH u EU. Bez dobro struktuirane državne administrativne mreže i odlučne pomoći međunarodne zajednice, teško je zamisliti čak i samo draftiranje smjernica za ovakvu strategiju a kamoli njeno provođenje. BiH u ovom segmentu ne smije čekati da postane kandidat za PHARE program i onda zatraži sredstva za Strategiju. Koristeći sva raspoloživa iskustva i resurse bh. institucije do kraja 2005. godine moraju imati gotove smjernice, pa čak i konkretne projekte koji se odnose na podizanje svijesti javnoga mnijenja o značaju članstva u EU, ali i svim problemima koje to članstvo sa sobom nosi.

Svaki od stotinu izlaza iz postojeće administrativne inercije podrazumijeva i ozbiljno preispitivanje političkog spektra. Političke stranke kao interesne skupine, koje su ujedno

---

<sup>22</sup> Kako bi podcrtala značaj izrade Strategije informiranja javnosti i svim aspektima proširenja u zemljama kandidatima, Evropska komisija je u junu 2003. godine preostala sredstva iz PHARE programa preusmjerila za finansiranje javnih kampanja i izrade tih strategija.

«dioničari» političkih procesa, moraju biti stavljene pod društvenu kritičku lupu. One su, pored društvene elite u širem smislu, najodgovornije za postojeći autizam, te se njihovo otriježnjenje čini uslovom svih uslova za tako nužan zaokret kakav je preuzimanje odgovornosti od međunarodne zajednice. U nekih sređenim društvima ovo bi pitanje izazvalo podsmjeh, ali u BiH pitanje - mogu li političke partije preuzeti odgovornost za proces reformi čini se pitanjem od suštinskog značaja i zato ćemo na njega pokušati odgovoriti.

### ***Mogu li političke partije preuzeti odgovornost nad procesom reformi u BiH i biti partneri u izgradnji njene budućnosti?***

Društva i države u kojima su političke partije partneri sa organizacijama civilnog društva, "think-tankovima", NVO-ima... imaju mogućnost da lakše prođu kroz proces transformacije društva jer je za istinsku tranziciju potreban konsenzus cijelog društva koji je teško postići. Političke partije jesu, u odsustvu snažnih institucija građanskog društva, i dalje najutjecajnije institucije u BiH koje su u stanju generirati političke promjene kao posljedica 50-godišnjeg života u sistemu u kojem je jedna, a od 1990. godine tri političke partije, predstavljali jedine kreatore sudbine društva. Zbog toga ćemo im ovdje posvetiti pažnju i ispitati njihove sposobnosti da preuzmu "vlasništvo" nad reformama a time i odgovornost ali da budu "partneri" u tome procesu, kako međunarodnoj zajednici kao nezaobilaznom faktoru, tako i građanskom društvu onakvom kakvo jest. U tu svrhu ćemo analizirati okolnosti političke tranzicije u kojima one djeluju, suštinske tranzicije koju trebaju provesti i njihove interne sposobnosti.

#### ***Politička tranzicija<sup>23</sup>***

Može se reći da postoji pet osnovnih koraka u jednom političkom procesu bez obzira da li se radi o demokratskom ili totalitarnom sistemu: artikulacija zahtjeva, objedinjavanje zahtjeva, stvaranje pravila, implementacija pravila i presuđivanje za kršenje pravila.<sup>24</sup> Glavna razlika između političkih procesa u totalitarnim i demokratskim državama je pristup ovim koracima. U demokratskim sistemima postoji mnoštvo grupa i organizacija uključenih u ovaj proces no svaka na svoj način i u onom aspektu koji je interesuje. Nadalje, one su specijalizovane ;

<sup>23</sup> U teoriji se politika opisuje kao "mehanizam putem kojeg se donose kolektivne odluke i rješavaju naročito konfliktni problemi" te kao proces "autoritativne alokacije vrijednosti" koji se primjenjuje na sve. Prema: Blondel Jean. "How the Process of Political Transition Can Be Monitored and How the Moment of Consolidation Can Be Determined" in Post-communist Transition as a European Problem. Ravenna, Longo Editore, 2002. str.21.

<sup>24</sup> Ibid. str. 22.

autonome jedna u odnosu na drugu i rezultat su slobodnog i otvorenog civilnog društva. Postoje grupe koje su slobodne da artikuliraju i objedinjuju svoje zahtjeve na miran način bez straha da će ih progoniti institucije sistema zbog toga što im se ne sviđa ono što one žele. Pored toga, postoje razne organizacije: državne, nevladine, poslovne, političke kojima je zakonima data mogućnost da stvaraju propise, implementiraju ih, i presuđuju njihova kršenja bez straha da ih neko nadgleda i da će ih kazniti zbog toga. Nasuprot tome u totalitarnom sistemu postoje samo tri ključna kreatora i provodioca propisa: partija, država, i birokracija. Sve druge organizacije kojim je dato pravo da učestvuju u procesu su marginalizirane i nespécializirane te diskutuju o širokom setu pitanja kroz razne forume stvarajući ideološku sliku uključivanja širokih narodnih masa dok se konačne odluke donose u uskim krugovima političkih elita. Upravo zbog toga i elite i sistem u cjelini su opsjednuti strahom i željom da znaju sve i kontroliraju svakog što na kraju dovede to totalitarnog sistema<sup>25</sup>. Ukoliko nakon ove teorijske razrade utvrdimo da je prvi sistem raj a drugi pakao, možemo slobodno smatrati da se naše društvo nalazi negdje između, u limbusu.

Proces tranzicije je i ovdje kao i u drugim tranzicijskim zemljama morao proći tri faze<sup>26</sup>: slom centralizovanog sistema donošenja odluka, pojavljivanje snažnog, višepartijskog sistema i pod-državnih autonomnih vlasti, i na kraju razvoja jakih i autonomnih grupa i asocijacija unutar građanskog društva.

Možemo reći da je prva faza u BiH «dobro» urađena. Sistem je u tolikoj mjeri slomljen i rasparčan da se nije mogao oporaviti ni deset godina nakon rata. Postavljen je na osnovama koje su bile dovoljne da se spriječi nastavak rata, ali nedovoljne za dalju izgradnju jednog normalnog društva koje teži europskim standardima.

Druga faza, to jest pojavljivanje snažnog višepartijskog sistema je još u toku jer brojnost partija nije garant izgradnje takvog snažnog višepartijskog sistema. S obzirom na njihovu brojnost u BiH pozitivan ishod ove faze trebamo očekivati u obrnutom procesu tj. sa smanjanjem broja stranaka na političkoj sceni.

Trenutno u BiH imamo 72 političke partije nastale konstantnim cijepanjem političkih opcija i usitnjavanjem političkog spektra, a ta pretjerana fragmentacija nikako ne pomaže stvaranju snažnog višepartijskog sistema. Od pomenute 72 političke partije, četrnaest ih je izborilo mjesto u Parlamentarnoj Skupštini Bosne i Hercegovine na općim izborima 2002.godine. Od toga šest političkih partija dobili su zastupnike uglavnom na osnovu kompenzacijskih listi i trenutno svaka ima manje od tri posto podrške birača.

---

<sup>25</sup> Ibid. str 22-29.

<sup>26</sup> Ibid.

Nastanak autonomnih pod-državnih sistema, neposredno poslije rata, generirao je tri jednopartijska totalitarna sistema od kojih je svaki vladao svojim narodom na svojoj teritoriji. Nametnut je aksiom nacionalne isključivosti u skladu s kojim su izgrađene institucije Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine. U FBiH postojale su paralelne strukture, unutar kojih je sve do 2001. godine funkcionisala Hrvatska (Republika) Zajednica Herceg Bosna. Pobjedom Demokratske Alijanse za promjene, 2000. godine, počinju su se stjecati uvjeti za rastakanje navedenih sistema. Sve je, na žalost, ostalo na tome zahvaljujući činjenici da devetočlana koalicija stranaka nije mogla nadrasti partikularne stranačke interese i njima suprotstaviti opće, državne. Projekat demokratske alijanse pokopan je nakon 18 mjeseci nade, na izborima 2002. Oni koji su predvodili Alijansu platili su najvišu cijenu, postavši gromobran za razočarenje i nepopularne reforme. Od 2002 paralelizmi su ponovo na sceni no nešto prefinjeniji i pod plaštom reformizma.

Treća faza, tj. razvoj autonomnih grupa i asocijacija unutar civilnog društva, otišla je u pogrešnom pravcu i nije stvorila jako građansko društvo. U BiH djeluje oko 800 nevladinih organizacija, što domaćih što stranih, koje se bave raznolikim spektrom aktivnosti, te mnoštvo udruženja građana. Neke su zaista nezavisne i aktivne, druge su vezane za pojedine političke opcije ili postoje na papiru, treće su opet sačinjene od entuzijasta koji žele da nešto promjene. Četvrte postoje samo radi finansijske koristi. Ono što je interesantno jeste da među svima njima nema nezavisnog ekspertskog trusta mozгова (think-tankova) ili zagovaračkih grupa (advocacy groups) koje mogu producirati različite politike i nuditi rješenja.

Pritom postoji zabluda da broj NVO i kvantitet njihovog rada govori o snazi građanskog društva.<sup>27</sup>

NVO sektor u BiH snažno je podržan od strane međunarodnih organizacija i mnoštvo novca je utrošeno u tu svrhu. No sav rad, novac i vrijeme nisu se isplatili jer nije bilo koordinacije niti zajedničkog fokusa donatora. Razvoj civilnog društva i NVO sektora je podbacio jer je postao sam sebi svrha a ne sredstvo za razvoj demokracije i promjenu koncepta kreiranja politika i donošenja odluka.

Uzimajući u obzir ovaj šematizirani prikaz koraka u tranziciji iz jednog društvenog sistema u drugi, vidimo da je slijed događaja u BiH otišao u jednom potpuno drugačijem smjeru i

---

<sup>27</sup> Rijetki teoretičari i predstavnici civilnog društva iz razvijenih demokracija su ovoga svjesni: " "Zapad" podrazumjeva pod građanskim društvom ono "što mi već imamo na zapadu i što želimo vidjeti razvijeno u ostatku svijeta" i na taj način previđamo specifične sociološke okolnosti, kao i ulogu NVO-a u tranziciji sa svim njihovim kontroverzama"- vidi više Chiodi, Luisa. "Promoting Civil Society: Local NGO's in the Balkans Since the 90's" in Post-communist Transition as a European Problem. Ravenna, Longo Editore, 2002. p.61.

pretvorio se u svoju suprotnost. BiH je postala anti-pod tranzicije, jer su svi koraci dali potpuno neželjene efekte. Postoji za to više razloga koje ćemo elaborirati u nastavku no tek naznake radi: privid demokracije u jednom razorenom društvu ne može zamijeniti centralizovan sistem donošenja odluka, zbog toga i dalje imamo taj centralizovani sistem donošenja odluka kroz OHR kojem legitimitet daje sjenka demokracije u Parlamentu BiH, isto tako politički pluralizam ne može funkcionirati bez funkcionalnog sistema jednako kao što civilno društvo ne može odigrati svoju ulogu ukoliko je NVO-ima i drugim asocijacijama i grupama jedini cilj potrošiti dobiveni budžet i prikazati izvještaje financijerima te opravdati svoje postojanje bez da su postali akteri kreiranja politike i donošenja odluka.

### **Suštinska tranzicija**

Bosnu i Hercegovinu možemo posmatrati kao najnesretniju od svih tranzicijskih zemalja na Balkanu. Surova ironija Bosne i Hercegovine jeste da su sve tranzicijske reforme nakon rata postavljene kao prioritete u procesu Evropskih integracija. No sada u potpuno drugačijim uvjetima. Nakon nestanka snažnog centralizovanog državnog sistema pojedinačni nacionalni identiteti narasli su do te mjere da je nacionalizam kao najveća vrijednost prevazišao vrijednost suživota. Naime, ukoliko parafraziramo Ortegu koji je rekao da - jedna nacija ili društvo nije jako zbog svoje zajedničke prošlosti već prije svega zbog jasne vizije svoje zajedničke budućnosti - postavlja se pitanje – šta je nama zajedničko?

Suštinska tranzicija je ono što političke partije trebaju provesti ukoliko im je svima zajednički cilj Bosna i Hercegovina u EU, a sve relevantne političke partije kažu da im to jeste cilj i da on nema alternative. A šta je to što se pred njih postavlja kao problem? To je cijeli set reformi u kojim se evropski standardi pojavljuju kao sadržina i suština tranzicijskog procesa.

Jedan dio političkih partija taj set reformi podržava deklarativno a u praksi opstruira jer će inače izgubiti svoje biračko tijelo i time politički uticaj. Drugi dio političkih partija je i deklarativno i praktično za reforme ali da ih oni prilagode svojim željama i potrebama ne shvatajući da o *acquis*-u nema pregovora i da su najteži pregovori ne sa predstavnicima EU već sa društvom i raznim interesnim skupinama u zemlji kandidatu kojima treba objasniti nužnost teških reformi, a oni na to nisu spremni. (Pregovori postoje samo o prelaznim aranžmanima do konačnog preuzimanja *acquis*-a.) Postoje i oni treći koji su u potpunosti za proces reformi, bez iluzija, koji znaju šta im je činiti i šta ih čeka ali niti imaju osposobljene kadrove za to ni na nivou kreiranja politika ni na nivou njihove konkretne primjene, niti su također dovoljno hrabri da svome biračkom tijelu priznaju da će nakon svih pro-Evropskih parola morati svi zajedno da popiju mnogo gorkih pilula.

Europski Savjet je na zasjedanju u Kopenhagenu 1993. godine utvrdio da će se priključenje dogoditi kada zemlja kandidat postane spremna da preuzme obaveze iz članstva zadovoljavajući tražene ekonomske i političke kriterije. U tu svrhu su istom prilikom utvrđeni "Generalni kriteriji" za članstvo: stabilnost institucija koje garantiraju demokraciju, vladavinu zakona, ljudska prava i poštivanje prava manjina; postojanje funkcionalne tržišne ekonomije, kao i sposobnost da se bore sa pritiscima konkurencije i tržišnih sila unutar Unije, to jest da preuzmu sve obaveze iz članstva uključujući usaglašavanje sa ciljevima političke, ekonomske i monetarne unije.

### ***Uloga političkih partija***

Sada kada znamo šta se očekuje od BiH, prije nego što nastavimo priču o "ownershipu" moramo se prisjetiti koje to relevantne političke partije imamo na političkoj sceni u BiH. Nećemo ih pominjati sve. Od 14 parlamentarnih stranaka u Parlamentarnoj Skupštini BiH tek njih osam će, prema projekcijama zasnovanim na broju glasova iz 2004.godine, uspjeti preći prag od tri posto. Od toga tri su desničarsko-narodnjačke i još ne reformirane nacionalističke stranke-pokreta: SDA, SDS i HDZ. Njima bliske, i od njih nastale, dvije stranke desnog-centra, SBiH i PDP, koje svojim pokušajima da sliče prethodnicima, gube identitet i podršku birača. Opozicija pomenutim strankama su dvije socijaldemokratske stranke, SDP i SNSD, koje se još profiliraju i traže biračko tijelo koje bi ih podržalo. SNSD, pri tome, svojom retorikom često naginje udesno, dok SDP već dugo vremena nije u stanju odlučnije zakoračiti ulijevo. Posebno nakon gubitka podrške intelektualnih slojeva i građanstva koje je napustilo ideju lijevog-centra i razočarano ostaje kod kuća na dan izbora. Osmu političku stranku koja će biti u stanju da pređe izborni prag je Socijalistička partija SP(RS) koja uglavnom pridobija sve one tradicionalno ljevičarski nastrojene i jugonostalgичno opredjeljene srpske glasače što ne vole pragmatizam SNSD-a, niti su spremni da pogledaju u za njih "lažno" multietnički SDP.

Kod preuzimanja "vlasništva" nad promjenama (ownership) ovdje se javljaju najmanje dva problema. Prvi je taj što ni jedna od ove tri političke skupine neće moći sama formirati koherentnu vlast posvećenu istinskim reformama. Koju god kombinaciju u ovoj situaciji odabrali imamo najmanje dva pogrešna koncepta. Ukoliko to budu desničari i desni centar, već u samom startu imamo unutar prve tri stranke potpuno različita tri viđenja budućnosti BiH, jednako kao i u druge dvije. Ukoliko to budu ljevičari i stranke desnog-centra dobijamo sličnu situaciju, jer prve tri takođe imaju različitu viziju BiH u budućnosti, premda ne spore njen europski put ali imaju različit stepen odstupanja od svojih ljevičarskih načela u korist dnevne politike i pridobijanja šireg kruga birača. Druge dvije stranke neophodne u ovoj kombinaciji su u oštrom sukobu svaka sa svojim socijaldemokratskim kontrapartom SBiH sa SDP-om a

PDP sa SNSD-om, što nadalje otežava nalaženje zajedničkog jezika po pitanju preuzimanja odgovornosti za proces reformi.

Drugi problem su sami kapaciteti ovih političkih partija - ljudski, materijalni, organizacioni, a koji počivaju na njihovoj unutarnjoj organizaciji, internoj demokratiji, uključenosti članstva i posebnih partijskih grupa u rasprave u procesu kreiranja stavova i politika odnosno u samom procesu donošenja odluka. Bitno je napomenuti da svaka od njih počiva na konceptu vođe, ali sa nekoliko varijacija. Sve tri nacionalističke stranke imale su vođe koji su bili jake ličnosti i imale neosporan autoritet nad članstvom. U njihovom odsustvu na čelo ove tri stranke došle su političke elite kao nadomjestak vođi i članstvo te elite poštuje upravo jer one jesu zamjena za vođu kojeg više nema i zaštitnik nacionalnih interesa. Stoga je i poslušnost članstva prema tim elitama neupitna. Dvije stranke desnog centra također počivaju na kultu vođe-osnivača koji je još uvijek tu ali se skriva iza elite koju je sam stvorio i osnažio. Njihovo članstvo je privrženo sve dok crpi koristi iz pripadnosti stranci ili bliskosti eliti koja je vodi u ime predsjednika, a za svoj račun. Socijaldemokrati također ne mogu pobjeći od kulta vođe s tim što on nije ni "otac nacije" ni "očuh koji djeli slatkiše" već predvodnik otpora prethodnim konceptima i uživa podršku sve dok se njegova principijelnost u tom otporu ne dovede u pitanje, i sve dok predvodnik ne podbaci u očekivanjima. Nadalje, nacionalne stranke imaju jaku bazu u "nacionalno osvještenom pučanstvu" a multiplikator njihovih poruka i žirant njihovog ugleda i poštenja su institucije vjerskih zajednica.

Poseban problem predstavlja nepostojanje sistematskog educiranja kadrova. Ono je sporadično, neorganizovano, nenamjenski i ovisi od samih članova i njihove volje za angažmanom. Stručni savjeti sastavljeni su često od ljudi koji jesu bili priznati u svojim oblastima, ali su već poodavno okončali svoje akademske karijere ili nisu unaprijedili svoje znanje. Mladi kadrovi ili ne dolaze do izražaja ili se opredjele da rade na mnogo plaćenijim poslovima u međunarodnim institucijama ili na projektima EC u BiH i raznih drugih stranih organizacija. Ista situacija je sa mladim ekspertima koji posjeduju istinsko znanje o ovim procesima i koji na tim reformama rade, ali ne žele u politiku jer je već godinama vide kao najveću prepreku ostvarenju života kakvog žele.

Na žalost, ni međunarodna zajednica oličena u OHR-u ne pomaže prevazilaženju ovakve situacije. Međunarodni zvaničnici često podliježu osrednjosti i prave kompromise o europskim vrijednostima, stvarajući pogrešnu sliku kako se o evropskim vrijednostima može pregovarati. To predstavlja klasičnu devalvaciju svega onoga što se bosanskohercegovačkom društvu postavlja kao cilj ili kao ideal.

S druge strane, OHR svojim ponašanjem i intervencijama pravi domaće političare



neodgovornim za bilo što što se dešava, jer na kraju OHR presuđuje. Ako je nekom reformom ugrožen neki nacionalni interes, stranke će reći – nije do nas, OHR nas natjerao. Ako ih neko upita zašto nisu inicirali neki proces opet će reći – međunarodna zajednica nam ne da. Što je najgore OHR pristaje na takvu igru isto kao što pristaje da se reformski zakonski projekti stvoreni u malim projektnim timovima Delegacije Europske komisije podvaljuju kao uspjesi domaćih zakonodavaca, i što se izglasavanje zakona smatra obavljenom reformom bez da li je ona istinski zaživila.

Istinsko zaživljavanje koncepta "ownershipa" i "partnershipa" podrazumijeva depasivizaciju političara i političkih partija koje moraju postati partneri da bi im neko prepustio odgovornost. A da bi postali partneri moraju biti na istom nivou znanja i informacija o procesima u kojima učestvuju. Nikada nije realizirana zamisao nekolicine entuzijasta da se pokrene Državna (ili čak Regionalna) politička akademija koja bi educirala kompletne političare ili bar radila na njihovom osavremenjivanju i proširivanju njihovih vidika. Umjesto toga, svi su se bazirali na kalemljenje demokratskog nervnog sistema na zastarjeli totalitaristički mentalni sklop koji se boji svega što je drugačije. Ištvan Bibo je prije 60 godina rekao da "biti demokrata znači, prije svega biti slobodan od strahova: ne bojati se ljudi ljudi koji misle drugačije, govore drugačije ili koji su drugačijeg porijekla...i od svih onih imaginarnih opasnosti koje postanu prave opasnosti samo zato što ih se mi bojimo"<sup>28</sup>. U našem društvu na žalost, još uvijek je prisutan strah od drugoga i drugačijega, a tako i u političkom životu.

Uzimajući u obzir da je ustav naše države konstruisan uz pomoć međunarodne zajednice, i da su svi procesi promjena predvođeni od strane međunarodne zajednice i da skoro sve analize i inicijative o nefunkcionalnosti tog ustavnog uređenja dolaze od međunarodnih institucija (Venecijanska komisija, Balkanska grupa, Europski parlament) postavlja se pitanje da li su naše političke partije nakon rata ikada dobile priliku da budu odgovorne i za uspjeh i za propast, ili je rizik suviše veliki. Možda to potvrđuje tezu Maline Kroumove da "sistem međunarodnih odnosa, u interakciji sa historijskom pozadinom, identitetima i tradicionalnim percepcijama, definira parametre novih političkih režima, čiji se okvir onda naknadno formuliše u ustavnim i zakonskim strukturama"<sup>29</sup>.

Postoji tendencija u javnom mijenju tranzicijskih zemalja da što je EU dalje to je podrška stanovništa EU integracijama veća, a što se momenat pridruženja približava to je podrška ulasku sve manja, jer su ljudi sve više pesimistični u vezi te ideje. To je u direktnoj vezi sa

---

<sup>28</sup> Bibo, Ištvan, *Bijeda malih istočno-europskih država*. Budapest, 1946.

<sup>29</sup> Kroumova, Malina. *Defining the Parameters of State Policy towards Minorities: the Balkan Experience in the 90's. Post-communist transition as a European Problem*. Ravenna, Longo Editore, 2002, str. 132.

iznevjerenim očekivanjima i nesposobnošću političkih partija da snize očekivanja ljudi. To dovodi do razočaranja ljudi u političare, stranke i političke procese u cijelosti što kao krajnji rezultat ima apstinenciju sa izbora. Mali izlazak glasača uvijek ide u prilog radikalnih, nacionalističkih, desničarskih partija zahvaljujući discipliniranom i odanom biračkom tijelu. Te političke partije nisu najbolji igrači u tranzicijskim procesima zbog same svoje prirode. Tek upozorenja radi, izlaznost na izbore 2004 u BiH je bila 48% a mišljenje o političarima i strankama nikad gore.

Kad i kome međunarodna zajednica misli dati u "vlasništvo" proces promjena, na osnovu kojeg ideala, s kakvom podrškom društva, na koji rok i s kakvim posljedicama?

### **Zaključci**

- Bosanskohercegovačko društvo, tačnije političko-ekonomska elita, još je ovisno o međunarodnoj zajednici i nije u stanju odmah i odjednom preuzeti odgovornost za društvene procese
- Istovremeno, međunarodno prisustvo u BiH ulazi u fazu slabljenja i očekuje se da nestaje proporcionalno jačanju bosanskohercegovačkog pridruživanja sa EU. Postoje čak i razmišljanja da odlazak iz BiH ne smije biti ničim uslovljen, pa čak niti slabošću domaćih institucija. Nema trenutno ništa opasnije za BiH od realizacije ove teze.
- Ove dvije krajnosti nameću imperativ osmišljavanja, planiranja odlaska međunarodne zajednice čiji sastavni dio bi bila jasna strategija kako osposobiti domaće institucije da preuzmu odgovornosti. Jednu po jednu, segment po segment, mjesec za mjesec, godinu za godinom
- Pravljenje izlazne strategije međunarodne zajednice u BiH korespondira i sa imperativom optimizacije ustavnog sistema, odnosno nadogradnje dejtonskog okvira. Jedno bez drugog neće ići, kao što ni BiH neće steći uvjete za briselsku standardizaciju bez ova dva značajna preduvjeta

### **Preporuke**

- Krajnje je vrijeme da Vijeće za implementaciju mirovnog sporazuma i domaće institucije odrede vremenski okvir i redoslijed poteza za «phasing out». Preduslov za takvo što je odustajanje od načela «brzih reformi» i određivanje realnijih vremenskih rokova, koji prije svega polaze od mogućnosti BiH

- Vijeće za implementaciju mirovnog sporazuma u BiH i domaće vlasti u narednom periodu moraju otpočeti redovne konsultacije koje bi za cilj imale formiranje zajedničke ekspertne grupe. Ona bi u naredna tri mjeseca sačinila listu slabih tačaka državne administracije koje će se moći ojačati kako bi ih se osposobilo da preuzmu odgovornost
- Nakon određivanja slabosti, ekspertna grupa bi preporučila mjere za prevazilaženje postojećeg stanja. U suradnji sa delegacijom Evropske komisije u BiH trebalo bi napraviti kratkoročni plan korištenja Twinning programa, odnosno napraviti nove prioritete korištenja evropskih fondova u skladu sa listom slabosti koje treba otkloniti u državnoj administraciji
- Polazeći od zaključka ove analize kako je jedna od slabosti nedostatak adekvatnih analitičko-informativnih kapaciteta u državnoj administraciji, potrebno je razmotriti mogućnost uspostavljanja Državne Direkcije za analizu i planiranje koja bi djelovala pri Vijeću ministara BiH i bila bi podijeljena na tri strateška sektora: ekonomsko-fiskalna analitika, vanjska politika i evropske integracije, geostrateška i sigurnosna analitika. Prednost ovog koncepta je u funkcionalnom objedinjavanju resornih analiza i planova<sup>30</sup> i jedinstvenom opsluživanju državnih institucija. Potreba za ovakvim pristupom proizilazi iz nekoliko važnih izazova s kojima se BiH treba suočiti u narednom periodu: potpisivanje SAA, određivanje vanjskopolitičke i sigurnosne doktrine, određivanje strategije za pregovore sa IMF-om i Svjetskom bankom (WB), pristupanje PfP NATO
- Što se tiče problema internog informiranja u institucijama kao i ineresornu suradnju na državnom nivou, nameće se imperativ formiranja centralnog državne Info službe koja bi brinula o protoku informacija među institucijama, otklanjala eventualne paralelizme u poduzetim aktivnostima i brinula se o redovnoj koordinaciji svih službi koje se u institucijama bave internim informiranjem. Ova bi jedinica imala zadatak da, zajedno sa Direkcijom za strateško planiranje i analizu, predloži Vijeću ministara zakonski okvir za uvođenje non-paper komunikacije među državnim institucijama, te legislative vezane za sigurnost protoka elektronskih službenih informacija, elektronskog pečata i potpisa itd.
- U pristupu izradi strategije izlaska međunarodne zajednice iz BiH kao generatora procesa reformi i osposobljavanja domaćih političkih aktera da preuzmu vlasništvo nad procesom reformi mora se promijeniti sam koncept reformi. Nacionalno pitanje ne smije biti prepreka ekonomskim, strukturalnim i funkcionalnim reformama. Ne smije biti političkih pregovora o ekspertskim prijedlozima. Zaštita nacionalnih interesa mora se ticati samo očuvanja kulturnog, vjerskog i nacionalnog identiteta nacionalnih skupina, a ne svih pitanja u

---

<sup>30</sup> U jednoj od svojih narednih analiza istraživačka grupa ponudit će konkretna rješenja rada Direkcije.

reformskim procesima. Razlog je u tome što blokada eurointegracijskih procesa nacionalnim interesima stvara netrepeljivost prema nacionalnim skupinama kao preprekama napretka, a netrepeljivost rađa podršku nacionalnim pokretima koji od toga crpe svoju hranu i nastavljaju multiplicirati sukobe kao element samoodrživosti svoje politike (perpetuum mobile viciosus).

- Razdvajanjem ekonomskih i drugih egzistencijalnih pitanja od tematike nacionalnih interesa i nacionalnog pitanja u BiH partijama centra i ljevice može se dati slobodan prostor za artikulaciju i prezentaciju političkih programa usmjerenih na njihove teme.
- Procedura ustavnih promjena je komplikovana koliko i sama državna struktura, no postoji u BiH jedan kvazi-politički akter kome se ne posvećuje dovoljno pažnje a koji može imati ulogu motora ustavnih reformi i usaglašavanja zakonskih akata sa međunarodnim aktima koji su dio ustava BiH. To je Ustavni sud BiH koji je trenutno sputan modifikacijom anglosaksonskog pristupa u svom radu koji podrazumjeva da o «slučajevima» može odlučivati samo kad pred njega dođu od ovlaštenog podnosioca umjesto da prema kontinentalnom principu ima samoinicijativno pravo da pokreće postupke preispitivanja Ustavnih normi i zakonskih akata. Ova mu se uloga mora dati u što skorijem periodu
- Predstavnici međunarodne zajednice ne smiju dozvoliti da neprincipijelnim kompromisima devalviraju europske vrijednosti i standarde, ako je to jedino što je svim građanima i strankama u BiH zajedničko. Ukoliko se i dalje nastavi gajenje kompromisa pod paskom «vi se morate dogovoriti» domaći političari će se naći u čudu kada u istinskoj briselizaciji shvate da kompromisa nema i da vlada politika «uzmi ili ostavi».
- Pomoć političkim procesima u BiH mora biti usmjerena na edukaciju i osposobljavanje ciljanih grupa mladih političara unutar postojećih političkih partija i s konsenzusom njihovog rukovodstva a ne usmjeravati pažnju na kreiranje novih političkih partija ili cijepanje postojećih. BiH mora imati kompetentne i izgrađene političare jednako kao i stručnjake van političke sfere. Inače s kim će EU «pregovarati» u briselskoj fazi – sama sa sobom?
- Projekti i studije koje poduzimaju neke od institucija građanskog društva moraju biti iskorištene u kreiranju politke s obzirom da su analitički i studijski kapaciteti i političkih partija i državnih institucija nerazvijeni, jer jednostavno nemamo prave ljude na pravim mjestima iz mnoštva subjektivnih i objektivnih razloga.