

SPREMNOST ZA STABILIZACIJU I SPOSOBNOST PRIDRUŽIVANJA S EU

*Osposobljenost institucija i društva
za pregovore o SSP-u*

Preporuke

Članci, eseji i analize u ovoj publikaciji ne predstavljaju konsezus 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. Kapetanović
D. Vuletić	M. Kušljugić
D. Maglić	Z. Dizdarević

Kontakt:
info@vpi.ba

Uz podršku:

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**



Friedrich-Ebert-Stiftung
Ured u Sarajevu
71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina
Sumbula Avde 7
Tel: + 387 33 264 050

Sadržaj:

Kratki pregled	1
Uvod	3
Proces pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju	4
Nosioci pregovora	7
Istraživanje javnog mnijenja	9
Nužni elementi u vođenju promjena i osposobljenost institucija	17
Zaključak	21
Preporuke	25

Poštovani čitaoci!

Tema treće analize VPI-ja jeste spremnost bh. društva i osposobljenost institucija BiH za nastavak procesa pridruživanja, popularno nazvanoga - evropske integracije. Odabrali smo ovu temu zbog njene aktualnosti i važnosti za sve naše čitaoce i društvo u cjelini. Iako smo već u junu 2005. odlučili da jednu analizu posvetimo ovoj temi, i to najavili u našoj prvoj analizi, odlučili smo sačekati još neko vrijeme. Aktualnost zvaničnog otpočinjanja pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) 25.11.2005. ponukala nas je da se posvetimo slabostima s kojima ulazimo u ovaj važan proces, dobrim stranama naših priprema, ali i izazovima koji nas tjeraju na preuzimanje odgovornosti.

Analizom se želi podvući crta ispod rezultata dosadašnjeg procesa integracija, identificirati negativne elemente, pokušati napraviti projekciju budućih kretanja i dati prijedloge i preporuke koje će, nadamo se, makar razmatrati oni koji će u narednom razdoblju voditi ovaj proces. Pri tome smo dužnu pažnju posvetili analizi podrške javnog mnijenja procesu evropskih integracija, stvarnoj i deklarativnoj opredijeljenosti političkih partija za evropski put BiH, kao najjačih stvarnih agregatora volje njihovih glasača, osposobljenosti bh. institucija te posebno odnosa i koordinacije Direkcije za evropske integracije (DEI), Ministarstva vanjskih poslova (MVP) i pregovaračkog tima naspram delegacije BiH za pregovore s Evropskom unijom.

Ovom prilikom željeli bismo zahvaliti svima onima koji su pomogli našem timu da dođe do provjerenih informacija i saznanja o viziji pregovora koje imaju najodgovorniji ljudi koji će taj proces voditi. Prije svega naša zahvala ide g. Martinu Ragužu, predsjedniku Komisije za vanjske poslove Parlamentarne skupštine BiH, koji je omogućio našim istraživačima prisustvovanje sjednici Komisije o tački „Informacija o kompletiranju tima za pregovaranje u procesu stabilizacije i pridruživanja BiH Evropskoj uniji, budućim aktivnostima i obavezama PSBiH (informacija DEI-ja)“. Susretljivost g. Osmana Topčagića, direktora Direkcije za evropske integracije, bila nam je od velike pomoći, kao i iskreno predstavljanje vizije sastava timova i otvaranja dijaloga s civilnim društvom i stručnjacima kao savjetodavcima pregovaračkih timova koju je dao ambasador g. Igor Davidović, glavni pregovarač BiH, i gđa Ana Trišić-Babić, pomoćnica ministra vanjskih poslova za bilateralne odnose, voditeljica tima za Poglavlje II SSP-a „Politički dijalog“. Na kraju, ali ne manje značajna, naša zahvala g. Julijanu Komšiću, direktoru agencije PULS BiH, na ustupljenim rezultatima njihovih pet istraživanja u 2005. godini i dozvoli da ih koristimo i citiramo u ovoj analizi.

Nadamo se da ćete u analizi, kritikama i preporukama prepoznati našu želju da doprinesemo što efektivnijem nastavku pregovora i priprema za daljnje odlučne korake Bosne i Hercegovine ka Evropskoj uniji.

Uredništvo
Sarajevo, marta 2006.

Kratki pregled

Pitanje uspjeha BiH u pregovorima o SSP-u nije pitanje spremnosti na organizacijskome, ekspertnom ili normativnom nivou, nije čak ni pitanje tehnike ili vještine pregovaranja, nego prije svega unutrašnje, političko pitanje. Taj uspjeh ovisi o tome da li će bh. vlasti i državne institucije moći pratiti tempo procesa pregovora i ispuniti obaveze i uvjete na koje će se u tim pregovorima obavezati. I što je također važno: da li će javnost ispravno shvatiti i podržati napore državnih institucija? Ispitivanja javnoga mnijenja, predstavljena u ovoj analizi, navode na svojevrsan oprez. Ono što zabrinjava i preteže u prilog bojazni na našu spremnost za stabilizaciju i sposobnost pridruživanja s Evropskom unijom jesu evidentni podaci da većina ispitanika bilo koga političkog spektra želi članstvo u EU, dok istovremeno političari za koje su glasali uglavnom ne rade u prilog kreiranja funkcionalne države koja jedino takva može u Uniju.

Ne pretendirajući na suštinski zaključak, koji je više sociološke nego politološke prirode, čini se da ispitanici ne znaju ništa o EU i njenim standardima ili političari uveliko trguju njihovim željama. Kako god bilo, usklađivanje ovih interesa važan je preduvjet uspješne stabilizacije i pridruživanja s EU.

Zanimljivim se čine i rezultati istraživanja koji pokazuju trend da glasači sve više ne vjeruju strankama koje su doveli na vlast, što unekoliko potvrđuje postojanje opasne tendencije „odnarođivanja“ političkih stranaka od biračkog tijela. Prekida se tako komunikacija koja je temelj svake demokratije, a bez te komunikacije teško se može napraviti toliko važna sinergija narodne volje i aktivnosti političkih aktera na realizaciji prioriteta iz SPP-a.

Na svijetloj strani medalje raspoznaje se kako ipak BiH ima eksperte i državne službenike koji umiju postaviti organizacijsku strukturu i definirati njene ciljeve. Stručnjacima okupljenim u pregovaračkom timu treba dati više manevarskog prostora i samostalnosti u radu, te ih zaštititi od bilo kakvih političkih pritisaka. Posebno onih populističkih pritisaka koji javnosti šalju pogrešne poruke usporavajući proces bolnih prilagodbi na tako željene evropske standarde.

Potreban je, dakle, kontinuiran društveni dijalog sličan onome što ga ima Hrvatska posredstvom Nacionalnog foruma o pristupanju Evropskoj uniji. Takav pristup je primjenjiv i u BiH, ali je potrebno osmisliti mehanizme kojima bi se interesi društva mogli kanalizirati u pregovarački proces i na taj način ga usmjeriti ka pozitivnom ishodu. Na operativnom nivou to znači uvođenje i institucionalizaciju pozicija nevladinog sektora u pregovaračkoj strukturi. Ovdje se termin *nevladin sektor* mora shvatiti u najširem smislu, obuhvatajući time ne samo tzv. civilno društvo nego i predstavnike akademske zajednice, udruženja mladih, penzionera, lokalne zajednice, sindikata itd. S obzirom na to da je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju po svojoj prirodi trgovinski sporazum, vrlo je bitno

pravovremeno uključivanje predstavnika poslovnih zajednica u pregovore o njegovim detaljima. Taj institucionalni mehanizam bi moglo predstavljati osam radnih grupa koje su sastavni dio bh. pregovaračke strukture i u čiji bi sastav, ovisno o interesnom području za koji je zadužena svaka od grupa, trebalo uključiti i relevantne predstavnike nevladinog sektora.

U politički sterilnim uvjetima za pregovore uloga glavnoga pregovarača naše zemlje bila bi da te pregovore vodi, za šta on nesumnjivo posjeduje sve potrebne kvalitete. Funkcija i suština bh. institucija trebala bi biti u tome da rade ili se pripremaju da rade za Brisel, što bi otopilo nacionalističke naboje jer za put ka Evropi, navodno, već postoji konsenzus. Međutim, imajući u vidu zatrovanost privednoga političkog konsenzusa sitnopolitikantskim nastojanjima da se zadrži status „općega okvirnog proizvoda“, posao glavnog pregovarača će se, nažalost, svesti na pregovaranje s domaćim strukturama vlasti na svim institucionalnim, ali i stranačkim nivoima. Za to mu je potreban dodatni kvalitet, koji se nije očekivao od glavnih pregovarača u drugim zemljama – politička težina kojom bi ostvarivao tektonske efekte na već zakovanim pozicijama političkih dogovora do kojih nema pristup i na koje ne može uticati.

Primjera koji podupiru ovu tvrdnju, nažalost, imamo previše. Evropska komisija je početkom 2005. godine Vijeću EU predložila novo „Evropsko partnerstvo“ s BiH, koje navodi kratkoročne i srednjoročne prioritete za pripreme zemlje za daljnju integraciju u Evropsku uniju. Od BiH se očekivalo da odgovori na „Evropsko partnerstvo“ time što će pripremiti plan s vremenskim rasporedom i specifičnim mjerama u pogledu načina na koji namjerava odgovoriti na prioritete „Evropskog partnerstva“. U maju 2005. godine DEI je pripremio akcioni plan koji odgovara na prioritete „Evropskog partnerstva“, ali je njegovo formalno usvajanje bilo odgođeno zbog suprotstavljanja bh. entiteta Republike Srpske². U istom pravcu je išla i odluka Vlade RS-a kojom se svi članovi Vijeća ministara koji dolaze iz tog entiteta obavezuju da se pri donošenju odluka konsultuju s entitetskom vladom.

² Evropska komisija, „Bosna i Hercegovina: Izvještaj o napretku“, Brisel, 9. novembra 2005.

Uvod

Studijom izvodivosti, koja je objavljena u novembru 2003. godine, zaključeno je da Bosna i Hercegovina mora napraviti napredak u šesnaest prioriternih oblasti prije nego što bude spremna za pregovore i potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Preporuka koju je 21. oktobra 2005. godine Evropska komisija dala Vijeću Evropske unije da započne pregovore o potpisivanju SSP-a predstavlja priznanje napretka koji je Bosna i Hercegovina načinila u provođenju reformi iz Studije izvodivosti. Vijeće ministara EU odobrilo je 21. novembra 2005. godine početak pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju s Bosnom i Hercegovinom.³

Ovo je okvirna hronologija formalnog prolaska BiH kroz dosadašnje faze približavanja ugovornom reguliranju odnosa s EU. Time je BiH prešla put od dobrovoljne do obavezne faze harmonizacije domaćega zakonodavstva s evropskim. Zvaničnici EU, ali i BiH, očekuju da će naša zemlja pregovore zaključiti do kraja ove godine. Tempo i konačni ishod pregovora će, međutim, zavisiti isključivo od brzine provođenja reformi, kao što je bio slučaj s drugim zemljama iz susjedstva. Podsjetimo, Hrvatska je pregovore zaključila nakon šest mjeseci, dok Albanija nije ni nakon tri godine.

Pregovori s EU to i nisu doslovce, i BiH, bez obzira na specifično stanje u kojem se nalazi, ne može očekivati nikakve ustupke. Ona nema veliki manevarski prostor; uvjete, sadržaj i dinamiku pregovora velikim dijelom diktira EU. Put Bosne i Hercegovine prema Evropi, prema tome, predstavlja put vozila na tračnicama, kojim se ne može upravljati lijevo-desno – nema upravljača, nema skretanja, a uloga bh. političara svodi se na njihovu svijest i odluku da li će taj proces ići brže ili sporije.

Analize koje je ranije objavila „Vanjskopolitička inicijativa“ pokazale su na koji način je vanjska politika generalno, a naročito u slučaju BiH, proizvod unutrašnje politike, političke (ne)svijesti i stanja u zemlji. Uzmemo li u obzir činjenicu da je sadržaj, pa i tok procesa pregovora predodređen uvjetima koje je pred BiH postavila EU, stvara se bojazan da konačni ishod pregovora ipak ne postane žrtva loše unutrašnje politike i nedostatka političkog konsenzusa. Pregovore o SSP-u, pa kasnije i o članstvu, može voditi, potpisati i na kraju postati članicom EU samo međunarodno priznata i pravno suverena država koja ispuni sve tražene uvjete i pokaže da može djelotvorno funkcionirati i efektivno provoditi sve uredbe, direktive i odluke EU. Ovdje se u praksi oživljava i dovodi do krajnje

³ Simbolika svečanog čina otvaranja pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju BiH EU šezdeset i dvije godine nakon II zasjedanja ZAVNOBiH-a, 25. novembra jeste više od podsjećanja na sam datum obnove državnosti BiH 1943. godine. Ona je podsjetnik na nužan element suverenosti jedne države u procesu evropskih integracija. Naročito su međunarodni dužnosnici osjetljivi na simbolike datuma, čak više nego građani BiH. Tako smo imali razgovore o izmjeni Ustava BiH u SAD-u 21.11.2005. na 10. godišnjicu parafiranja Općega okvirnog sporazuma u Daytonu. Istom logikom neki već spominju 2014. ili 2018. kao godinu prijema BiH i ostalih država zapadnog Balkana (izuzev Hrvatske) u EU, a simbolika bi bila u datumu početka ili okončanja Prvoga svjetskog rata, tj. stotoj obljetnici tih događaja. Mi ćemo ovu analizu nastaviti svjesno bez romantičarskog prejudiciranja datuma kada bi BiH trebala postati članica EU, već na projekcijama zasnovanim na faktima. U svakom slučaju, BiH će samim uozbiljenjem društva, institucija i usaglašavanjem propisa u daljnjem procesu pridruživanja postati država kakvu želimo, a sam datum prijema je tek formalnost.

konsekvence jedna, po nekima, zastarjela definicija osnovne funkcije države kao društvene institucije, a to je – da rješava inače nepomirljive sukobe interesa u jednom društvu.

Da bi država bila u stanju rješavati te nepomirljive sukobe, ona mora imati mehanizme koji joj to omogućavaju. Mora imati ljude i institucije sposobne da te mehanizme koriste, kao i dostatnu političku volju koja stoji iza aktivnosti tih ljudi. Naravno, država ne može ostvarivati svoje zacrtane ciljeve na spomenuti način ako ne postoji konsenzus cijelog društva o zajedničkim ciljevima, bez obzira kakve razloge za podršku tim ciljevima imale različite grupe u društvu. Nadalje, postavlja se pitanje koliko jedna država poput BiH može biti suverena u današnjem globaliziranom svijetu, a posebno u procesu pridruživanja EU. Bosna i Hercegovina ima nekoliko međunarodnopravnih subjekata kao garanata Mirovnog sporazuma čiji je sastavni dio Ustav BiH i institucija Visoki predstavnik za BiH, koja treba prerasti u instituciju Visoki predstavnik EU. Zbog čega je ovo bitno. Prvo, spomenuti Ustav BiH je akt koji definira mehanizme koje država posjeduje da bi ostvarivala svoju osnovnu funkciju, a oni su nedovoljni i složeni kao posljedica kompromisa između nekoliko različitih „političkih volja“ u to vrijeme.

Drugo, Visoki predstavnik sa svojim ovlastima, kao osigurač za krizne situacije, prestaje biti poželjan. Ne samo zbog neodgovornosti domaćih političara koju je stvorio već i zbog samog koncepta koji pregovaranje i članstvo zahtijevaju, a to je suverena politička volja i djelotvoran sistem koji je kroz institucionalizirane mehanizme u stanju provoditi. Treće, i najbitnije, jeste da će država BiH većinu nadležnosti koje sada ima i koje će i u narednom periodu preuzeti od entiteta i kantona na kraju prenijeti na EU u trenutku pristupanja, a time i značajan dio svoga suvereniteta. Sve institucije koje gradimo trenutno služe samo za prenošenje toga dijela suvereniteta na EU, da bi se on na kraju vratio kroz decentralizaciju primjene provođenja propisa Unije. U svim onim oblastima definiranim ugovorima (o EZ i EU) ili možda budućim Ustavom EU, BiH neće imati suverenitet da donosi propise. Institucije BiH će ih samo izvršavati, na dva načina - uniformnom primjenom propisanom od EU ili na vlastiti način koji, kao država članica, smatra najboljim za efektivnu primjenu propisa EU u slučajevima kada joj ona da diskreciono pravo da o tome odlučuje. Iz ove perspektive sve rasprave o sastavu bh. institucija, tvrdi stavovi oko promjene Ustava i spominjanje vitalnih nacionalnih interesa pojedinih naroda u BiH postaju sasvim besmisleni.

Proces pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju

Nameće se, dakle, pitanje da li je Bosna i Hercegovina spremna ispuniti barem šest ključnih prioriteta koje je pred nju postavila Evropska komisija: potpuna saradnja s Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju (ICTY) u hapšenju svih osoba koje je taj sud optužio; potpuna provedba Sporazuma o restrukturiranju policije;

usvajanje zakonodavstva vezanog za javne emitere i započinjanje njihove provedbe; garancije da će sva ministarstva i institucije na državnom nivou biti adekvatno financirani, operativni i propisno opremljeni, naročito u pogledu prostorija i osoblja; usvajanje i početak provedbe sveobuhvatnoga Akcionog plana reforme javne uprave te uvođenje istinskoga unutrašnjeg tržišta. Rok za ispunjavanje ovih uvjeta je februar 2006. godine.

Ukoliko sebi možemo dozvoliti „luksuz“ poređenja s Republikom Hrvatskom, mogli bismo čak tvrditi da je BiH organizacijski bolje pripremljena od Hrvatske koja se u ovoj fazi pregovora nalazila početkom 2000. godine. Proces pregovora je za sada logistički, pa i ekspertno dobro postavljen, prije svega angažmanom i ulogom Direkcije za evropske integracije. Tim državnih službenika i vanjskih eksperata, na čelu s g. Osmanom Topčagićem je, naprimjer, izradio „Strategiju integracije BiH u EU“ prije objave otpočinjanja pregovora o SSP-u, što znači mnogo ranije nego što je to uradila bilo koja država iz susjedstva. Sadržajno, bh. strategija je daleko detaljnija i dublje ulazi u problematiku pojedinih područja o kojima će se pregovarati nego što je bio dokument nazvan „Smjernice za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju“, koji je u istom procesu vodio Republiku Hrvatsku. Direkcija je pružila ekspertnu i logističku podršku glavnom pregovaraču i pregovaračkom timu. Ured glavnog pregovarača smješten je u Direkciji, a na raspolaganje su mu stavljani svi ljudski i materijalni resursi Direkcije, čime je osigurana i odgovarajuća koordinacija između DEI-ja i glavnog pregovarača. Prema tome, moglo bi se reći da se Direkcija, usprkos institucionalnim nedorečenostima državnih struktura u BiH, za sada postavila vrlo korektno ne ostavljajući mjesta političkim, stranačkim, entitetskim, pa ni ličnim sujetama.

Direkcija za evropske integracije je, dakle, most u tehničkom i profesionalnom smislu koji bi trebalo da garantira siguran prelazak s balkanske na evropsku obalu, dok pregovarački tim, koji čine državni službenici u rangu pomoćnika ministra, treba da osiguraju kontinuitet na kvazipolitičkom nivou i nakon izbora. Ulogu Direkcije, međutim, ne treba minorizirati, ali ni preuveličavati. Njen uticaj bitno je smanjen u odnosu na sadržajnu i političku ulogu kakvu su slična vladina tijela imala u ostalim zemljama u tranziciji. Monitoring EU je snažan, gotovo voajerski, pri čemu se sve domaće tehnike, znanja, know-how i sposobnosti često gube u hipnotiziranosti koju takav efekt izaziva. Dalje, s Visokim predstavnikom, Vijećem za provedbu mira, ambasadorima država koje su članice Vijeća i koji zbog toga imaju specifičnu ulogu i nespecifičnu sirovu snagu uticanja i „ulijevanja“ u unutrašnje procese, te predstavljaju dio izvršne vlasti BiH *sui generis*, raznim komisijama kojima predsjedavaju stranci, Bosna i Hercegovina predstavlja zapravo „državu G“, *general product*, opći okvirni proizvod na koji svi involvirani imaju nesmiljeni uticaj.

Stoga postaje očigledno da, usprkos dobroj organizacijskoj pripremljenosti same Direkcije, odlučujuću ulogu za tok pregovora neće imati DEI, čiji je djelokrug ipak

prvenstveno profesionalni, nego sama EU, međunarodna zajednica u BiH, ali nadasve bh. vlasti koje su samom pregovaračkom strukturom cjelokupan tok pregovora postavile u okvir domaćih političkih naduravanja. Unaprijed obećavajući poziciju glavnog pregovarača predstavnicima Republike Srpske, kao politički ustupak za njihovo prihvatanje reforme policije, predsjedavajući Vijeća ministara BiH je kumovao politizaciji pregovaračkog procesa. Pokušavajući djelimično „profesionalizirati“ ovaj proces, predsjedavajući Terzić se odlučio na uvođenje pozicije šefa pregovaračkog tima, koju je prema vlastitim izjavama nudio Osmanu Topčagiću⁴. Uviđeno je, međutim, da bi takav potez samo doprinio općoj konfuziji i ne bi garantirao bolju koordinaciju između glavnog pregovarača i Direkcije, pa se od ovog prijedloga opravdano odustalo. Time se, međutim, nije odustalo i od politizacije pregovaračke strukture, čime je organizacijski solidno postavljen proces pregovora ipak dobio dominantnu političku dimenziju. Pregovaračku strukturu sada, dakle, čine: glavni pregovarač ambasador Igor Davidović (s ekspertnom i logističkom podrškom Direkcije za evropske integracije), pregovarački tim (sastavljen od državnih službenika, pretežno u rangu pomoćnika ministra, te predstavnika DEI-ja), osam radnih grupa (vanjski eksperti, državni službenici, predstavnici DEI-ja) i državna delegacija za pregovore.

Državnu delegaciju za pregovore, koja kao vrhovni tim u ovoj strukturi treba da formira pregovaračke pozicije, predvodi predsjedavajući Vijeća ministara, a čine je ministri - vanjskih poslova, sigurnosti, vanjske trgovine, pravde i civilnih poslova, ambasador BiH pri EU te direktor DEI-ja i glavni pregovarač. Struktura koja je vodila pregovore Hrvatske⁵ i Makedonije s EU bila je slično koncipirana, s tom razlikom što su u sastav hrvatskoga pregovaračkog tima tada ušli stručnjaci iz pojedinih ministarstava ovisno o njihovom polju ekspertize, dok je sastav državne delegacije odražavao profesionalan pristup hrvatskih vlasti cjelokupnom procesu⁶, a ne potrebu zadovoljavanja etničkog pariteta. Republika Hrvatska je imala kompaktna, djelotvoran, profesionalan tim, s državnom delegacijom predvođenom ministricom koja govori tečno tri evropska jezika, pasivno još dva i koja je sve svoje radno iskustvo stekla radeći u diplomatiji, naročito na poslovima vezanim za evropske integracije. U pregovaračkoj strukturi BiH su dva predsjednika, te barem dva visokopozicionirana dužnosnika različitih političkih partija, za koje se može očekivati da će se s približavanjem izbora više okretati izbornim kampanjama nego evropskim integracijama. Delegacija BiH je time dobila „mamutske“ razmjere i izrazito ispolitiziranu narav, što će svakako bitno uticati na tok i ishod pregovora.

⁴ Nezavisne novine, „Za glavnog pregovarača BiH s EU četiri kandidata“, 1.11.2005.

⁵ Pregovarački tim Republike Hrvatske činio je glavni pregovarač s pomoćnicima, šef Misije RH pri EU, po jedan imenovani predstavnik iz Ministarstava vanjskih poslova, evropskih integracija, gospodarstva, poljoprivrede i šumarstva, financija, pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, unutarnjih poslova te Ministarstva pomorstva, prometa i veza, i tajnik glavnog pregovarača.

⁶ Državnu delegaciju RH predvodio je ministar vanjskih poslova, a činili su je ministar za evropske integracije (kasnije ministrica VP i El Kolinda Grabar-Kitarović), pomoćnici ministra privrede, vanjskih poslova i evropskih integracija, poljoprivrede i šumarstva).

Nosioci pregovora

Da bi se cijeli proces okončao što bezbolnije, a s mnogo gorkih pilula koje će cijelo društvo morati progutati, nosioci pregovora moraju cijeli proces prihvatiti kao svoj projekt. U tome pravcu je potrebno mnogo edukacije, kampanja za informiranje javnosti ali i oficijelne promocije države BiH kao spremne i odgovorne buduće članice EU prema ostalim državama članicama pojedinačno. Smatramo da će pet glavnih nosilaca unutarnjih pregovora biti političke partije koje će morati objediniti istinsku političku volju za nastavak procesa i predstaviti je biračima te tražiti njihovu podršku; nevladin sektor koji će morati ozbiljnije da se suoči s artikulacijom i gomilanjem zahtjeva društva kao i edukacijom svojih ciljnih skupina o onome što je u procesu integracija i pregovaranja moguće, a šta nije moguće; univerziteti i akademska zajednica, koji se moraju otvoriti i inoviranjem obrazovnih programa pripremiti trenutne i buduće generacije za opstanak na tržištu znanja i rada u EU; administracija koja će nužno morati proći selekciju u usavršavanje, ali prije svega promijeniti način razmišljanja i rada te poslovna zajednica koja će pod uticajem novih tržišnih okolnosti, ograničenja i regula iz propisa o konkurenciji i državnoj pomoći te naročito ekonomskih ustupaka koje će BiH morati dati u pregovorima o SSP-u morati da promijeni svoj pristup privređivanju u pravcu poduzetništva i mijenjanju mentalnog sklopa „dogovorne ekonomije“ koji još postoji.

U prethodnim analizama VPI-ja isticali smo političke partije kao generatore političke volje koja vodi u stagnaciju ili u razvoj.⁷ Pored toga, očigledna je njihova deklarativna opredijeljenost ka ispunjavanju svih zahtjeva, odnosno inkorporaciji standarda EU u domaći pravni sistem. Međutim, kada dođe do stvarne realizacije deklarativnih opredjeljenja, politička volja posustaje i traži se bilo kakav izgovor da se proces reformi uspori kako bi se uglavnom desničarske stranke opravdale kod svoga biračkog tijela. Opozicijske i proreformske stranke, s druge strane, temelje svoje kampanje na kritici vlasti nemajući vlastite strategije - kako odgovoriti na izazove pred kojima će se naći ako osvoje vlast jer ili nemaju znanja o tome, ili se ono zadržava na tome šta hoće i šta treba biti učinjeno i kada, ali ne i kako.

Nevladin sektor, podijeljen, anemičan i bezidejan, ni nakon deset godina od rata u BiH nije se uspio profilirati u relevantnu snagu koja se o nečemu pita. Problem nevladinog sektora, inače izuzetno elaboriran u posljednjem izdanju *Novih pogleda*⁸, zasniva se ponovo na kritici stanja, te šta hoće građani i zahtjeva prema političkim strankama da to analiziraju i ponude rješenja na izborima. Njihovo poimanje političkih stranaka kao neprijatelja društva direktno odmaže profiliranju i generiranju pozitivnih društvenih snaga. Naravno, ova netrpeljivost postoji i kod političkih partija, ali se ona ogleda u

⁷ Radna grupa – politička analiza: *Aritmetika neodgovornosti*, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo, juna 2005., dostupno na www.vpi.ba

⁸ Građansko društvo: Pobjede i porazi, Novi pogledi, broj VI, ACIPS, 2005.

ignoriranju nevladinog sektora kao vječitog kritizera, za što im one same daju dovoljno materijala.

Univerziteti su u BiH bastioni znanja ili, bolje rečeno, bastioni elita koje prodaju zastarjelo znanje i onemogućavaju svima onima koji su upućeni u moderne naučne trendove da se dokažu i zamijene ih na nedodirljivom pijedestalu. Teorija bez prakse, programi iz osamdesetih, nekoliko knjiga profesora kao jedina obavezna literatura bez ijedne reference na knjigu ili časopis mlađi od 1980. i ni slučajno na engleskome, njemačkom ili francuskom, jeste svakodnevnicima velike većine fakulteta. Čast izuzecima, tek nekolicini hrabrih i svjesnih entuzijasta koji nastoje studentima proširiti vidike i mimo tme i tmuše bh. svakodnevnice. Nekoliko relevantnih postdiplomskih studija i samo jedan interdisciplinarni postdiplomski studij u Sarajevu rijetko su svjetlo u tami odsustva vizije i strategije stvaranja budućih kadrova koji bi jednoga dana trebalo da budu kompetentni na jednakom nivou kao njihovi vršnjaci iz Evrope.

Administracija, sediment teorije i prakse u vođenju državnih poslova i brizi za građanina od vremena komunizma do danas, jedna je od najvećih rak-rana sistema. Podobni politički kadrovi, sedimentirani naročito u posljednjih 16 godina, bez dovoljno znanja i volje da rade s ljudima i za ljude, a pogotovo da se nose sa savremenim kretanjima oličenim u reformskim procesima i evropskim integracijama, sada su zacementirani Zakonom o državnoj službi i kao takvi će ostati sve dok prirodnom selekcijom ne ustupe mjesto mlađima i obrazovanijima, na što ćemo čekati bar narednih 20 godina. S druge strane, mladi stručnjaci i samozvana mlada intelektualna elita više su zainteresirani da rade na projektima međunarodnih organizacija i ubiru teze tamo i ovamo, dajući si za pravo da iz jednako udobnih intelektualnih fotelja kritiziraju procese u kojima ne žele učestvovati te svjesno apstiniraju od bilo kakvog aktiviteta koji bi sa sobom morao nositi i breme odgovornosti za učinjeno. Oni nisu zainteresirani za male plaće u administraciji jer realno vrijede više, dok je administracija isuviše plaćena za nivo usluge koju pruža.

Poslovna zajednica još je u velikoj mjeri neinformirana o onome što je čeka u narednom periodu. Nedovršena privatizacija, administrativne prepreke, spori sudovi u rješavanju privrednih sporova neće im ići u prilog. No najveći zadatak će biti promjena mentalnog sklopa iz „čekalačkoga“ u „poduzetnički“. Činjenica i dalje podijeljenoga ekonomskog prostora u BiH ne ide u prilog nikome od njih jer sa stvaranjem jedinstvenog tržišta u BiH svaki od privrednih subjekata u oba entiteta i tri realiteta dobija priliku da svoje tržište, pa i profit, duplira. Međutim, političke igre i prepreke koje i dalje postoje u svakom od entiteta za firme iz onoga drugog entiteta posljedica su nerazumijevanja vlastitog mjesta u svijetu, koje se mora prevazići, inače niko od njih neće imati priliku opstati na tržištu EU. Sindikati i razna populistička udruženja proizvođača, koja nerijetko imaju političke konotacije u svojim istupima, kao drugi pol ove skupine uvjereni su da pregovori o SSP-u treba da dovedu do zaštite njihovih interesa ili povećanja državnih subvencija i njihovoga

boljeg položaja na tržištu roba, usluga i radne snage, kao rezultat same protekcije, a ne i boljeg kvaliteta onoga što nude.

Ovakvo stanje u bitnim segmentima društva ne ulijeva nam nadu da će daljnji tok evropskih integracija ići lako. Zato je ovo jedno upozorenje da se svi spomenuti moraju osvijestiti vrlo brzo jer odgovornost je na svima njima. Svima nama referentna tačka za sagledavanje sadašnjosti i budućnosti mora prestati biti 1995. ili 1991. godina.

Istraživanje javnog mnijenja

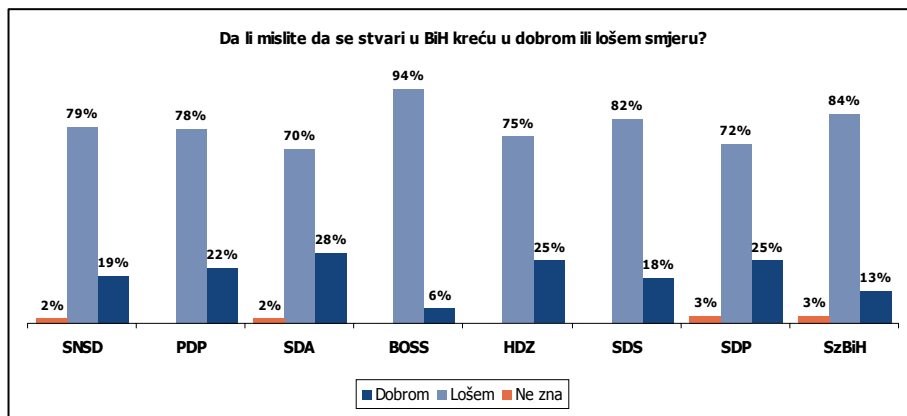
Sada kada smo dali oštru kritiku ovih pet društvenih snaga koje bi trebalo da predvode građanstvo na putu evropskih integracija i hvatanju priključka za ostatkom Evrope, morali bismo se osvrnuti i na neka relevantna istraživanja javnog mnijenja. Koliko građani BiH vjeruju u EU, kako o njoj razmišljaju, kakva su opredjeljenja glasača i simpatizera pojedinih političkih stranaka i kolike su ustvari razlike među njima. Sve ovo je važno znati da bismo pokušali projicirati razvoj događaja u bliskoj budućnosti, a naročito sada kada su otvoreni pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju.

U ovoj analizi koristit ćemo rezultate šest istraživanja koja je radila agencija Puls u periodu od januara do septembra 2005. godine. Komparacija istraživanja je kompletirana 1. oktobra 2005., a sva istraživanja rađena su na uzorku od 1.000 ispitanika. Ovaj BH-barometar daje uvid u stavove građana BiH o pitanjima perspektive BiH, ulasku BiH u EU i NATO, odlukama Visokog predstavnika te glasačkim opredjeljenjima. Uzorak je uzet u oba bh. entiteta a korišten je metod slučajnog uzorka ispitanika starijih od 15 godina po principu ispitivanja po upitniku u kući ispitanika.⁹

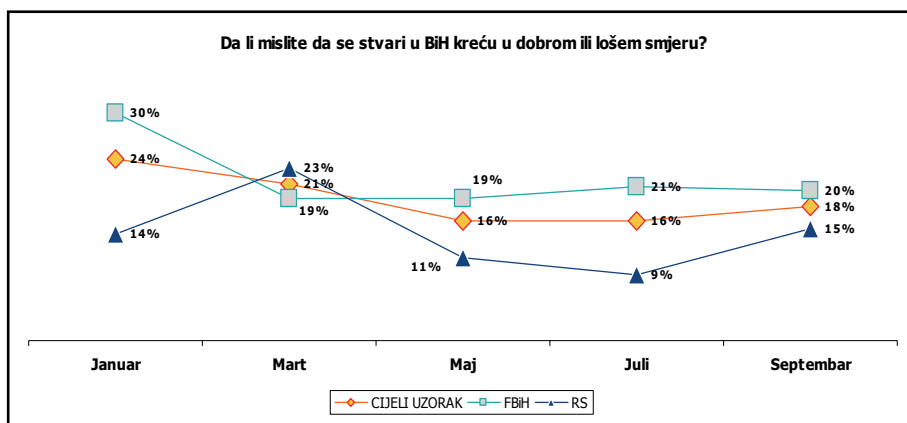
Jedno od standardnih pitanja koje daje generalni uvid u razmišljanja ljudi o stanju u zemlji je "Mislite li da se stvari u BiH kreću u dobrom ili u lošem smjeru?" Od ukupnog uzorka ispitanika 80% misli da se stvari u BiH kreću u lošem smjeru. Nešto veći postotak je evidentiran u RS-u – 83% nego u FBiH 78%. Naravno, možemo pretpostaviti da ovi postoci ne korespondiraju kada se radi o uzrocima zbog kojih ljudi tako misle. Nažalost, ovo istraživanje nije išlo toliko u dubinu da bi nam ponudilo odgovor i na ovo pitanje. Može se pretpostaviti da građani Federacije BiH kretanje u lošem smjeru vide zbog nastavka političkih razmirica, loše ekonomske situacije, nastavka podjele BiH na entitete, opstrukcija koje oni prepoznaju u rukovodstvu RS-a. Pri tome Bošnjaci vjerovatno iz osjećaja nepravde uzrokovane zadržavanjem statusa quo u uređenju zemlje već 10 godina, što vide kao prepreku stvaranju normalne i funkcionalne BiH, a Hrvati zbog osjećaja neravnopravnosti uzrokovane time što nemaju svoj entitet i što se osjećaju

⁹ Ovdje moramo napomenuti da u odgovorima na nekom pitanju na 1000 ispitanika, kada se broj razbije na glasače i neglasače, npr. u omjeru 50 : 50, i kada se unutar tog broja nađe 10% ljudi koji su se izjasnili za neku stranku te 30% takvih koji su za ili protiv nečega, radi se brojačano o 15 do 17 ispitanika.

zarobljenima u bh. političkoj stvarnosti gdje su realno manjina, dok njihovi sunarodnjaci u Republici Hrvatskoj užurbano napreduju prema Evropi. Razlozi srpskog naroda u BiH

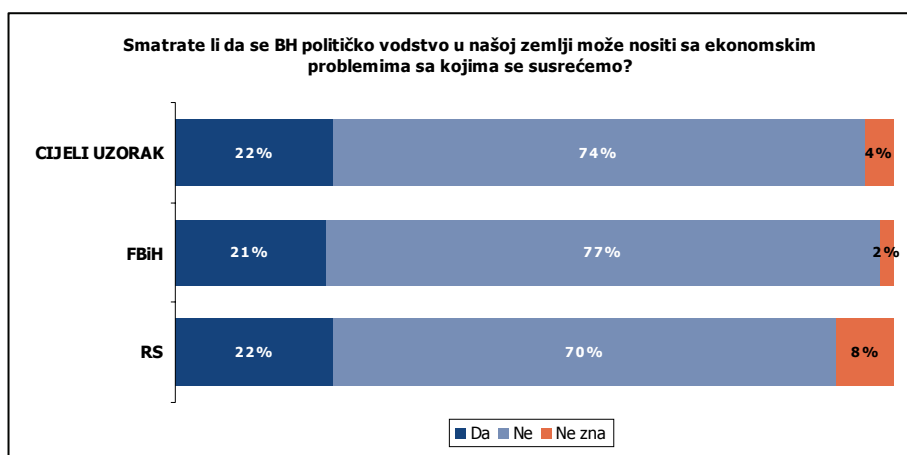


vjerovatno idu u suprotnom pravcu. Konstantno okrivljavanje RS-a za sve opstrukcije na putu integracija BiH u EU, konstantne polemike i zahtjevi za ukidanje RS-a kao entiteta u kojem Srbi u BiH vide spas od majorizacije i priliku da sami uređuju odnose po svom nahođenju, nesposobnost struktura RS-a da zaštite stečene pozicije entiteta, odluke Visokog predstavnika usmjerene uglavnom prema političarima iz RS-a te teška

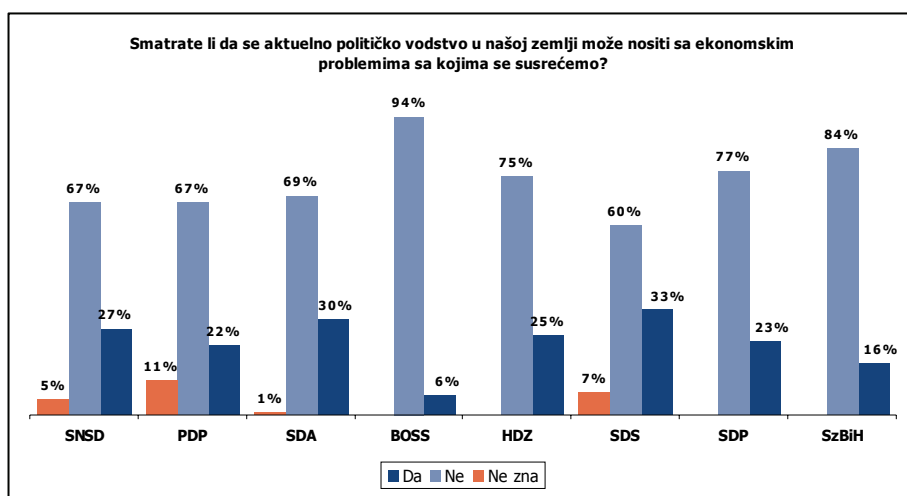


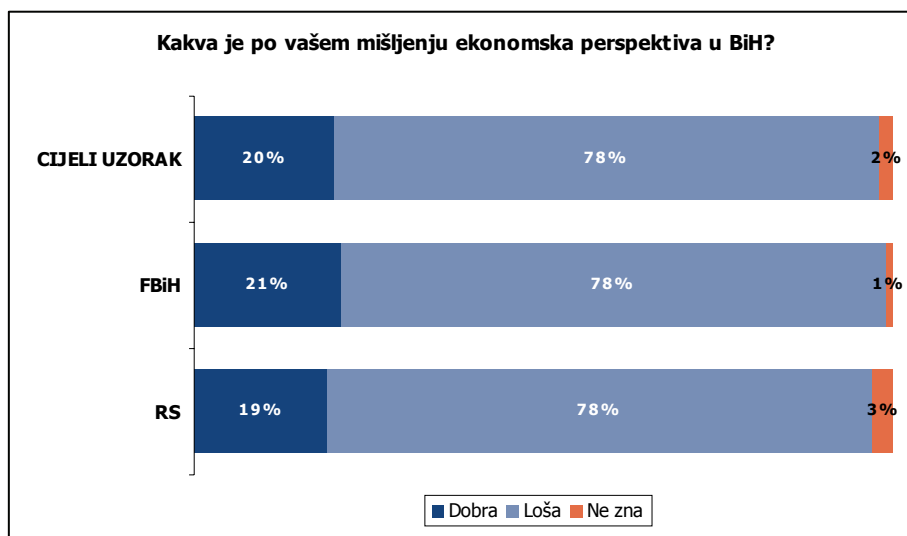
ekonomska situacija. Svojevrsnu potvrdu ove analize uzroka mogu nam dati rezultati odgovora koje su o ovom pitanju dali deklarirani glasači političkih stranaka. Najveće nezadovoljstvo u FBiH je među pristalicama Stranke za BiH – 84%, zatim SDP-a BiH – 72%, HDZ-a BiH – 75% te SDA – 70%. U RS-u najveće nezadovoljstvo stanjem iskazuju glasači SDS-a – 82%, SNSD-a 79% i PDP-a 78%.

Kada govorimo o trendovima, vidljivo je da se u svih pet istraživanja konstantno smanjuje broj onih koji smatraju da BiH ide u dobrom smjeru. Taj je opadajući trend na nivou cijelog uzorka za BiH i FBiH uravnotežen, dok su u RS-u vidljive oscilacije u raspoloženju građana. To je vjerovatno posljedica već spomenutih poteza međunarodne zajednice i odgovora vladajućih struktura u RS-u, rekonstrukcije Vlade RS-a te brojnih privatizacijskih afera. Jedino što je zasigurno zajedničko za sve jeste zabrinutost zbog teške ekonomske situacije i odsustvo nade da će se stanje u ekonomiji poboljšati u bliskoj budućnosti.

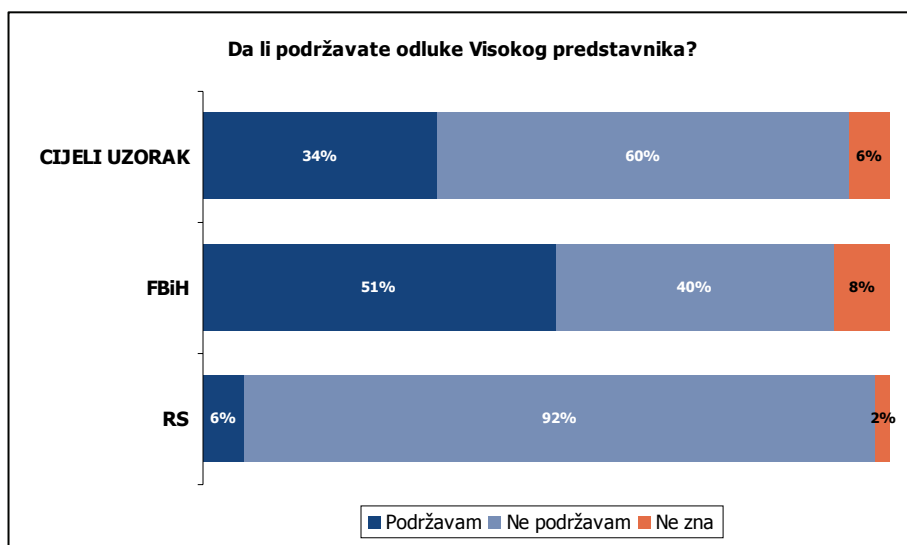


Istovremeno postoji opredjeljenje da aktualno rukovodstvo u državi, na svim nivoima, nije u stanju nositi se s ekonomskim problemima. To rezultira odsustvom percepcije o kredibilitetu ljudi u vlasti, kao i partija iz kojih dolaze te nepovjerenjem u političare i njihova obećanja, tj. u krajnjem ishodu apatijom i apstinencijom.





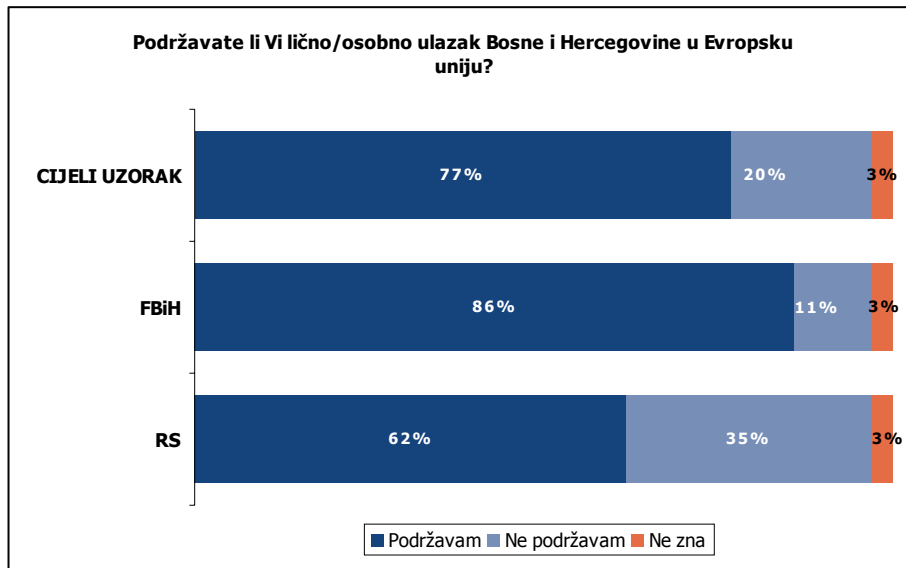
Podršku aktivnostima OHR-a daje tek trećina građana BiH, s tim što je podrška veća u FBiH nego u RS-u. Bitno je još napomenuti da je trend (ne)podrške OHR-u konstantan u svih pet istraživanja.



Ono što je za našu analizu veoma bitno i krajnje pozitivno jeste da velika većina građana BiH podržava ulazak BiH u EU. U FBiH u nešto većoj mjeri nego u RS-u, no to je posljedica drugih faktora koje ćemo elaborirati u nastavku. Zanimljiv je trend da glasači sve više ne vjeruju strankama koje su doveli na vlast, što unekoliko potvrđuje postojanje opasne tendencije „odnarođivanja“ političkih stranaka od biračkog tijela. Prekida se tako

komunikacija koja je temelj svake demokratije, a bez te komunikacije teško da se mogu valjano artikulirati i provoditi prioritete kakav je recimo SSP.

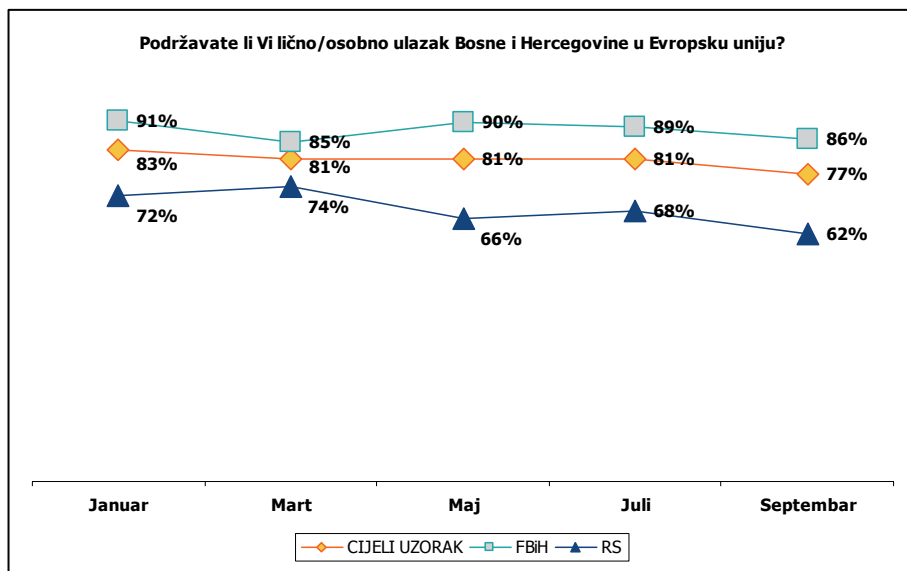
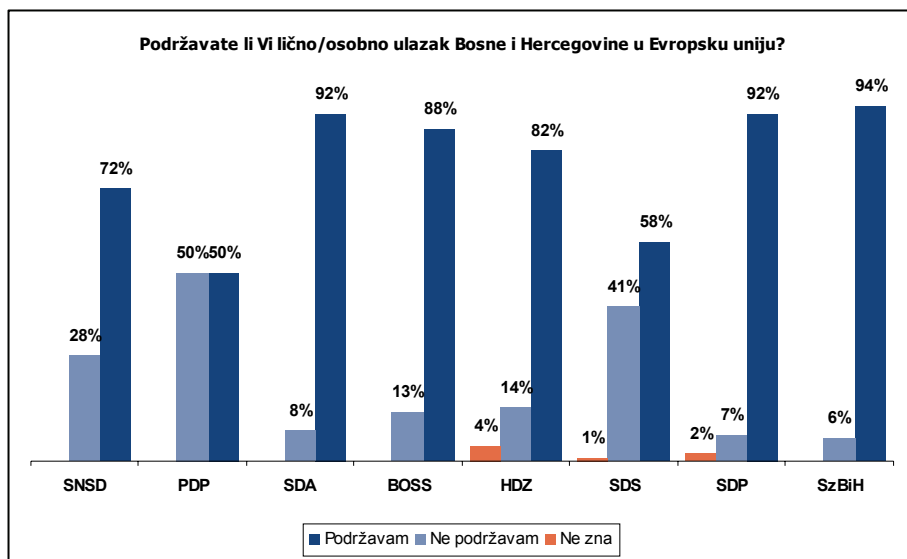
Kod opredjeljenja stranački deklariranih glasača ima razlika u omjeru podrške, ali je kod svih evidentno da u većini podržavaju evropski put BiH. Sa stanovišta budućnosti veoma je bitan podatak da 72% glasača SNSD-a podržava BiH u EU, 58% SDS-a i 50% PDP-a.



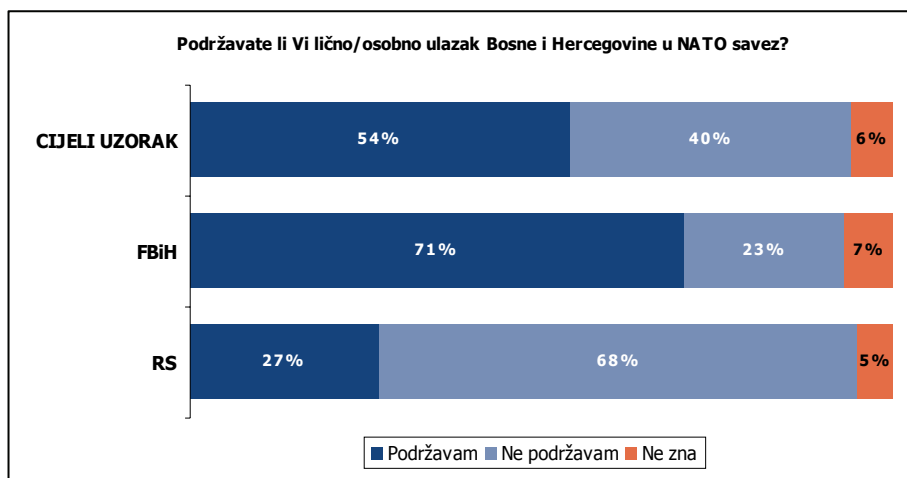
Ono što je također bitno jeste i da je to opredjeljenje konstantno u 2005. godini s blagim padom podrške u RS-u sa 72% u januaru na 62% u septembru. Da li će imenovanje glavnog pregovarača iz RS-a popraviti ovo opredjeljenje, ostaje da se vidi. Ono što zabrinjava te preteže u prilog bojazni u našu spremnost za stabilizaciju i sposobnost pridruživanja s EU jesu evidentni podaci da većina ispitanika bilo koga političkog spektra želi članstvo u EU, dok istovremeno političari za koje su glasali ne rade u prilog kreiranja funkcionalne države koja jedino takva može u Uniju. Ne pretendirajući na suštinski zaključak, koji je više sociološke nego politološke prirode, čini se da ispitanici ili ne znaju ništa o EU i njenim standardima, ili političari uveliko trguju njihovim željama. Kako god bilo, usklađivanje ovih interesa važan je preduvjet uspješne stabilizacije i pridruživanja s Evropskom unijom.

Pošto jedna od teorija o brzini i sigurnosti pristupanja zemalja u tranziciji EU kaže da je najsigurniji i najbrži put preko pristupanja NATO-u, ovdje smo se opredijelili da iznesemo i razmišljanja građana BiH o ovome pitanju. Ovo nije tek nagađanje, već realna

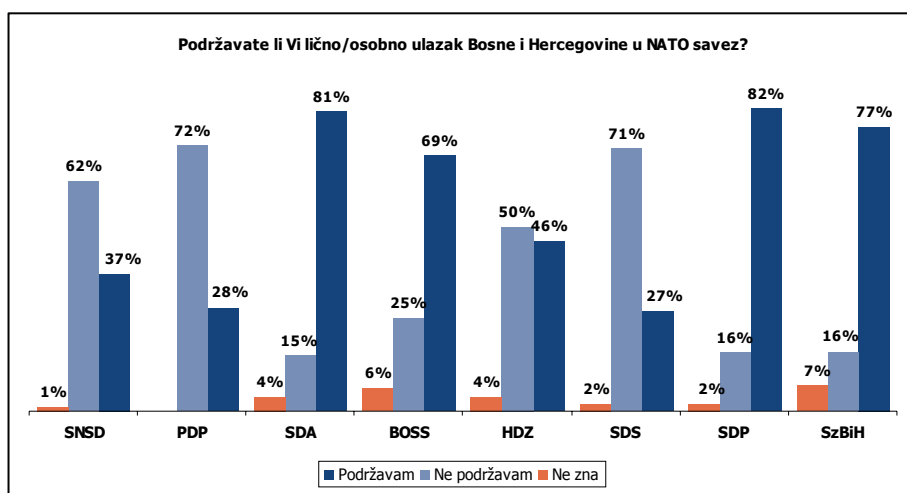
pretpostavka koja proizilazi iz iskustva drugih zemalja u tranziciji iz istočne i jugoistočne Evrope.¹⁰



¹⁰ A. Kapetanović, H. Hromić, M. Kušljugić, *Bosna i Hercegovina u kontekstu promjena američke i slabosti vanjske politike EU. Pregled vanjske politike – Vanjskopolitička inicijativa, mart 2006.*, dostupno na www.vpi.ba

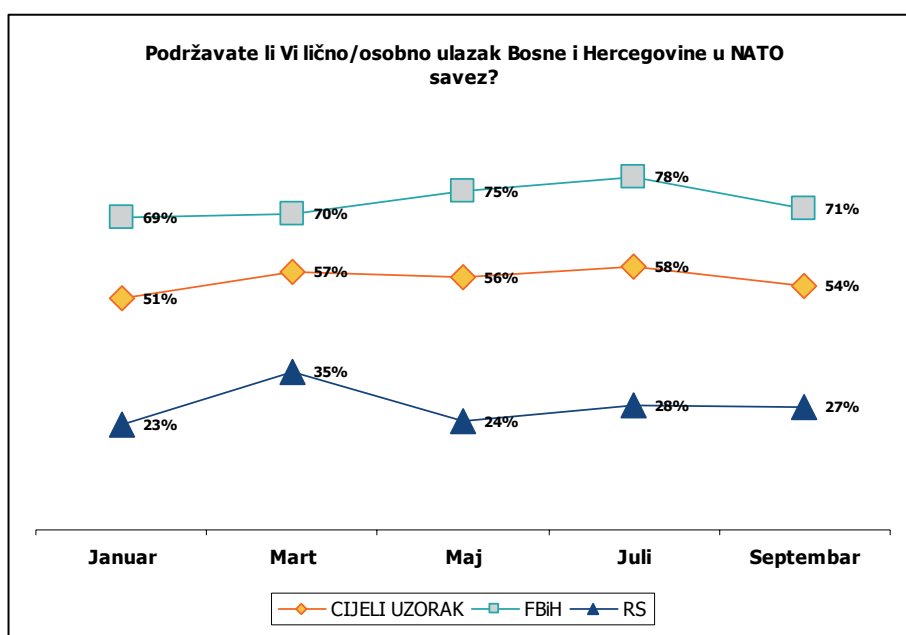


Također se daje primijetiti da su trendovi više ili manje stabilni, na cijelom uzorku jedva nešto malo više od polovine građana BiH je za ulazak BiH u NATO savez, ali samo zahvaljujući odgovorima iz FBiH koji se u podršci kreću nešto više od 70%, tj. preko dvije



trećine, za razliku od RS-a gdje je prosjek podrške oko 30%. Isto se može uočiti i na primjeru glasača političkih stranaka preko čega se u dovoljno tačnoj mjeri može izvući i njihova etnička pripadnost. Tako možemo vidjeti da je efekt sigurnosti koju nudi NATO najbitniji Bošnjacima a najveću podršku uživa među simpatizerima SDP-a (koji istini za volju predstavlja multietničku stranku u određenoj mjeri, u kojoj se nalaze istomišljenici različitih etničkih grupa), zatim SDA pa Stranka za BiH. Najveći otpor pristupanju BiH NATO-u je iz sasvim razumljivih razloga u SDS-u i PDP-u, ali je veoma bitan podatak da više od trećine simpatizera i glasača SNSD-a podržava pristupanje BiH NATO-u. Razlozi

stranaka koje predstavljaju srpski narod jesu historijsko-emocionalne prirode koja proizlazi iz još svježeg sjećanja na vojnu intervenciju i vojne udare na položaje bosanskih Srba 1995. te intervenciju NATO-ovih snaga na Kosovu i bombardiranje gradova u Srbiji 1999. godine. Djelimično odstupanje SNSD-a iz ovog okvira promišljanja posljedica je veoma izraženog pragmatizma njihovih članova jednako kao i rukovodstva. Iznenadjujući podatak ovdje jeste većinsko opredjeljenje glasača HDZ-a, koji predstavlja isključivo hrvatski narod, protiv NATO-a, što u ovom trenutku bez detaljnije analize ne možemo dublje obrazložiti.



U istraživanju koje je naručila Delegacija Evropske komisije u BiH, krajem 2004. godine, 88% građana podržavalo je ulazak BiH u Evropsku uniju, u FBiH 93%, u RS-u 80%, pa g. Emir Hadžikadunić u svojoj knjizi „Od Dejtona do Brisela“ zaključuje da su evropske integracije „jedina politička vizija oko koje postoji međuetnička saglasnost, makar ona deklarativna“.¹¹ Nadalje, on napominje da „je pristupanje Evropskoj uniji prolazak kroz proces tranzicije“. Ovdje je važno uočiti jedan bitan momenat. U BiH se kao i u drugim tranzicijskim zemljama dešava da je podrška javnog mnijenja ulasku u EU veća što je moment samog ulaska dalji. U trenutku kad počne usaglašavanje propisa, strukturalne reforme u privredi, otvaranje tržišta, navikavanje društva na tržišne principe, konkurenciju, poštivanje propisa i preuzetih obaveza i rokova, sve ono što nas očekuje u pregovorima o SSP-u i nakon toga, podrška integracijama počinje opadati. Međutim, u BiH to može uzrokovati i mnogo veće probleme jer se radi upravo o jedinoj političkoj

¹¹ Emir Hadžikadunić, *Od Dejtona do Brisela*, ACIPS / CIPS, Sarajevo, 2005., str. 181

viziji oko koje postoji saglasnost različitih etničkih grupa i različitih političkih opcija. Zbog toga je tempo ovog procesa, dužina rokova za pregovaranje, uključenost različitih segmenata društva, njihova edukacija, javno mnijenje i efektivna medijska kampanja od izuzetne važnosti za daljnji put BiH ka EU, ali i njenu unutarnju stabilnost bez koje nema daljnjeg napretka, ni za BiH, ni za region zapadnog Balkana.

Nužni elementi u vođenju promjena i osposobljenost institucija

Proces u kome državne institucije preuzimaju odgovornost kao koncept neodvojiv je od nastavka procesa evropskih integracija. Upravo je „odgovornost“ kao presjek „partnerstva“ i „preuzimanja vlasništva nad procesom“¹² ono što treba postaviti kao prioritet. Do sada je država BiH u cjelokupnom procesu, pa i raspodjeli pomoći EU, bila „puki posmatrač, nije učestvovala u koordinaciji trošenja toga novca, nije određivala prioritete, nije pisala idejne projekte i nije raspisivala tendere... a institucije BiH nisu prepoznale i razumjele proces i svoju ulogu u njemu“.¹³ Postavlja se stoga pitanje - da li su naše institucije i sada spremne i osposobljene da rade na „simboličnoj trgovini“¹⁴ ustupcima i pregovaranju rokova? Nadalje, da li postoji politička volja političkih subjekata koja će natjerati institucije da rade u interesu Bosne i Hercegovine, a ne pojedinih etnoteritorijalnih cjelina ili partikularnih interesa različitih grupacija? Čak i ako uspijemo ispregovarati rokove, šest godina kao Hrvatska ili deset kao Makedonija, da li ćemo i tada biti istinski spremni za veliki korak naprijed ili ćemo samo nastaviti sebe obmanjivati. Jedina je sreća to što nam EU neće dopustiti da uđemo prije nego budemo spremni. Nadamo se, jer bi u suprotnome neadekvatan i prebrz prijem doveo u pitanje evropske standarde i njihovo oživotvorenje te potakao našu poslovičnu površnost koja bi nam se kasnije osvetila u borbi za opstanak na tržištu EU. Zbog toga se veoma interesantnom smatra teza da će glavna stvar u narednom periodu biti implementacija „Srednjoročnih prioriteta“ definiranih u „Evropskom partnerstvu“ marta 2004., tj. „primjena postojećih propisa i jačanje horizontalne i vertikalne koordinacije institucija u cijeloj državi.“¹⁵ Razgovori o ustavnim promjenama u pravcu veće funkcionalnosti najviših državnih institucija poput Predsjedništva, Parlamentarne skupštine i Vijeća ministara u procesu donošenja odluka govore tome u prilog. Također i projekti koje raspisuje Delegacija EK u BiH idu u pravcu podrške trenutnim institucijama i izradi ili doradi njihovih zakonskih i podzakonskih akata, tj. poboljšanju funkcioniranja cjelokupnog sistema institucija. Do sada su garant kakvog-takvog provođenja usvojenih propisa bile bonske ovlasti OHR-a, a mamac razni vidovi projektne usmjerene pomoći. Međutim, u nastavku procesa evropskih integracija OHR se pojavljuje kao treća strana koja ugrožava tako neophodnu unutarnju suverenost jedne države što teži članstvu u EU. Već je pokrenut proces

¹² Popularno zvani koncept „partnershipa“ i „ownershipa“ o kojem smo govorili u našoj prvoj analizi.

¹³ Emir Hadžikadunić, ibid. str. 71

¹⁴ Ibid. str. 140

¹⁵ Ibid. str. 141

pretvaranja OHR-a u Visokog predstavnika EU, međutim neophodan element ovog procesa bit će i povećanje saradnje među političkim subjektima i pokazivanje odgovornosti, s jedne strane, a podrška javnog mnijenja, s druge. Suverenost BiH postaje još značajnija nakon zaključivanja SSP-a, jer tada BiH preuzima obavezu daljnega i potpunog usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa *acquis communautaire*. Samo suverena država može predati dio svoje suverenosti nekoj naddržavnoj organizaciji, kakva je EU, svojom voljom.

Generalno se mogu identificirati tri osnovna elementa od kojih zavisi brzina pregovora: kvalitet organiziranosti državnih institucija, brzina usvajanja i primjene evropskih propisa te političke prilike unutar zemalja članica EU.¹⁶

Govoreći o odnosima između Republike Slovenije i EU tokom pregovora o SSP-u, Janez Potočnik, sadašnji komesar za nauku i istraživanja u Evropskoj komisiji, naglasio je kao najveći problem ovog procesa nedostatan administrativni kapacitet državne uprave za provedbu evropskih propisa.¹⁷ Iako BiH u organizacijskom smislu spremnije dočekuje pregovore o SSP-u nego druge zemlje iz susjedstva, osposobljenost institucija BiH da nose proces usklađivanja s normama EU na nedopustivo je niskom nivou. Razlog za to je, prije svega, nepostojanje jasnoga političkog stava o unutrašnjoj organizaciji države, odnosno konsenzusa o mjeri do koje država mora postati kompaktnija prije nego što bude spremna da se dalje integrira u suprastrukture.¹⁸

Nivo funkcioniranja jedne zemlje kada jednom uđe u EU, ovisit će, dakle, o kvalitetu njene državne službe. Sve one boljke koje smo identificirali nisu karakteristične samo za BiH. I druge zemlje u tranziciji, sadašnje članice EU, naši zapadni susjedi, pa čak i Španija i Grčka, u vrijeme svoga pristupanja suočavale su se s istim problemima. Tako je, naprimjer, u Drugom godišnjem izvještaju Evropske komisije o SSP-u sa RH iz 2003. utvrđeno je da „Hrvatska treba posvetiti posebnu pažnju jačanju javne administracije kako bi dotična ministarstva i druga javna tijela mogla steći poziciju za pravilnu primjenu mnogih zakonodavnih reformi na koje se Hrvatska obavezala“¹⁹ te nadalje da vlast nije u stanju pristupiti tim reformama jer je zaokupljena unutrašnjim sukobima. Ovo tako neodoljivo podsjeća na nas. Međutim, u našem slučaju ovo je još usložnjeno postojećom

¹⁶ Ibid, str. 173

¹⁷ Bulletin, Republika Hrvatska, Ministarstvo za evropske integracije, broj 13, novembar-decembar 2000.

¹⁸ Definicija dobre ili kvalitetne vlasti koju je dala Svjetska banka glasi: „Način na koji se vlast vrši u svrhu upravljanja ekonomskim i socijalnim resursima zemlje radi razvoja.“ Ona se može karakterizirati i kao „sposobnost formalnoga i neformalnog institucionalnog okruženja (u kojem pojedinci, društvene grupe, građanska udruženja, vladini zvaničnici i uposlenici ostvaruju interakciju) da primijeni i provede date vladine politike i poboljša koordinaciju u privatnom sektoru.“ Nadalje, postavlja se pitanje koji su to oslonci na kojima treba počivati ovakav pristup. Prema definiciji UNDP-a iz 1997. vlast počiva u osnovi na tri stupa: ekonomskome, političkom i administrativnom. Ekonomski se odnosi na proces donošenja odluka koje utiču na ekonomske aktivnosti, politički na kreiranje samih politika djelovanja uzrokovanih donesenim odlukama, nažalost, rijetko prije donošenja odluka, dok je administrativni stup vezan za realizaciju i odluka i politika djelovanja. Prema Croatian Accession to the European Union, str. 133-136

¹⁹ Marijana Bađun, "Governance and Public Administration in the Context of Croatian Accession to European Union" in Croatia Accession to European Union – Institutional Challenges, Second volume, Friedrich Ebert Stiftung and Institute for Public Finance, Zagreb, 2004., str. 152

državnom strukturom BiH i međusobnim odnosima triju konstitutivnih naroda. Iste godine u Izvještaju Evropske komisije o SSP-u za BiH (2003) možemo naći sljedeću konstataciju:

„Iako je BiH već izrazila svoju spremnost da usaglašava, implementira i primjenjuje propise EU, njena sposobnost da to čini je zakomplicirana podjelom nadležnosti između države, entiteta i kantona. Da bi se Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju pravilno implementirao, BiH će morati osigurati adekvatan mehanizam saradnje i koordinacije među entitetima u oblastima iz njihovih nadležnosti a koje nisu date državi. U svakom slučaju, postojat će potreba za jedinstvenom pozicijom prema EU. U smislu implementacije i provođenja to bi moralo biti i efektivno i konzistentno u svim dijelovima BiH.“²⁰

U mnogima od 10 novih članica EU dogodilo se da imaju „premalo, a ujedno i previše“ državnih službenika. Previše onih koji su predstavljali balast stare birokratske mašinerije, a malo onih koji barataju novim saznanjima u radu javne uprave i koji koriste modernu tehnologiju. U gotovo svim zemljama koje su prošle tranziciju većina sljedećih sindroma je prepoznata: zakoni o državnoj službi zadržali su prethodnu birokratsku strukturu i definirali kriterije za napredovanje samo na osnovu godina iskustva, nije posvećeno dovoljno pažnje etici, nejasno je ko nadzire rad administracije, plaće su takve da najsposobniji kadrovi odlaze u privatni sektor gdje imaju mnogo veće, ne postoji dovoljno precizan sistem regrutacije u državnu administraciju, država nema obrazovni sistem koji bi se mogao primijeniti za edukaciju kompletne administracije umjesto rijetkih koji su u najbližem doticaju s procesom evropskih integracija. Glavne prepreke za provedbu reforme bile su: utisak među službenicima da je to još samo jedna reforma, otpor u sindikatu, odlazak najobučenijih u privatni ili nevladin sektor, nedostatak zahtjeva NVO-a prema administraciji za promjene te politička nestabilnost koja je uzrokovala da nijedna vlast nije bila spremna istinski se suočiti s ovim problemima i reformu administracije provesti u potpunosti.²¹

Ne postoje zasebni pokazatelji koji bi mjerili nivo institucionalnog razvoja budućih članica definiranoga u Madridu 1995. On se temelji na procjeni uspješnosti ispunjenja kopenhaskih kriterija iz 1993. za koje je adekvatna administrativna struktura neophodna, dakle, posredno. To je rezultat činjenice da se značajan dio propisa EU temelji na uredbama i direktivama u kojima se primjenjuje princip supsidijarnosti. Najjednostavnije rečeno, da bi se uredbi primijenile onako kako je propisano, potrebna je djelotvorna administracija. No u slučaju direktiva potrebna je inventivna i koordinirana administracija jer su direktive obavezujuće u smislu cilja koji treba postići, ali ne i načina kako do cilja doći. Nalaženje najboljeg načina, metoda ili forme prepušta se vlastima države članice, što je u skladu s principom supsidijarnosti, tj. da se metodi ispunjenja ciljeva ili rješavanja

²⁰ Commission of the European Communities, Brussels, 18.11.2003., COM (2003) 692 final, Chapter 3.5. Approximation, Implementation and Enforcement of Legislation, <http://www.delbih.cec.eu.int/en/index.htm>

²¹ Marijana Bađun, ibid. str. 155

problema prepuštaju onom nivou vlasti i onim institucijama koje su u najboljoj poziciji da to urade, kao i principu proporcionalnosti koji zahtijeva da akcije EU ne treba da idu preko neophodne mjere kako bi došlo do ispunjenja ciljeva iz Ugovora. U takvom okruženju efikasnosti i inventivnosti morat će se snaći i naša administracija, pa će od njenih rezultata u tome ovisiti i evaluacija njenog rada. Zbog toga će biti veoma bitno ustrojiti organiziranu edukaciju državnih službenika, naročito mlađe generacije u oblastima vezanim za evropske integracije a različitih profila. U BiH postoji samo jedan interdisciplinarni postdiplomski studij na Univerzitetu u Sarajevu koji je do sada u tri odvojena kursa (*Evropske studije, Ljudska prava i Upravljanje državom*) dao približno dvije stotine magistara nauka. Jedan dio njih su i državni službenici. Nadalje, pozitivan je i pristup formiranju pregovaračkih timova koje zastupa g. Topčagić, direktor DEI-ja, i g. Davidović, glavni pregovarač. Dva savjetnika pregovaračkog tima su magistri evropskih studija. Prema dosadašnjim saznanjima, bar još 10 magistara sa spomenuta tri kursa (državnih službenika i onih koji to nisu) bit će uključeno u pregovaračke timove. Sasvim pozitivno za početak, no u narednom periodu bit će nedovoljno za nastavak procesa te stoga treba intenzivirati edukaciju ostalih službenika u institucijama koje će raditi na provođenju propisa, a koji nisu direktno vezani za pregovore. U skladu s tim ovakvim kursevima je neophodno pružiti materijalnu podršku s državnog nivoa te odvojiti sredstva u svakom od budućih budžeta za usavršavanje odabranih državnih službenika. U tu svrhu svako ministarstvo i druge državne institucije i agencije trebale bi identificirati kandidate za usavršavanje na osnovu preciziranih kriterija koje bi trebalo donijeti Vijeće ministara BiH.

Zbog toga i ne čudi sve veća bojazan da će nakon otpočinjanja pregovora najveća prepreka daljnjem procesu biti državna administracija unutar postojeće državne strukture i uspostavljenih odnosa:

„Ono što nam nedostaje i što ćemo teško postići bez ozbiljnih reformi jeste institucionalni kapacitet dovoljan za ispunjavanje pretprijemnih obaveza" u takvoj konstelaciji 'ograničena briselizacija' BiH je moguća ali njeno članstvo u EU do 2012. godine još nije.“²²

S druge strane, stav OHR-a je da „građani – i njihovi politički lideri – moraju također shvatiti da polovične reforme mogu donijeti više štete nego dobra“.²³ Istini za volju, ni sam OHR se nije držao toga principa, pa je većina reformi koje je predvodio završila upravo tako – polovično, s rezultatom da su izvještaji puni uspjeha, a stanje na terenu loše. Upravo u toj „pat-poziciji deklarativnog konsenzusa i realne agonije“ g. Kapetanović vidi nešto što bi „moglo dovesti do potpunog atrofiranja refleksa državne administracije“.

²² Amer Kapetanović, „Bosna i Hercegovina – Izazovi proširenja EU“ u *Bosna i Hercegovina od regionalnih integracija do Evropske unije*, Fondacija „Friedrich Ebert Stiftung“/ Diplomatski forum, Sarajevo, 2005., str. 34 i 35

²³ *Bosna i Hercegovina - Ekonomija i evropske integracije*, Ekonomski bilten OHR-a, broj 4, vol. 8, septembar 2005. str. 4

Zaključak

Pitanje uspjeha BiH u pregovorima o SSP-u nije, dakle, pitanje spremnosti na organizacijskome, ekspertnom ili normativnom nivou, nije čak ni pitanje tehnike ili vještine pregovaranja, nego prije svega unutrašnje, političko pitanje. Taj uspjeh ovisi o tome da li će bh. vlasti i državne institucije moći pratiti tempo procesa pregovora i ispuniti obaveze i uvjete na koje će se u tim pregovorima obavezati. I, što je također važno, da li će javnost ispravno shvatiti i podržati napore državnih institucija. U politički sterilnim uvjetima za pregovore uloga glavnog pregovarača naše zemlje bila bi da te pregovore vodi, za šta on nesumnjivo posjeduje sve potrebne kvalitete. Funkcija i suština bh. institucija trebala bi biti da rade ili se pripremaju da rade za Brisel, što bi otopilo nacionalističke naboje, jer za put ka Evropi, navodno, već postoji konsenzus. Međutim, imajući u vidu zatrovanost prividnoga političkog konsenzusa sitnopolitikantskim nastojanjima da se zadrži status „općega okvirnog proizvoda“, posao će se glavnog pregovarača, nažalost, svesti na pregovaranje s domaćim strukturama vlasti na svim institucionalnim, ali i stranačkim nivoima. Za to mu je potreban dodatni kvalitet, koji se nije očekivao od glavnih pregovarača u drugim zemljama – politička težina kojom bi ostvarivao tektonske efekte na već zakovane pozicije političkih dogovora do kojih nema pristup i na koje ne može uticati. Pored toga, bez obzira na to koliko dobro bude postavljena pregovaračka struktura, ona neće moći dobro funkcionirati sve dok god se osobni interesi, sujete i vulgarna politika ne uklone iz pregovaračkog procesa ili bar suspregnu u interesu građana BiH.

Primjera koji podupiru ovu tvrdnju, nažalost, imamo previše. Evropska komisija je početkom ove godine Vijeću EU predložila novo *Evropsko partnerstvo* sa BiH, koje navodi kratkoročne i srednjoročne prioritete u pripremi zemlje za daljnju integraciju u Evropsku uniju. Od BiH se očekivalo da odgovori na *Evropsko partnerstvo* time što će pripremiti plan s vremenskim rasporedom i specifičnim mjerama u pogledu načina na koji namjerava odgovoriti na prioritete toga partnerstva. U maju 2005. godine DEI je pripremio akcioni plan koji odgovara na prioritete *Evropskog partnerstva*, ali je njegovo formalno usvajanje bilo odgođeno zbog suprotstavljanja bh. entiteta Republike Srpske²⁴. U istom pravcu je išla i odluka Vlade RS-a kojom se svi članovi Vijeća ministara BiH koji dolaze iz tog entiteta obavezuju da se pri donošenju odluka konsultuju s entitetskom vladom.

Izveštaj o napretku BiH u evropskim integracijama navodi niz drugih primjera koji nisu samo indikator neuređenosti države, nego i stvarne prepreke koje će znatno usporiti, ako ne i onemogućiti daljnji proces integracija. Izveštaj navodi da je između Vijeća ministara BiH i Vlade RS-a došlo do stanovitih političkih zastoja, što je imalo negativne efekte na normalno funkcioniranje izvršne vlasti. Smatra se da su strukture koje su proizašle iz

²⁴ Evropska komisija, „Bosna i Hercegovina: Izveštaj o napretku“, Brisel, 9. novembar 2005.

Dejtonskoga mirovnog sporazuma previše kompleksne i fiskalno neodržive, te da je iz perspektive evropskih integracija teško tvrditi da je sadašnji ustavni poredak optimalan. Evropska komisija smatra da takva državna i ustavna struktura onemogućava provedbu reformi, te time podriava mogućnosti BiH da postigne brz napredak na putu ka EU. Prepoznaje se da se krupne reforme, usprkos značajnim dostignućima u pogledu jačanja državnih institucija, i dalje odgađaju zbog razlika u stavovima državnih institucija i entiteta. Preprekom se smatraju i stavovi po kojima su pokušaji da se stvore uobičajene i redovne državne strukture nešto što podriava entitete i njihovu održivost. To nepovjerenje prema bilo kakvom prijenosu nadležnosti s entiteta ili kantona na centralne vlasti sprečava sveobuhvatne i održive reforme institucija i ustavnog poretka.

Iz spomenutog izvještaja se zaključuje da je Evropska komisija svjesna da iako sve političke partije općenito podržavaju evropske integracije i strukturalne reforme, one nisu uvijek spremne učiniti potrebne ustupke da bi se postigao stvarni napredak. Članovi državnog parlamenta često i dalje glasaju po etničkoj ili entitetskoj pripadnosti. Odgađanje usvajanja zakona na državnom nivou često odražava nedostatak političke volje i različite nacionalne interese, ali je i rezultat strukturalnih slabosti, poput nerazvijenih kapaciteta za izradu zakona i nedjelotvornih struktura podrške. Iako su državna ministarstva postala operativna, a Zakonom o Vijeću ministara BiH uspostavljene nove institucije, mnoge od tih institucija još nisu u potpunosti kadrovski popunjene, što utiče na kapacitet institucija da prate tempo izrade zakona na koji će se obavezati, te njihovu sposobnost za provedbu reforme.

Izvještaj Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine u ispunjavanju uvjeta za otpočinjanje pregovora o zaključivanju SSP-a ipak prepoznaje napredak u daljnjoj konsolidaciji stabilnosti institucija koje garantiraju demokratiju, vladavinu prava, prava čovjeka i poštivanje i zaštitu manjina. Međutim, izvještaj naglašava da su potrebni dodatni naponi kako bi se osigurala samoodrživa i stabilna država koja je u stanju preuzeti *punu odgovornost* za upravljanje, te naglašava da je potrebno osigurati održive napore kako bi se povećao kapacitet za *implementaciju usvojenih reformi*.²⁵

Ispunjavanje uvjeta Evropske unije evidentno je jedan od najzahtjevnijih procesa koji se u današnjem svijetu može postaviti pred jednu državu. Pristup EU je kombinacija pravnih uvjeta, standarda, procedura itd., koji se ne zadržava na formalnom usvajanju pravne regulative, nego od države očekuje i punu implementaciju preuzetih obaveza. Pred nejakom Bosnom i Hercegovinom i njene institucije, dakle, postavljen je najsloženiji zadatak koji podrazumijeva i discipline u kojima su se naše institucije do sada najmanje dokazale – preuzimanje odgovornosti za upravljanje te implementaciju dogovorenih i prihvaćenih reformi.

²⁵ Ibid.

Iako su na političkom nivou stavovi u vezi s integracijama samo prividni, rezultati *Pulsove* analize, kao što smo vidjeli, pokazuju da su stavovi javnosti u BiH nešto usaglašeniji. Rješenje za nepostojanje političkog konsenzusa i nemoć državnih institucija bi se, dakle, moglo tražiti u institucionalizaciji jedinstvenih stavova javnosti koji su zasnovani na sektorskim i interesnim podjelama, a ne etničkim ili entitetskim. Ukoliko bi domaće vlasti pravovremeno i na odgovarajući način uključile širu javnost, kroz rad nevladinih struktura, pregovori bi mogli u tom smislu biti presedan u političkom životu BiH. To, međutim, ne bi bio presedan u odnosu na iskustva drugih zemalja.

U Hrvatskoj je oformljen tzv. *Nacionalni forum o pristupanju Europskoj uniji*, čiji su članovi ministri Vlade Republike Hrvatske, saborski zastupnici, predstavnici Hrvatske gospodarske komore, Hrvatske obrtničke komore, sindikata, ugledni stručnjaci iz redova akademske zajednice koji su specijalizirani za pojedina pitanja, predstavnici studentskih i učeničkih organizacija, nevladinih organizacija, lokalnih zajednica, manjina i vjerskih zajednica. Osnovni je cilj ovoga foruma poticanje kontinuirane rasprave o hrvatskom članstvu u EU, postizanje dobre informiranosti hrvatske javnosti o procesu pridruživanja, te prenošenje javne rasprave o tim pitanjima na lokalnu razinu, čime bi se obuhvatili svi dijelovi hrvatskog društva. Da pojednostavimo, zadatak je *Nacionalnog foruma* da posljedice evropskih integracija dočara građanima i pokaže im potencijalne efekte na njihov svakodnevni život.

Ovakav pristup je primjenjiv i u BiH, ali je potrebno osmisliti mehanizme kojima bi se interesi društva mogli kanalizirati u pregovarački proces i na taj način ga usmjeriti ka pozitivnom ishodu. Na operativnom nivou to znači uvođenje i institucionalizaciju pozicija nevladinog sektora u pregovaračkoj strukturi. Ovdje se termin *nevladin sektor* mora shvatiti u najširem smislu, obuhvatajući time ne samo tzv. civilno društvo nego i predstavnike akademske zajednice, udruženja mladih, penzionera, lokalne zajednice, sindikate itd. S obzirom da je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju po svojoj prirodi trgovinski sporazum, vrlo je bitno pravovremeno uključivanje predstavnika poslovnih zajednica u pregovore o njegovim detaljima. Taj bi institucionalni mehanizam moglo predstavljati osam radnih grupa koje su sastavni dio bh. pregovaračke strukture a u čiji bi sastav, ovisno o interesnom području za koje je zadužena svaka od grupa, trebalo uključiti i relevantne predstavnike nevladinog sektora.

Pregovaračka struktura ni u smislu „ownershipa“, odnosno preuzimanja odgovornosti za sam proces i ishod pregovora, ne predstavlja odgovarajući okvir, prije svega zbog toga što njena osnovna dva stupa čine državni službenici i predstavnici izvršne vlasti. Time je najmanji koncentrični krug koji je čini, krug državnih službenika, isuviše krut zbog svoje birokratske naravi i nedostatka razumijevanja za potrebe zajednice, dok je krug koji ga obavlja, sačinjen od državnih ministara, isuviše politički fleksibilan i nagodan. Zato je pored veće uloge civilnog društva i nevladinog sektora, koji bi kompenzirali nedostatke

prvog kruga, potrebna i snažnija uloga predstavnika vlasti koje su direktno birali glasači. Kroz osmišljeniju, prije svega konsultativnu ulogu Parlamentarne skupštine BiH te bolju koordinaciju s entitetskim parlamentima osiguralo bi se učešće izabranih predstavnika vlasti u definiranju smjernica i odrednica za pregovore. Na taj način bi zakonodavci spremno dočekali ispunjavanje uvjeta koji će se postaviti pred našu državu. Formiranje posebnih radnih tijela Parlamentarne skupštine BiH, koja bi bila zadužena isključivo za proces pregovora, te specijaliziranih sektorskih radnih tijela koja bi bila zadužena za davanje smjernica u zauzimanju stavova o pojedinim pitanjima koje tretira Sporazum osiguralo bi njihovu bolju informiranost o svim aspektima pregovora, Sporazuma i svih njegovih elemenata, koji će u krajnjem ishodu Parlament BiH morati i odobriti. Prepuštanje procesa pregovora u potpunosti izvršnoj vlasti, radu državne delegacije, moglo bi rezultirati neadekvatnom podrškom zakonodavaca u fazi usvajanja reformi.

Prvobitno ugovorno reguliranje odnosa s Evropskom unijom Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju u velikoj će mjeri odrediti okvir daljnjih integracija BiH u Uniju, što dodatno ukazuje na potrebu pravovremene mobilizacije javnosti i društva u ovoj fazi pridruživanja. Podsjetimo, osnovni je cilj SSP-a uspostavljanje pune i trajne stabilizacije u zemlji, pa i regionu, i to je dimenzija koju je potrebno približiti javnom shvatanju ovog procesa u BiH - to je prva i osnovna korist koju će bh. društvo imati iz ovog procesa. Kriteriji iz Kopenhagena, na kojima se zasniva *Proces stabilizacije i pridruživanja*, od BiH zahtijevaju – stabilnost institucija kojima se garantuje demokratija, vladavina prava, poštovanje ljudskih prava i zaštita manjina; funkcionalnu, efikasnu i kompetitivnu tržišnu privredu koja je u stanju da izdrži pritisak na jedinstvenom tržištu Evropske unije te sposobnost preuzimanja obaveza punopravnog članstva, uključujući i provođenje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije. Bosna i Hercegovina, njene institucije, izvršne i zakonodavne vlasti, društvo, javnost i mediji moraju postići konsenzus o političkome, ekonomskom i institucionalnom razvoju države, usmjerenom ka vrijednostima i modelima na kojima se temelji EU: demokratiji, poštovanju ljudskih prava i tržišnoj ekonomiji. U protivnome Bosna i Hercegovina neće moći garantovati stabilizaciju, a bez stabilizacije nema ni pridruživanja.

Preporuke

- Konstantna promocija ciljeva i vizija BiH u procesu evropskih integracija. Potrebno je razraditi kampanju podizanja svjesnosti građana o konkretnim stvarima koje se tiču budućnosti BiH u EU. U tu svrhu neophodna su i stalna ispitivanja javnog mnijenja kako bi se strategija kampanje mogla usmjeravati i nadograđivati.
- Neophodno je uključivanje civilnog sektora u diskusije o procesu. Nakon svake zvanične ili tehničke etape pregovora potrebno je organizirati javne tribine širom BiH na temu postignutoga, prepreka, očekivanja i posljedica. Uloga NVO sektora u otvaranju ovakve javne rasprave je od velikog značaja.
- Radi većeg uključivanja civilnog sektora, u najširem smislu, kao podrška pregovaračkim grupama mogli bi se oformiti mješoviti stručni savjeti koji će omogućiti uključivanje svih onih kompetentnih ljudi koji zbog svojih redovnih poslova imaju sukob interesa ukoliko bi bili uključeni u same pregovaračke timove. Ovi bi stručni savjeti mogli prije svake runde pregovora diskutirati s radnim grupama o mogućnostima BiH u određenim oblastima iz Sporazuma.
- Oformiti parlamentarnu komisiju kojoj bi jedini posao bio da prati tok pregovora i zajedno s Kolegijem Parlamentarne skupštine BiH pravi vremenske planove usvajanja neophodnih dokumenata te da ih predstavlja u javnosti i potiče parlamentarnu diskusiju s građanima na te teme.
- Uključiti osavremenjene teme o evropskim integracijama u nastavno-naučne programe na univerzitetima u BiH kako bi se novim generacijama dala generalna slika o evropskim trendovima u oblastima koje izučavaju i razvio osjećaj za mjesto BiH u tome kontekstu.
- Poboljšanje zakonodavnog okvira kojim se definira državna služba neophodno je radi postizanja veće transparentnosti u zapošljavanju, raznim modalitetima unapređivanja te nivou plaća koje će zadržati sposobne kadrove u administraciji.
- Profesionalna edukacija državnih službenika u raznim ministarstvima na prilagođenim i relevantnim kursovima za koje treba u svakome od budućih budžeta države BiH i entiteta odvojiti određena sredstva.
- Napraviti kriterije za identifikaciju državnih službenika koji će proći te kurseve na osnovu uočenih potreba u državnim institucijama.

- Definirati organizaciju i mjesta u državnim institucijama na osnovu identificiranih ciljeva i zadataka koje te institucije treba da realiziraju, a ne obrnuto. Kao osnova može poslužiti dokument *Evropsko partnerstvo*.
- Za svaku od mjera u procesu reformi zadužiti kao nosioca samo po jednu instituciju, a ne više njih, kako bi se ostvarila bolja koordinacija.
- Reducirati uključivanje Vijeća ministara BiH u reforme koje nisu prioritet, kako bi se postigla efektivnost. Najviši organi vlasti treba da se bave onim što niko osim njih ne može uraditi. Dakle, treba na nivou institucija BiH uvesti principe supsidijarnosti i proporcionalnosti.
- Na osnovu iskustva iz Slovenije formirati na državnom nivou instituciju kojoj bi jedan od osnovnih zadataka bila operativna koordinacija rada svih državnih institucija.²⁶

²⁶ Slovenija ima posebnu vladinu službu koja se bavi protokom informacija među institucijama i koja u svakom trenutku raspolaže prijedlozima i mjerama koje poduzimaju sve državne institucije o nekom pitanju. Prema: Amer Kapetanović, *Vanjska politika BiH – između izazova i slabosti*, Buybook, Sarajevo, 2005., str. 117