

INTEGRITET U REKONSTRUKCIJI

Korupcija, efikasnost, održivost u post-ratnim zemljama

SADRŽAJ

PREDGOVOR 5
NEZAVISNI BIRO ZA HUMANITARNA PITANJA U BIH 7
TIRI 7

Istraživanje o rekonstrukciji u Bosni i Hecegovini 9

1. UVOD 13
2. PROCES REKONSTRUKCIJE 24
3. INTEGRITET I KORUPCIJA U PROCESU REKONSTRUKCIJE 64
4. ZAKLJUČAK 74
5. LISTA SKRAĆENICA 75

ANEKS 1: OSNOVNI PODACI O BOSNI I HERCEGOVINI 77
ANEKS 2: BOSNA I HERCEGOVINA: ODABRANI EKONOMSKI INDIKATORI, 2000-05 78
ANEKS 3: ZVANIČNA POMOĆ U RAZVOJU - BOSNA I KAMBODŽA 80
ANEKS 4: INTERVJUISANE OSOBE 81

STUDIJA SLUČAJA
Reformisanje sistema i struktura režima centralne i lokalne socijalne politike u Bosni i Hercegovini 83

1. UVOD 85
2. SHVATANJE LOKALNIH KAPACITETA 86
3. DFID PROJEKAT SOCIJALNE POLITIKE 89
4. CILJEVI I AKTIVNOSTI PROJEKTA 90
5. MEHANIZMI PARTNERSTVA 91
6. REZULTATI PROJEKTA 93
7. NAUČENE LEKCIJE 98
8. BIBLIOGRAFIJA 99
9. LISTA SKRAĆENICA 100

Pregled rekonstrukcije nacionalnog sistema integriteta 105

NACIONALNI SISTEM INTEGRITETA 107

1. SAŽETAK 111
2. PREGLED ZEMLJE 113
3. PROFIL KORUPCIJE 136
4. ANTI-KORUPCIONE AKTIVNOSTI 139
5. SISTEM INTEGRITETA U BiH 142
6. SISTEM INTEGRITETA BIH: RAZMATRANJE KLJUČNIH PROBLEMA 202
7. PRIORITETI I PREPORUKE 211
8. ZAKONODAVSTVO 213
9. SPISAK INTERVJUISANIH OSOBA 216
10. LISTA SKRAĆENICA 219

PREDGOVOR

Studija "Integritet u rekonstrukciji u BiH - korupcija, efikasnost i održivost u post ratnim zemljama" pripremljena je kao dio šireg istraživanja koje je organizovao TIRI, međunarodna organizacija iz Ujedinjenog Kraljevstva. Po istim metodološkim pravilima urađene su Studije za: Avganistan, Bosnu i Hercegovinu, Kosovo, Liban, Mozambik, Palestinu, Siera Leone i Timor Leste. Studiju za BiH podržao je i Balkan Trust for Democracy.

Bosna i Hercegovina je u post-ratnom periodu bila predmet velike međunarodne podrške i pomoći u procesu rekonstrukcije, ekonomske, socijalne i institucionalne obnove. Na njenom primjeru mogu se kritički analizirati koncept i mehanizmi međunarodnih politika podrške. Prva analiza te vrste bila je objavljena u Studiji "Međunarodne politike podrške u zemljama jugoistočne Evrope-Lekcije (ne) naučene u BiH", FOD BiH/Muller, Sarajevo, 2001. godina.

Čitajući ovu Studiju, lako će se zaključiti da sa stanovišta pristupa i mehanizama međunarodnih politika podrške nije došlo do pozitivnih promjena. Preciznije, nije razvijeno partnerstvo u realizaciji projekata podrške sa domaćim akterima, zbog čega je njihovo vlasništvo/odgovornost nedovoljno razvijeno, a održivost slaba.

Opšta metodološka pravila po kojima su se istraživanja pripremala u svim pomenutim post ratnim situacijama često su nam bila ograničenja u direktnijoj kritici međunarodnih organizacija i bilateralnih donatora. To je bio i razlog da se u I i II dijelu Studije ponavljaju neke ocjene. I pored toga, rezultati istraživanja mogu biti osnova za modifikaciju pristupa međunarodnih politika podrške.

Sam termin integritet ("integrity") u rekonstrukciji zahtijeva preciznije objašnjenje. U kontekstu rekonstrukcije u post ratnim

zemljama integritet treba razumjeti kao kompleksan termin koji, u jednoj riječi, znači cjelovitost, zakonitost, ispravnost, nekorumpiranost. Sinonim za integritet može biti "pošteno" ili "kako (bi) treba (lo)" sa stanovišta detaljnijeg opisa značenja.

U tekstu Studije koristili smo termin integritet uz sugestiju da se on razumije cjelovito, na pomenuti način.

Studiju je pripremio IBHI-BiH, a njeni autori su: Žarko Papić - Koordinator tima, Ranka Ninković i Omer Čar.

Želimo da zahvalimo organizacijama TIRI i Balkan Trust for Democracy na podršci za ovu vrstu istraživanja a posebno Martinu Tisneu, Pomoćniku direktora programa TIRI, za dobronamjerne savjete i burne diskusije. To je svakako doprinijelo tekstu Studije.

Zahvaljujemo se Sarini Bakić i Sandri Vuković na velikoj podršci tokom izrade ove Studije, kao i Anji Tomić-Čiča na prevođenju.

Žarko Papić
Direktor IBHI-BiH

Nezavisni biro za humanitarna pitanja u BiH

IBHI-BiH je priznata organizacija koja se bavi pružanjem intelektualnih usluga. IBHI-BiH djeluje na polju 4 glavna sektora: smanjenje siromaštva, ekonomski i socijalni razvoj, održiv NVO sektor i jednakost (dob, spol, nacija, rasa, vjeroispovijest, gender) u svim sferama privatnog i javnog života. Instrumenti koje IBHI-BiH koristi za ispunjenje svoje misije u Bosni i Hercegovini uključuju: partnerstvo i podršku od strane državnih i lokalnih vladinih institucija i nevladinih organizacija, angažovanje primarno državnih i lokalnih ljudskih resursa (akademska i praktična stručnost) kao i međunarodnih eksperata, partnerstava orijentiranih ka zajednici (nevladine organizacije, lokalne vlasti i vladine institucije koje se bave razvojem politika, privatni sektor ili javno-privatna partnerstva), istraživanja usmjerena ka akciji i razvoju politike, kao i regionalni pristup - lekcije naučene u BiH, evaluacija međunarodnih politika podrške. U okviru prethodnog konteksta, IBHI-BiH je bio aktivni učesnik u procesu rekonstrukcije u BiH, kao i u mnogim projektima koji su vezani za rekonstrukciju. IBHI-BiH je dobio odgovarajuća sredstva od Balkan Trust for Democracy u cilju podrške svog rada sa Tiri-jem i NIR-om.

IBHI-BiH, Saćira Sikirića 12, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina
Tel: (+387-33) 219 781, 268 750; Tel/Fax: (+ 387-33) 219 780
E-mail: ibhi@bih.net.ba
www.ibhibih.org

Tiri

Tiri je međunarodna nevladina organizacija sa sjedištem u Londonu, koja sarađuje sa organizacijama civilnog društva, vladama i poduzetništvom na kreiranju mreža agenata posvećenih strateškoj reformi integriteta. Tiri, u stvari, predstavlja inkubator i promovira inovativne reforme, te obezbjeđuje kritičnu platformu učenja u cilju širenja najnovijih iskustava.

Ovaj rad je dio serije od osam studija zemalja u periodu post-ratne rekonstrukcije, naručene od strane Tiri-a i finansirane od strane Ministarstva za vanjske poslove Norveške i fondacije Instituta otvorenog društva. Sve studije se mogu naći na www.tiri.org
Osam centara lokalne politike je počelo sa istraživanjem koristeći zajednička pravila: Afganistan, Bosna i Hercegovina, Kosovo, Liban, Mozambik, Palestina, Siera Leone, Timor Leste. Istraživanje predstavlja osnovu za zagovaranje i monitoring plana promoviranja integriteta u rekonstrukciji, i unutar osam zemalja i internacionalno. Skupa, ove grupe čine Mrežu za Integritet u rekonstrukciji (NIR).

Tiri
Downstream Building (3. sprat),
1, London Bridge,
London SE1 9BG
United Kingdom

Sav materijal u ovom dokumentu odnosi se na period do januara 2007.godine. Načinjen je svaki napor da se potvrdi svaka informacija koja je u njemu sadržana, uključujući pretpostavke. Ipak, Tiri neće preuzeti odgovornost za posljedice korištenja ovih informacija u druge svrhe ili u drugom kontekstu.

Istraživanje o rekonstrukciji u Bosni i Hercegovini

Autori izvještaja
dr Žarko Papić, Ranka Ninković
Nezavisni biro za humanitarna pitanja (IBHI-BiH)

Bosna i Hercegovina, 2007. godina

SADRŽAJ

1. UVOD 13

1.1. POSLJEDICE RATA 13
1.2. IMPLEMENTACIJA MIRA 16
1.3. POLITIČKI "SISTEM" I ULOGA OHR-A 19
1.4. VANJSKI DUG 23
1.5. KRETANJE KAPITALA 24

2. PROCES REKONSTRUKCIJE 24

UVOD 24
2.1. SPECIFIČNOST TRANZICIJE U BIH 25
2.2. SOCIJALNA I EKONOMSKA SITUACIJA 26
2.3. MEĐUNARODNA POMOĆ BIH-OBIM PODRŠKE 29
2.4. OVISNOST 32
GLAVNI AKTERI
2.5. STRATEGIJE DONATORA 33
2.6. IMPLEMENTACIJSKA POLITIKA I PRAKSA DONATORA – KOMPARATIVNI DIO 45
2.7. KOORDINACIJA DONATORA 49
2.8. VLADA 50
2.9. STRANI UGOVARAČI 51
2.10. MEĐUNARODNE NEVLADINE ORGANIZACIJE 52
2.11. LOKALNE NEVLADINE ORGANIZACIJE 54
2.12. LOKALNA EKONOMIJA 59
2.13. LOKALNA ODGOVORNOST 63

3. INTEGRITET I KORUPCIJA U PROCESU REKONSTRUKCIJE 64

3.1. UZROCI KORUPCIJE 65
3.2. PRILIKE ZA KORUPCIJU 66
3.3. ANTI-KORUPCIONI ZAKONI 70
3.4. UČESTALOST KORUPCIJE 72

4. ZAKLJUČAK 74

5. LISTA SKRAĆENICA 75

ANEKS 1: OSNOVNI PODACI O BOSNI I HERCEGOVINA 77
ANEKS 2: BOSNA I HERCEGOVINA: ODABRANI EKONOMSKI INDIKATORI, 2000-2005 78
ANEKS 3: ZVANIČNA POMOĆ U RAZVOJU- BOSNA I KAMBODŽA 80
ANEKS 4: INTERVJUISANE OSOBE 81

Napomena: Podaci iz Istraživanja o rekonstrukciji su također pripremljeni na osnovu intervjua sa kompetentnim pojedincima. Njihovi odgovori su anonimno citirani u tekstu. Spisak intervjuiranih osoba se može naći u Aneksu 4.

1. UVOD

Bosna i Hercegovina[1] je proglasila nezavisnost u martu 1992.g nakon referenduma i dobila je puno članstvo u Ujedinjenim Nacijama u maju iste godine. Rat u BiH počeo je u aprilu 1992.g. i trajao je do septembra 1995, kada je postignut mirovni sporazum na konferenciji u Dejtonu[2] (SAD) tokom novembra, koji je potpisan u Parizu u decembru 1995.

1.1. Posljedice rata

1.1.1. Posljedice rata u BiH su velike i neprocjenjive. Pouzdani podaci o mjerljivim posljedicama još ne postoje i niko se i ne usuđuje procijeniti one nemjerljive.[3] Podaci koji slijede odnose se na kraj 1998. U međuvremenu, nije došlo do znatne promjene tih osnovnih podataka.

Procjenjeno je, da je 258,000 građana BiH poginulo ili nestalo, tj. 5,9% predratne populacije je eliminisano.[4] Druge procjene govore da je broj mrtvih i nestalih, računajući i povećani mortalitet 269.800 građana (od kojih su 152.900 Bošnjaci, 72.350 Srbi, 31.060 Hrvati i 13.500 su drugog porijekla).[5] Interesantno je napomenuti, da je prema podacima Državne

[1] Osnovne informacije o BiH – pogledati u Aneksu 1

[2] Opći okvirni sporazum za mir u BiH, sa aneksima. Međunarodni pravni dokumenti, tom XXXV, br.1, januar 1996.g., str. 75-183. Ovaj sporazum se obicno naziva "Dejtonski sporazum" zato što je u potpunosti napisan tokom trosedmičnih pregovora odrzanih u "Wright Patterson" zračnoj luci u Dejtonu, Ohajo, u novembru 1995. godine.

[3] Za više informacija vidi: UNDP *Izvještaj o humanom razvoju – Bosna i Hercegovina - 1998*, UNDP/IBHI Sarajevo, 1999. godina

[4] Prema procjeni Instituta za javno zdravstvo FBiH

[5] Prema procjenama neobjavljene studije dr. Ilijasa Bošnjovića i grupe istraživača, *Demografske promjene u Bosni i Hercegovini od 1991do 1998*. godine. Vidi u Međunarodnom Forumu Bosne, Dokument br. 1. *Povratak raseljenih osoba i izbjeglica kao uslov za opstanak Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, januar, 1999. godina

komisije za nestale osobe, 27.371 osoba proglašeno nestalima. Prema podacima Međunarodnog crvenog krsta, 19.000 osoba je nestalo.[6]

Tokom rata, 1995. godina je bila najteža u smislu broja raseljenih lica, kada je njihov broj iznosio 1.282.000. Procjenjeni broj raseljenih lica krajem 1997.g. 866.000, a 1998., 816.000.[7] Krajem rata je bilo 1.2 miliona izbjeglica iz BiH. Procjena je da je 712.555 ukupnog broja izbjeglica našlo stalno rješenje u inostranstvu i da 611.969 izbjeglica jos nije pronašlo stalno rješenje i oni su potencijalni povratnici.[8] Otprilike 50% populacije BiH 1991.g. je promijenilo mjesto boravka.

1.1.2. Uticaj rata na ekonomiju zemlje je procjenjen na 50-60 milijardi USD materijalnih, direktnih šteta, od kojih 20 milijardi spada na proizvodne kapacitete.[9] Postoje brojne druge procjene, koje uzimaju u obzir i izgubljeni domaći proizvod od 1992.g. do danas, što predstavlja indirektne ekonomske gubitke, kombinovani ukupni zbir indirektnih i direktnih gubitaka iznosi oko 100 milijardi USD.

Indirektni efekti, kao što je destrukcija sistema institucija, prekid ekonomskog razvoja, obrazovanja i razvoja tehnologije, kao i "odliv mozgova", iako nemjerljivi, su nesumnjivo ogromni.

Destrukcija društva, društvene veze, tolerancija i suživot, raspad porodica i malih zajednica, kao i opšti kolaps društvenih vrijednosti i normalnog života su najdugoročnije posljedice rata,

[6] Vidi: Helsinški Komitet za ljudska prava u BiH, *Izvještaj o situaciji ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, januar-decembar 1998*, Sarajevo, decembar, 1998. godina
[7] Vidi: UNHCR, *Situacija izbjeglica u svijetu*, 1995, i UNHCR, *Operacija povratka 1998*, 1998. godina
[8] Vidi: UNHCR, *Situacija izbjeglica u svijetu koje traže azil*, 1995, i UNHCR, *Stanovništva od važnosti za UNHCR - 1997 Statistički pregled*, 1998. godina
[9] UNDP, *Rekonstrukcija, reforma i ekonomsko upravljanje u Bosni i Hercegovini*, Beč, januar, 1997. godina

koje se ne mogu riješiti u kratkom vremenu. Biće mnogo teže rekonstruisati društvo nego mostove i puteve.

Posljedicu rata (ili, preciznije, prirode mirovnog sporazuma) takođe predstavlja i veoma specifična struktura vlasti. Opšti problemi slabosti i neefikasnosti državnih institucija u bivšim socijalističkim zemljama je još izraženiji u BiH.

1.1.3. Tokom rata, praktično nije postojao legalni sistem ni na jednom dijelu teritorije u BiH. Kraljevi rata su imali potpunu kontrolu nad manjim i većim teritorijama koje su bile pod njihovom kontrolom. To su bili idelani uslovi za uspostavljanje kriminalnog ponašanja. Ovo je fenomen mnogo gori od korupcije u njenom standardnom smislu; ovo se tiče "legaliziranog" organiziranog kriminala. Učesnici su bili ratni profiteri, politički i vojni vrh, često na vodećim pozicijama.

Značajan izvor ovoga bila je pomoć koja je pristizala iz inostranstva za Armiju BiH, vojsku RS i Hrvatsko vijeće obrane (HVO). Većinom, pomoć je prolazila putem ličnih kanala bez ikakve kontrole. U isto vrijeme, u stanju opsade (kao što je bilo u glavnom gradu Sarajevu), postojao je embargo na oružje, nedostatak hrane, a crno tržište je bilo najčešća vrsta tržišta. Neformalne mreže i praksa su tada uspostavljene i nastavile funkcionisati i nakon rata. One predstavljaju osnovne generatore korupcije u BiH danas.

Informacije o ovome ne postoje, osim izjava i velikog broja izvještaja iz medija.

Kao ilustraciju, spomenućemo neke primjere objavljene u BiH medijima u posljednje vrijeme.

Prvi primjer je suđenje Momčilu Mandiću, bivšem ministru policije u Vladi Radovana Karadžića, Milovanu Cicku Bjelici, bivšem direktoru Privredne banke Srpsko Sarajevo, Mirku Šaroviću, bivšem predsjedniku Republike Srpske i članu

Predsjedništva BiH, te Miloradu Govedarici. Oni su optuženi za "udruživanje u cilju izvršenja krivičnih djela i organiziranog kriminala … i pružanja pomoći osobama optuženim od strane Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju, finansiranje izbornih kampanja SDS-a, itd. Tokom rata od 1992. do 1995.godine, Momčilo Mandić je organizovao i, uz podršku vlade RS, zaradio ogromno bogatstvo na crnom tržištu koje je, nakon rata, prošireno putem Privredne banke Srpsko Sarajevo. Njegova mreža je finansirala sakrivanje Radovana Karadžića, jednog od dva najtraženija ratna zločinca.[10]

Potencijalni saradnici svjedoka u ovom procesu su pod velikim pritiskom od strane onoga što je preostalo od ove organizirane mreže, ili su ubijeni, kao što je slučaj Ratomira Spajića.[11]

1.2. Implementacija mira

1.2.1. Dejtonski sporazum je kreirao osnove BiH kao države. On, u osnovi, predstavlja mirovni sporazum, čiji je glavni cilj bio okončati konflikt. Rezultat je dugih pregovora usmjerenih Odredbe su definisale BiH kao državu tri konstitutivna naroda - Bošnjaka, Srba i Hrvata. Uspostavljena su dva etnički bazirana entiteta - Republika Srpska (RS) na sjeveru i na istoku sa Srbima kao većinom i Federacija (F BiH) na jugu i u centralnim dijelovima zemlje sa većinom Hrvata i Bošnjaka. Nakon odluke međunarodne arbitraže formiran je Brčko Distrikt, kao samostalna administrativna jedinica lokalne samouprave pod suverenitetom BiH, ali pod međunarodnom supervizijom ("mini OHR"). Entiteti dijele zemlju skoro na pola: 49% i 51% teritorije.

[10] Pogledaj: osim drugih članaka, Dženana Karup-Druško "Britanske veze Momčila Mandića", magazin "BH Dani", br. 462 (21.04.2006) i Suzana Mijatović "Suđenje četvorici članova SDS bande", magazin "Slobodna Bosna", br. 490 (06.04.2006).

[11] Emir Hadžić: "Stajić je sarađivao sa Federalnim MUP-om (Ministarstvo unutrašnjih poslova) posljednjih mjeseci", magazin "Slobodna Bosna", br. 489 (30.03.2006).

Mnogi smatraju da je ova teritorijalna podjela legalizovala rezultate ratnih osvajanja i široko rasprostranjenog etničkog čišćenja, naročito imajući u vidu da nove granice nisu korespondirale ni sa jednom prijeratnom istorijskom ili etničkom podjelom. Osnovna ideja koja stoji iza ove zaštite nacionalnih ili "etničkih" interesa, kroz utvrđivanje kolektivnih prava, bio je pokušaj uspostavljanja principa podjednake zastupljenosti na svim nivoima vlasti.

Dejtonski sporazum se sastoji od jedanaest aneksa i dao je mandat različitim međunarodnim organizacijama da preuzmu vođstvo po pitanju sporazuma.[12] Aneks 10 uvodi novu poziciju Visokog predstavnika kao krajnjeg autoriteta u vezi sa interpretacijom Dejtonskog sporazuma za civilnu implementaciju mirovnog sporazuma, podržanog od strane Kancelarije visokog predstavnika (OHR) koja, u stvari, predstavlja sekretarijat.

U posljednje dvije godine, a u skladu sa zahtjevima za ulazak u EU, Sporazuma o pridruživanju i stabilizaciji (SAA), napravljene su neke modifikacije unutar Dejtonske strukture, npr. kreiranje dodatnih ministarstava na nivou države. Osim toga, oformljene su državna policijska agencija SIPA i obavještajna služba OSA.

1.2.2. Ustav BiH je sadržan u Aneksu IV Dejtonskog mirovnog sporazuma. On predviđa veoma kompleksnu i decentraliziranu strukturu koja, u stvari, uspostavlja dva odvojena politička i teritorijalna entiteta. RS ima centraliziranu strukturu sa centralnom vladom i 64 opštine, dok FBiH ima 10 kantona i 82 opštine. Ova fragmentirana struktura je dodatno opterećena činjenicom da su kompetencije vlade na državnom nivou,

[12] Daytonski Mirovni Sporazum sadrži sljedeće anekse: 1-A) Vojni aspekti mirnog rješenja; 1-B) Regionalna stabilizacija; 2) Granice među entitetima; 3) Izbori; 4) Ustav BiH; 5) Arbitraža; 6) Ljudska prava; 7) Izbjeglice i raseljene osobe; 8) Odbor za zaštitu nacionalnih spomenika; 9) Javne korporacijeBiH ; 10) Civilna primjena; 11) Međunarodne policijske snage.

definisane Ustavom, ograničene. Oba entiteta imaju svoj vlastiti ustav. U Federaciji, kompetencije su dodatno oslabljene i one funkcioniše na kaskadnom principu: nadležnosti koje nije dodijeljene federalnoj vladi date su kantonima, kojih je deset. Kao posljedica toga, najveći potencijal za akumulaciju moći u RS ima vlada entiteta, a u F BiH kantoni. Konstitucionalno uređenje je, prema tome, kreiralo sistem koji uspostavlja vladavinu mnogostrukih subdržavnih vlasti.

Ustavi entiteta pojedinačno determiniraju uspostavljanje lokalnih vlasti unutar svoje teritorije. Ovo regulisanje je nadalje specificirano zakonima za lokalne vlasti, donesenim od strane entiteta i kantona u BiH. Ova funkcionalno odvojena regulativa neizbježno proizvodi značajnu razliku u lokalnim ovlaštenjima i sposobnostima.

Na državnom nivou, postoji dvodomni Parlament i Vijeće ministara. Na nivou entiteta, postoje parlamenti (Državna skupština u RS i Parlament FBiH) sa pripadajućim vladama. Unutar FBiH, postoji deset dodatnih dvodomnih kantonalnih parlamenata i kantonalnih vlada. Na opštinskom nivou u oba entiteta postoje skupštine i gradonačelnici. I na kraju, Brčko Distrikt ima Skupštinu, Vladu i gradonačelnika. Prema tome, postoje ministarstva kreirana na državnom, enititeskom i kantonalnom niovu i, kao rezultat toga, u većini slučajeva 13 različitih ministarstava regulira svaki pojedinačni sektor odgovornosti. Sve u svemu, slaba bosanska ekonomija i njena populacija ispod 4 miliona moraju izdržavati 14 vlada, 150 ministarstava, 200 ministara i 146 lokalnih administracija. Rezultat ovakve administrativne strukture je visoki nivo kompleksnosti i ogromna, nepotrebna, birokratija. Kompleksnost vodi ka organizacionim i funkcionalnim greškama i visokim administrativnim troškovima. Posljedica je zataškivanje

odgovornosti, zbunjivanje građana i smanjivanje ne-administrativnih troškova.[13]

Administrativna struktura u BiH nije "decentralizirana" u normalnom smislu. Njena "atomizacija" predstavlja plodonosno tlo za korupciju.

1.2.3. U 2004.godini, troškovi administracije su iznosili 8.97% bruto domaćeg prozvoda. Iako postoji tendencija ka smanjenju (u 2002.godini iznosili su 9.79 % bruto domaćeg proizvoda, a u 2003.godini 9.21%)[14], to još uvijek predstavlja veliki iznos. Udio javnih troškova (uključujući troškove administracije) u bruto domaćem proizvodu je također veliki; u 2004.godini iznosio je 49.5%.[15]

1.3. Politički "sistem" i uloga OHR-a

1.3.1. Teško da se može reći da BiH odmah nakon rata, 1996. i 1997.godine, bila funkcionalna država. Političke strane iz rata su još uvijek bile dominantne u političkom životu zemlje, ratni zločinci su bili zaštićeni, nacionalne tenzije su bile jake, a konflikti prisutni. Vladajuće političke stranke koje su kreirale osnovnu političku sliku u BiH tokom rata su bile etnički bazirane – SDA (Stranka demokratske akcije) sa ciljem da predstavlja Bošnjake (Muslimane), SDS (Srpska demokratska stranka) Srbe, a HDZ (Hrvatska demokratska zajednica) Hrvate.

Do 2002.godine, opšti izbori u BiH su održavani svake dvije godine (1996., 1998., 2000., a posljednji su održani 2006.godine). U svim modelima, koalicija SDA, SDS i HDZ je

[13] Vidi, UNDP-BiH: "Izvještaj o humanom razvoju 2005- Bolja lokalna uprava u BiH"
[14] Izvori: BiH Ministarstvo finansija i trezora; F BiH Ministarstvo finansija; RS Ministarstvo finansija; IMF timski izvještaj , Član 10:'Dokument za diskusiju, FBiH i RS Srednjoročni okvir troškova, 2005.-2007.)
[15] Vidi IMF: Timski Izvještaj za 2005 Član IV Konsultacije, 12 maj, 2005. godina)

bila i još uvijek je vladajuća i ima većinu u parlamentu BiH, F BiH i RS i u različitim kombinacijama je formirala vlade. Samo je u periodu od 2000. do 2002.godine većinu držala Alijansa za promjene, koja se sastojala od koalicije 13 ne-etnički baziranih stranaka, uglavnom socijalno-demokratski orijentiranih: prije svega, SDP BiH (Socijaldemokratska partija Bosne i Hercegovine), SNSD (Savez nezavisnih socijaldemokrata) i NHI (Nova hrvatska inicijativa).

1.3.2. Institucije, naročito one na nivou države, su bile slabe, posebno zbog različitih interesa među etnički baziranim strankama. Osnaživanje moći OHR-a na Konferenciji o implementaciji mira održanoj u Bonu, 10. decembra 1997.godine, je proizašlo prvenstveno iz ovakve situacije u zemlji.

Ovaj mandat OHR-a je produžen i nakon što je situacija u BiH postala mnogo stabilnija. Nove osnove za to su pronađene u nedostatku kapaciteta institucija da pravilno funkcionišu, na primjer u Ustavu Bosne i Hercegovine.

Korištenje Bonskih ovlasti je raslo iz godine u godinu. Svaki sljedeći Visoki predstavnik ih je koristio češće od svog prethodnika: Westendorp (1997.-1999.) je donosio četiri dekreta mjesečno; Petritch (1999.-2002.) dvanaest i Ashdown (od 2002.) četrnaest[16]. U 2005.godini, ta ovlaštenja su umjerenije korištena.

U aprilu 2002.godine, OHR je suspendovao sve sudije i javne tužioce u zemlji, kroz proces rekonstrukcije pravosuđa. Odmah iza toga uslijedila je obimna procedura imenovanja i re-imenovanja sudija i tužioca od strane nezavisnog tijela, Visokog sudskog i tužilačkog vijeća. S druge strane, sve nominacije za visoko rangirane funkcionere (ministri itd.) moraju proći test

[16] G. Knaus, F. Martin, *"Lekcije iz Bosne i Hercegovine – pothvati evropskog maharadže",* Žurnal o demokraciji, br. 14, 3 juli, 2003. godina, str. 68

podobnosti u OHR-u, koji je od najveće važnosti za njihov zvanični izbor ili imenovanje.

Takav „sistem" je, prirodno, ostavio prostora za „nevidljivi uticaj" – direktni, neformalni pritisak na lokalne vlasti u procesu donošenja odluka. Pravi problem je u tome što takav mandat od strane OHR-a (nametanje zakona, uklanjanje zvaničnika itd.) kreira privid o sistemu koji fukcioniše i time ga održavajući *de facto*. Začarani krug je, logično, vremenom proizveo evidentnu simbiozu između interesa nacionalnih stranaka i OHR-a.

Prema tome, procjena citirana dole u tekstu je u osnovi tačna:

"Uprkos do sada najvećim finansijskim investicijama u demokratizaciju jedne zemlje, međunarodna misija u BiH se našla u paradoksalnoj situaciji: ono što treba Bosni i Hercegovini nisu demokratske domaće politike nego vladavina od strane međunarodnih eksperata. U Bosni i Hercegovini, stranci rade mnogo više od onoga što se zove samo uključenost u kreiranje političkog plana – nešto što je već postalo norma u Istočnoj Evropi, a zbog napora od strane vlada da se pridruže Evropskoj uniji. U Bosni i Hercegovini, pak, stranci su oni koji kreiraju ovaj plan, nameću ga i sankcionišu one koji odbijaju da implementiraju taj plan. OHR se nalazi u centru takvog sistema, interpretirajući svoj vlastiti mandat i, u skladu sa tim, ima neograničenu legalnu moć ... u stvari, OHR nije odgovoran niti jednoj instituciji izabranoj na izborima. Ured Visokog predstavnika izvještava na sastancima ministara vanjskih poslova, koji se održavaju dva puta godišnje i Vijeću za implementaciju mira (PIC), kojem predsjedava OHR, koji pravi nacrt izvještaja sa ovih sastanaka. Mandat OHR-a je neograničen. Ništa nije promijenilo situaciju – ni nedavno održani izbori u BiH, okarakterizirani od strane svih posmatrača kao "slobodni i fer", ni to što je Bosna postala država članica Vijeća Evrope.[17]

[17] G. Knaus, F. Martin, ibid, str. 61

Ako su Bonske ovlasti trebale biti lijek za nestabilnu situaciju koja zastarjeva, one su se vremenom pretvorile u samogenerirajuću bolest, održavajući nestabilnu situaciju i čineći zemlju političkim taocem ovisnosti. Ipak, važno je shvatiti, da proširenje ovlasti Visokog Predstavnika, i sa svim negativnim posljedicama koje iz toga proizilaze, je prouzrokovano internim razlozima – slabom koncepcijom ustava BiH i etničkom strukturom dominantnih političkih partija. Takav kakav jeste, Ustav objektivno zahtjeva takav mandat od strane Visokog predstavnika. Ipak, funkcionisanje BiH kao države i njena demokratizacija će biti mogući samo ako dodje do reforme ustava i ako se uloga Visokog predstavnika redizajnira. Ovo su dva međusobno zavisna procesa.

Najavljeni process transformacije mandata OHR-a je povezan sa početkom pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju između EU i BiH.

„U vezi sa ovim, Bosna i Hercegovina se našla na raskršću ove godine. Uopšteno govoreći, u javnim diskusijama o reformi Ustava, pojavila su se tri različita pristupa u posljednjih nekoliko godina. Prvi pristup zagovara poništavanje dejtonske strukture u cjelosti, gdje bi entiteti i Brčko Distrikt bili ukinuti a koncept teritorija kontrolisanih od strane etničkih većina, odbačen. Teritorijalno, Bosna bi bila organizovana na principu održivih ekonomskih regija. Drugim riječima, decentralizacija bi se bazirala na drugačijim principima od današnjih. Drugi pristup zastupa potpuno centraliziranu Bosnu i Hercegovinu, čije bi se institucije u tom smislu trebale transformirati. I konačno, još jedna vizija koja zagovara zemlju napravljenu od tri, umjesto postojeća dva, entiteta, kao posljedica primjene principa „simetrije" između etniciteta i teritorijalnosti.

Izbor sistema po kojem žele živjeti ovisiti će o ljudima u Bosni i Hercegovini i na njima je da dođu do konsenzusa u procesu mijenjanja Ustava. Evropska unija i Vijeće Evrope bi pažljivo

trebali nadgledati ovaj proces, kao dio ponude Bosne i Hercegovine da postane član EU. Od početka pregovora (krajem 2005. godine) između BiH i EU o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, BiH se našla na nečemu što se danas često smatra putem bez povratka ka članstva u EU."[18]

1.4. Vanjski dug

1.4.1. Monetarna politika u BiH je bazirana na Valutnom odboru i fiksnom kursu domaće valute (Konvertibilna Marka prema EUR-u). Sve do 2003. g., Direktor BiH Centralne Banke bio je stranac kojeg su postavljale međunarodne organizacije. Monetarna situacije je stabilna i inflacija je veoma niska.

1.4.2. Odnos između vanjskog duga i BDP-a stavlja BiH u kategoriju srednje zaduženih zemalja. Posmatrajući vanjski dug kao procenat BDP-a, možemo vidjeti da ima opadajući trend. U 2000. godini, vanjski dug je iznosio 40,33% BDP-a; u 2001.g. iznosio je takođe 40,33%; u 2002.g.- 36,89%; u 2003.g. – 32,9%, i u 2004.g. iznosio je 30,6% BDP-a. Udio vanjskog duga u BDP-u u BiH u 2004.g. je bio manji nego u Bugarskoj (65,6%), Hrvatskoj (81,1%), Češkoj Republici (33,4%), Makedoniji (38,7%), Srbiji i Crnoj Gori (68,9%) i Sloveniji (53%).[19] Kao posljedica toga, vanjski dug nema većeg uticaja na subordinaciju zemlje prema stranim finansijskim organizacijama. Naravno, kriteriji koji uslovljavaju ugovore i kredite Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) i Svjetske banke (SB) su prisutni kao i u drugim zemljama sa velikim ekonomskim problemima.

S druge strane, relativno nizak nivo stranih ulaganja podrazumijeva da, uopšteno govoreći, ekonomijom ne dominiraju strane kompanije. Ipak, njihov uticaj je prisutan u

[18] Z. Pajić: "Bosna: Prekretnice za dobijanje statusa države", Transition-on-line, februar, 2006. godina
[19] EPPU, «Bosna i Hercegovina – *Bosna i Hercegovina-Ekonomski izvještaj za 2004. godinu,* maj 2005. godine

pojedinim segmentima ekonomije (tj., uvoz i trgovina naftom, trgovina robama široke potrošnje).

1.5. Kretanje kapitala

U posljednjih 5 godina, bankarski sistem je najvećim dijelom privatiziran od strane austrijskih i njemačkih banaka koje igraju vodeću ulogu. Sektor bankarstva u BiH je smatran najuspješnijim. S druge strane, procijenjeno je da je značajan dio lokalne ušteđevine, naročito sa pretvaranjem DM u EURO, prebačen centrima stranih banaka, tj. otišao van zemlje. Kamatne stope su visoke uglavnom zbog rizika, ali također i zbog prethodne činjenice.

Još od ratnog perioda, postoji problem u vezi sa starim, tj. predratnim deviznim štednjama građana BiH u sarajevskoj filijali Ljubljanske banke. Tokom rata, Ljubljanska banka (Slovenija) se reorganizovala i ušteđevine građana BiH ostale su u Sloveniji. Povrat ovih ušteđevina je odbijen argumentom da je bivša zemlja (Jugoslavija) garantovala štednju u bankama na čitavoj teritoriji.

Prema tome, značajniji povrat kapitala Bosni i Hercegovini nije registrovan.

2. PROCES REKONSTRUKCIJE

Uvod

Za vrijeme rata, 1992.-1995., BiH je dobila značajnu pomoć u donacijama. To je bila isključivo humanitarna pomoć za ljude u BiH i za izbjeglice iz BiH u azilantskim zemljama.

Odmah nakon rata, u decembru 1995., organizirana je prva Donatorska konferencija za BiH. Na ovoj konferenciji su utvrđene osnove Prioriteta rekonstrukcije i Programa obnove i Svjetska banka je nominirana za koordinatora. Ukupno je bilo 5

donatorskih konferencija u periodu od 4 godine. Bilo je planirano da države i međunarodna zajednica prikupe ukupno oko 5.1 milijardi američkih dolara za Program prioritetne rekonstrukcije. To je urađeno za nešto manje novca (4.1 milijarda US $) i ta sredstva su većinom iskorištena za rekonstrukciju infrastrukture i za podršku BiH ekonomije u tranziciji. Istovremeno, pojavio se veliki broj bilateralnih donatora i projekata, naročito usmjerenih ka problematici izbjeglih i raseljenih lica. Pored Progama prioritetne rekonstrukcije, koordinacija pri implementaciji drugih projekata nije postojala, te su isti projekti vrlo često duplicirani. Međunarodne nevladine organizacije su bili glavni partneri u implementaciji ovih projekata (više o tome u dijelu 2.12.).

Lokalni kapaciteti nisu bili uopšte korišteni u implementaciji ovih projekata. Činjenica da je BiH, prije rata, imala obrazovanje i institucije u zdravstvenom i socijalnom sektoru na evropskom nivou, bila je zanemarena.

Godine 1991., BiH je imala 2439 škola sa 698,528 učenika u osnovnim i srednjim školama (15,8% od njene populacije), dok je u višem obrazovnom sistemu bilo 45 fakulteta sa 37 541 studenata (0,7% od ukupne populacije). Za vrijeme rata, ogroman broj kvalificiranih profesionalaca je izgubljen. Tako je, na primjer, 1992.godine u BiH bilo 7072 ljekara, a 1996.godine 4760[20]. Značajan broj kvalificiranih profesionalaca je napustio zemlju poslije rata ili se nikada nisu vratili u zemlju.[21]

2.1. Specifičnost tranzicije u BiH

U prilikama opisanim u poglavlju 1, socijalna dinamika u BiH je okarakterizirana "trostrukom tranzicijom".[22]

[20] UNDP/IBHI-BiH, "Izvještaj o humanom razvoju-BiH, 1998", Sarajevo, 1999. godina
[21] Kao što je poznato, poslije rata u BiH nije bilo popisa stanovništva, stoga niko ne zna koliko ljudi živi u zemlji (spominju se samo procjene).
[22] Za više informacija pogledati: UNDP/IBHI, ibid.

2.1.1. Implementacija Opšteg okvirnog sporazuma za mir (GFAP) je u osnovi tranzicija iz rata u mir. Sa jakom podrškom međunarodnih snaga u vojnim, civilnim, ekonomskim i humanitarno/socijalnim poljima, ovaj proces je u napretku, ali nailazi na ozbiljne prepreke, uključujući navedene unutrašnje kontradiktornosti. Očigledno je da će ovaj proces trajati duže nego što je očekivano i da bi bio suočen sa velikim rizicima u slučaju da se međunarodna podrška smanjila ili nestala. Politički faktori dominiraju socio-ekonomskom scenom i bit će neophodno uložiti ozbiljne napore da bi se uspostavili prioriteti Bosne i Hercegovine na pravi način.

2.1.2. BiH je jedna od najvećih korisnica međunarodne pomoći na različitim poljima (pogledaj: 2.3.). Iako bi stanovništvo Bosne i Hercegovine teško preživjelo za vrijeme rata, kao što bi se i vrlo teško vratilo u normalan život nakon rata bez međunarodne pomoći i podrške, mora se voditi računa o tome da strana pomoć ne proizvede sindrom ovisnosti. Glatka i brza tranzicija iz nužne pomoći do održivog razvoja je u tom slučaju u velikom interesu za zemlju, kao što je i korištenje i izgradnja lokalnih kapaciteta i izgradnja institucija.

2.1.3. Tranzicija iz centralno planske ekonomije i političkog monopola ka slobodnom ekonomskom tržištu, demokratiji i civilnom društvu je ključna za budućnost kao i za dva tranzicijska procesa prethodno opisana. To ne znači samo da se od BiH zahtijeva da se simultano bori sa posljedicama rata i fundamentalnim promjenama u ekonomskom i političkom sistemu. BiH je, također, država gdje se sama tranzicija, i direktno i indirektno, finansijski podržava iz inostranstva.

2.2. Socijalna i ekonomska situacija

2.2.1. BiH ima veliki broj posebnih karakteristika u socijalnom i ekonomskom kontekstu. Osnova ovih posebnih karakteristika je socijalni i ekonomski kontingent i reverzibilna istorijska situacija. Prije rata, BiH je bila napredna, srednje razvijena

evropska zemlja u sastavu bivše Jugoslavije, sa bruto domaćim proizvodom (BDP) od 2.450[23] dolara po glavi za 1990. godinu i sukladno razvijenim kapacitetima u na primjer školskom i zdravstvenom sektoru.

Uz veliku međunarodnu podršku, bosansko- hercegovačka ekonomija se nije uspjela oporaviti tokom zadnjih 10 poslijeratnih godina. BDP po glavi iznosi 1852[24] US dolara za 2003.godinu; to je značajno manje u odnosu na BDP u 1990.godini.[25]

2.2.2. Prema posljednjim podacima,[26] oko 17,8% populacije (15% u FBiH i 21% u RS) živi ispod opšte linije siromaštva, iako nije nađeno da ekstremno siromaštvo kao takvo postoji.

Posebna karakteristika problema je u činjenici da je to novo siromaštvo. Znatan dio stanovništva je prije rata imao relativno visok standard života, dok sada žive na ili ispod linije siromaštva. Ovo čini situaciju prilično kompleksnom u socijalnom i političkom kontekstu. To, također, doprinosi percepciji javnosti o nivou siromaštva, koje ga posmatra mnogo dramatičnije nego što ono, u stvari, jeste.

Najsiromašnija grupa stanovništva u BiH 2004. godine uključuje domaćinstva sa troje i više djece, izbjeglice i raseljena lica, domaćinstva sa dvoje djece, domaćinstva u kojima je „glava" porodice mlađa od 25 godina, nezaposleni (klasifikacija Međunarodne organizacije rada-ILO), te domaćinstva u kojima „glava" porodice ima završenu samo osnovnu školu.

[23] Pogledati UNDP/Ekonomski institut u Sarajevu, "Izvještaj o humanom razvoju- 2002- Bosna i Hercegovina," Sarajevo 2002. godina, str. 20.
[24] Izvor: Tematski izvještaj : Državni budžeti, str. 24., AS BiH, decembar, 2004. godina
[25] Pogledati više u Aneksu 2 (BiH Odabrani ekonomski indikatori)
[26] EPPU: "Preliminarni izvještaj o siromaštvu u BiH za period 2001-2004" (sa AS BiH, ISRS, FOS BiH, SB, DFID, BSAL, IBHI), Sarajevo, april, 2005. godina

2.2.3. Rezultati istraživanja mjerenja životnog standarda (LSMS) prikazuju situaciju zaposlenosti u BiH i njenim entitetima.[27] Procjenjuje se da je ukupan broj zaposlenih u BiH 999.500 osoba, od kojih je iznenađujućih 33% zaposleno u neformalnom sektoru. Sveukupan procenat uposlenih u neformalnom sektoru veći je u RS-u (41,4%) nego u FBiH (31,9%).

Na osnovu toga, aktuelna stopa nezaposlenosti u BiH je izračunata na 16,1% (16,9% za FBiH i 15,8% za RS). Prema standardima Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), ove stope su vrlo visoke. Glavni problem je u tome da se veliki dio aktuelne zaposlenosti odnosi na neformalni sektor, dok je veliki dio aktuelne nezaposlenosti "statistički skriven" unutar formalno registrirane zaposlenosti (npr. otpušteni radnici, radnici na listama čekanja). U tom slučaju, nema normalnog tržišta rada ili, u gorem slučaju, ono uopšte nije regulisano.

Stvaran problem u BiH leži ne toliko u njihovoj tačnosti, koliko u velikom dijelu populacije koja je pod ogromnim, konstantnim i stvarnim rizikom od padanja standarda života ispod linije siromaštva.

2.2.4. Ovo potvrđuje da, u stvari, niti jedan od ovih brojeva ne nudi nikakav prostor za optimizam. To je ilustrirano činjenicom da je veliki dio radne snage i stanovništva u oba entiteta:

- žive nešto iznad linije siromaštva, i koriste se različitim neodrživim strategijama preživljavanja;
- imaju nesigurne poslove u neformalnom sektoru bez ikakve sigurnosti;
- rade na vrlo lokaliziranim tržištima rada sa malim napretkom u stabilnosti;

[27] Pogledati AS BiH, ZSFBIH, RZSRS, "Anketa mjerenja životnog standarda" (uz podršku UNDP-ija, SB-e, DFID-a), Sarajevo, 2003. godina

- imaju malu šansu za povećanje zarade;
- vrlo su ranjivi u odnosu na lokalne turbulencije i trendove ugovaranja koji mogu biti izazvani privatizacijom, gubitkom lokalnih tržišta i smanjenjem plaćanja kroz direktne transfere od strane međunarodne zajednice ili kroz gubitak povjerenja od strane investitora.

Ovi radnici i stanovništvo koje ovisi o njima su ti koji su pod visokim rizikom zbog mogućnosti gubitka poslova, smanjenja prihoda, i kolapsa njihove strategije preživljavanja. Oko 50% stanovništva u oba entiteta je ispod linije siromaštva ili se mogu u bilo kojem momentu naći u toj poziciji[28].

2.3. Međunarodna pomoć Bosni i Hercegovini - obim podrške

2.3.1. Osnove preporuke institucionalne, ekonomske i socijalne rekonstrukcije zemlje u periodu od 1995.god. do 2005.god. jasno indiciraju krucijalni uticaj politike međunarodne podrške. Teško je ocijeniti pozitivno proces rekonstrukcije, rezultate investiranih sredstava, kao i trenutnu situaciju u zemlji. Procjenjuje se da je ukupna pomoć međunarodne zajednice u humanitarnom vidu, uspostavljanju mira i ekonomskoj obnovi iznosila 71-81 milijardu US dolara za period 1992.-2000. godine. Ovo također uključuje troškove međunarodnih aktivnosti: npr. količinu novca 'investiranu' u BiH kao korisnicu.[29]

[28] Pogledati BSAL/IBHI-BiH, Kvalitativna studija 1, „Status nezaposlenosti i tržišta rada: Potencijal za razvoj politika djelovanja u BiH", DFID Projekat „Razvoj radnih i socijalnih politika" izvještaj, Sarajevo, oktobar, 2002. godina (verzija na bosanskom jeziku IBHI internet stranici www.ibhibih.org, verzija na engleskom jeziku na BSAL Internet stranici www.birks-sinclair.com).

[29] Za više informacija pogledati: Ž. Papić (ed): "Međunarodne politike podrške zemalja jugoistočne Evrope-Lekcije (ne) naučene u BiH", FOD/Muller, Sarajevo, 2001. godina, str. 28-30

Bazirano na citiranim izjavama, u periodu od 1995. do 2000.god, bilo je odobrenih iznosa 'investiranih' u BiH iz različitih međunarodnih izvora:

- 7-8 milijardi US dolara za humanitarnu pomoć za izbjeglice iz BiH u azilantskim zemljama;
- 7-8 milijardi US dolara za humanitarne pomoći u zemlji;
- 14-15 milijardi US dolara za vojne potrebe čuvara mira;
- 3-4 milijardi US dolara za civilnu implementaciju GFAP;
- 10-12 milijardi US dolara za ekonomski oporavak i rekonstrukciju, uključujući 4,1 milijardu US dolara unutar Programa prioritetne rekonstrukcije koordiniranog od strane Svjetske banke (SB);
- 5-6 milijarde US dolara za ostale vrste pomoći (demokratizacija, razvoj civilnog društva., medija, lokalne zajednice, itd.).

Da zaključimo, BiH je primila razne vrste pomoći u vrijednosti od 46-53 milijardi US dolara. Direktna pomoć za rekonstrukciju u zemlji, npr. ne računajući troškove međunarodne intervencije, uključujući humanitarnu pomoć u zemlji iznosi 22-26 milijardi US dolara. Ovo se odnosi na prethodno navedene cifre: 7-8 milijardi US dolara za humanitarnu pomoć u zemlji; 10-12 milijardi US dolara za ekonomski oporavak i rekonstrukciju, te 5-6 milijardi US dolara za ostale vrste asistencije. Obzirom da su ovo samo procjene, nemoguće je dati detaljan presjek.

Po nekim procjenama pomoć u periodu od 2000. do 2005. bila je značajno smanjena. Na osnovu podataka Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), udio međunarodne pomoći kao procenat BDP-a je smanjen sa 6,9% iz 2002. na 3,8% u 2004.godini. Kada je obračunata vrijednost novca koja se odnosi na BDP stopu, iznos je 2 milijarde KM (1.3 milijarde US dolara) za vremenski period od 2002. do 2004.godine. Ipak, ovi podaci trebaju se uzeti sa dozom rezerve zbog nepotpunosti, kao i nepostojanja koordinacije između stranih donatora, te i zbog različitih vidova strane pomoći koja nije registrirana. Bilo bi

realno reći da je pomoć koja je stigla direktno u zemlju ili u vidu nekomercijalne posudbe u periodu od 2000.god do 2005.godine bila suštinski veća nego što se može zaključiti iz izvještaja Međunarodnog monetarnog fonda.[30]

Stvarni poblem je što nije napravljen generalni izvještaj o ukupnoj poslijeratnoj pomoći u BiH. Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa je izjavilo da ukupna vrijednost donacija za period 1996.-2005.g. iznosi 4.4 milijarde US dolara.[31] Po procjeni BiH Parlamentarne komisije (nije konačna), ukupna pomoć u navedenom periodu iznosi 17 milijarde US dolara. UNDP, kao drugi primjer,[32] dao je informaciju da je ukupna donacija od strane Velike Britanije za BiH u periodu 2001.-2005.g. bila 1.726.500 US dolara. Srećom, iznosi su bili puno veći. Osnovu za takvu procjenu baziramo na informaciji da su samo dva britanska projekta Odjela za međunarodni razvoj Velike Britanije bila finansirana sa 6 milliona britanskih funti u socijalnom sektoru u navedenom periodu, što iznosi 8 200 000 US dolara.[33]

Dio odgovora leži u sljedećem: Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa raspolaže informacijom o implementaciji pomoći i finansiranju koje je prošlo kroz BiH institucije. Postoji određeni broj projekata koji su direktno finansirani i implementirani od strane stranih donatora – takozvani direktno izvršeni projekti. Implementcija i finansiranje tih projekata nije prošlo kroz BiH institucije (odgovor iz intervjua). Ovaj primjer ukazuje na nizak nivo transparentnosti međunarodne podrške BiH.

[30] IMF, Timski izvještaj za 2005, Članak IV, Dokument za diskusiju.
[31] Ministarstvo spoljnih poslova i ekonomskih odnosa ; Pregled donacija za Bosnu i Hercegovinu u periodu 1996-2005", Sarajevo, 28/09/2005. godina
[32] UNDP, Specijalni bilten za 2005. godinu
[33] Originalna dokumentacija o projektima u kojima je IBHI-BiH učestvovao.

Ako nije moguće dobiti informacije o ukupnoj finansijskoj podršci BiH, nemoguće je dobiti tačne podatke o ukupnoj pomoći koja stvarno ostaje u zemlji.

Prema procjenama dobijenim iz intervjua proizilazi da je oko 40%-50% ukupne pomoći ostalo u BiH.[34]

2.4. Ovisnost

Iz prethodno navedenog jasno proizilazi da je jedna od osnovnih karakteristika Bosne i Hercegovine njena ovisnost o međunarodnoj pomoći. Paralelno tome, deset godina kasnije nivo međunarodne pomoći drastično je smanjen, i zemlja je suočena sa ekonomijom u opadanju. Lokalni politički lideri smatraju se odgovornim za održavanje ovakve situacije. Ipak, i međunarodna zajednica snosi dio krivnje. Pitanje na koje se mora odgovoriti je: Šta je uzrok situaciji da je zemlja još uvijek ovisna o pomoći međunarodne zajednice bez obzira na činjenicu da je ogromna količina pomoći ulagana tokom deset godina? Drugim riječima, pomoć nije pripremila zemlju za održiv razvoj. Rekavši to, ne smijemo zaboraviti da govorimo o evropskoj zemlji sa dobro razvijenim lokalnim kapacitetima, koja je bila rangirana kao srednje razvijena zemlja prije rata.

Ovisnost je neizbježna u vanrednim situacijama, kao što je bio slučaj u ratu. Međutim, produžavanje stanja ovisnosti znači konsolidovanje takve situacije u neformalan ali stvaran „sistem". Ovisnost počinje uticati na promjene u društvenim strukturama, sa značajnim socijalnim i psihološkim posljedicama, pri tome stvarajući sopstvenu društvenu strukturu. Inostrana pomoć za razvoj, koja je bila više nego suštinska u BiH, potvrdila je da je imala malu efektivnu vrijednost. To znači da su slabosti koncepta pomoći u razvoju BiH bile daleko više prisutne u ovoj

[34] "Ostalo u BiH" znači da su ta sredstva potrošena ili investirana u BiH, npr. strani konsultant i njegova/njena konsultantska kompanija, implementirajući projekte u BiH, konsultant potroši dnevnice u BiH a konsultantski honorari se vraćaju u donatorsku zemlju. Taj dio budžeta je predstavljen kao donacija BiH.

zemlji nego u drugim, prije svega na račun podcjenjivanja lokalnih kapaciteta i, zbog toga, zanemarujući održivost kao cilj te pomoći.

Politike podrške međunarodne zajednice implementirane u BiH kao post-konfliktnoj zemlji, bile su razvijene za ne-evropske nerazvijene zemlje u post-konfliktnim situacijama, sa neadekvatnim lokalnim kapacitetima. Ne uzimajući u obzir osobenosti BiH, međunarodne organizacije implementirale su svu svoju podršku kao donacije - kroz međunarodne NVO-e ili direktno – ne koristeći se već postojećim ljudskim ili drugim kapacitetima u BiH. Zbog toga, kapaciteti nisu bili ojačani kad su uvjeti za održivost stvoreni.

Zanemarivanje razvoja socijalnog sektora je glavni dio ovoga, isto kao totalna nepovezanost ekonomske i društvene rekonstrukcije. Načelno, posljedica je da poslijeratno siromaštvo u BiH nije bitno smanjeno. Međunarodne organizacije, aktivne u BiH, su više dio problema nego njegovog rješenja. Zajedno sa nepostojanjem njihove koordinacije i odsustvom jasne strategije, postojalo je i prisustvo kulture dominacije. Ovo je bilo čak jasnije vidljivo u BiH, jer je to zemlja sa ogromnim domaćim kapacitetima. Uslovi oslanjanja na međunarodnu ekonomsku pomoć su stvoreni na različite načine, proširivši se na sve društvene strukture i institucije.

Glavni akteri

2.5. Strategije donatora

Ovdje je izložen pregled strategija, glavnih aktivnosti i politika četiri najveća donatora u BiH. Ovaj pregled je pripremljen na osnovu njihovih zvaničnih dokumenata i zvaničnih informacija.

Kritička analiza njihovih aktivnosti prikazana je u narednom dijelu (2.8.).

2.5.1. Evropska unija

Delegacija Evropske komisije u Bosni i Hercegovini uspostavljena je 10. jula 1996.godine nakon potpisivanja Dejtonsko-pariškog mirovnog ugovora. Delegacija je odigrala ključnu ulogu u implementaciji spoljne pomoći Bosni i Hercegovini obzirom da je bila prva „neusmjerena" delegacija. Od 1998.g., upravljano je projektima direktno od početka do završetka u ime Vlade Bosne i Hercegovine u bliskoj vezi sa Uredom za kooperaciju evropske pomoći.

Skoro 2.5 milijarde eura Evropske komisije obezbijeđeno je Bosni i Hercegovini od 1991.godine. Od 1991. do 2000. humanitarna pomoć obezbjeđena od strane ECHO, te Ureda za humanitarnu pomoć Evropske komisije, iznosila je 1.032 milijarde eura. U periodu između 1996. – 2000., Bosna i Hercegovina je dobila pomoć u okviru programa OBNOVA i Phare programa koja iznosi 890.7 miliona eura. Zemlje članice EU su dodatno dale 1.8 milijarde eura pomoći od 1996.godine do kraja 2001.godine.[35]

Osnovne oblasti podrške su bile sljedeće:

- rekonstrukcija infrastrukture
- povratak izbjeglih i raseljenih lica
- demokratizacija, društvena kohezija i razvoj
- instucionalna izgradnja
- ekonomska obnova
- kreiranje tržišne ekonomije i živog privatnog sektora
- smanjenje siromaštva kroz mjere lokalnog razvoja
- saradnja sa Evropskom investicijskom bankom
- humanitarna pomoć

Evropska komisija je 2001. godine usvojila Strategiju pomoći za BiH, koja pokriva period 2002.-2006. i predstavlja okvirne smjernice za pružanje pomoći od strane EU. Od 2001. godine,

[35] Pogledati: "Glavna područja aktuelne podrške", www.delbih.cec.eu.int

pomoć koja je iznosila više od 240 miliona eura data je u okviru CARDS (Pomoć zajednici za rekonstrukciju, razvoj i stabilizaciju) programa, podržavjući učešće BiH u Procesu stabilizacije i pridruživanja.
U 2002., Vlada Bosne i Hercegovine i Evropska komisija dogovorile su i usvojile Strategiju pomoći 2002-2006. Određeno je 195 miliona eura za prve tri godine 2002. – 2004. Pomoć Evropske komisije će biti fokusirana na sljedeća područja:

1. demokratska stabilizacija
2. izgradnja administrativnih kapaciteta
3. ekonomski i socijalni razvoj
4. okolišni i prirodni resursi
5. pravda i domaći poslovi

Finansijska pomoć sada je uglavnom obezbjeđena kroz CARDS program (nasljednici Phare-a i OBNOVE), koja je dopunjena sa makro-finansijskom i finansijskom podrškom od strane drugih budžetskih linija zajednice (npr. Evropska inicijativa za demokratiju i ljudska prava, LIFE – treće zemlje).

U saglasnosti sa predsjedništvom Evropske unije, delegacija je preuzela vodeću ulogu na mjestu koordinatora za implementaciju svih vidova pomoći EU, multilateralne i bilateralne, kako bi se povećala sinergija i, kako ne bi bila zaboravljena, vidljivost EU.

Osnovni ciljevi pomoći Evropske unije jesu da se podrži BiH u okviru Procesa stabilizacije i pridruživanja, naročito:

- pomoći konsolidaciju mirovnog procesa i unapređenje međuentitetske saradnje,
- pomoći međuetničko pomirenje i povratak izbjeglih i raseljenih osoba u njihove predratne domove,
- uspostaviti institucije koje funkcionišu i živu demokratiju, zasnovanu na vladavini prava i poštivanju ljudskih prava,
- uspostaviti osnove za održivu ekonomiju, razvoj i rast,

- približiti Bosnu i Hercegovinu EU standardima i principima.[36]

Pregled pomoći EU u BiH je predstavljen u sljedećoj tabeli[37]:

1991-2003 pomoć Evropske komisije Bosni i Hercegovini – Raspodijeljena u milionima eura												
1991-1994	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**Ukupno**
BOSNA i HERCEGOVINA												
Phare, OBNOVA i CARDS												
0.21	0.65	229.77	211.16	190.50	118.36	90.30	105.23	71.90	63.00	65.00	49.4	1195.48
ECHO (humanitarna pomoć)												
495.26	145.03	142.45	105.00	87.95	58.90	0.40	0.75					1035.74
Posebne aktivnosti												
	70.00	65.40	39.90	15.00	30.90	3.96						225.16
Demokratija i ljudska prava												
	0.70	4.80	4.80	1.80	0.80	0.60	0.80	2.30	2.00	2.00		20.60
Balans u podršci isplate (1)												
					25.00	10.00	25.00		15.00	35.00*		110.00
Ukupna pomoć Evropske komisije												
495.47	216.38	442.42	360.86	295.25	233.96	105.26	131.78	74.20	80.00	102.00	49.4	2586.98

[36] Pogledatii više o Delegaciji Evropske komisije u BiH; web site: www.delbih.cec.eu
[37] Pogledati: "Činjenice i brojke", www.delbih.cec.eu

U sljedećoj tabeli, pomoć po sektorima je predstavljena unutar Programa ekonomske obnove (CARDs, OBNOVA, PHARE). [38]

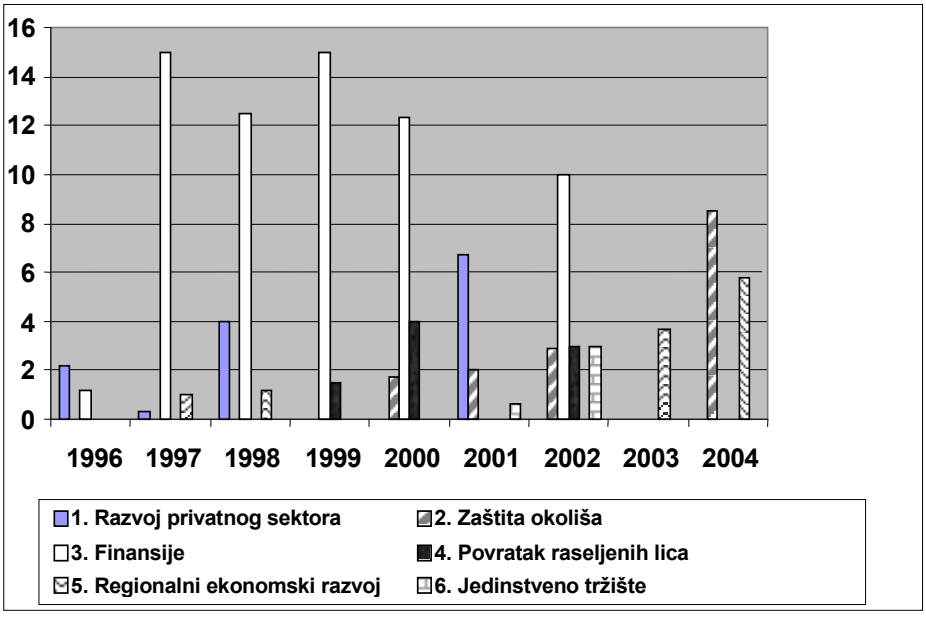


Tabela pokazuje raspodjelu pomoći tokom vremena između šest pod-sektora i prikazuje implementaciju programskih komponenata. Sljedeće ključne karakteristike moraju biti zabilježene:

- Glavni dio budžeta za ekonomsku obnovu je iskorišten kao pomoć u razvoju finansijskih instrumenata i finansija sektora malih i srednjih preduzeća (SME). To je bila konstantna karakteristika tokom čitavog perioda. Više od pola pomoći Evropske komisije odnosilo se na podršku u

[38] Vidi: D. Smith, C.Weltzien, N.Vujočević, "Evaluacija Evropske komisije-Finansijska podrška ekonomskoj obnovi u BiH 1996-2003", Finalni izvještaj, za Delegaciju Evropske komisije u BiH; Globalni partneri za ekonomski razvoj, 30 juli, 2004. godina

razvoju finansijskih instrumenata, sa nekim elementima izgradnje kapaciteta i institucija, ali uglavnom u formi finansija SME.

- Inicijative „od nižeg ka višem nivou" za podršku rekonstrukcije preduzeća i razvoj SME su bile karakteristike do 2000. godine, ali su zamijenjene značajnijim fokusiranjem na okolinu koja pruža mogućnosti.

- Mjere za podršku okolini koja pruža mogućnosti na više strukturiran način efektivno su počele sa programom CARDS 2004.godine, obzirom da su se ranije mjere više odnosile na pristup resursima (npr. podrška višku radne snage koji su unutar projekta plaćanja od strane biroa) i izgradnji nekih institucija Agencije za promociju stranih investicija (FIPA), umjesto unapređenja okoline za strane investicije.

2.5.2. Svjetska banka

Od 1996. godine Svjetska banka je odobrila[39] ukupno 1.1 milijardu US dolara za BiH kroz 53 projekta – više nego za bilo koju postkonfliktnu zemlju ikada do sada, i to na bazi per capita. Većina ovih fondova su bila obezbijeđena kroz IDA «soft» zajmove. Kao prilog aktivnom portfoliju od preko 300 miliona dolara, nova Strategija Svjetske banke za pomoć zemljama (CAS), za BiH, usvojena u septembru 2004.godine, obezbjeđuje dodatnih 35 miliona dolara godišnje podrški za implementaciju Srednjoročne razvojne strategije (SRS), u periodu 2005.-2007.godina. Druge agencije iz grupe Svjetske banke takođe su doprinjele procesu rekonstrukcije i razvoja u BiH.

[39] Ovo se odnosi na fondove SB grupe. Kao što je naglašeno, SB je osigurala u periodu 1996. – 2000.godine 5,1 milijarde US dolara od planiranih fondova različitih donatora.

- «Međunarodna finansijska korporacija» (IFC) podržava ekonomski rast kroz finansiranje investicija privatnog sektora iz svojih sredstava, bez Vladinih garancija. Od 1997.godine pa do sada IFC je u BiH investirao blizu 71 milion US dolara kroz 12 investicija i 25 projekata tehničke pomoći.

- Savjetodavni servis za strane investicije (FIAS), povezan sa IFC-om, je završio studiju na temu Komercijalno zakonski okvir i Administrativne barijere za investicije u BiH. IFC također pomaže mala i srednja preduzeća u regionu putem inicijative SEED-a (Razvoj preduzeća u jugoistočnoj Evropi), vrijedan 25 miliona US dolara koji dolaze od više donatora, obezbjeđujući malim i srednjim preduzećima usluge savjeta za investicije i programe izgradnje kapaciteta.

- Agencija za multilateralne investicijske garancije (MIGA) koja promoviše protok direktnih investicija time što obezbjeđuje garancije i/ili usluge investicionog marketinga, obezbijedila je kompanijama garancije vrijedne 63 miliona US dolara i time poslala poruku Međunarodnoj zajednici da je BiH sigurno mjesto za poslovanje».[40]

Strategija za pomoć zemljama, za BiH, izgrađena je na prethodnim Strategijama pomoći zemljama (CAS) i postavlja tri cilja koji se moraju slijediti u periodu 2004. -2007.godina:

- Stvoriti uslove za održiv i izbalansiran ekonomski razvoj, te postići dijelimičnu kreditnu solventnost na međunarodnom tržištu kapitala;
- Smanjiti siromaštvo za jednu petinu;
- Ubrzati EU integraciju.

[40] Zvaničnik SB, napisan odgovor na pitanje iz intervjua. Više detalja na SB web site www.worldbank.org

CAS podržava prioritete Srednjoročne razvojne strategije zemlje (SRS), fokusirajući se na tri zajednička stuba: a) unapređenje javnih finansija i jačanje institucija; b) promovisanje održivog rasta vođenog privatnim sektorom i c) investiranje u ključne socijalne i ekonomske infrastrukture.

2.5.3. USAID

SAD je najveći bilateralni donator, sa USAID-om koji pokriva oko 60% od ukupne američke podrške SEED-u. USAID blisko sarađuje sa Svjetskom bankom, kao i sa SIDA, EC i EBRD kroz obezbjeđivanje tehničke podrške za rekonstrukciju energetskog sektora i stvara ujedinjeno regulatorno tijelo. USAID kofinansira aktivnosti u lokalnoj upravi i antitrafiking zajedno sa švedskom SIDA-om. USAID takođe diskutuje o zajedničkim aktivnostima sa Norveškom, a u vezi sa podrškom razvoja informatičkih i komunikacijskih tehnologija za SME.

USAID-ova podrška u iznosu od 890 miliona US dolara za period od 1996. do 2000.godine je imala dva osnovna cilja: popraviti ratom devastiranu infrastrukturu, kako bi se olakšao povratak izbjeglica i interno raseljenih lica, te kreirati iznova multietničke zajednice, pokrenuti privatni sektor i pored kolabiranog bankarskog sistema putem ubrizgavanja likvidnosti i upućivanjem pomoći malim i srednjim preduzećima. U okviru svog Strateškog plana za 2001. – 2005.godinu, USAID je obezbijedilo još 200 miliona US dolara za tri strateška cilja: za podršku povratka manjina, pomoć u ekonomskoj rekonstrukciji i pomoć u izgradnji demokratskih institucija.

USAID-ova strategija pomoći Bosni i Hercegovini, počevši od 2006. godine, se temelji na pomoći USAID-a, na pomoći koju su drugi donatori obezbijedili, kao i na temelju progresa koji je zemlja postigla tokom protekle dekade. Strategija pomoći će, u formalnom smislu, promjeniti svoj karakter postkonfliktne rekonstrukcije i fokusirati se na sadašnju potrebu BiH za

produbljivanjem ekonomske reforme, jačanjem institucija za demokratiju i upravljanje, te stvoriti pouzdanu državu. Implementacija sadašnje strategije je već usmjerena od postkonfliktne pomoći prema transformacijskom razvoju.

USAID program direktno podržava najvažnije interese američke vanjske politike u BiH, kako ju je definisao Plan rada misije vlade SAD-a, koji je usmjeren na promjenu ove multietničke zemlje od zemlje koja predstavlja izvor nestabilnosti u sigurnu zemlju koja je na putu ka evropskim integracijama.

USAID će nastaviti da pomaže u sljedećim bazičnim područjima. Pomagat će u procesu reforme BiH upravnog sistema od onog koji je kreiran da stvori rascjepkanu zemlju otuđenih ljudi, prema onom u kojem državne i lokalne vlasti funkcioniraju kao u modernom demokratskom uređenju. To pomaže da se ostvari vladavina zakona koja bi obezbijedila poštene i transparentne sudske procese, te zaštitu ljudskih i imovinskih prava. To promovira ekonomski rast poboljšavajući uslove za privatno investiranje u mala i srednja preduzeća, te povećava prihod, kompetencije, i zaposlenost. USAID također ojačava kapacitete BiH Vlade u borbi protiv trgovine ljudima, kao jednim od prioriteta Vlade SAD-a. Rad misije usmjeren na rekonstrukciju energetskog sektora podržava Predsjednička inicijativa SAD-a za globalne klimatske promjene. Strategija će raditi u pravcu izgradnje trenutačne stabilne ekonomske situacije te podržavati razvoj dugoročnih napora koji imaju za cilj članstvo u EU. Također će uzeti u obzir činjenicu da, osim bavljenja problemima transformacije, USAID program će se fokusirati i na reduciranje i eliminaciju slabosti koje su srž krhkosti BiH - struktura vlasti.[41]

[41] Za više detalja vidi: Izjava o strategiji – USAID Bosna i Hercegovina (revidirana 11/21/05); www.usaid.ba

2.5.4. SIDA

Osim humanitarne pomoći obezbijeđene tokom rata, Švedska je distribuirala 143 miliona eura u Bosnu i Hrecegovinu od 1996.godine. Procjenjeni švedski doprinos multilateralnim EU programima (OBNOVA i CARDS) za period 1995-2001 iznosi otprilike 53.5 miliona eura.

Švedska pomoć Bosni i Hercegovini, u početku u formi humanitarne pomoći, datira od 1992 godine. Pošiljke hrane i sanitetskog materijala su bile dopunjene 1993. godine pokušajem rekonstrukcijskih projekata u centralnoj Bosni i Hercegovini. Projekat obnove kuća, predstavljen 1994. godine, je za interno raseljene osobe u Srebrenici, najveći projekat u to vrijeme implementiran u enklavi.

Prateći potpisivanje mirovnog sporazuma u decembru 1995.g., švedska pomoć razvoju biva preusmjerena na projekte koji ciljaju ka rekonstrukciji sektora privatnog smještaja. Kroz suradnju sa partnerima, SIDA razvija model za rekonstrukciju, Programi integrisanih regiona (IAP). Ovi programi nisu samo usmjereni na obnovu nego se odnose i na restauraciju osnovne infrastrukture (sistemi snabdjevanja vodom, struja, čišćenje mina i u nekim slučajevima škole), te mjere koje uključuju podršku poljoprivredi i mikrokredite, usmjerene ka stimulisanju oporavka lokalne ekonomije. IAP ostaje najveći projekat finansiran od strane Švedske.

Odnosi između kooperacijskih partnerskih institucija u Bosni i Hercegovini su važni faktori kada se procjenjuje kooperacija na polju razvoja. Švedska je vrlo rijetko potpisala ugovore sa vladinim institucijama, preferirajući usmjeravanje pomoći kroz međunarodne NVO, švedske institucije i konsultante. Tako su tijela odgovorna za implementaciju takođe odgovorna za odnose sa institucijama i korisnicima unutar zemlje. Postoji niz programa kojima je cilj podizanje institucionalnih kapaciteta u Bosni i Hercegovini. Primjeri za ovo su projekti izgradnje

institucija implementirani u suradnjin sa predstavnicima Vlade zaduženim za statistiku, te nacionalnom revizorskom agencijom, centralnim policijskim koledžom, stručnjacima za kontrolu zemljišta i željezničkog sistema.

Civilno društvo je dobilo veliku pomoć, uglavnom usmjernu na jačanje ljudskih prava i demokracije. Ključna područja švedske pomoći se odnose na nezavisne medije, programe koji podržavaju žensku i spolnu jednakost, projekte za mlade i obuke o demokraciji. Programi bratimljenja gradova su bili manje uspješni. IAP je odigrao značajnu ulogu u naporima osiguranja održivog povratka izbjeglih, te u podržavanju ekonomije na lokalnom nivou i u posebnim projektima pomirenja.

Vodeći principi SIDA-e u Bosni i Hercegovini su:

- približavanje prema evropskim strukturama kroz podršku za Strateški Akcioni Plan (SAP). Švedska bilateralna podrška bi trebala biti koordinirana sa CARDS programom.

- prihvaćanje regionalne perspektive koja unapređuje kooperaciju unutar regiona kroz strukture kao što su Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu.

- kreiranje prihvatljivih uslova za održivi povratak izbjeglih i raseljenih lica u skladu sa Aneksom VII Dejtonskog mirovnog sporazuma, uključujući i povratak Bosanaca i Hercegavaca koji sada žive u Švedskoj, a žele da se vrate.

- primjena dugoročnog pristupa kombiniranog sa fleksibilnošću.

- princip po kojem bi kooperacija olakšala uspostavljanje dugoročnih veza između švedske strane i njihovih lokalnih partnera.

- značaj jednakosti među polovima i potreba da se uzmu u obzir pitanja jednakosti polova u svim projektima i programima.

- potreba za evaluiranje svih projekata i programa iz perspektive okruženja.

- angažman švedskih sredstava u svim slučajevima gdje švedska implementacijska tijela (kompanije, institucije ili organizacije) smatraju da mogu uživati komparativnu prednost.

- važnost podržavanja prisustva švedskog poslovnog sektora u regionu kroz razvojnu kooperaciju.

Kako se situacija na Zapadnom Balkanu bude vraćala u normalu i ka stabilnosti, karakter Švedske podrške, kao i podrške kroz CARDS, će se postepeno mijenjati od apliciranja velikih kapitalno-investicionih fizičkih investicija vezanih na primjer za infrastrukturu, prema naporima usmjerenim ka institucionalnoj izgradnji. To se odnosi i na Bosnu i Hercegovinu, premda se proces normalizacije još uvijek odvija presporo u mnogim dijelovima zemlje. Švedska smatra da potreba za projektima rekonstrukcije u Bosni i Hercegovini – a da bi se osigurao sav važan manjinski povratak – toliko velika da bi ovaj napor trebalo nastaviti. Iako broj sektora neće biti umanjen u odnosu na prethodni strateški period, švedska pomoć će biti ograničena na određene oblasti.

- ekonomski i socijalni razvoj
- demokratsko upravljanje (institucionalna izgradnja, jačanje sudstva, ljudska prava i demokracija)
- rekonstrukcija (integrirani oblasni program) i povratak

- zdravstvo
- kultura
- okoliš[42]

Razvojna saradnja sa Bosnom i Hercegovinom u 2004.[43] :

Isplate	SEK
Ljudska prava i demokratsko upravljanje	49.216.000
Socijalni sektor (obrazovanje, zdravstvo, itd)	9.424.000
Infrastruktura, privatni sektor i urbanistički razvoj	117.670.000
Prirodni resursi	44.729.000
Ostali sektori	6.083.000
Ukupno	227.122.000
Ukupno u eurima	25.235.000 EUR

2.6. Implementacijska politika i praksa donatora – komparativni dio

2.6.1. Od 2000.godine, donatori su preusmjerili svoju strategiju i osnovnu sektorsku politiku pomoći u BiH. Sve do 2000.godine, fokus podrške je bio na rekonstrukciji i povratku; nakon toga pažnja je bila usmjerena na jačanje institucija, podršku makroekonomske stabilnosti i reformu u različitim sektorima. Ova promjena je bila normalna i u skladu sa potrebama BiH.

U isto vrijeme od 2000. godine, postoji značajno opadanje donatorske pomoći za BiH. (Vidi grafikon u Aneksu 3). Dokumenti na osnovu kojih donatori definišu svoju strategiju i

[42] Vidi: SIDA; „Strategija za razvojnu saradnju – Bosna i Hercegovina," januar 2003-decembar 2005, (www.sida.gov.se)
[43] Vidi: www.sida.gov.se «Saradnja u brojkama» ažurirano u januaru, 2006. godina

fondove za BiH su, uglavnom, Strategija pomoći zemlji, za period od tri do četiri godine.

2.6.2. Za analizu donatorske imlementacijske politike i prakse, kao i da bi se razumio sistem pomoći, mehanizmi implementacije nisu najvažnije pitanje. Važnija je bazična politika potpore – sistem pomoći. Mehanizmi su posljedice a ne fundamentalna priroda problema.

U poglavlju 2.7., sa pregledom zvaničnih strateških dokumenata, dvije su strateške linije, prezentirane veoma transparentno od strane dva najveća bilateralna donatora u BiH, i vrlo su važna:

- USAID program direktno podržava najvažnije interese vanjske politike SAD-a u BiH; i

- Švedska (SIDA) je rijetko kada potpisivala ugovore sa vladinim istitucijama, preferirajući da pomoć usmjerava kroz međunarodne NVO-oe, švedske institucije i konsultante.

Ovo su dva osnovna elementa za bilateralnu finansijsku pomoć koju u većoj ili manjoj mjeri definiraju i drugi donatori. Unutar ovog konteksta teško je očekivati učinkovitu politiku pomoći, naročito u odnosu na samoodrživost i lokalnu odgovornost.

2.6.3. Mehanizmi za implementaciju projekta, te raspodjelu fondova, izražavaju ovu orjentaciju. Sigurno, u ovom kontekstu, sve je u redu u formalnom i pravnom smislu. Institucije odgovorne za razvoj kooperacije donatorskih zemalja objavljuju tendere. Malobrojne kompanije bivaju pozivane na tender i «pobjednik» biva izabran, sklapa se ugovor baziran na određenim pravilima (zemlje EU imaju jedinstvena pravila), te implementacija započinje. Ugovarač šalje izvještaje redovito, prima sugestije od strane donatora, a zvanična evaluacija se također pripremi (ovisno o dužini i vremenskom okviru) jednom

ili dva puta (srednjoročna evaluacija i finalna evaluacija). Evaluaciju rade donatori, koristeći konsultante i predstavnike donatora.

Dva elementa su jasno uočljiva:

- kompanije iz zemlje donatora dobijaju tendere skoro bez izuzetka.
- uglavnom nema primjera negativne evaluacije.

Ovo ukazuje na gore spomenuta dva osnovna elementa politike pomoći (2.8.2), i daje osnovu za ocjenu razvojne pomoći i drugih međunarodnih politika pomoći kao „industrije pomoći", koja ima ogromne stope profita za ugovorene kompanije. U orginalnoj projektnoj dokumentaciji, honorar stranog konsultanta, kao pravilo, iznosi otprilike 1000 US dolara na dan (od čega kompanija koja je ugovarač uzima 50% za „opšte troškove").[44] Zbog ovakvih implementacionih mehanizama, manje od 50% donacija biva doista utrošeno na korisnika. Sve se ostalo vraća u zemlju donatora.

To nije klasična korupcija nego se prije radi o sistemu, koji ne radi u skladu sa svojim ciljem – pomoć ljudima i razvojna podrška. Sa stanovišta njegovih ciljeva, sistem „industrije pomoći" je sam po sebi „korumpiran".

2.6.4. Rizici od korupcije, prije svega, „nevidljivi" (indirektni) unutar ovog „sistema pomoći", su veoma veliki, kao na primjer

- osoblje uposleno u institucijama razvojne pomoći, nakon isteka ugovora ima tendenciju da postane konsultant i zainteresiran je za zaposlenje u nekoj od ugovaračkih kompanija. Tako postoji rizik da se u procesima donošenja odluka u vezi sa određenim tenderom, osoblje neće posvetiti u potpunosti interesima korisnika, osobito

[44] Originalna dokumentacija nekih projekata dostupnih IBHI-ju.

radi toga što to isto osoblje njeguje nade za svoje buduće zaposlenje.
- konsultanti koji rade za ugovornu kompaniju u određenom dijelu svijeta će često biti angažirani kao članovi evaluacijskog tima na drugom projektu, koji implementira ista kompanija.

2.6.5. S druge strane, međunarodne organizacije su veoma birokratično i dogmatično orijentirane bez unutarnjeg motiva za prilagođavanje politike. Njihov nedostatak koordinacije, uključujući i onu sa strane bilateralnih donatora, i često „nadmetanje", odražava njihovu birokraciju i različite interese koji nemaju ništa sa zvaničnim ciljevima, što vodi ka niskoj efikasnosti obzirom na donirani novac.

Organizacija, planiranje i implementacija programa međunarodnih organizacija je potvrdila gore navedene kritike. Tako da to nije samo stvar administracije i neefektivne operativnosti. Problem je mnogo ozbiljniji. Radi se o tome da birokratija odvaja međunarodne organizacije i politiku njihove pomoći od njihovog cilja (koji je još uvijek potpora mira i rekonstrukcije zemlje i naroda na koje je uticao rat). Birokratija formira svoje nezavisne, ali aktivne ciljeve za samu organizaciju, prema kojima su organizacije cilj same po sebi kao i, naravno, i njihovo osoblje. Nedostatak koordinacije među aktivnostima različitih međunarodnih organizacija u BiH, a više o ovome može se pronaći u dijelu 2.9., su rezultati interesa koji se nalaze u pozadini.

Ipak, takođe je ozbiljno pitanje u kojoj mjeri je međunarodno osoblje u međunarodnim organizacijama uopće motivirano da jača lokalne kapacitete i održivost, jer radeći tako, gubi svoje radno mjesto i veoma visoke plate. Ovo je, između drugih stvari, unutar-organizaciona motivacija birokracije, te ponašanje u skladu sa interesima – prije nego li sa ciljevima – organizacije. Interes organizacije je da postoji i da se razvija. A za ovo najbolja je situacija kada je zemlja korisnica ovisna o

međunarodnoj pomoći. To je naravno, u direktnoj suprotnosti sa zvaničnim ciljevima međunarodnih organizacija.

2.7. Koordinacija donatora

Kao što se može vidjeti, ima dosta pokušaja koordinacije, ali vrlo malo efektivne koordinacije među donatorima.[45]

Ekonomska radna grupa (ETF) u 1998.godini je bila početni način da se koordiniraju napori donatora u svrhu ekonomske obnove. ETF se sastojao od Grupe Svjetske banke, Evropske komisije i od najvažnijih bilateralnih donatora kao sto su USAID, GTZ, DFID i švedska SIDA. Dok je ETF teoretski trebao da bude sredstvo donatora za koordinaciju njihovih napora, praktično se pretvorio u nešto, što je naglašavalo razlike u pristupu i poglede na prioritete ekonomskog razvoja i obnove. Ograničenja su mogla biti i u formi osoba koje su bile uključene, u svakom slučaju, ona su uskoro počela biti ogledalo činjenice da je ETF imao ograničen efekat u svojoj ulozi foruma za koordinaciju među donatorima. Jedan od razloga za ovo mogao je biti i odsutnost vlade kao partnera u ovoj debati kao i postavljanje prioriteta ekonomskog razvoja na nacionalnom nivou. Propust ETF-a da koordinira različite pristupe i postavi prioritete za donatore, kao i da podržava zemlju pri postavljanju prioriteta za ekonomski razvoj, rezultirao je činjenicom da je koordinacija među donatorima sve do 2001.godine bila vrlo oskudna.[46]

Za sam proces rekonstrukcije može se reći, da koordinacije među donatorima i nema jer su svi "koordinirani" pojedinačno od strane svojih "centara." Ovo je sigurno doprinjelo niskoj efektivnosti troškova opšte pomoći Bosni i Hercegovini.

[45] „Bio je pokusaj koordinacije preko OSCE-a i OHR-a ali je polučio slabe rezultate. Svaka međunarodna organizacija ima svoje ciljeve i želi neovisno da odlučuje. Izgleda da je problem u nedostatku zajedničke strategije i u određenoj konkurenciji medju međunarodnim organizacijama.
[46] Vidi: D.Smith, C. Weltzien, Vujocevic, ibid, str. 47

2.8. Vlada

Veoma mali dio strane pomoći je išao preko vladinih institucija. Pomoć se sastoji od donacija kojima su osnov bilateralni ugovori između BiH i zemlje donatora. Ove donacije su registrovane. ali to ne znači da su sve te donacije dostupne vladinim institucijama. Većinu njih strani ugovarači implementiraju kao pomoć vladinim institucijama. Optimistična procjena za cijeli period je da to ne prelazi 20% ukupne pomoći[47]. Drugi problem je to što je finansijska pomoć koja je išla preko vlade bila uslovljena često na načine koji nisu vodili računa o situaciji u Bosni i Hercegovini.

Osnovni problem je što odnosi između vlade BiH i međunarodnih donatora nisu bazirani na partnerstvu,[48] a transparentnost je veoma slaba. Loša praksa u implementaciji projekata nije jedini razlog nedostatka partnerstva. (vidi više u odjeljku 1.3. i 2.4.). Stvarni problem, uzrok ‚odsustva partnerstva', je u globalnom sistemu internacionalne politike podrške a loša praksa je samo dio tog sistema. Zbog takvog ‚sistema' u BiH, nema pouzdanih podataka o preusmjerenim sredstvima kao i neraspodijeljenim sredstvima; o neosnovanom prebacivanju novca; prevelikim platama i honorarima koji nisu zabilježeni u originalnoj dokumentaciji; iracionalnoj potrošnji i neadekvatnom učešću u procesu implementacije onih koji daju novac.

Deset godina nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, proces stabilizacije i asocijacije je postao vazan aspekt nove situacije u BiH, što je zahtjev koji treba ispuniti s ciljem postepene integracije u EU. Ovo je proces koji zahtijeva održivost i odgovornost u razvoju zemlje, i to svih institucija na

[47] Procjena IBHI-BiH tima bazirana na poređenju različitih informacija.
[48] Dobar primjer stvarne situacije je dao Predsjedavajući Vijeća ministara, gosp. Adnan Terzić, prilikom potpisivanja Sporazuma sa EU o CARDS programu za 2005: "Mi potpisujemo ovaj Sporazum koji nam je prezentiran prema principu "uzmi ili ostavi.", Nezavisne novine, 26/07/2005. godina

državnom nivou, civilnog društva, i društvo u svim svojim aspektima i kapacitetima.

Politike podrške međunarodnih organizacija (SB, UN agencije i dr.) zemlje donatori, UN i zemlje članice OECD, su formalno i legalno bazirane na usvojenim međunarodnim dokumentima i regulativama; ipak, takvi dokumenti ne predviđaju partnerstvo, niti oni sprječavaju subordinaciju. Čak i donacije ili finansiranje projekata na bazi međunarodnih ugovora ili sporazuma sa međunarodinim organizacijama, stavlja lokalne vlasti u položaj ‚uzmi i ostavi.'

S druge strane, ima mnogo indikacija da u sektorima gdje vlade imaju isključivu odgovornost, uključujući i strane donacije, mnogi važni poslovi se dobivaju bez transparentnosti i sa korupcijom.

Tako npr., privatizacija „Energopetrola" (najveća mreža distribucije nafte) je postala afera jer postoje indikatori, da je u sklopu vlade Federacije BiH, postoje posebni interesi da većinsko državno vlasništvo bude prodato kooperaciji INA-MOL (Hrvatska/Mađarska).[49] Istovremeno, u istoj vladi, postoje aktivnosti usmjerene ka tome da se smanje ovlasti finansijske policije FBiH.[50]

2.9. Strani ugovarači

Značajan dio ove teme je analiziran u prethodnim poglavljima. Strani ugovarači su finansirani iz budžeta projekata koje finansiraju donator i koji su implementirani na način opisan prethodno.

[49] Vidi Senad Pećanin "Kartel Hadžipašić-Vrankić",magazin BH DANI, br. 461, (14/04/2006) (Ahmed Hadžipašić je premijer F BiH Vlade, a Dragan Vrankić je potpredsjednik Vlade i ministar finansija.

[50] Vildana Selimbegović, Intervju sa Zuferom Dervišićem, glavnim inspektorom "Vrankić hoće da uništi dokaze o kriminalnim aktivnostima političara.", magazin BH DANI, br. 460 (17/04/2006).

Kao što se može vidjeti, osoblju projekta se isplaćuje velika dnevna nadoknada kao i veliki DSA (dnevnice) za svaki dan proveden u BiH. Osim toga, operativni troškovi se pokrivaju opštim troškovima bez obzira koliki su i ostavljaju enorman profit za vlasnike građevinskih kompanija.

Strani ugovarači pružaju usluge, tj. implementiraju projekat, u ovisnosti od sektora kojeg zemlja donator smatra prioritetom (vidi 2.7). Strano osoblje se bavi menažmentom i tehničkom podrškom. Lokalno osoblje je zaposleno u svrhu administrativnih i logističkih usluga.

Pravi problem leži u činjenici da su strani konsultanti, koji trebaju pružati usluge tehničke podrške, vrlo često na vrlo niskom profesionalnom nivou i često nemaju osnovno znanje o BiH, njenim institucijama i opštoj situaciji.

Veoma često se dešava da jedan te isti projekat implementiraju dva ili tri strana ugovarača. Posljednjih godina, u nekim konzorcijumima za implementaciju, imamo slučajeve angažovanja lokalnih NVO-a ili istraživačkih institucija. Tako, na primjer, GAP (Projekat upravne odgovornosti), kojeg zajedno finansiraju (20 miliona US dolara) USAID i SIDA, vodeći članovi Konzorcijuma su DAI (konsultantska kompanija iz SAD-a), SALA (švedska konsultantska kompanija), sa simboličnim učešćem dva lokalna NVO-a, IBHI-ja i EDA-a.

2.10. Međunarodne nevladine organizacije

Na početku rata, 1992.godine, u zemlju su stigle mnoge međunarodne organizacije, prije svih humanitarnih organizacija, koje su većinom izvršavale humanitarne poslove za populaciju, kao i poslove zdravstveno socijalne zaštite. Od 123 zemlje koje su priznale nazavisnost BiH, njih 34 su učestvovale u humanitarnoj saradnji sa BiH putem nevladinih organizacija. Njemačka je imala najveći broj angažovanih organizacija (54), a slijede je: SAD (47 angažovanih organizacija), Velika Britanija

(41), Italija (26) i Francuska (24). Nevladine organizacije su u potpunosti preuzele sve vrste humanitarnog rada i pomoći i postale su važan faktor u prevazilaženju teške situacije u kojoj se zemlja našla. Postojeće nevladine organizacije su i same te koje su istraživale rad i akcije grupa civilnog društva.[51]

Veće međunarodne nevladine organizacije, kao što su CARE International, OXFAM i IRC rade u Bosni i Hercegovini i u drugim postkonfliktnim zemljama, kao što rade i u razvijenim društvima, te vode niz projekata uključujući mogućnost za lokalne organizacije da i one dođu do fondova.

Donja tabela pruža sliku o postojećem broju međunarodnih NVO-a koje djeluju u Bosni i Hercegovini u posljednjih 10 godina. Podatak je objavila ICVA (Međunarodni Savjet Volonterskih Agencija) u BiH, preko svog direktorija. Na početku rada ICVA-e u BiH, Direktorij je bio objavljivan jednom godišnje, ali u posljednje vrijeme se objavljuje jednom u dvije godine. Oko 90% međunarodnih NVO-a u BiH se nalaze u ovom Direktoriju.[52]

Br.	GODINA	BROJ MEĐUNARODNIH NVO-a U BOSNI I HERCEGOVINI /1996 – 2005/
1.	1996/1997	220
2.	1997/1998	212
3.	1998/1999	185
4.	1999/2000	136
5.	2000/2001	173
6.	2002/2003	86
7.	2004/2005	65

Međunarodne nevladine organizacije su, prateći prioritete donatora, mijenjale polje svog djelovanja i pružanja usluga.

[51] Vidi: Reima Ana Maglajlić, "Političko učešće-postoji li puno učešće građana u političkom životu?", OSF BiH "Procjena demokratije u BiH", Sarajevo, mart 2006. godina
[52] ICVA Direktorij, Sarajevo, 1996.-2005.

Mnoge veće međunarodne nevladine organizacije su postale multi-mandatne[53], koristeći svoju komparativnu prednost još iz faze pružanja hitne pomoći, kada su pružale trenutnu i kratkotrajnu pomoć u preživljavanju žrtvama nasilnog konflikta, kako bi se angažovale u nizu zadataka razvoja, uključujući "podršku lokalnim nevladinim organizacijama". Čini se da je manje pitanje principijelne posvećenosti nego brige o maksimiziranju prihoda usljed mijenjanja situacije i prioriteta donatora. Manji broj takvih agencija je zaista prostudiralo kompleksna pitanja oko toga kako da se podrže lokalni NVO-i ili da li su njihove pretpostavke primjenjive na BH kontekst i čini se da su više orijentisane ka traganju za velikim razvojnim ugovorima nego artikulisanju koherentne i eksplicitne socijalne vizije.

Slično stranim ugovaračima, oni se finansiraju kroz dobivanje projekata putem ponude donatora. Plate stranog osoblja u međunarodnim NVO-ima su slične platama stranaca u međunarodnim organizacijama, tj. oko 6000 eura mjesečno, a povrh toga šefovi kancelarija u BiH imaju mnogo veće plate.

2.11. Lokalne nevladine organizacije

2.11.1. Razvoj NVO-a početkom 90-tih godina pratila je neadekvatna definicija i nedostatak jasne uloge NVO-a u BiH.[54] Zbog činjenice da nije bilo iskustva u modelu rada, kontekstu i akcijama NVO-a u samom početku one su bile konstituisane kao humanitarne organizacije a kasnije su se pojavile druge sa drugačijim interesima, kontekstom rada, modelom djelovanja i idejama i aktivnostima.

Prva lokalna NVO pojavila se 1993.godine. Mnoge su izrastale iz projekata koje su započinjale međunarodne organizacije sa

[53] Duffield, M., "*Simfonija prokletih: etnički diskurs, složene političke pojave i humanitarna pomoć",* Univerzitet u Birminghamu, Fakultet političkih znanosti, Referat 2, 1996. godina
[54] Vidi: Reima Ana Maglajlić, ibid.

ciljem da nastave određene aktivnosti ili su izrasle iz inicijative lokalnog osoblja tih organizacija. Značajan doprinos razvoju NVO-a u BiH dala je kancelarija Evropske komisije za humanitarna pitanja, kao i druge zemlje, prije svih Kanada, Francuska i Holandija, koje su inicirale finansijske donacije za NVO-e putem svojih ambasada. Tokom 1996. i 1997.godine, i SAD su se pridružile ovim zemljama.

Broj NVO-a se znatno povećao poslije 1995.godine. Prema nedavnom istraživanju,[55] većina međunarodnih NVO-a (43%) je registrovana po prvi put u periodu 1996 – 2000, dok je najveći broj lokalnih NVO-a registrovan po prvi put u periodu 2001.– 2004. (40%).

2.11.2. Ukupan broj registrovanih NVO-a u BiH je 9095, ali je samo polovina njih aktivna, tj. 4629.[56] U poređenju sa drugim zemljama, taj se broj ne treba zanemariti. Obzirom na registrovane NVO-e u BiH, na jednu NVO spada 417 građana, u Velikoj Britaniji 426 građana, a u Mađarskoj 250 građana. Naravno, slika je loša ako uzmemo u obzir samo aktivne NVO-e. U tom slučaju, na jedan NVO spada 820 građana.

Procijenjeni ukupan prihod nevladinog sektora u BiH čini 4.5% BDP-a, dok se potrošnja nevladinog sektora kreće do 2,4% BDP-a. Sada dolazimo do stvarno interesantnog poređenja, učešća NVO sektora u našem BPD-u. To iznosi skoro 1/5 učešća BiH industrije u BPD-u (industrija učestvuje sa 18% i nije daleko od učešća poljoprivrede u BPD-u, što iznosi 40%). Prema tome, ekonomska moć i značaj NVO sektora su ogromni.

Broj zaposlenih sa punim radnim vremenom u NVO sektoru je 26.668 (uzimajući u obzir i zaposlene na pola radnog vremena), tj. 2,3% aktivne radne snage. Ako tome dodamo volontere sa

[55] Vidi više: DFID, IBHI-BiH, BSAL "Kvalitativna studija 3 – Zapošljavanje, pružanje socijalnih usluga i nevladin (NVO) sektor: Status i perspektive za BiH. Analiza i implikacije za politike", maj, 2005. godina
[56] DFID, IBHI, BSAL, ibid.

punim radnim vremenom – 63.129, što čini 5,36% aktivnog radnog građanstva – onda možemo steći pravu sliku: 7,66% aktivnog radnog građanstva radi u nevladinom sektoru, ili za platu ili na volonterskoj osnovi. Dohodak u BDP-u samo od volontera iznosi 3,2%. U poređenju sa međunarodnim standardima, ovi brojevi su dosta visoki. Analize zaposlenosti (za platu ili na volonterskoj osnovi) u 24 zemlje, pokazuju da je prosjek 7,30%, od 20,6% u Holandiji do 0,6% u Meksiku. U poređenju s tim, 43.405 građana u BiH su zaposleni u sektoru transporta i komunikacija.

NVO-i u BiH pružaju usluge 29% građana BiH. I to nije samo slučaj za usluge; to takođe ilustruje transfere donatorskih sredstava korisnicima. Ovo je u vezi sa informacijom da 60% NVO-a operiše na nivou lokalne zajednice što je slično situaciji u Velikoj Britaniji, gdje 70% NVO-a operiše na ovom nivou.

2.11.3. Čini se da ovi brojevi potvrđuju značaj NVO sektora u BiH i pružaju vlastima BiH novu i realnu sliku nevladinog sektora i civilnog društva. Drugim riječima, NVO sektor više se ne može podcjenjivati i stavljati na margine socijalnog razvoja. Njegov značaj zahtjeva definisanje politike razvoja NVO sektora. Takođe pokazuje da socijala politika može da se osloni na NVO sektor. U posljednjih deset godina, razvoj NVO sektora u BiH je finansiran zahvaljujući međunarodnoj podršci, direktno od strane donatora ili preko međunarodnih NVO-a.

Razvoj partnerstva između nevladinog sektora i vladinog sektora u BiH je posebno važan jer sa opadanjem međunarodnih donacija lokalne NVO-i će imati ozbiljne probleme po pitanju održivosti.

2.11.4. Interesantna tačka je i podjela aktivnosti među lokalnim nevladinim organizacijama (broj NVO-a angažovanih u određenim oblastima prema NACE klasifikaciji). (Statistička klasifikacija ekonomskih aktivnosti u EU).[57]

[57] Vidi: DFID, IBHI-BiH, BSAL, ibid.

Tabela: Broj nevladinih organizacija prema NACE klasifikaciji, prema podacima zavoda za statistiku FBiH, RS i Brčko Distrikta.

NACE ŠIFRA	NACE OPIS	FBIH	RS*	BIH
85.3	Aktivnosti socijalnog rada (sa ili bez smještaja), koje ne poduzima vladin ili privatni sektor	961	93	1054
91.11	Poslovne organizacije i organizacije poslodavaca	157	25	182
91.12	Profesionalne organizacije	220	179	399
91.20	Sindikati	1270	25	1295
91.31	Vjerske organizacije	138	10	148
91.32	Političke organizacije	722	39	761
91.33	Druge organizacije članice. To uključuje: - Aktivnosti organizacija direktno povezanih sa nekom političkom strankom koja unapređuje neki javni cilj putem javne edukacije, političkog uticaja, prikupljanja fonda itd. - Posebne interesne grupe, kao što su putni klubovi, automobilska udruženja i udruženja potrošača - Udruženja za svrhu socijalnog druženja, kao što je rotari klub, lože itd. - Udruženja mladih, studentska udruženja, klubovi, bratstva itd. - Udruženja za unapređenje kulturnih ili rekreativnih aktivnosti ili hobija (osim sportova i igara) - Udruženja za zaštitu životinja	2039	1381	3420
92.62	Druge sportske aktivnosti	1151	685	1836
UKUPNO		6658	2437	**9095**

* Uključuje 121 organizaciju registrovanu u Brčkom.

Ovisnost o stranim donacijama može se vidjeti iz sljedećih podataka[58].

Rangirani izvori prihoda

Izvori prihoda	% od pomenutog
1. Članarine	27%
2. Vladine donacije	21%
3. Međunarodne donacije	21%
4. Domaće donacije	18%
5. Ugovorene usluge	9%
6. Opštinski fondovi	2%
7. Ostalo	2%

2.11.5. U posljednjih nekoliko godina, pojavile su se ozbiljne inicijative u pogledu uvezivanja NVO-a u BiH i regulisanja njihovih odnosa sa vladom. U decembru 2004.godine, održana je Konferencija nevladinih organizacija, gdje su usvojeni sljedeći dokumenti:

- Sporazum o saradnji između Vijeća ministara BiH i nevladinog sektora u BiH,
- Standardi kvaliteta usluga unutar vladinog i nevladinog sektora u BiH,
- Kodeks ponašanja za nevladin sektor u BiH,
- Strateške smjernice za razvoj nevladinog sektora u BiH.

Trenutno se Sporazum prosljeđuje na čitanje Ministarstvu za civilne poslove i Ministarstvu pravde BiH. Vijeće ministara je institucija koja treba da potpiše Sporazum, na osnovu preporuka Ministarstva pravde BiH. Ove procese vodi koalicija nevladinih organizacija „Raditi i uspjeti zajedno". Ova koalicija se razvija od

[58] See: DFID, IBHI-BiH, BSAL, ibid .

2001.godine, sa ciljem da stvori uslove za održiv razvoj i razvojnu strategiju za nevladin sektor u BiH. Ova koalicija je imala 300 članova iz cijele BiH, organiziranih u 15 regionalnih referentnih grupa.

Mreža NVO-a u BiH je uspostavljena kroz koordinaciju regionalnih referentnih grupa koje povezuju NVO-e iz oba entiteta.[59] Osnivanje institucionalne kooperacije između vladinog i nevladinog sektora se pokazalo kao prioritetno pitanje za budućnost iz nekoliko razloga:

- rješavanje pitanja pozicije/statusa u BiH zakonodavstvu, u skladu sa politikom zemalja članica Vijeća Evrope, kroz čvrstu saradnju, od lokalne zajednice do državnog nivoa, će NVO sektoru dati veći uticaj na kreiranje javne politike.
- uspostavljanje kancelarije za saradnju sa NVO sektorom unutar Vijeća ministara BiH.

Pokretanje resursnog centra je planirano kao institucija za razvoj NVO-a i kao sredstvo za redovnu komunikaciju i koordinaciju NVO aktivnosti. U procesu pripreme nalazi se petogodišnji strateški plan razvoja za nevladine organizacije u BiH.

2.12. Lokalna ekonomija

2.12.1. Ono što postaje očito svakome ko živi u BiH je način na koji je fizička i socijalna struktura, koju je konflikt veoma promijenio, ponovo promjenjena prisustvom velikog broja međunarodnih agencija, što se ogleda u velikom broju bijelih džipova, izlaganjem natpisa na engleskom jeziku van kancelarija tih agencija i po znakovima na određenim mjestima koji informišu o nekom određenom projektu rekonstrukcije. Obično, takva 'invazija' se komentariše u obliku anegdota ili se posmatra

[59] Banja Luka, Bihać, Brčko, Čapljina, Doboj, Goražde, Livno, Mostar, Prijedor, Sarajevo, Trebinje, Travnik, Tuzla, Zenica and Zvornik.

kao odvraćanje pažnje sa stvarnih pitanja pomoći u razvoju. Ipak, na nekoliko načina samim tim što postoje u tolikom broju, međunarodne agencije i njihovo osoblje proizvode nekoliko nenamjernih posljedica koje zaslužuju pažnju. Masovno strano prisustvo može dovesti do povećanja cijena u određenim sektorima, naročito u cijenama smještaja, kako poslovnog tako i stambenog, te do poremećaja u ekonomiji koja se onda kreće prema sektoru urbanih usluga u kojima određene trgovine, restorani itd. rastu kako bi pružale usluge međunarodnim organizacijama. U Sarajevu, članovi takvih agencija koji primaju dva ili tri puta veću platu od prosječne, mogu lako sebi priuštiti stanarine. Pravi pad standarda života lokalnih ljudi – proizvod rata za koji će trebati dosta vremena da se ispravi – sada se još pojačava inflacijom cijena kao i simboličnim efektima kojima je uzrok veliki broj međunarodnog osoblja, čije plate su nevjerovatno visoke u poređenju sa lokalnim standardima i čak u kontekstu normalnih „zapadnjačkih" plata. Nije rijetko za radnika na poziciji srednjeg menadžmenta u većoj supranacionalnoj agenciji da zaradi više od 6000 eura mjesečno, čemu se često dodaje dnevnica koja odražava "težinu" života u BiH.

2.12.2. Potreba za međunarodnim osobljem u ovako velikom broju je sama po sebi, naravno, sporna stvar. Dok je možda tačno da je u fazi hitne pomoći, i u kontekstu neposrednog kraja rata, obilježenog ‚ni ratom, ni mirom,' u BiH, postoji potreba za međunarodnim osobljem samo u smislu sigurnosti i slobode kretanja, ova potreba je morala da se smanji vremenom.

Uz to, međunarodne agencije doprinose problematičnosti lokalnog tržišta radne snage putem svoje potrebe za regrutiranjem lokalnih ljudi koji rade na raznim nivoima organizacije, time uzimajući lokalne profesionalce iz javnog sektora, privatnog sektora, i iz rastućeg nevladinog sektora. Zaista, obzirom da vozači i prevodioci mogu zaraditi preko 700 eura mjesečno, (bez plaćanja penzijskog i zdravstvenog osiguranja) ako rade za neke veće međunarodne agencije,

reputacija Bosne i Hercegovine kao zemlje koja ima „najkvalifikovanije vozače i prevodioce na svijetu" sve više raste. Da bismo izvršili poređenje, krajem 2005.godine prosječna plata u BiH je bila oko 250 eura mjesečno, dok je prosječna plata javnog radnika je bila oko 500 eura a ministarska plata je bila oko 1000 eura mjesečno (sa plaćenim zdravstvenim i penzionim osiguranjem).

Struktura plata i međunarodnog i lokalnog osoblja koje radi u međunarodnim agencijama u BiH treba biti preispitana u smislu racionalnosti, efektivnosti, i ekonomskih i socijalnih implikacija. Međunarodne agencije, gdje god je to moguće, trebaju da plaćaju svoje osoblje u skladu sa lokalnim prosjekom, sa dodatkom samo tamo gdje je potrebno da bi se regrutovali ljudi sa posebno definiranim sposobnostima i talentima. Međunarodno osoblje treba biti samo regrutovano tamo gdje može da obavi ono što lokalno osoblje ne može samo da izvrši. Intervencije međunarodnih agencija imaju tendenciju da reproduciraju posebne forme kolonizacije, a ne partnerstvo, u smislu odnosa sa raznim lokalnim akterima i agencijama. Ovo je vrlo oštra ocjena i zato joj treba dodati određeni broj upozorenja. Najprije, značajno je odvojiti dvije centralne kategorije, i to ‚međunarodne agencije' i ‚lokalni NVO-i'. Obje kategorije pokrivaju vrlo veliki dijapazon organizacija u smislu veličine i principa, ciljeva i prakse. U okviru tog dijapazona, postoje primjeri dobre prakse koja se može posmatrati kao vrlo bliska partnerskom odnosu. Ipak, sve u svemu ostaje pesimistična slika. Takođe, potrebno je prepoznati da strukture „kolonizacije" obično nisu ni blizu namjerama međunarodnih agencija, nego su reproducirane putem neuspjeha da prepoznaju ili kada je već došlo do prepoznavanja, da se adekvatno kompenziraju dominantne strukture moći, gdje najveće grupe ljudi žive u siromaštvu ili su izložene drugim formama socijalne isključenosti[60].

[60] IBHI-BiH, Osnovne doctrine humanitarne akcije u hitnim situacijama, IBHI-BiH Sarajevo, 1998. godina

‚Kolonizacija' može biti definisana kao, asimetrija na bazi nejednake distribucije simbolične i finansijske moći između dvije kategorije aktera'[61], u ovom slučaju između međunarodnih agencija i lokalnih NVO-a. Ova asimetrija onda vodi ka rezultatima koji utvrđuju dominantnost međunarodnih aktera, njihove okvire, pretpostavke, značenja i praksu.

„Partnerstvo" se može vidjeti kao „saradnja među jednakima koji rade na zajedničkom cilju"[62]. Ovu definiciju, možda, treba gledati kao ideal u kontekstu funadamentalnog debalansa moći, kako finansijske, tako i simbolične, i činjenice da „nejednakost nikada ne proizvodi kapacitet"[63]. Možda je bolje gledati na partnerstvo u smislu težnje ka više jednakim odnosima, što bi rezultiralo razvojem lokalnih nevladinih organizacija koje su samoodržive, raznolike i bazirane na temelju lokalnih ciljeva i prioriteta.

Postoje rastući „lanci" posrednika što može biti neefikasno i naravno postavlja kompleksna pitanja moći, odgovornosti i kontrole. Dok nije tipična, situacija u kojoj velika bilateralna agencija obezbjeđuje novac kroz UN agenciju kao administratora međunarodnoj nevladinoj organizaciji kao primarnom nosiocu donacije, koji potom pronalazi ili kreira veliku ili partnersku lokalnu nevladinu organizaciju koja raspoređuje fondove manjim lokalnim nevladinim organizacijama je izgleda sve češća i predstavlja izazov mnogim teoretskim i praktičnim pretpostavkama pomoći i razvoju. Postoji potreba da međunarodne nevladine organizacije uključene u pružanje

[61] Cspeli, G., Orkeny, A., I Scheppele, K.L., "Sindrom stečenog imunološkog deficita u društvenoj nauci Istočne Evrope :Kolonizacija društvene misli Istočne Evrope", replika, str. 111 – 124, 1996. godina
[62] Clayton, A., Oakley, P. i Pratt, B., UNDP Vodič o učešću, UNDP, CBD. 1997. godina
[63] Manji, F., 'Saradnja sa Jugom', citirano u Eade, D., Izgradnja kapaciteta*: pristup razvoju orijentiran prema ljudima*, str. 9, Oxfam: Oxford, 1997. godina

pomoći lokalnim nevladinim organizacijama jasno artikulišu razlog svoje uključenosti u taj posao i da promovišu kritički pogled, da li se zaista radi o najboljim agencijama koje mogu pružiti takvu podršku[64].

2.13. Lokalna odgovornost

2.13.1. Lokalna odgovornost se može razviti kroz partnerstvo između donatora i zemlje primaoca, i to u definisanju ciljeva, kriterija, implementacije i, naročito, menadžmenta projekta. Ovo su uslovi za održivost (isplativi rezultati do kojih se može doći bez međunarodne pomoći, tj. koji mogu postati domaća praksa), bez kojih nema lokalne odgovornosti (pune odgovornosti za razvoj).[65]

Partnerstvo i transparentnost traže promjene u pristupu predlagača međunarodne pomoći u BiH, uključujući shvatanje njihove uloge od strane lokalnih zainteresiranih strana , kao i njih samih. Prije svega, to se odražava u sljedećem:

- međunarodne organizacije, naročito one kreirane isključivo za BiH iz određenih razloga, su bile i još uvijek su glavni unutrašnji faktor političkog, ekonomskog i društvenog razvoja zemlje.
- postoji nedostatak specifičnih mehanizama za ostvarenje odgovornosti međunarodnih organizacija prema građanima BiH. Ovo je veoma važan preduslov za navođenje BiH građana da se osjećaju odgovornima za sveukupnu situaciju i razvoj u zemlji.
- partnerstvo sa lokalnim javnim institucijama i civilnim društvom, te participacija domaćih aktera u dizajniranju

[64] Vidi: IBHI-BiH: " Lokalni NVO sektor u Bosni i Hercegovini-Problemi, analize i preporuke" (Dokument za diskusiju), Sarajevo, oktobar, 1998. godina
[65] Žarko Papić, "Slučaj BiH: Lekcije mogu biti naučene za jugoistočnu Evropu", *GASSP Konferencija: Globalizacija,regionalizacija i kreiranje socijalne politike u jugoistočnoj Evropi"*, Solun, septembar, 2003. godina

reforme politike je jedini način da se razvije njihova odgovornost za vlastitu situaciju i razvoj.
- organizacije civilnog družtva, one koje su politički neovisne, bi trebale biti organizovane na način da su u mogućnosti pratiti i procijeniti politike i domaćih i međunarodnih zainteresiranih strana, te time ojačati odgovornost obje strane.

2.13.2. Ukoliko je tačno, da su reforme potrebne za BiH, isto tako je onda tačno da karakter reformi i politika mora biti prilagođen njenim vlastitim karakteristikama. Doktrina ili univerzalni modeli ne mogu dati adekvatne rezultate.

U slučaju BiH podrška razvoju nema kao ciljeve i kriterij jačanje domaćih kapaciteta, niti je ostvarena u saradnji sa domaćim vlastima. Politika „uslovljavanja" se nije pokazala efikasnom nigdje. Ona mora biti zamjenjena politikom lokalne odgovornosti. Ovo predstavlja uslov za kreiranje ekonomske i socijalne održivosti u zemljama koje su primale pomoć.[66] Evidentno je da isplativost politika međunarodne pomoći treba biti povećana. Da bi se to postiglo, takva politika mora biti bazirana na integriranom pristupu – politike moraju biti koordinirane, transparentne i relevantne za korisnike.

3. INTEGRITET I KORUPCIJA U PROCESU REKONSTRUKCIJE

Korupcija je veoma proširena u BiH. Naravno, ona predstavlja jedan od razloga veoma niskog povjerenja u lokalne vlasti i institucije među građanima.[67]

[66] Za više informacija vidjeti: Postizanje održivosti, eliminasanje siromaštva i životna okolina, DFID, oktobar 2000. godina.
[67] Samo 38.1% građana je izrazilo povjerenje u Predsjedništvo ili BiH Parlament, dok je 39.9% izrazilo povjerenje u Vijeće Ministara. Povjerenje prema sudstvu je 50% a u policiju 52.6% (Vidi: UNDP BiH, «Sistem ranog upozoravanja», Kvartalni izvještaj za 2005. godinu, juli-septembar, str.13

3.1. Uzroci korupcije

Glavni uzroci korupcije u BiH su:

3.1.1. Korijeni trenutne korupcije leže u ratnoj situaciji. U periodu „ratne ekonomije", sve forme kriminalnog ponašanja su bile moguće ukoliko su bile povezane sa „kraljevima rata". U tom periodu korupcija je stekla svoju jaku osnovu.

„Centri moći tokom rata su, manje-više, isti. Pretpostavka je da su oni koji su obezbjeđivali korupciju tokom rata činili to i poslije rata, tamo gdje su mogli i kada su mogli". (odgovor iz intervjua)

3.1.2. BiH je veoma ovisna o velikoj stranoj pomoći. Taj položaj ovisnosti i velike strane pomoći, kao i u mnogim drugim zemljama koje su u sličnoj situaciji, je vrlo plodno tlo za korupciju.

Kao što je Vera Devine veoma dobro analizirala,[68] neki primjeri korupcije su izrasli iz međunarodne intervencije. Pomoć u rekonstrukciji je bila pogodna za preusmjeravanje na više načina. Nacionalistički, i u mnogim slučajevima, kriminalni političari, koji su postali ključni vezni ljudi za međunarodnu zajednicu i njena osnovna ulazna tačka u lokalnu zajednicu, često su kontrolisali lokalno tržište, tj. potencijalne snabdjevače robe i usluga. Tako, na primjer:

- Međunarodne agencije mogu biti prisiljene na sklapanje ugovora sa prijateljima lokalne elite po nižim cijenama, jer je drugim ponuđačima prijećeno ili su ucijenjeni da ne učestvuju u procesu tendera za ugovore o rekonstrukciji. Međunarodne organizacije su nemoćne da to spriječe.

[68] V. Devine: "Korupcija u post-ratnoj rekonstrukciji; Iskustvo Bosne i Hercegovine: (Korupcija u post-ratnoj rekonstrukciji: Prekidanje začaranog kruga"), www.tiri.org

- Ponekad je raznim kompanijama „dozvoljeno" da konkurišu, ali se uveliko sumnja da najuspješniji ponuđač mora dati određeni procenat sveukupnog iznosa ugovora lokalnim vođama. Ponovo, međunarodne agencije mogu vrlo malo uraditi ukoliko se odluče da urade projekat.

- U ostalim slučajevima, korupcija je bila teže uočljiva. Nevladine organizacije koje su primile sredstva za obnavljanje kuća u opštini za povratak manjina su trebale podršku ili čak legalnu dozvolu od lokalnih lidera. Ove vođe mogu insistirati da, zauzvrat njihovoj podršci, nevladine organizacije uzmu „balansirajući" projekat koji će oni odabrati. Tako da, osim što će renovirati kuće povratnika, nevladine organizacije mogu biti uključene i u, na primjer, popravku lokalnih puteva ili čak da pomažu lokalne aktivnosti. Ovo je imalo dva negativna uticaja: skrenulo je međunarodne fondove sa realnih prioriteta i ojačalo moć ovih korumpiranih lokalnih lidera jer je većina populacije vjerovala da su oni sposobni.

3.2. Prilike za korupciju

3.2.1. „Kao što se može vidjeti, međunarodna pomoć pruža prilike za korupciju. U periodu između 1996. i 1999. godine, Svjetska banka, Međunarodni monetarni fond, EU, SAD i još nekolicina su odredile 407.4 miliona US dolara kao podršku budžetu federacije i Republike Srpske. Ipak, za raspoređivanje ovih fondova, međunarodna zajednica je veoma ovisila o lokalnim političarima i administrativnoj strukturi. Veći dio opšte podrške budžetu nije kontrolisan ili provjeravan, što je otežavalo da se procjeni šta se desilo sa ovim novcem. Čak i kada su entiteti ili država dostavljali detalje o tome kako je novac utrošen (na primjer, na plate nastavnika), za međunarodnu zajednicu je bilo teško neovisno verificirati ove informacije. Postojao je fundamentalniji problem sa direktnom podrškom budžeta u Bosni i Hercegovini. Pomoć obezbijeđena od strane

međunarodne zajednice je nadoknađivala gubitak sredstava dohotka državnih i entiteskih budžeta kroz aktivnosti korupcije kao što su carinski prekršaji i izbjegavanje poreza. Na neki način, obezbjeđivanje direktne podrške budžetu je prikrilo problem kreiran korupcijom. Kombinovani godišnji gubitak budžeta kroz izbjegnuto plaćanje poreza i carinske prekršaje je procijenjen na 1.4 milijarde KM. Gubitak samo iz carinskih prekršaja je procijenjen na 600 miliona KM. Ovo je za 1.5 put veće od čitavog budžeta države".[69]

Vera Devine je također prezentirala tipove korupcije unutar međunarodne zajednice u BiH.

- „U prvim godinama nakon rata, bilo je vrlo malo otvorenih procedura regrutacije u međunarodne organizacije i nevladine organizacije. Osoblje je birano uglavnom na bazi preporuka od strane prijatelja i porodice već zaposlenih u ovim organizacijama.
- Stranci, u svojim diplomatski akreditovanim vozilima, su svakodnevno viđani da prebrzo voze ili ignorišu saobraćajne propise i generalno su se ponašali kao da su iznad zakona.
- Na raspolaganju je postjalo nekoliko mehanizama za kontrolu plaćanja stavki kao što su dnevnice unutar međunarodnih organizacija."

Ovi primjeri mogu izgledati nevino, ali poruke koje oni šalju lokalnoj zajednici su veoma važne. S druge strane, postoje mnogo gori tipovi korupcije koji se odnose na međunarodnu zajednicu.

Na primjer:

- USAID LUMP projekat – grant od 6 miliona dolara je dostavljen za 3 mikro-kreditne organizacije bez tendera ili

[69] Vera Devine, ibid

procesa verifikacije, ali se zna da iza te 3 organizacije rade međunarodne kompanije. Što je veći donator, manja je transparentnost.

- EURED – „...ni nakon 3 mjeseca nisu objavili pobjednike tendera, a još manje imate pravo da se žalite." (odgovor iz intervjua)

Posebno pitanje je „indirektna korupcija", tj. situacija kada visoki zvaničnici iz uticajnih međunarodnih organizacija politički lobiraju ili, preciznije, rade tako da pritišću lokalnu vladu da bi se nešto usvojilo (na primjer, u privatizaciji državnih kompanija) u korist stranih kompanija zemalja iz kojih oni dolaze. Priča često završava tako da, nakon mandata u BiH, ovi visoki zvaničnici postaju savjetnici ovim kompanijama ili „sestrinskim kompanijama".

3.2.2. Činjenica je da su u BiH najjače političke stranke etnički bazirane stranke (SDS, HDZ, SDA), koje imaju „iskustvo" u paralelnim načinima kontrole iz ratnog perioda. Ovo čini postojeći politički sistem veoma specifičnim. Ponekad se stiče dojam paralelnog postojanja trostrukog „jednopartijskog sistema", gdje svi pokušavaju kontrolisati dio teritorije, javnih preduzeća ili institucija gdje imaju svoje predstavnike. Ove partije, vrlo često u slaboj koaliciji, su u konfliktu jedna sa drugom, kreirajući unutrašnje koalicije, političke krize prilikom izbora direktora javnih kompanija ili zbog privatizacije javnih kompanija.

„Ključni uzrok iznimno visokog nivoa korupcije je uključenost političkih elita u ilegalne aktivnosti, zbog toga postoji nedostatak volje ovih političkih elita da se bore protiv postojeće korupcije."[70]

[70]Transparency International, Press konferencija o "Studija percepcije korupcije 2005, Bosna i Hercegovina", dnevne novine "Oslobođenje", 26 februar, 2006. godina

„U poslijeratnom periodu, od 2003.godine, BiH je konstantno padala na rang listi uprkos legislativnom sistemu i institucijama koje su uspostavljene. Postoje krugovi koji vladaju iz sjene i postoji uska veza između organizovanog kriminala i političke elite. Velike javne kompanije poput Telekoma, Elektrodistribucije, RS Šume itd. imaju velike gubitke i niko nije procesuiran na sudu. Politička volja stoji iza korupcije"(odgovor iz intervjua).

3.2.3. Uključenost političke elite u korupciju je naročito uočljiva u privatizaciji. Spori proces privatizacije je stvorio niz problema u funkcionisanju BiH ekonomije i također stvara beskrajan prostor za korupciju, zloupotrebu javnih pozicija i veza između javne politike i državnih kompanija, čija je osnovna svrha generiranje resursa prihoda za političke partije, a u procesu raspodjele vlasti kreirala je mogućnost postavljanja direktora kompanija, tj. prava na kontrolu nad određenim kompanijama.

Dok se privatizacija strateških kompanija očekuje (procjena je da se neće završiti u naredne tri godine), u ovom tranzicionom periodu postoje dva ključna problema: neodgovoran menadžment kompanija i različiti tipovi zloupotrebe javnih kompanija, kao i obeshrabrivanje ulaganja od strane potencijalnih stranih ulagača. U ovom procesu, javne kompanije su totalno obezvrijeđene, što stvara lošu sliku o BiH, gdje se kompanije mogu kupiti za 1 euro.

Jedan od poznatih slučajeva privatizacije je prodaja Kristal banke za 1 euro u aprilu 2002.godine, metodom direktnog dogovora. Ugovor ove prodaje je potpisan od strane Ministra za finansije Republike Srpske, u to vrijeme u Vladi RS. Prema Izvještaju aktivnosti revizije Vlade RS-a i Ministarstva finansija RS, u pregovoru oko prodaje državnog kapitala u Kristal banke, nisu bile u skladu sa članom 1. i 2. Zakona o privatizaciji, te članom 5. Pravilnika o direktnoj prodaji. Po mišljenju revizora, „zbog mogućih efekata aktivnosti, koje nisu u skladu sa regularnom legislativom, aktivnostima vlade RS, Ministarstva

finansija RS i Jedinice za privatizaciju banaka u RS, nisu oslobođeni materijalnih grešaka u proceduri privatizacije državnog kapitala u Kristal banci AD Banja Luka". [71]

3.3. Antikorupcioni zakoni

3.3.1. Postoji potreba za formalno-pravnim okvirom u borbi protiv korupcije u BiH. U posljednjih nekoliko godina, ovo predstavlja također jedan od prioriteta međunarodnih organizacija.

Osnovni okviri legislative su:

- Zakon o sudu Bosne i Hercegovine, na kojem se baziraju Odjel II za organizirani kriminal, ekonomski kriminal i korupciju (od 2000.g., korigovan u 2002. i 2003.godini),
- Zakon o tužitelaštvu BiH, na kojem se baziraju Specijalni odjel za organizovani kriminal, ekonomski kriminal i korupciju (2003.g),
- Zakon o Agenciji za zaštitu i državnim istragama – SIPA (2004.g.),
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama (2001.g.),
- Zakon o prevenciji pranja novca (2004.g.),
- Zakon o javnoj nabavci (2004.g.).

Odvajanje javnih funkcija od privilegija političkih stranaka, te privatnih i porodičnih interesa je regulisano Zakonom o konfliktu interesa u vladi BiH. Također postoje: Zakon o državnim službama u Federaciji BiH, Zakon o administrativnim službama u vladi RS, te Zakoni o ministarstvima, vladi i drugim imenovanjima u BiH, FBiH i RS.

Nije bilo značajnog pomaka u borbi protiv korupcije. „Prije nego što je usvojen Zakon o javnoj nabavci, postojao je totalni haos,

[71] Boris Divjak: "Miniminiziranje korupcije" (u FOD BiH "Procjena demokratije u BiH"), Sarajevo, mart, 2006. godina

ali Zakon će se desiti onda kada se implementira. Agencija za javnu nabavku, iako osnovana prošle godine, još nije započela sa radom. Država bi trebala imati glavnu ulogu, ali bi i NVO trebale imati važnu ulogu također. Nema javnih debata; transparentnost nije na zadovoljavajućem nivou. Stepen primjene zakona o slobodnom pristupu informacijama je malo iznad 50% (odgovor iz intervjua).

3.3.2. S druge strane, gore spomenuti pravni okvir je stvorio prilike za otvaranje krivičnih postupaka protiv visokih funkcionera u BiH.

Tri bivša člana Predsjedništva BiH, koji su izabrani nakon 2000.godine su osuđeni ili čekaju suđenje po optužbi za korupciju. Ante Jelavić je osuđen na 10 godina, Mirko Šarović je oslobođen optužbi. Dragan Čović je osuđen na 5 godina zatvora. Sva trojica su, u različito vrijeme, uklonjeni sa posla od strane Visokog predstavnika na početku njihovog suđenja zato što su odbili da daju ostavke.

U petom i posljednjem Izvještaju izborne komisije za predsjedništvo BiH, stoji sljedeća informacija koja se odnosi na implementaciju Zakona o konfliktu interesa: od momenta implementacije ovog zakona – 15. maja 2005.godine, bilo je 785 ostavki; 374 ostavke su date na izabrane ili postavljene funkcije, a 411 ostavki se odnose na neku drugu dužnost. U spomenutom periodu, Komisija je dala 625 mišljenja baziranih na zahtjevima izabranih zvaničnika, nosioca izvršnih funcija, savjetnika i drugih podnosioca zahtjeva. Većina izabranih zvaničnika je potvrdila većinu iznesenih mišljenja. Do 15. maja 2005.godine, Komisija je poduzela 66 akcija baziranih na sumnji da su regulative Zakona o konfliktu interesa pogrešno tretirane. Od ovog broja, 41 slučaj je odbačen, a u 15 slučajeva donesena je odluka o kršenju ovog zakona. Ostali slučajevi su još uvijek u procesu. U osam slučajeva, Izborna komisija BiH je zabranila određenom licu da se kandiduje za bilo koju indirektnu ili direktnu izabranu funkciju, sa dodatnim finansijskim sankcijama

koje se kreću od 1000 KM do 10.000 KM[72]. Ove sankcije nisu dovoljne da bi se borilo protiv korupcije na odgovarajući način.

3.4. Učestalost korupcije

3.4.1. U posljednjih nekoliko godina, kako je uočio Boris Divjak[73], desile su se neke pozitivne promjene u BiH u vezi sa korupcijom. Korupcija je ostavila anonimnost i sferu tabu pitanja i postala uobičajena tema i u medijima i u konverzaciji među građanima na dnevnoj osnovi. Promjena u stavu prema korupciji je rezultirala smanjenjem u traženju mita za 6% u posljednje dvije godine i, u isto vrijeme, građani su manje voljni da plaćaju za to (oko 15% manje građana bi platilo mito za dnevne, legalno regulisane usluge). S druge strane, prosječan iznos mita koji se daje je porastao i brojne usluge još uvijek imaju svoju „cijenu".[74]

Po prvi put 2003.godine, BiH je dobila svoje mjesto u Indeksu Globalne Percepcije Korupcije (CPI). Iako ova pozicija nije laskava, dobivanje pozicije još uvijek znači da su strani ulagači počeli sve više da se interesuju za BiH, što u ranijim godinama nije bio slučaj. Ali spore reforme i nedostatak sistematskih rješenja, spomenutih ranije u tekstu, su doveli do stagnacije, tako da BiH zauzima 82.-84. mjesto u 2004.godini, od ukupno 146 rangiranih zemalja, u poređenju sa 70.-75. pozicijom od 137 zemalja u 2003.godini.[75] U 2005.godini, BiH je ponovo pala

[72] Boris Divjak, ibid.
[73] Boris Divjak, ibid.
[74] Izvještaj za medije TI BiH, "BiH korupcija u blagom padu", 11 mart, 2004.godina
[75] TI Indeks Percepcije Korupcije (CPI) postoji već deset godina i rangira zemlje prema nivou korupcije od manje korumpiranih do najkorumpiranijih zemalja i u 2004.godini su na spisku bile 146 zemlje, prema percepciji nivoa korupcije mežu javnih zvaničnicima i političarima. Ovo je komplikovan indeks, čiji je dizajn koristio različitr studije i istraživanja vođena od strane respektabilnih neovisnih institucija (najmanje tri istražiavnja za svaku zemlju) među poslovnim ljudima i analitičarima, uključujući studije populacije, lokalne i

na skali korupcije, zauzimajući 88.-96. mjesto među 159 zemalja.
Ranije spomenuta informacija je potvrđena najnovijim Izvještajem Svjetske banke pod naslovom „Indikatori menadžmenta", objavljenim u maju 2005.godine. Ovaj izvještaj prezentira komparativni pregled nekoliko ključnih oblasti vladavine u 209 zemalja u periodu 1996.-2004.godina. Oblasti gdje je BiH pokazala pozitivan trend u poređenju sa 1998.godinom su odgovornost vlade u smislu političkih, civilnih i ljudskih prava; efikasnost vlade u smislu birokratije i kvaliteta javnih servisa; kvalitet regulisanja tržišta; vladavine zakona, tj. kvaliteta implementacija ugovora, policije, pravosuđa i smanjenja vjerovatnoće kriminala i nasilja. Ali, u dvije oblasti, postoje negativni trendovi. To su oblasti koje se tiču političke stabilnosti i kontrole korupcije. Na polju kontrole korupcije, nivo zloupotrebe ovlaštenja uz postizanje ciljeva se koristi kao indikator kojim se mjere „mala" i „velika" korupcija.[76]

3.4.2. Prema tome, normalno je da je percepcija korupcije u BiH veoma visoka. Od 2002.godine pa sve do sada, za oko 90% BiH populacije, podmićivanje i korupcija su prisutni „u veoma velikom obimu" i „u velikom obimu". Korupcija je rangirana kao drugi najveći problem u BiH društvu u 2004.godini. Za 20% intervjuiranih osoba u (Transparency International Survey), korupcija je najveći problem, a za njih 26% najveći problem je nezaposlenost.[77]

---

strane. (Vidi: TI BiH "Studija percepcije korupcije-2004-Bosna i Hercegovina", Banja Luka/Sarajevo, juni, 2004. godina).

[76] "Mala korupcija" ili "korupcija radi preživljavanja" je korupcija među javnim administratorima, koji su možda slabo plaćeni ili ovise o malim plaćanjima korisnika usluga u cilju obezbjeđivanja hrane svojim porodicama i plaćanja školarine. Ova vrsta korupcije pomaže kompanijama i pojedincima također, u cilju odgovaranja na zahtjeve vlade – na primjer, smanjenja zbog kašnjenja ili izbjegavanje tereta nekih regulative i taksi. "Velika korupcija" je korupcija visokih javnih zvaničnika i često se odnosi na velika međunarodna potkupljanja i skrivene bankovne račune., TI Knjiga izvora 200, Berlin, str. 22.

[77] TI, ibid.

4. ZAKLJUČAK

Naše mišljenje je da se može zaključiti da su tokom rata, od 1992. do 1995.godine, u BiH kreirane osnovne, neformalne mreže i uticajne grupe što je dovelo do korupcije u poslijeratnom periodu.
Međunarodna finansijska pomoć za rekonstrukciju zemlje u poslijeratnom periodu je stvorila dodatne faktore korupcije:

- pritiska da donacije moraju biti potrošene, s jedne strane od donatora, a s druge od lokalnih vlasti;
- generalno, slabe institucije u BiH, naročito na državnom nivou;
- izgradnja i „procvat" drugih projekata;
- nedostatak supervizije i koordinacije među donatorima;
- odsustvo partnerstva sa lokalnim zainteresiranim stranama, naročito sa BiH vlastima;
- podcjenjivanje lokalnih, naročito ljudskih kapaciteta i umjesto toga „preplavljivanje" zemlje velikim brojem stranaca;
- konceptualne slabosti u implementaciji politika međunarodne pomoći, tj. njihova karakteristika kao „industrije pomoći".
- Kombinacija ovih faktora znači da je korupcija česta pojava u poslijeratnom okruženju, sa neopisivo negativnim posljedicama za održivost procesa rekonstrukcije, te ekonomskog, društvenog i institucionalnog razvoja Bosne i Hercegovine.

5. LISTA SKRAĆENICA

BiH	Bosna i Hercegovina
BDP	Bruto državni proizvod
BHAS	Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine
BSAL	Birks Sinclair & Associates Ltd.
CARDS	Pomoć zajednici za rekonstrukciju, razvoj i stabilizaciju
CAS	Strategija Svjetske Banke za pomoć zemljama
CB	Centralna banka Bosne i Hercegovine
CPI	Indeks Percepcije Korupcije
DFID	Ured za međunarodni razvoj Vlade Velike Britanije
DSA	Dnevnica
EC	Evropska komisija
ETF	Radna grupa za ekonomiju
EU	Evropska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FIAS	Savjetodavni servis za strane investicije
FIPA	Agencija za promociju stranih investicija
FOD	Fond otvoreno društvo
FZS	Federalni zavod za statistiku
GAP	Projekat upravne odgovornosti
GFAP	Opšti okvirni sporazum za mir
HDZ	Hrvatska demokratska zajednica
IAP	Programi integrisanih regiona
IBHI-BiH	Nezavisni biro za humanitarna pitanja BiH
ICVA	Međunarodni Savjet Volonterskih Agencija
IDA	Međunarodna razvojna pomoć
IFC	Međunarodna finansijska korporacija
ILO	Međunarodna organizacija rada
IPA	Program pretpristupne pomoći
KM	Konvertibilna marka
LSMS	Anketa mjerenja životnog standarda
MIGA	Agencija za multilateralne investicijske garancije
MMF	Međunarodni monetarni fond

NACE	Statistička klasifikacija ekonomskih aktivnosti u Evropskoj zajednici
NHI	Nova hrvatska inicijativa
NVO	Nevladina organizacija
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
OHR	Ured visokog predstavnika
OSCE	Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi
PRSP	Dokument Strategije za smanjenje siromaštva
RS	Republika Srpska
RSZ RS	Republički zavod za statistiku RS
SAA	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
SB	Svjetska banka
SDA	Stranka demokratske akcije
SDP BiH	Socijaldemokratska partija BiH
SDS	Srpska demokratska stranka
SEED	Razvoj preduzeća u jugoistočnoj Evropi
SIDA	Švedska agencija za međunarodni razvoj
SIPA	Agencija za zaštitu i državne istrage
SME	Sektor malih i srednjih preduzeća
SNSD	Savez nezavisnih socijaldemokrata
SRS	Srednjoročna razvojna strategija
UNDP	Razvojni program Ujedinjenih nacija
USAID	Američka agencija za međunarodni razvoj
TI	Transparency International

ANEKS 1: OSNOVNI PODACI O BOSNI I HERCEGOVINI

Zvanični naziv:	Bosna i Hercegovina (BiH)		
Geografska lokacija:	Bosna i Hercegovina je smještena u zapadnom dijelu Balkanskog poluotoka		
Susjedne zemlje:	Hrvatska na sjeveru, zapadu i jugu; Srbija na istoku; Crna Gora na jugoistoku		
Administrativna podjela:	BiH je podijeljena na dva entiteta – Federaciju Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republiku Srpsku (RS) – i Brčko Distrikt		
Struktura entiteta:	FBiH je administrativno podijeljena na 10 kantona. Kantoni su podijeljeni na ukupno 84 opštine. Republika Srpska je administrativno podijeljena na 64 opštine. Grad Brčko je odvojena administrativna jedinica (Distrikt).		
Teritorija (km^2):	Ukupno: 51.209.2 Kopno: 51.197 More: 12.2		
Populacija:	3.798.336 (procjena)		
Gustina populacije:	74.2 stanovnika/km^2		
Populacija prema etnicitetu:	Bošnjaci, Hrvati, Srbi i druge etničke grupe		
Populacija prema spolu:	51.64% žene	48.36% muškarci	
	1,961,461	1,836,875	
Populacija prema dobnoj skupini i spolu:	0 – 14	15 –64	preko 65
Ukupno:	18.4%	68.0%	13.6%
Unutar starosnih grupa:	49.7% m/50.3%ž	49.4%m/50.6 %ž	41.5%m/58.5%ž
Očekivani životni vijek (godine):	u prosjeku 73	76 za žene	
		71 za muškarce	
BDP/po glavi stanovnika:	US$ 1,852		
Vitalna statistika (stopa na hiljadu):	Stopa poroda 9.9	Mortalitet 8.0	Prirodni priraštaj 1.9
Indeks ljudskog razvoja (HDI)	0.744		
Indeks razvoja prema spolovima (GDI)	0.731		

Izvor: **UNDP-BiH Izvještaj o humanom razvoju 2003-Milenijumski razvojni ciljevi**

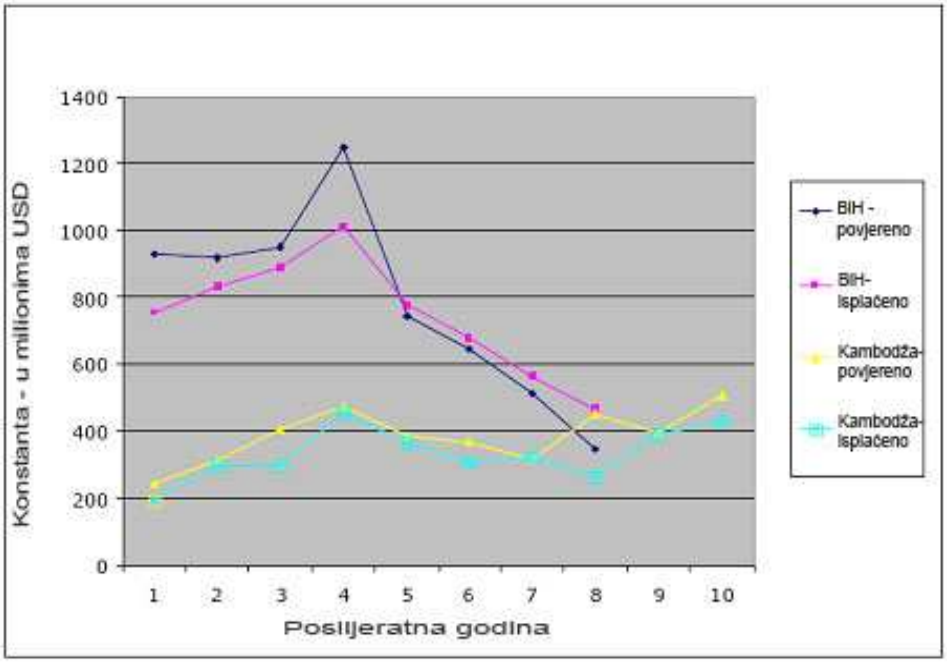
ANEKS 2: BOSNA I HERCEGOVINA: ODABRANI EKONOMSKI INDIKATORI, 2000-2005.

	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.
				Est.	Est.	Proj.
Nominalni BDP (milioni KM)	10.086	10.986	11.636	12.261	12.997	13.829
Ukupna državna štednja (u procentima BDP-a)	8.1	2.2	-1.3	2.2	3.0	4.1
Ukupna investicija (u procentima BDP-a)	20.6	18.8	20. 4	19.9	20.3	20.8
				(promjena procenta)		
Stvarni BDP	5.5	4.3	5.3	4.0	5.7	5.4
Indeks industrijske proizvodnje (prosječni period) 2/	9.3	-2.0	11.5	3.0	12.4	...
Ukupne plate (prosječni period) 2/	12.9	6.8	6.9	8.2	2.8	...
CPI (prosječni period) 2/	5.0	3.2	0.3	0.6	0.4	1.0
Novac i kredit						
Ukupan novac (kraj perioda)	14.0	89.2	7.0	10.0	24.3	20.2
Ukupni kredit (kraj perioda) 3/	13.0	6.7	37.4	25.4	31.1	21.4
Od toga : Kredit privatnom sektoru 3/	11.1	13.7	36.2	24.8	27.5	20.3
Ukupni budžet vlade				(u procentima BDP)		
Prihod	55.4	53.8	49.7	49.6	48.9	47.8
Od toga: grantovi	11.3	11.1	6.4	5.2	3.7	3.1
Troškovi (na bazi obavezivanja) 4/ 5/	64.5	58.8	53.4	51.0	50.0	47.8
Od toga: troškovi investicije	14.9	14.7	9.3	8.1	6.4	5.6
Sveukupni balans 4/ 5/	-9.0	-4.9	-3.7	-1.3	-1.1	0.1
Vanjski javni dug	41.6	39.8	37.7	33.3	31.1	30.0
NPV vanjskog javnog duga	31.8	30.4	28.9	25.5	23.7	22.9
Ukupni javni dug 6/	41.9	40.1	38.3	33.7	31.4	30.3
NPV ukupnog javnog duga 5/	32.2	30.7	29.4	25.8	24.1	23.3
Balans isplata				(u milionima US dolara)		
Izvoz dobara i usluga	1.285	1.309	1.354	1.808	2.231	2.706
Uvoz dobara i usluga	2.749	2.961	3.418	4.025	4.716	5.421
Zvanični trenutni grantovi	46	18	33	28	6	10

Od toga: podrška budžetu	46	18	33	28	6	10
Trenutni balans računa	-596	-835	-1,219	-1,258	-1,431	-1,592
(u procentu BDP-a)	-12.5	-16.6	-21.7	-17.7	-17.3	-16.8
Ukupne zvanične rezerve	479	1,249	1,295	1,765	2,389	...
(U mjesecima uviza)	2.1	5.1	4.5	5.3	6.1	...
Međunarodne neto rezerve (u procentima depozita privatnog sektora)	47.5	87.2	70.3	69.7	68.3	...
Usluge vanjskog duga	96	80	125	148	144	174
(U procentu izvoza dobara i usluga)	7.5	6.1	9.2	8.2	6.5	6.4

Izvori: Podatke obezbijedile vlasti; i procjene osoblja MMF-a.
1/ Podaci se odnose na čitavu zemlju.
2/ Bazirano na izmjerenom prosjeku za Federaciju i Republiku Srpsku.
3/ Podaci su prilagođeni za korekciju strukturalnog sloma, uzrokovanog preuzimanjem starih potraživanja banaka od RS preduzeća od strane vlade RS.
4/ 2004. – podaci uključuju jednokratnu isplatu za vojna lica koja ranije napuštaju službu. Isto tako, in 2004.godini, 68 miliona KM troškova (0.5 posto od BDP-a) predstavlja troškove rekapitaliziranja banaka u državnom vlasništvu.
5/ 2005. – projekcije troškova pretpostavljaju da vlasti poduzimaju mjere, osim onih koje već imaju budžet, da obezbijede primarni višak od 1% BDP-a.
6/ Ne uključuje velike zalihe domaćih potraživanja na vladu, sudskih odluka koje su još u toku na parametre za restruktuiranje potraživanja.

ANEKS 3: ZVANIČNA POMOĆ U RAZVOJU – BIH I KAMBODŽA



Izvor: Astri Suhrke, Julia Buckmaster: **"Pomoć, razvoj i mir: Komparativna analiza, CMI Radni dokument** , www.cmi.no, publikacija).

ANEKS 4: INTERVJUISANE OSOBE

Intervjuisane osobe za Tiri/IBHI upitnik:

Dobrila Govedarica, Izvršni direktor, OSF BiH

Srđan Dizdarević, Predsjednik Helsinškog Komiteta za ljudska prava u BiH

Dušanka Basta, Šef Odjela za projekte ekonomske rekonstrukcije i razvoj, Ministarstvo vanjske razmjene i ekonomskih odnosa u BiH

Srećko Latal, Šef Ureda za vanjske poslove, Svjetska banka u Bosni i Hercegovini

Zlatko Hurtić, Savjetnik Predsjedavajućem Vijeća ministara BiH

Pavle Paunić, Pomoćnik ministra, Ministarstvo zdravlja i scoijalne zaštite RS

Damir Miljević, Direktor of BGO "Sinergija", Predsjednik Udruženja privatnih poduzetnika RS

Nada Uletilović, Program menadžer, NVO "Zdravo da ste"

Dušanka Jovanić, Šef Odjela za razvoj, Banja Luka Gradska administracija

Srđan Blagovčanin, Odnosi sa javnošću, Transparency International BiH

Zoran Stjepanović, Pomoćnik Ministra, Ministarstvo za ekonomska pitanja i kordinaciju RS

Marcus Cox, Viši urednik, ESI

Vladimir Pandurević, Referent na projektu , Delegacija Evropske Komisije u BiH

STUDIJA SLUČAJA

Reformisanje sistema i struktura režima centralne i lokalne socijalne politike u Bosni i Hercegovini

Autori izvještaja
Ranka Ninković, dr Žarko Papić
Nezavisni biro za humanitarna pitanja (IBHI-BiH)

Bosna i Hercegovina, 2007. godina

SADRŽAJ

1. UVOD 85

2. SHVATANJE LOKALNIH KAPACITETA 86

2.1. REGIONALNA I LOKALNA VLADA 86
2.2. NVO SEKTOR U BIH 88

3. DFID PROJEKAT SOCIJALNE POLITIKE 89

3.1. PARTNERSTVO-LOKALNO VLASNIŠTVO/ODGOVORNOST ODRŽIVOST 89

4. CILJ I AKTIVNOSTI PROJEKTA 90

5. MEHANIZMI PARTNERSTVA 91

6. REZULTATI PROJEKTA 93

7. NAUČENE LEKCIJE 98

8. BIBLIOGRAFIJA 99

9. LISTA SKRAĆENICA 100

Slika 1: Reformisanje sistema i struktura režima centralne i lokalne socijalne politike - Struktura procesa projekta i razvoj ciklusa socijalne politike **101**

Slika 2: Reformisanje sistema i struktura režima centralne i lokalne socijalne politike - Neki procesi Savjetodavne grupe za socijalnu politiku **102**

Slika 3: Reformisanje sistema i struktura režima centralne i lokalne socijalne politike – Opštinske structure **103**

1. UVOD

U proteklih 10 poslijeratnih godina, Bosna i Hercegovina (BiH) je primila ogromnu količinu međunarodne pomoći i podrške. Ne postoje tačni podaci o iznosu sredstava koje je BiH primila do sada, ali se procjenjuje da je taj iznos oko 50 milijardi dolara. Direktna materijalna šteta industrijskih objekata je procijenjena na 50-60 milijardi dolara.

U isto vrijeme, u slučaju BiH, bilo je moguće procijeniti politike međunarodne pomoći i kreirati preporuke za njihovo poboljšanje. Iskustvo iz BiH, kao i preporuke za tranziciju međunarodnih agencija i politika podrške bazirane na njima, može biti veoma korisno za druge zemlje Jugoistočne Evrope. [78]

Ovaj dokument će pokušati ilustrirati:

- *Novi model projekta baziran na punom partnerstvu i vlasništvu koji je implementiran u BiH u okviru DFID-ovog projekta socijalne politike,*

- *Rezultati projekta koji jasno demonstriraju da je moguće efikasno i uspješno implementirati međunarodne politike podrške kroz angažovanje (partnerstvo – odgovornost - održivost) lokalnih zajednica,*

- *Iskustvo naučenih lekcija u BiH i mogućnost njegove primjene u drugim zemljama Jugoistočne Evrope.*

Budućnost BiH građana primarno ovisi o njima samima i njihovom učešću u obezbjeđivanju sopstvenog blagostanja u svim pitanjima od javnog značaja. Jednostavno, ne postoji

[78] Za više detalja pogledajte: Ž. Papić (ed), "Međunarodne politike podrške u zemljama jugoistočne Evrope – Lekcije (ne) naučene u BiH", FOD BiH/Muller, Sarajevo, 2001. godina

"centar", bilo domaći ili međunarodni, niti će ga ikada biti, koji rješava problem pojedinaca, lokalnih zajednica ili društva u cjelini. Pojedinci, organizacije civilnog društva, javne institucije i vlade moraju preuzeti odgovornost za napredak zemlje.

Takav pristup zahtijeva promjenu stava u vezi sa politikama međunarodne pomoći za BiH. Ovo uključuje promjenu po pitanju načina na koji domaći akteri vide ulogu međunarodnih organizacija. Ipak, jednako važna je promjena po pitanju kako međunarodne organizacije vide tu ulogu. U tom kontekstu, proces integracije u EU ima veliki značaj. Ispunjavanje EU standarda će predstavljati veliki izazov za BiH.

2. SHVATANJE LOKALNIH KAPACITETA

2.1. Regionalna i lokalna vlada

BiH ima veoma kompleksnu i decentraliziranu strukturu koju, u stvari, čine dva odvojena politička i teritorijalna entiteta. Trenutno postoje 142 opštine u BiH, od kojih je 80 u Federaciji (FBiH), a preostalih 62 u Republici Srpskoj (RS). Nakon međunarodnog arbitražnog procesa 1999. godine, kreiran je Distrikt Brčko, 8. marta 2000. godine, kao jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave unutar suverene BiH, ali pod međunarodnom supervizijom. Obzirom da ne postoji srednji nivo vlasti u RS, dok je Federacija BiH podijeljena na 10 kantona.

Kao što je odnos entiteta prema državi, tako su i kantoni odgovorni za sve zadatke koji ustavom entiteta nisu eksplicitno dodijeljeni entitetima. [79]

[79] Bosna i Hercegovina - Integritet u rekonstrukciji - Istraživanje o rekonstrukciji - Bosna i Hercegovina", IBHI-BiH/TIRI, Sarajevo, januar, 2007. godina

Što se tiče lokalne vlade, ustav opštinama garantuje „samoupravljanje" u svim pitanjima koje im delegiraju kantoni u FBiH ili RS. Problem delegiranja odgovornosti opštinama se ponovo pojavio usljed neadekvatnog obezbjeđenja sredstava. Većina opština je nedovoljno finansirana, iako situacija u RS možda izgleda nešto bolje, obzirom da se veći dio budžeta RS-a troši na opštinskom nivou (15% u poređenju sa Federacijom koja troši samo 8%). Čak je bilo slučajeva da se kantoni upliću u proces raspodjele dohotka da bi umanjili ključni izvor dohotka opštinama (tj. porez na imovinu).[3]

Uopšteno, može se uočiti prava tendencija od strane opštinskih vlada da se ostavi dobar i trajan utisak na stanovništvo, obzirom da se dosta usluga pruža na ovom nivou i, prema tome, izabrani zvaničnici više truda ulažu u ispunjavanju svojih izbornih obećanja nego ljudi istih funkcija na višim nivoima vlasti. Neke opštinske vlade su otišle tako daleko da su pokušale da dobiju certifikate kako bi mogle potvrditi kvalitet njihovog pružanja usluga.[80]

Štaviše, na nivou opštinskih vlasti, neke dobre prakse od prijeratnog perioda su sačuvane. Na primjer, ako građani nisu zadovoljni radom svojih opštinskih vlasti, mogu organizovati referendum u cilju smjenjivanja svog gradonačelnika. To nije slučaj sa kantonima koji su uspostavljeni kao rezultat mirovnog dogovora između Hrvata i Bošnjaka 1994.godine i, prema tome, vrlo malo ili nikako prate tradiciju prijeratnih vlasti.[81]

Zakoni o lokalnoj samoupravi regulišu pitanja lokalnih vlasti. Postoje dva takva zakona u zemlji, tj. jedan za Federaciju i drugi za Republiku Srpsku. BiH je također ratificirala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi u aprilu, 2002.godine. Država, pak, nije uspjela da implementira neke od ključnih principa

[3] Bosna i Hercegovina- Integritet u rekonstrukciji-Istraživanje o rekonstrukciji-Bosna i Hercegovina", IBHI-BiH/TIRI, Sarajevo, januar, 2007. godina
[80] Ibid
[81] Ibid

sadržanih u Povelji, uključujući one koji se tiču pitanja fiskalne decentralizacije.[82]
Opštine doprinose socijalnoj zaštiti svojih građana kroz finansiranje i programe pomoći. Centri za socijalni rad (CSR), uspostavljeni u tri od četiri pilot opštine, se finansiraju iz opštinskih budžeta u RS (i od strane kantona u FBiH) u cilju: procjene, procesiranja i pružanja usluge plaćanja socijalnih beneficija (socijalna sigurnost, vanredna plaćanja i druge novčane naknade ili subvencije, te da obezbjede postavljanje, superviziju i usluge savjetovanja za starije osobe, odrasle sa onesposobljenjem, djecu sa posebnim potrebama, pitanja starateljstva, slučajeve razvoda i pravdu za maloljetnike.[83]

Osim Centara za socijalni rad, opštine pružaju socijalnu zaštitu kroz: specijalnu pomoć vulnerabilnim grupama, finansiranje lokalnih NVO-a, kao što su Crveni krst i udruženja osoba sa onesposobljenjem i vanredna urgentna plaćanja.[84] U čitavoj BiH, postoji oko 30.000 osoba koje koriste usluge socijalne zaštite na opštinskom nivou.[85]

2.2. NVO sektor u BiH

Po završetku rata 1995.godine, NVO sektor u BiH se veoma proširio uz pomoć programa finansiranih od strane donatora i donacija. Danas postoji oko 4629 aktivnih lokalnih NVO. U regionu sa visokim stepenom nezaposlenosti (16.4%) i ovisnosti[86], NVO sektor čini 18% bruto nacionalnog dogotka u BiH i 7.66% zaposlenih stanovnika (plaćeni uposlenici i volonteri. Suočavajući se sa novim izazovima nakon rata, uključujući tretiranje raseljenih osoba, veterana i radnika na

[82] Ibid
[83] BSAL/IBHI-BiH, Zaokruženi izvještaj pregleda i analize na opštinskom nivou, Sarajevo, oktobar, 2002. godina
[84] Ibid
[85] Ibid
[86] U Zenici, na primjer, ima 18,200 penzionera, oko 3,500 ljudi onesposobljenih za rad i procijenjenih 9,000 civilnih žrtava rata.

"listi čekanja", nevladine organizacije pružaju usluge za 29% državljana BiH. One osiguravaju transfer donatorskog novca prema korisnicima, obzirom da 60% NVO-a funkcioniše na nivou lokalne zajednice.

Imajući u vidu njihov značajan doprinos ekonomiji i civilnom društvu, lokalne NVO imaju instrumentalnu ulogu u razvoju politike i prakse. U okruženju privatizacije, restrukturiranje i smanjenje međunarodne humanitarne pomoći, između lokalnih i stranih organizacija, je važno za izgradnju efektivnih i održivih režima socijalne politike u BiH.

3. DFID-OV PROJEKAT SOCIJALNE POLITIKE

3.1. Partnerstvo-Lokalno vlasništvo/odgovornost održivost

DFID-ov projekat socijalne politike[87] je implementiran od maja 2001.-2005.godine u cijeloj BiH u pilot opštinama Gornji Vakuf-Uskoplje i Zenica u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH), te Banja Luka i Trebinje u Republici Srpskoj (RS). Budžet projekta je iznosio 4 miliona funti.

Implementirajuće organizacije, Birks Sinclair & Associates Ltd. (BSAL UK) i Nezavisni biro za humanitarna pitanja (IBHI-BiH) su skupa bile uključene u faze pregleda i implementacije projekta. Koristile su novi pristup "od nižeg ka višem nivou" koji se takođe naziva 'novi model projekta'. Kroz ovaj novi pristup partnerstva, IBHI-BiH nije samo pružio usluge tokom faze implementacije, nego je imao isti uticaj i na politiku implementacije. Kao lokalni posrednik, on je obezbijedio usvajanje projekta od strane lokalnih zainteresiranih strana i uveliko povećao efikasnost stranih konsultanata, zauzvrat jačajući partnerstvo sa lokalnim zainteresiranim stranama, kao i lokalnu odgovornost i održivost.

[87] Projekat "Reformisanje sistema i struktura režima centralne i lokalne socijalne politike u Bosni i Hercegovini", podržan od strane Odjela za međunarodni razvoj (DFID) vlade Ujedinjenog Kraljevstva.

4. CILJ I AKTIVNOSTI PROJEKTA

Cilj projekta je bio da se ojačaju režimi socijalne politike, kao i angažovanost i odanost svih zainteresiranih strana na svim nivoima:

- država BiH
- entitet
- kanton (u FBiH)
- opština
- centri za socijalni rad
- civilno društvo

Ovaj cilj je trebalo dosegnuti kroz promociju efektivnih i efikasnih socijalnih politika, koje su fiskalno održive i inovativne i doprinose smanjenju siromaštva, nejednakosti i socijalne isključenosti. Cilj Programa je bio da se ovo dosegne kroz: poboljšanje planiranja socijalne politike, menadžment socijalne dobrobiti i administrativne kapacitete na nivou entiteskih institucija; jačanje opštinskog menadžmenta za socijalnu politiku (u FBiH – kantonalnog) i pružanja usluga socijalne službe, te razvijanje partnerstva projekata u zajednici između civilnog društva i opština u četiri pilot regije. Na ovaj način, bili bi stvoreni uslovi za poboljšanje socijalne politike na nivou BiH.

Projekat je obezbijedio participaciju i inicijativu zainteresiranih strana kroz: obimne konsultacije sa entitetskim i opštinskim vlastima, centrima za socijalni rad i nevladinim organizacijama u pilot zajednicama; kratke radionice; obuke o principima razvoja politike i njenom sprovođenju, te često neformalno

kontaktiranje (uzimajući u obzir vremenska ograničenja BiH zvaničnika) da bi se dobilo što više povratnih informacija.[88]

5. MEHANIZMI PARTNERSTVA

Opštinski Upravni odbori projekata (UOP-i) su podržali, savjetovali i rukovodili aktivnostima Projekta i obezbijedili su aktivno učešće svih aktera na opštinskom nivou. Oni su pregledali i dali preporuke za pitanja menadžmenta projekta koja su bila bitna za opštinu, obezbijedili smjernice DFID timu o opštinskim faktorima koji se tiču Projekta, te su promovirali zajedničke radne inicijative unutar opštine i sa opštinom. Njihov rad je podržan od strane osoblja za planiranje razvoja opštine.

Odbori su se sastojali od predstavnika Kantonalnih ministarstava u pilot regijama u FBiH; Opština iz pilot regija; Centara za socijalni rad (CSR) iz pilot regija; nevladinih organizacija i drugih javnih institucija u socijalnom sektoru. DFID-ov Menadžer za socijalnu politiku u BiH i Svjetska banka su bili pozivani na kvartalne sastanke Odbora (UOP-a) kao posmatrači, dok su Birks Sinclair i IBHI-BiH bili prisutni kao podrška procesu i kao moderatori diskusije.[89]

Na nivou entiteta, **Grupe za koordinaciju projekta** su uspostavljene da nadgledaju pitanja menadžmenta projekta, da promoviraju zajednički rad, da diskutuju o preporukama entitetskih foruma, prakticiraju uticaj politike prema potrebama, planiraju diseminaciju naučenih lekcija, učestvuju u pregledu projekta, te da planiraju budući razvoj nakon završetka Projekta.

[88] http://www.birks-sinclair.com/BiH279.htm
[89] Vidjeti: Opis aktivnosti za UOP-e na http://www.birks-sinclair.com/Bosnia279Docs/PMB%20TORs.pdf

Horizontalno partnerstvo je razvijeno ne samo između lokalnih aktera i tima projekta nego, što je još važnije, između različitih organizacija aktivnih na polju socijalne zaštite u opštinama.

Vertikalno partnerstvo je postignuto kroz SPAG-ove (**Savjetodavne grupe za socijalnu politiku**) na entiteskom nivou u RS i u FBiH. SPAG-ovi su bili konsultativne savjetodavne grupe postavljene u skladu sa međunarodnom dobrom praksom. Njihovi članovi su bili predstavnici pilot opština, kantona u FBiH, odnosno Centri za socijalni rad, opštinski administrator i predstavnici odgovornih ministarstava. Predsjedavajući SPAG-ova su bili ministri iz RS i FBiH zaduženi za socijalnu politiku.

SPAG-ovi su se odmah fokusirali na zakone, finansije i usluge socijalne zaštite, promovirali su reforme koje nisu samo bile negativno vođene finansijskim ograničenjima nego koje su se fokusirale na poboljšanje po pitanju jednakosti, ciljanja, prirodi i efektivnosti troškova i pravaca socijalne politike. Oni su poštovali ustavnu strukturu BiH i fokusirali se na efikasnost i komunikaciju među institucijama oba entiteta i svih kantona. SPAG-ovi su bili čvrsto bazirani na participativnim i konsultativnim procesima partnerstva, gdje su se odluke donosile konsenzusom i širokim članstvom učesnika u socijalnoj politici. Koristeći lekcije naučene u pilot opštinama, oni su pružili informacije u diskusijama sa međunarodnom zajednicom po pitanjima vezanim za socijalnu politiku, propagirali efektivne i efikasne principe socijalne politike i procese socijalne politike, kreirali mješavinu pomoći u obliku servisa koji su pluralistički raspodjeljeni, te ponovo ojačali sistem socijalne zaštite baziran na klijentu, kao i paket politika.

Struktura procesa Projekta i razvoj ciklusa socijalne politike su prezentirani na slikama 1, 2 i 3. Slike prikazuju "novi model projekta" (pristup partnerstvu "od nižeg ka višem nivou", odgovornosti i održivosti), te njegov doprinos razvoju politika međunarodne pomoći u BiH.

6. REZULTATI PROJEKTA

Rezultat faze revizije projekta je bila publikacija dokumenta „**Zaokruženi izvještaj pregleda i analize na opštinskom nivou**"[90], koji je sadržavao preporuke za reformu socijalne politike. Interakcija lokalnih pružaoca socijalnih usluga i njihov odnos prema procesu formiranja socijalne politike na entitetskom nivou bio je predmet analize tog dokumenta. Na primjer, na opštinskom nivou, radne grupe lokalnih zainteresiranih strana su obezbijedile materijale za preporuke Odboru za upravljanje projektom koji je, onda, davao savjete opštini. Opštinski administratori su razmijenili informacije sa kantonom koji je zauzvrat sarađivao sa Savjetodavnom grupom za socijalnu politiku i sa Vladom. FBiH (Slika 2)

Rezultati faze implementacije su bili razvoj Opštinskih planova razvoja socijalne zaštite (OPRSZ) i Projekata aktivnosti u zajednici (PAZ) na lokalnom nivou. Pomoć Projektu je bila usmjerena ka postizanju rukovođenja promjenama i podržavanju ključnih aktera u kreiranju i razvoju planova na lokalnom nivou.

Kao rezultat ove ključne komponente, OPRSZ-i za period 2003-2005. i 2005-2008. su jednoglasno usvojeni od strane opštinskih skupština u sve četiri opštine projekta. Oni su pripremljeni od strane radnih grupa lokalnih zainteresiranih strana, uključujući centre za socijalni rad, lokalne nevladine organizacije i opštinske administratore, te usvojeni kao prijedlog od strane **UOP-a.**

Nasuprot dokumentima za strategiju smanjenja siromaštva (PRSP) koji su naglašavali ekonomski rast, OPRSZ-i su se fokusirali na društveni sektor, a naročito na menadžment

[90] BSAL/IBHI-BiH, «Zaokruženi izvještaj pregleda i analize na opštinskom nivou", Sarajevo, oktobar, 2002. godina

socijalnih politika i njihovu reformu na lokalnom nivou. Cilj planova je bio da: promoviraju planiranje socijalne politike, razviju i sprovedu partnerstvo na nivou zajednice, promovišu i razviju efikasne i održive metode i forme podrške korisnicima koji započinju sa svojim potrebama, da se fokusiraju na korisniku, podignu nivo transparentnosti lokalne vlade i informišu lokalne zajednice i profesionalce na polju socijalne zaštite sa ciljem podizanja svijesti, te da poboljšaju lokalnu samoupravu i sprovođenje procesa reforme. Na osnovu ovih planova za reformu implementacije, naročito onih koji se tiču socijalne zaštite u opštinama, zainteresirane strane su preporučile izmjene zakona i politika na entiteskom nivou i u RS-u i u FBiH.

Važno je naglasiti da su se lokalni/opštinski budžeti za socijalnu zaštitu povećali na 1 milion KM (350 000 funti) kroz specifične linije budžeta finansirane od strane DFID-a za PAZ-ove. Osim toga, razvile su se mreže partnerstava sa većom ulogom NVO-a i javnih institucija, te ekspanzijom obezbjeđivanja privatnog sektora, uključujući privatna obdaništa i doprinose socijalnoj zaštiti, i u vrsti i u finansiranju. Ove mreže i povećana svijest o potrebama specifičnih marginaliziranih grupa su osobine koje su se zadržale i nakon perioda implementacije Projekta.

PAZ-ovi su posebno finansirani od strane DFID-ovog projekta socijalne politike. Kroz proces javnog takmičenja, selekciju od strane komiteta koji se sastoji od lokalnih članova i monitoring od strane Upravnog odbora projekta, PAZ-ovi su podržali i razvili partnerstvo, inovaciju i održivost.

Partnerstvo između vladinog i nevladinog sektora je obezbijeđeno kroz uslove tendera. Prijedlozi za PAZ-ove su razmatrani samo ako su uključivali partnerstvo sa javnim institucijama uključenim u socijalnu zaštitu (centri za socijalni rad, škole itd.) i nevladinim organizacijama sa definisanom zajedničkom strukturom implementacije i menadžmenta.

PAZ-ovi su obezbijedili inovacije i održivost kroz podsticanje aktivnog učešća korisnika u dizajniranju i implementaciji aktivnosti. Kroz ovakav pristup baziran na klijentu, lokalne zainteresirane strane su se sve više angažovale u finansiranju PAZ-ova tokom trajanja projekta. Od tri kruga PAZ-ova, Projekat (DFID) je u cjelosti finansirao prvi krug; drugi krug je zajednički finansiran od strane opštine/grada i Projekta (50%-50%), a u trećem krugu opština/grad je finansirala 64% od ukupnog budžeta za sve PAZ-ove. Na kraju projekta (maj 2005.g.), opštine/grad su u cjelosti preuzele finansiranje PAZ-ova. Do četvrte godine, sve četiri opštine su u potpunosti preuzele finansiranje svojih aktivnosti kroz opštinske budžete.

Sljedeći podaci, koji pokrivaju sva tri kruga tokom tri godine, prikazuju značaj PAZ-ova za korisnike i reformu:

U Banja Luci je bilo implementirano 40 PAZ-ova sa ukupnim budžetom od 1.026.288 KM.

- Od ovog broja, doprinos grada je iznosio 395.128 KM ili 38.5% (ovo se odnosi na ukupan budžet za sva tri kruga, gdje je grad ko-finansirao drugi i treći krug).

- U implementaciji PAZ-ova je učestvovalo 109 organizacija/aktera (64 nevladine organizacije, 39 javnih institucija, 6 privatnih poduzetnika).

- Projekti obuhvataju pristup edukaciji za romsku djecu, dijagnostiku i rehabilitaciju govora za predškolsku djecu, programe mentalnog zdravlja, prevenciju nasilja u porodici, promociju hraniteljskih porodica, sklonište za djecu bez doma, programe "Stariji brat-starija sestra", kućnu njegu i pružanje usluga osobama sa amputacijama i onesposobljenjima.

- PAZ-ovi su imali 3.810 direktnih korisnika u periodu od 2003.-2005.godina.

U Trebinju je implementirano 25 PAZ-ova sa ukupnim budžetom od 573.707 KM.

- Od ovog broja, doprinos opštine je iznosio 232.366 KM ili 40.5%.
- Učestvovalo je 58 organizacija (27 nevladinih organizacija i 31 javna institucija).
- Projekti su podržali integraciju djece sa posebnim potrebama u zajednicu, prevenciju ovisnosti o drogama među adolescentima, pomoć susjeda i integraciju starijih osoba u domove za starije osobe.
- Broj direktnih korisnika iznosio je 3.100 u prva dva kruga i oko 3.000 u trećem krugu, tj. ukupno 6.100.

U Zenici su implementirana 32 PAZ-a sa ukupnim budžetom od 824.000 KM.

- Od ovog broja, doprinos opštine iznosio je 313.000 KM ili 38%.
- U implementaciji PAZ-ova učestvovalo je 75 organizacija/aktera (50 nevladinih organizacija i 9 privatnih poduzetnika).
- Projekti su uključivali kućnu njegu za starije osobe, obuku u tapaciranju namještaja i krojenju za žene i djevojčice, socio-pedagošku podršku porodicama sa jednim roditeljem, bračno i porodično savjetovalište, participaciju mladih u OPRSZ-ovima, razvoj nevladinih organizacija, podršku romskoj zajednici i pripremanje djece iz socijalno ugroženih porodica za prijem u školu.
- Broj direktnih korisnika iznosio je oko 10.000.

U Gornjem Vakufu-Uskoplju je implementirano 12 PAZ-ova sa ukupnim budžetom od 297,767 KM.

- Od ovog broja, doprinos opštine iznosio je 64,756 KM ili 22%.

- Učestvovale su 53 organizacije/aktera (9 nevladinih organizacija, 21 javna institucija, 5 privatnih poduzetnika).

- Projekti su podržavali sportske aktivnosti kako bi se izbjeglo korištenje droga, pomoć samohranim majkama i programe za osobe koje imaju probleme sa vidom. Zbog veoma teške situacije u ovom region, Centri za socijalni rad su formirani uz podršku Projekta tokom implementacije istog.

- Broj direktnih korisnika bio je 1.503.

Ukupno za sve pilot opštine/gradove, iznosi su sljedeći:

- Ukupan budžet za 109 PAZ-ova iznosi 2.751.762 KM. Projekat je učestvovao sa 1.746.760 KM (63,5%), a opštine/gradovi sa 1.005.002 KM (36,5%).

- U njihovoj implementaciji, učestvovalo je 277 organizacija/aktera (sa nešto preklapanja), uključujući 150 nevladinih organizacija, 107 javnih institucija i 20 privatnih poduzetnika.

- Broj direktnih korisnika tokom trogodišnjeg perioda (imajući na umu da su kriteriji specifični prema regionima) iznosio je 20.703.

7. NAUČENE LEKCIJE

Prema Finalnom evaluacionom izvještaju o participaciji[91], ključni elementi projekta koji su održani su: znanje, iskustvo, mreže, duh partnerstva i svijest o potrebama marginaliziranih ljudi. Neke usluge, uključujući savjetovanje, su zadržane u skladu sa organizacionim kapacitetima. Kreirane su nove mreže koje pružaju podršku i danas. Kako je socijalna zaštita postajala sve bolja i bolja, bilo je sve više i više konsultacija na polju procesa razvoja politike i programa i sve je više indirektnih korisnika (npr. porodica).

S druge strane, a prema Evaluacionom izvještaju[92], neke zainteresirane strane su smatrale da opštine nisu uključene u PAZ aktivnosti u mjeri u kojoj bi trebale biti. Dobrovoljni rad ostaje problem, imajući u vidu finansijska ograničenja, a postavlja se i pitanje ekspertize i finansiranja da bi se održale aktivnosti projekta.

Uopšteno, važno je naglasiti partnerstvo između UK BSAL-a i lokalnih organizacija u BiH. Kako je ilustrirano u strukturi menadžmenta projekta, partneri su bili podjednako uključeni u projekat. To je rezultiralo sinergijom stranog operativnog znanja i lokalnih operativnih iskustava, što je „otvorilo vrata" razvoju partnerstava sa lokalnim zainteresiranim stranama. Prema tome, to predstavlja dobar primjer implementacije projekta „vođenog na zahtjev lokalnih struktura".

U sklopu BiH konteksta, takvo partnerstvo je krucijalno u izgradnji kapaciteta lokalnih organizacija i u prevazilaženju izazova nametnutih visokim stepenom siromaštva, nezaposlenosti, ovisnosti i socijalne isključenosti. Ovakav pristup bi mogao imati širi regionalni značaj i mogao bi se

91 *Finalni izvještaj o evaluaciji uticaja projekta zasnovanoj na učešću, 26 april, 2005. godina* http://www.birks-sinclair.com/Bosnia279Docs/279%20FPIER%20Main_final.pdf
92 Ibid

primijeniti na Balkanu i u zemljama Jugoistočne Evrope kao bolji model međunarodne podrške. Zbog toga bi donatori trebali održati ovakav pristup implementaciji projekta, čime se naglašava partnerstvo između stranih i lokalnih organizacija za implementaciju, kao i doprinosi lokalnih zainteresiranih strana.

8. BIBLIOGRAFIJA

Birks Sinclair and Associates Ltd. i Nezavisni biro za humanitarna pitanja u BiH. 'Reformisanje sistema i struktura režima centralne i lokalne socijalne politike: Zaokruženi izvještaj pregleda i analize na opštinskom nivou', 11 oktobar, 2002.godina. Vidjeti na: < **http://www.birks-sinclair.com/Bosnia279Docs/Consolidated%20Report%20publish.doc**>

Birks Sinclair and Associates Ltd., i Nezavisni biro za humanitarna pitanja BiH. 'Reformisanje sistema i struktura režima centralne i lokalne socijalne politike: Finalni izvještaj o evaluaciji uticaja projekta zasnovanoj na učešću', 26 april, 2005. godina. Vidjeti na: <**http://www.birks-sinclair.com/Bosnia279Docs/279%20FPIER%20Main_final.pdf** >

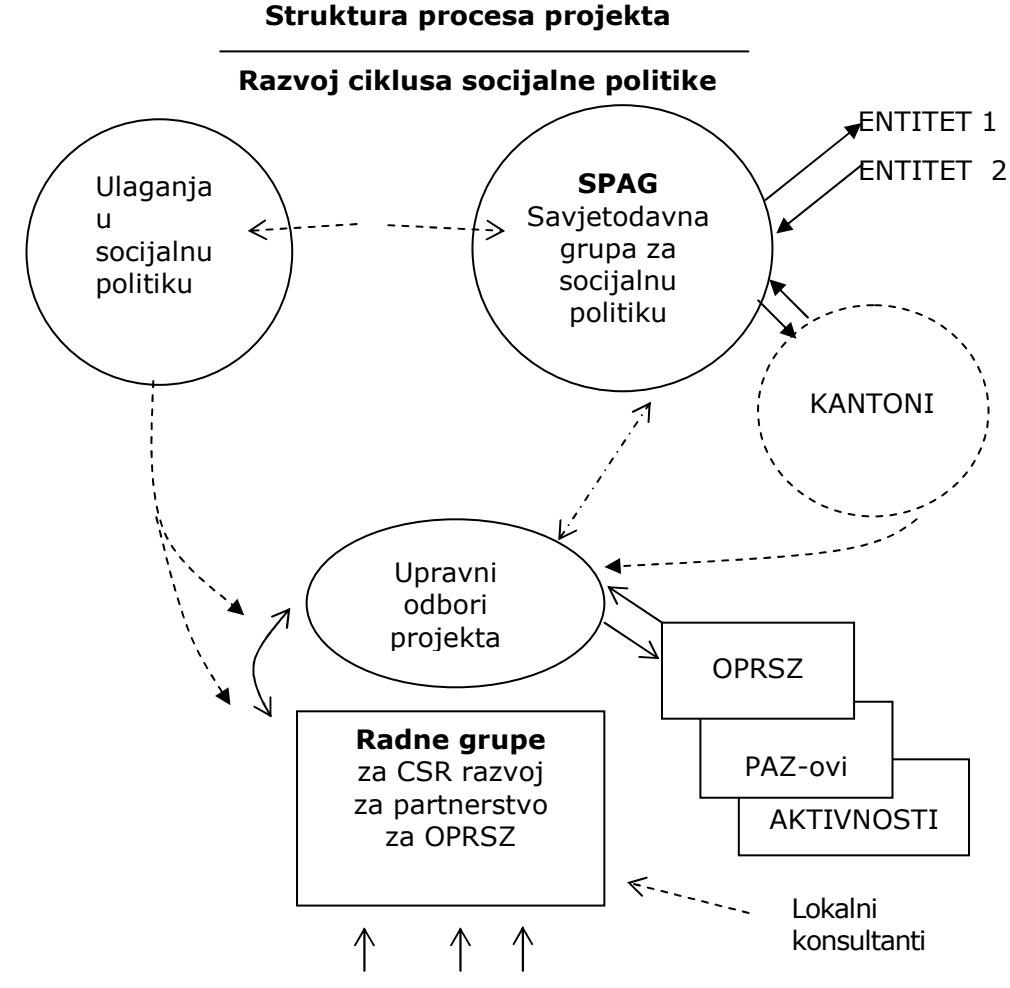
Nezavisni biro za humanitarna pitanja BiH. 'Pregled sistema integriteta rekonstrukcije u Bosni i Hercegovini', IBHI-BiH, 2007. godina

Ž. Papić (ed), 'Međunarodne politike podrške u zemljama jugoistočne Evrope – Lekcije (ne) naučene u BiH', FOD BiH/Muller, Sarajevo, 2001. godina

9. LISTA SKRAĆENICA

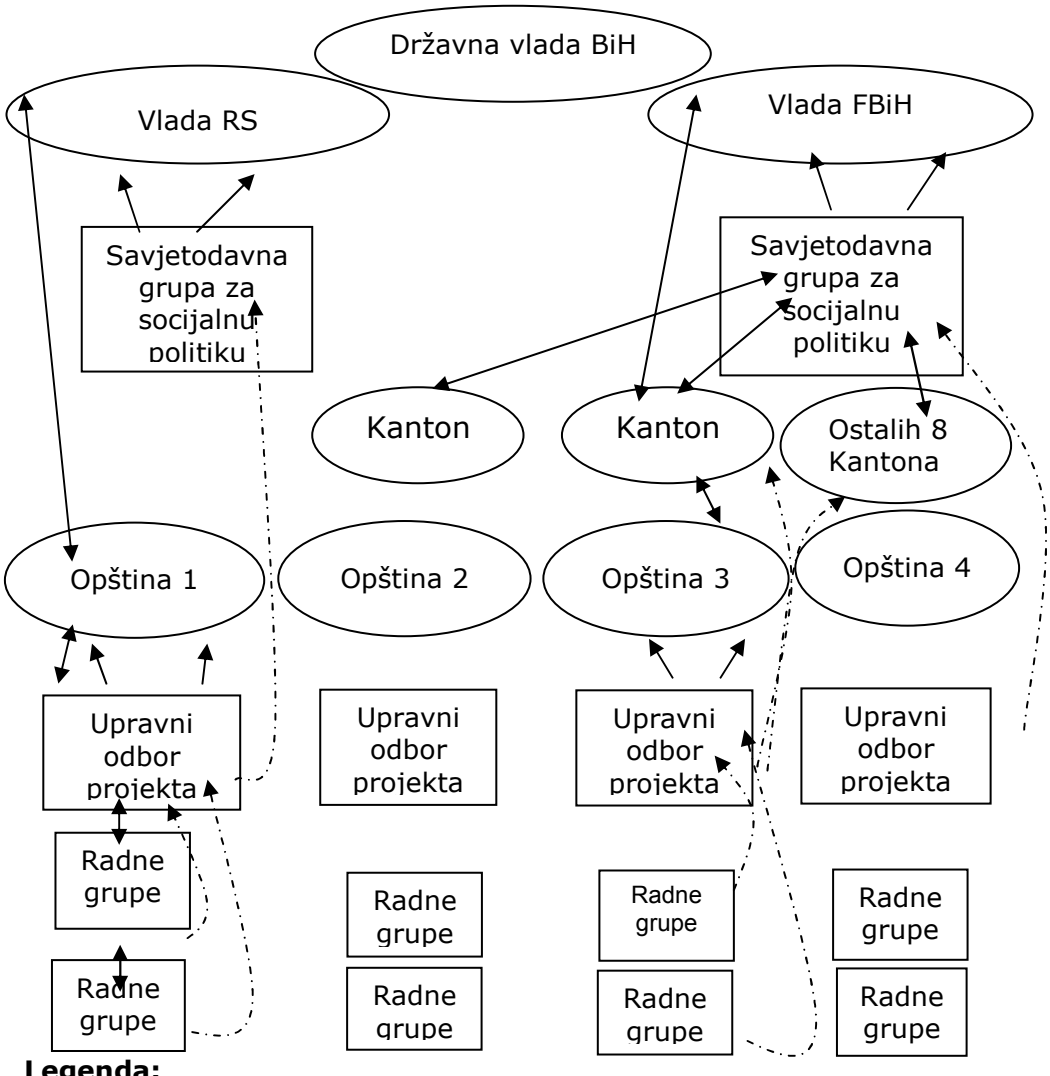
BiH	Bosna i Hercegovina
CSR	Centar za socijalni rad
DFID	Odjel za međunarodni razvoj Velike Britanije
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
IBHI	Nezavisni biro za humanitarna pitanja
KM	Konvertibilna marka
NVO	Nevladina organizacija
OPRSZ	Opštinski plan razvoja socijalne zaštite
PAZ	Projekat aktivnosti u zajednici
RS	Republika Srpska
SPAG	Savjetodavna grupa za socijalnu politiku
UOP	Upravni odbor projekta

Slika 1: Reformisanje sistema i struktura režima centralne i lokalne socijalne politike u Bosni i Hercegovini



Slika 2: Reformisanje sistema i struktura režima centralne i lokalne socijalne politike u BiH

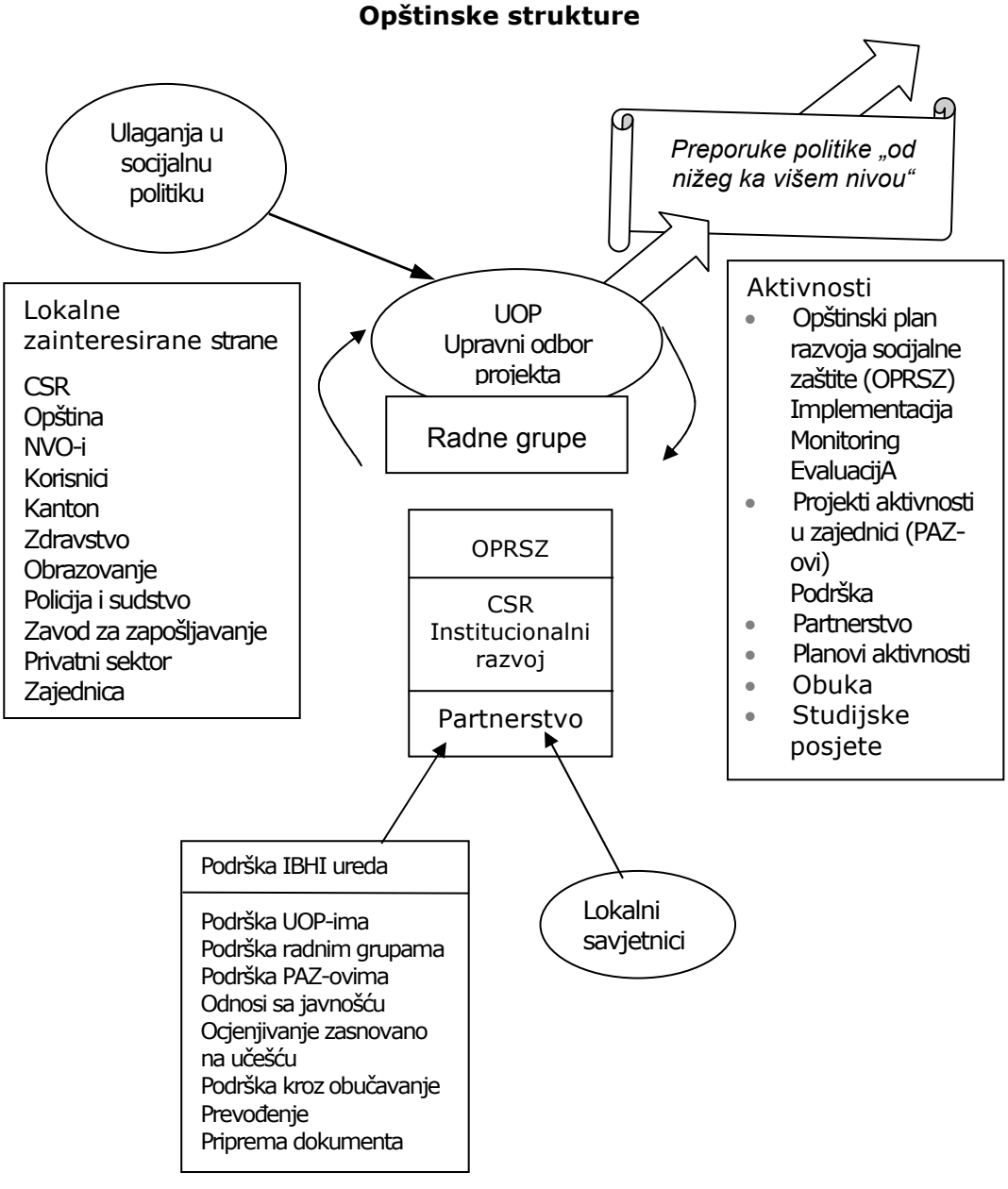
Neki procesi Savjetodavnih grupa za socijalnu politiku



Legenda:

Ilustrativni pravci za savjetovanje o politici
Ilustrativni pravci za materijale preporuka o politici
Ilustrativni pravci za povratne informacije

Slika 3: Reformisanje sistema i struktura režima centralne i lokalne socijalne politike u Bosni i Hercegovini



Pregled sistema integriteta rekonstrukcije u Bosni i Hercegovini

Autori izvještaja
Omer Čar, dr Žarko Papić,
Nezavisni biro za humanitarna pitanja (IBHI-BiH)

Bosna i Hercegovina, 2007.

Nacionalni sistem integriteta

Pristup „Nacionalni sistem integriteta" je kreiran od strane Jeremy Pope-a u cilju shvatanja slabosti državnih institucija i grešaka inicijativa koje su prethodile reformi, ispitujući korupciju sa različitih stajališta: uzroke korupcije; odnose izvršnih institucija prema drugim institucijama; ključne oblasti u kojima se javlja korupcija ili gdje je demokratizacija ograničena; institucije ili oblasti čija je uloga promocija reformi i demokratizacije i koje se nose sa korupcijom; napredak Vladine strategije i donatorskih anti-korupcijskih inicijativa; relativno jake i slabe tačke ovih institucija ili oblasti na individualnoj i kolektivnoj osnovi, radi obezbjeđivanja njihovih vlastitih kapaciteta oslobođenih od korupcije („zaštita od korupcije"), kao i promocija više integriranog pristupa bavljenja problemom korupcije.

Rekonstrukcija Nacionalnog sistema integriteta (RNSI) ide dalje koristeći procjenu postkonfliktnih zemalja u procesu ponovne izgradnje zemlje i kretanju ka demokratizaciji. Rekonstrukcija nacionalnog sistema integriteta pruža okvir putem kojeg se procjenjuju uticaj i zaostavština konflikta, mnoga politička i institucionalna pitanja, uloga donatora (ne samo uopšteno u smislu rekonstrukcije), razvoj anti-korupcije, te prioriteti, također u smislu često kompleksnih i stalno prisutnih pitanja moći, korupcije i demokratizacije.

RNSI studije zemalja se rade po jedinstvenoj šemi, zahtijevaju pregled zemlje i profil korupcije, uz podlogu dokaza o šemama. Ovaj pristup zahtijeva diskusije na temu koraka poduzetih od strane institucija, ključnih oblasti – obično izvršnih; zakonodavstvo; finansiranja izbornih/političkih partija; revizija; sistema pravosuđa; administrativne službe; policije i tužilaštva; javne nabavke; ombudsmeni; agencija za istraživanje i monitoring; medija; civilnog društva; regionalne i lokalne vlade

– u cilju prevencije korupcije, kao i informacije o efektivnosti takvih koraka i odnosa između institucija, te o pitanjima kao što je politički prodor u institucije, zaostavština prethodnih režima, uloga donatora u podršci i kooperaciji na polju procesa reforme uopšteno i naročito po pitanju borbe protiv korupcije, te politizacija reformi koje podržavaju donatori kao što su decentralizacija i demokratizacija.

SADRŽAJ

NACIONALNI SISTEM INTEGRITETA 107

1. SAŽETAK 111

2. PREGLED ZEMLJE 113

2.1 TRENUTNI PREGLED 113
2.2 KONTEKST KONFLIKTA 117
RAT 117
CIJENA KONFLIKTA 119
KORUPCIJA I KONFLIKT 121
POSLJEDICE KONFLIKTA 122
DONATORI I FINANSIRANJE 126
REKONSTRUISANJE DRŽAVE 133
PITANJA REKONSTRUKCIJE 135

3. PROFIL KORUPCIJE 136

4. ANTIKORUPCIONE AKTIVNOSTI 139

4.1 VLADA 139
4.2 DONATORI 140

5. SISTEM INTEGRITETA U BIH 142

5.1 IZVRŠNA VLAST 142
POZADINA 142
OKVIR INTEGRITETA U IZVRŠNOJ VLASTI 144
PITANJA IMPLEMENTACIJE 148
5.2 ZAKONODAVSTVO 149
POZADINA 149
ZAKONODAVSTVO I BUDŽETSKA PROCEDURA 151
ULOGA PARLAMENTARNIH ODBORA 153
SUKOB INTERESA 154
5.3 IZBORNA KOMISIJA 154
OSCE MISIJA U BIH 155
CENTRALNA IZBORNA KOMISIJA BIH 156
5.4 FINANSIRANJE POLITIČKIH PARTIJA I TROŠKOVI 157

5.5 INSTITUCIJA GLAVNOG REVIZORA 159
5.6 PRAVOSUĐE I TUŽIOCI 165
POZADINA 165
VISOKO SUDSKO I TUŽILAČKO VIJEĆE 168
5.7 JAVNA SLUŽBA 169
5.8 POLICIJA 173
POZADINA 173
MEĐUNARODNA POMOĆ POLICIJI U BIH 174
ISHOD REFORME 177
5.9 JAVNE NABAVKE 179
PROCES REFORME 181
ISHOD REFORME 182
5.10 OMBUDSMENI 185
5.11 AGENCIJE ZA ISTRAGU I MONITORING 186
5.12 MEDIJI 187
POZADINA 187
FINANSIRANJE REFORME 188
PREGLED MEDIJA 190
5.13 CIVILNO DRUŠTVO 195
5.14 REGIONALNA I LOKALNA VLADA 198

6. SISTEM INTEGRITETA BIH: RAZMATRANJE KLJUČNIH PROBLEMA 202

6.1 RAZVOJ SISTEMA INTEGRITETA U POSLIJERATNOJ BIH 202
6.2 RASPOREĐIVANJE REFORMI SISTEMA INTEGRITETA U BIH I NJIHOVA EFEKTIVNOST 207

7. PRIORITETI I PREPORUKE 211

8. ZAKONODAVSTVO 213

ZAKONODAVSTVO NA NIVOU DRŽAVE 213
ZAKONODAVSTVO NA NIVOU ENTITETA 214
REPUBLIKA SRPSKA 214
FEDERACIJA BIH 214

9. SPISAK INTERVJUISANIH OSOBA 216

10 LISTA SKRAĆENICA 219

1. SAŽETAK

Studija se fokusira na pitanje integriteta u kontekstu poslijeratne rekonstrukcije Bosne i Hercegovine (BiH). Ona predstavlja pokušaj da se analizira i provjeri uloga međunarodnih i lokalnih aktera u razvijanju stubova integriteta (tj., zakonodavstvo, izvršna i pravna oblast, mediji, civilno društvo itd.). Studija, također, pruža evaluaciju o tome do koje mjere je svaka od reformi integriteta bila uspješna.

Postoje dvije priče u pozadini ove studije koje su bitne za shvatanje razvoja sistema integriteta u BiH. Prva se fokusira na brzu implementaciju procesa masivne rekonstrukcije u ranom poslijeratnom periodu (1996.-1999.), i koja je paralelna sa brzim ekonomskim reformama, za koje se čini da idu na račun institucija i sistema neophodnih da obezbijede integritet i održivosti procesa rekonstrukcije. Većina reformi kreiranih da ojačaju sistem integriteta su započele dosta vremena nakon što je novac donatora već bio podijeljen u svrhu poslijeratne rekonstrukcije. Drugi bitan aspekt je ono što izgleda kao konflikt između ciljeva poslijeratne rekonstrukcije i ciljeva procesa demokratizacije kako ga vidi međunarodna zajednica tokom ovog perioda. Naime, način na koji se međunarodna zajednica uključila u implementaciju programa rekonstrukcije je takav da je bespovratno i simultano pomogla sistem vladavine koju je željela ukloniti. Ovo je na kraju dovelo do značajnih frustracija i primjene pristupa „čvrste ruke" u izgradnji države putem korištenja tzv. Bonskih ovlasti (tj. poteza Ureda visokog predstavnika (OHR) kojim je zaobiđen politički proces time što je legislativa nametnuta i što su smjenjivani javni zvaničnici na nesistematičan način) što je, zauzvrat, otvorilo nove dileme i dovelo do krize demokratije. Ova era je završena jer se sada naziru znaci procesa tranzicije koji je u toku, i to takve u kojoj poslijeratni protektorat nestaje u fazama i koji biva zamijenjen procesom integracije u EU. Ipak, sveukupni proces vladavine je još uvijek obilježen nesposobnošću vladajuće političke postavke

da riješi velika pitanja bez upadanja u politički konflikt koji graniči sa krizom i koji je još uvijek obilježen aspiracijama Srba i njihovih političkih predstavnika da zaštite integritet Republike Srpske čak i po cijenu budućnosti Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji. To se najbolje vidi u nedavnom neuspjehu da se redefiniše Ustav zemlje i da dođe do dogovora o uslovima policijske reforme, što je trenutno ključna prepreka u aspiracijama zemlje da se pridruži EU.

Postoje znatne razlike po pitanju kvaliteta i snage pojedinih stubova integriteta. Najuspješnija reforma je reforma medija, obzirom da je znatno umanjila politički uticaj na medije. Uspjeh je bio garantovan ranim prepoznavanjem problema (reforma medija je započeta već 1997. godine) i kreiranjem efektivnog regulatornog okvira koji se dao implementirati i koji do danas nastavlja da obezbjeđuje integritet medija i koji je dao visok doprinos sveukupnom naporu u mirovnom procesu. Danas su mediji prilično slobodni u svom nastojanju da skrenu pažnju javnosti na potencijalne i navodne slučajeve korupcije. Drugi stubovi su također imali svoj udio u uspjehu, u jačanju i doprinosu uspjehu sistema integriteta u BiH, uključujući Centralnu izbornu komisiju i Instituciju Glavnog revizora.

Međutim, s druge strane spektra stoji reforma *javne službe*, koja je bila jedna od posljednih reformi integriteta iniciranih stranim donacijama i svakako je i najmanje uspješna. Vrlo malo dobrog je proizašlo iz ove reforme, osim toga što je formalizovana procedura aplikacije za one koji žele da pružaju administrativne usluge. Neko sa strane, ko aplicira za posao u oblasti javne službe ima jako male šanse da bude primljen i pored naoko rigoroznih procedura aplikacije. Ono što se često događa je, da oni sa vezama dobiju pitanja sa testa unaprijed i time stiču znatnu prednost. Štaviše, testovi su tako dizajnirani, da testiraju samo to koliko kandidat inklinira birokratiji a ne koliko on ima sposobnosti koje zahtijeva određena pozicija u oblasti javne službe. Izgleda da je jedna od prepreka nesposobnost službenika da prosperiraju u svojoj karijeri služeći

se postojećim procedurama, što ih zatim upućuje na to da traže puteve u „zaobilaženju sistema." Sve u svemu, reforma je imala zanemariv efekat na kulturu javnih usluga u BiH i to zahtijeva novu reformu u kontekstu napora zemlje da se integriše u EU.

Čini se da je ključ bosanskog eksperimenta pitanje, da li neka institucija koja je nametnuta izvana može vremenom steći legitimitet. Određene institucije kao što su Izborna komisija, Visoko sudsko i tužilačko vijeće i Regulatorna agencija za komunikacije izgleda da pokazuju da to jeste moguće.

2. PREGLED ZEMLJE

2.1 Trenutni pregled

Ustav Bosne i Hercegovine je dat u Aneksu IV Dejtonskog mirovnog sporazuma, dokumenta koji je potpisan u Dejtonu (SAD) sa ciljem da okonča rat u zemlji (1992.-1995.) i formira temelje za poslijeratnu izgradnju države i pomirenje zaraćenih strana. Dejtonski mirovni sporazum definiše BiH kao državu tri konstitutivna naroda – Bošnjaka, Srba i Hrvata, kao labavu uniju dva entiteta - Hrvati i Bošnjaci vode Federaciju BiH, a Srbi vode Republiku Srpsku - s tim da i jedni i drugi imaju značajnu autonomiju u odlučivanju na svojim teritorijama.

Dva entiteta su strukturirana na prilično različit način. Federacija BiH, koja pokriva 51% teritorije države je podijeljena u 10 kantona. Ovi kantoni imaju svoje vlastite vlade i parlamente. Tri su pod kontrolom hrvatske većine, dok ih je pet pod kontrolom Bošnjaka. Preostala dva su jedno vrijeme uživala specijalni status u smislu da su Hrvati i Bošnjaci u njima imali odvojene i paralelne strukture vladavine. Federacija BiH je, nadalje, podijeljena u 82 opštine.

Nasuprot tome, srpski entitet Republika Srpska je prilično centraliziran bez intermedijarnih nivoa vladajućih struktura između centralnog entitetskog nivoa i opština. U Republici

Srpskoj postoje 62 opštine koje pokrivaju preostalih 49% teritorije zemlje.

Osim dva entiteta, postoji takođe i Distrikt Brčko, samostalna administrativna jedinica lokalne samouprave, pod suverenitetom BiH i pod uskom supervizijom OHR-a.

Oba entiteta imaju pravosudne, zakonske i izvršne ogranke vlada. U Federaciji BiH, deset kantona takođe imaju sva tri ogranka vlade.

Vrh BiH vlade, tzv. zajedničke institucije BiH, su po Dejtonskom mirovnom sporazumu dobile ograničene moći i njihov autoritet u suštini ne ide dalje od pitanja vanjskih poslova, vanjske trgovine, carinske i monetarne politike. Međutim, ovo se vremenom promijenilo pod uticajem pritiska donatora i sada su BiH institucije, između ostalog, odgovorne i za odbranu, obavještajnu službu, kontrolu državne granice i prikupljanje i administraciju indirektnog poreza. BiH institucije se sastoje od tročlanog Predsjedništva (sa predstavnikom iz svake etničke grupe) i Vijeća ministara (sa nizom etnički balansiranih ministarstava i agencija čiji rad nadgleda). Uz to su još dva suda na ovom nivou, i to Ustavni sud i Sud BiH.

Da bi se zaštitili interesi tri etničke grupe, BiH institucije su organizovane na etničkoj osnovi i na taj način garantuju predstavnike sve tri strane, uključujući zaštitu vitalnih nacionalnih interesa.

Jedan značajan aspekt Dejtonskog mirovnog sporazuma je da on daje znatnu moć Uredu visokog predstavnika (OHR). Ta institucija djeluje u ime Vijeća za implementaciju mira (PIC), tijela koje se sastoji od 55 donatorskih nacija i međunarodnih organizacija, koje je formirano da nadgleda nastojanja izgradnje nacije nakon rata. Ova ovlaštenja su proširena vremenom, tako da je Visoki predstavnik postao najveći autoritet u zemlji, sa velikom moći, uključujući i moć da zaobiđe i nadglasa lokalne

parlamente, nametne zakone, smijeni vladine zvaničnike *po svojoj volji*. Ovu moć je PIC dao Visokom predstavniku u decembru 1997. godine. Te se ovlasti nazivaju i „Bonskim ovlastima". Korištenje Bonskih ovlasti se razvijalo vremenom. U početku, Bonske ovlasti su bile ograničene na:

> Podizanje osnovnih stubova koji čine jednu državu; simboli identiteta i integraciono zakonodavstvo države, (kao što je Zakon o državljanstvu, zastava, nacionalna himna, valuta, registracione tablice itd.) i smjenu lokalnih zvaničnika koji su blokirali povratak izbjeglica ili gore navedene reforme. Od 2002.godine pa nadalje, došlo je do vidnog trenda korištenja mandata Visokog predstavnika i po pitanju drugih reformi, jer su odluke bile fokusirane na kreiranje novih državnih institucija (na primjer, Državne granične službe) i na reforme u socio-ekonomskoj oblasti (reforme poreza na platu, privatizacija, sistem plaćanja itd.). Osobe koje su smjenjivane, nisu bili samo pojedinci koji su djelovali na nivou zajednice, što sada uključuje i političare koji su obstruirali ekonomsku i medijsku reformu, te privatizaciju. Suzbijanje inicijative za trećim hrvatskim entitetom 2001.godine predstavlja bitan korak koji ilustruje korištenje Bonskih ovlasti kao instrumenta za održanje ustavne osnove i balansa Dejtonskog mirovnog sporazuma. Hrvatski član Predsjedništva BiH, Ante Jelavić, je smijenjen sa svoje pozicije zbog promovisanja posebnog hrvatskog entiteta, krojenog prema granicama ratne hrvatske mini-države u okviru BiH. Istovremeno, finansijski centar pokreta – Hercegovačka banka, je stavljena pod međunarodnu upravu. (Lexau, 2004., str.5)

Od 2002.godine, tada novoimenovani Visoki predstavnik Lord Paddy Ashdown je inicirao proces uvođenja:

> Novih standarda „političke odgovornosti", time što je 2002.godine smijenio ministra finansija FBiH. Razlog za uklanjanje nekoga sa javne pozicije više nije bila obstrukcija Dejtonskog mirovnog sporazuma, nego kršenje evropskih standarda etike i nesposobnost da se održi povjerenje javnosti. (ibid, str.5)

Promjena u karakteru međunarodnog angažmana u procesu poslijeratne izgradnje države se, možda, najbolje može ilustrovati povećanjem broja odluka koje je, vremenom, donio Visoki predstavnik:

Odluke Visokog Predstavnika 12. 1997. -1. 2003.

	1997	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**Total**
Ukupno ekonomski	1	31	92	86	545	1515	1	418

	Bildt	**Westendorp**	**Petritsch**	**Ashdown**
Ukupno	0	76	250	96
Mjesečni prosjek	0	4	12	14

Izvor: ESI, 2006

Ipak, izgleda da je era autoritarne vladavine Visokog predstavnika došla do kraja. Pri svom odlasku, početkom 2006.godine, Ashdown je pomilovao dosta prethodno smijenjenih zvaničnika. S druge strane, novi Visoki predstavnik - Christian Schwartz Schilling je obećao da neće posezati za Bonskim ovlastima[93] tokom svog mandata, kojem će, po svemu

[93] Vidi „I won't impose laws" („Neću nametati zakone") članak u Nezavisnim novinama, 6 februar, 2006. godina. Dostupno na http://www.esiweb.org/pdf/esi_bosnia_press_10.pdf

sudeći, doći kraj tokom 2007.godine. Konačna odluka o predstojećem zatvaranju OHR-a bi trebala biti donešena u februaru 2007.godine. Ipak, kakva god da bude, ona će vjerovatno biti pod uticajem Ahtisarijevih preporuka po pitanju budućeg statusa Kosova i načinu kako će se te preporuke odraziti na srpsku populaciju u Bosni i Hercegovini i njene političare.

2.2 Kontekst konflikta

Rat

U Bosni i Hercegovini se i politika i ekonomija sprovode prema etničkom principu i tako je već 15 godina. Tri glavne etničke grupe, Bošnjaci, Hrvati i Srbi i njihove političke partije zalažu se za vrlo različite ciljeve po pitanju budućnosti Bosne i Hercegovine.

Nakon prvih demokratskih izbora 1990.godine, HDZ, SDA i SDS, stranke koje predstavljaju Hrvate, Bošnjake i Srbe, preuzele su vlast i odmah započeli svađu oko toga kako treba da izgleda budućnost Bosne i Hercegovine. Nesporazume je podgrijavalo opšte neprijateljsko okruženje u SFR Jugoslaviji i nemogućnost njenih konstitutivnih republika i njihovih predstavnika da dođu do političkog sporazuma o tome kako će izgledati budućnost zemlje, što je ponukalo Hrvatsku i Sloveniju da proglase nezavisnost.

Odmah nakon toga, 1992.godine, kada su HDZ i SDA pozvale na referendum o nezavisnosti od onoga što je ostalo od Jugoslavije[94], SDS i Srbi su odbili da učestvuju i bili su spremni da svim potrebnim snagama osiguraju da se ne stvori nikakva nezavisna zemlja Bosna i Hercegovina.

[94] Do tada, Slovenija i Hrvatska su se već otcijepile od Jugoslavije, dok je Makedonija također razmatrala da učini isto.

Nakon rezultata referenduma na kojem su skoro svi Bošnjaci i Hrvati glasali za nezavisnost, Bosna i Hercegovina je priznata kao nezavisna zemlja u martu 1992.godine. SDS, uz podršku JNA (Jugoslovenska narodna armija[95]), čije su se jedinice već grupisale kako bi spriječile takav ishod, pokrenule su se kako bi ispunile upozorenje tadašnjeg predsjednika SDS-a, Radovana Karadžića, koji je obećao fizičko uništenje bošnjačke populacije ukoliko ona pokuša da ostvari nezavisnost zemlje.

Snage Vojske RS-a potpomognute od strane Jugoslavenske narodne armije su uveliko oružano nadjačale Bošnjake i Hrvate i preuzele oko 70 posto zemlje, upustivši se u etničko čišćenje i genocid. Zločini su dostigli vrhunac kada je ubijeno oko 8.000 bošnjačkih muškaraca i dječaka iz male enklave u istočnoj Bosni, Srebrenice, nakon što su se predali srpskim snagama u ljeto 1995[96].godine. To je zauzvrat provociralo zapadne države da pokrenu akciju. NATO je bombardovao srpske vojne položaje, primoravši ih da sjednu za pregovarački sto. Nakon NATO intervencije, uslijedili su mirovni pregovori koji su kulminirali potpisivanjem mirovnog sporazuma u Dejtonu, što je označilo kraj rata. Iako su predstavnici Bošnjaka, Srba i Hrvata bili ti koji su potpisali mirovni sporazum u Dejtonu, svako od njih je nastavio da, u različitom intenzitetu, slijedi vlastitu viziju toga kako Bosna i Hercegovina treba ili ne treba da izgleda. Ovaj put, umjesto vojne sile, korištene su razne političke i ekonomske metode kako bi se obezbijedio povoljan rezultat za vlastitu etničku zajednicu.

[95] Ovo više nije bila multietnička sila, nego sila u kojoj su samo učestvovali Srbi. Hrvati i Bošnjaci su odbili služenje u vojsci nakon što je JNA napala Sloveniju i Hrvatsku.

[96] Hrvati i Bošnjaci su 1993.godine također vodili manji rat. Smatralo se da je taj rat bio rezultat dogovora između Slobodana Miloševića, tadašnjeg predsjednika Srbije, i hrvatskog predsjednika Franje Tuđmana, koji su željeli podijeliti i prisvojiti dijelove Bosne i Hercegovine, kontrolisane od strane srpskih i hrvatskih snaga, ostavljajući Bošnjacima malu enklavu u centralnoj Bosni.

To bi na kraju kompletno eliminiralo mogućnost da Bosna i Hercegovina postane stabilna država, da nije bilo velikog prisustva međunarodnih institucija, i vojnih i civilnih, koje su aktivno učestvovale u obezbjeđenju mira i reda, ujedno pokušavajući da obezbijede transformaciju Bosne i Hercegovine u zemlju održive demokratije i tržišne ekonomije. Ipak, rezultirajući ubjedljivi angažman međunarodne zajednice po pitanju unutrašnjih prilika zemlje je stvorio probleme same po sebi. Neki od tih problema, uključujući nedostatak vizije, koordinacije i koherencije od strane donatorske zajednice, postali su vidljivi tokom mnogobrojnih poslijeratnih reformi. Ova pitanja će biti istražena detaljnije u narednim poglavljima.

Cijena konflikta

Posljedice rata u BiH su velike i neprocjenjive. Pouzdani podaci o mjerljivim posljedicama još ne postoje, a niko se i ne usuđuje da procjenjuje one nemjerljive.[97] Podaci koji slijede se odnose na kraj 1998.godine. U međuvremenu, nije došlo do znatnih promjena po pitanju tih osnovnih podataka.

Procjene o broju mrtvih i nestalih lica kreću se od 100.000 do 258.000 (veći broj je otprilike jednak 5,9% predratne populacije)[98]. Druge procjene govore da broj mrtvih i nestalih, računajući i povećan mortalitet, iznosi 269.800 (od kojih su 152.900 Bošnjaka, 72.350 Srba, 31.060 Hrvata i 13.500 ostalih)[99]. Prema Državnoj komisiji za nestala lica, 27.371 lica je

[97] Za više informacija vidi: UNDP *Izvještaj o humanom razvoju, 1998.godina*

[98] Prema procjeni Zavoda za javno zdravstvo FBiH.

[99] Prema procjeni neobjavljene studije Dr. Ilijasa Bošnjovića i grupe istrazivača, *Demografske promjene u Bosni i Hercegovini od 1991. do 1998*. Vidi i Forum Bosnae, (1999. godina): *Povratak izbjeglica i raseljenih lica kao preduslov za preživljavanje Bosne i Hercegovine*.

do danas proglašeno nestalima. Međunarodni Crveni krst procjenjuje da je 19.000 lica nestalo.[100]

Tokom rata, 1995. godina je predstavljala vrhunac po pitanju broja raseljenih osoba, kada je njihov broj dostigao 1.282.000. Već 1998.godine, taj broj se smanjio postepeno na 816.000.[101]

Krajem rata bilo je 1.2 miliona izbjeglica iz BiH. Sada se procjenjuje da je njih 712.555 pronašlo stalno rješenje u inostranstvu, a da 611.969 izbjeglica još nije našlo stalno rješenje i oni predstavljaju potencijalne povratnike.[102] Oko 50% BiH populacije iz 1991. godine je promijenilo mjesto boravka.

Uz to, ekonomija je dovedena do tačke potpunog kolapsa. Precizne razmjere materijalne štete je teško dobiti, ali se procjene kreću u širokom spektru, od 15 milijardi do 100 milijardi US dolara[103]. Na kraju, nagli pad nivoa industrijske proizvodnje tokom tri godine rata, koja je 1995. godine pala na manje od 5% nivoa zabilježenog 1990. godine, govori sam po sebi.[104]

Indirektni efekti, kao što je destrukcija sistema vladavine, prekid ekonomskog razvoja, obrazovanje i razvoj tehnologije, kao i «odliv mozgova», mada neprocjenjivi, sigurno su ogromni. Uništenje društva, socijalnih veza, tolerancije i suživota, raspad porodica i malih zajednica i opšti kolaps socijalnih vrijednosti i

[100] Vidi: Helsinški komitet za ljudska prava u BiH, *Izvještaj o situaciji ljudskih prava u BiH, januar-decembar 1998.*, Sarajevo, decembar 1998. godina

[101] Vidi: UNHCR, Situacija izbjeglica u svijetu, 1995., i UNHCR, Operacija povratka 1998, 1998. godina

[102] Vidi: UNHCR, Situacija izbjeglica u svijetu koje traže azil, 1995, i UNHCR, Stanovništva od važnosti za UNHCR - 1997 Statistički pregled, 1998. godina

[103] Vidi na primjer: UNDP, Rekonstrukcija, reforma i ekonomsko upravljanje u Bosni i Hercegovini, Beč, januar 1997. godina

[104] Vidi Svjetska banka i EBRD (1995. str. 41).

normalnog života su najteže posljedice rata i ne mogu se popraviti za kratko vrijeme. Već je 12 godina kako je rat završen, a poslijeratno iskustvo zemlje govori samo za sebe, pokazujući koliko je teže rekonstruisati socijalno tkivo nego ponovo izgraditi puteve i mostove.

Korupcija i konflikt

Posljedica rata (ili bolje, priroda mirovnog sporazuma) je također i vrlo specifična struktura vlasti. Opšti problem slabih i nedovoljno razvijenih institucija države u bivšim socijalističkim zemljama je veoma naglašen u BiH. Tokom rata, praktično nije postojao pravni sistem niti na jednom dijelu teritorije BiH. Kraljevi rata su imali potpunu moć nad manjim ili većim teritorijama pod njihovom kontrolom. To su bili idealni uslovi za kriminal koji je postao normalno ponašanje. Učesnici su bili, često imajući vodeću ulogu, kraljevi rata i vrhovni politički ili vojni čelnici. Radi se o fenomenu koji je mnogo gori od obične korupcije; radi se o «legalizovanom» organizovanom kriminalu.

Znatan izvor toga je bila pomoć koja je izvana pristizala za Armiju BiH, Vojsku RS i Hrvatsko vijeće obrane (HVO). Većinom je ona prenošena ličnim kanalima bez ikakve kontrole.

Istovremeno, u uslovima opsade (kao što je bio slučaj sa glavnim gradom, Sarajevom) i sa vetom na snabdijevanje oružjem i nedostatkom hrane, crno tržište je bilo najrašireniji oblik tržišta. Neformalne mreže koje su tada uspostavljene, nastavile su da funkcionišu i nakon rata. One su osnov i generator za korupciju u BiH danas.

Međunarodni embargo na uvoz oružja i druge sankcije, skupa sa uslovima okruženja na većini teritorije zemlje, stvorili su posebno unosno tržište šverca oružjem, gorivom, prehrambenim proizvodima itd., uključujući i šverc između zaraćenih strana. Lokalni komandanti/kraljevi rata su se koristili švercom kako bi finansirali svoje vojne aktivnosti i kako bi se obogatili. U nekim

slučajevima (npr. kod Hrvata), to je činilo logističko krilo vojske posebno moćnim, obzirom da je ono kontrolisalo finansije. Nakon uklanjanja sankcija, neke od tih mreža su mutirale u organizovane švercerske lance, koji su svoje metode nastavili da koriste za finansiranje političkih stranaka i za druge ilegalne aktivnosti, uključujući skrivanje ratnih zločinaca. Tako, sama priroda ratne ekonomije je pomogla da se oblikuje problem korupcije u poslijeratnom periodu.

Posljedice konflikta

Kao što je prethodno rečeno, većina moći odmah nakon rata nastavila je da bude u rukama tri etničke stranke, bošnjačke SDA, hrvatskog HDZ-a i srpskog SDS-a. Njihova moć, kako je to rekao Cox (2001., str. 7), nije ležala na formalnom ustavnom uređenju, nego na «redistribuciji kvarnosti iz rata, u obliku oskudnog zaposlenja u javnom sektoru, beneficijama za stanovanje ili onih za invalide i veterane (koji) su korišteni za kupovinu političke podrške kod ključnih izbornih jedinica.».
Tri stranke su u suštini vršile direktnu kontrolu nad svim ograncima Vlade i na taj način, obzirom da je većina preduzeća još bila u državnom vlasništvu, i nad ekonomskim životom u BiH. Toj dinamici moći nije posvećena pažnja u ranom poslijeratnom periodu jer je donatorska zajednica više brinula o rukovođenju 60.000 vojnika implementacionih snaga pod vođstvom NATO-a (IFOR), kako bi održala mir u zemlji. Štaviše, potreba za izgradnjom institucija je nadalje bila zamagljena izazovom implementiranja paketa pomoći vrijednog više od 5 milijardi US dolara kako bi se obnovila većina razorene infrastrukture i dozvolio snažan povratak izbjeglica u kratkom vremenu. Kako Cox dalje navodi (2001), Svjetska banka, vodeći koordinator poslijeratnog programa rekonstrukcije, ušla je u Bosnu i Hercegovinu kao poslije prirodne katastrofe, što je ostavilo malo prostora za bavljenje izgradnjom institucija, a to je dozvolilo etničkoj *nomenklaturi* da učvrsti svoje snage:

> Kako bi izvršile urgentnu rekonstrukciju u post-konfliktnom okruženju, međunarodne agencije su

> zaobilazile nove ustavne strukture i radile su direktno sa lokalnim vlastima koje su imale fizičku kontrolu nad infrastrukturom. Pomoć je distribuirana na lokalnom nivou od strane agencija za implementaciju ili preko opštinskih, kantonalnih ili entitetskih vlasti. To je omogućilo lokalnim kraljevima rata i pojedinačnim strukturama etničke moći, da profitiraju od programa rekonstrukcije – kako materijalno, putem njihove kontrole nad građevinskim preduzećima i obezbjeđivanjem dobara i usluga međunarodnim agencijama za rekonstrukciju, tako politički, time što su bili u prilici da određuju one koji će biti korisnici međunarodne pomoći ... Tokom te faze, kada god je međunarodna zajednica trebala da riješi neki politički problem, tražila je akciju direktno od nacionalnih stranaka, ignorišući prave ustavne kanale i osnažujući paralelne strukture. Dakle, faza rekonstrukcije je bila faza u kojoj su se konsolidovali ratni režimi i u kojoj su međunarodni programi sprovođeni tako da nije bilo finansijske ili političke kazne za opstrukciju procesa izgradnje države. (ibid, str. 11-12)

I one mjere izgradnje koje jesu implementirane tokom ovog perioda, u suštini su bile fokusirane na stvaranje osnovnog zakonskog okvira kako bi se inicirao razvoj ključnih atributa jedne funkcionalne i demokratske države, kao što su održavanje demokratskih izbora, rad na reformi medija, stvaranje centralnih državnih institucija, uključujući Vijeće ministara i Centralnu banku, kao i obezbjeđivanje uslova koji omogućavaju BiH da dođe u poziciju da izvršava svoje međunarodne obaveze.

Činjenica da je većina bogatstva i moći ležala u rukama HDZ-a, SDA i SDS-a i njihovih podanika nije ocijenjena kao ozbiljna prepreka za stvaranje stabilne države. Prevashodni koncenzus

kod međunarodne zajednice je bio da će održavanje demokratskih izbora ukloniti njih sa vlasti i dovesti na vlast „dobroćudne" političke snage. Kako se to nije dogodilo nakon nekoliko rundi izbora, međunarodna zajednica je zaokrenula svoj pristup i odlučila da se direktnije uključi u politički proces zemlje. To je učinjeno tako što se okrenulo jačoj primjeni «Bonskih ovlasti»[105], koje je Visoki predstavnik koristio dosta ubjedljivije tokom vremena, a pogotovo poslije opštih izbora 2000.godine kada je Visoki predstavnik:

> Nametnuo 38 zakona i obavezujućih odluka po širokom spektru pitanja, od privatizacije, preko putnih dokumenata, do zaštite svjedoka. Kada ovo uporedimo sa 45 zakona koje je nametnuo bivši Visoki predstavnik, Carlos Westendorp, tokom cijelog svog dvogodišnjeg mandata, možemo uočiti nagli porast međunarodne angažovanosti. Tokom istog tog perioda, OHR je smijenio osam javnih zvaničnika, uključujući jednog člana predsjedništva i jednog bivšeg premijera. (ESI, 2001, str.4)[106]

U ovom periodu, međunarodni predstavnici su počeli da sprovode:

> veću ulogu u domaćoj politici, stvarajući nove vlade na nivou države i Federacije BiH i preuzimajući inicijativu na planu ekonomije, od odobravanja budžeta, restrukturiranja penzionog fonda i reformisanja platnog prometa, do naređivanja

[105] Ovlasti date Visokom predstavniku od strane Vijeća za implementaciju mira u decembru 1998., uključujući ovlasti da nametne zakone i odstrani izabrane zvaničnike onako kako Visoki predstavnik smatra da je potrebno.

[106] Preraspodjela međunarodnih prioriteta u Bosni i Hercegovini, treći dio, „Kraj nacionalistickih režima i budućnost bosanske države", 22. mart 2001.godine. Dostupno na: http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_14.pdf

> revizije za određena preduzeća i ispitivanja individualnih prijava o korupciji. (ESI, 2001, str.4)[107]

Brojne vladine institucije su nastale tokom ovog perioda i u mnogim slučajevima to se desilo kao rezultat direktnog angažmana OHR-a i drugih međunarodnih institucija. Među prvim institucijama koje su trebale biti formirane je bila Nezavisna komisija za medije, sa mandatom da reguliše urednički i tehnički aspekt elektronskih medija. Najvažniji razlog za njeno stvaranje je bio limitiranje širenja mržnje putem medija i uticaj koji su radikalni nacionalisti mogli imati na elektronske medije. Malo prije njenog oformljivanja 1998.godine, Visoki predstavnik je dobio ovlaštenja da suspenduje medije za koje se smatralo da krše Dejtonski mirovni sporazum.

OHR i druge međunarodne institucije su počele 2000.godine da mijenjaju strukturu finansijskog sistema u zemlji. Ključni rezultat ove reforme je bila eliminacija SDK sistema[108] i, umjesto njega, stvaranje odjela trezora u sklopu ministarstava finansija na svim nivoima BiH vlade[109]. Jedan od važnih razloga za ovu reformu je bila duboka sumnja, da su SDK korišteni za ilegalno finansiranje političkih partija ali i uvjerenost međunarodne zajednice, da su ove institucije bile velika prepreka za razvoj solidnog bankarskog sistema. Godina 2001. je obilježena početkom niza reformi koje su rezultirale stvaranjem revizorskih institucija, agencija za civilnu uslugu i, možda najvažnija od svih reformi, pokušaj međunarodne

[107] Preraspodjela međunarodnih prioriteta u Bosni i Hercegovini, treći dio „Kraj nacionalistickih režima i budućnost bosanske države" 22. mart 2001. godine. Dostupno na: http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_14.pdf

[108] Institucije koje su vršile potpunu kontrolu finansijskih transfera u bivšoj Jugoslaviji i koje su vršile istu takvu ulogu i u Bosni i Hercegovini nakon rata.

[109] Za više informacija o reformi SDK vidi: USAID, 'Biroi za isplatu u Bosni i Hercegovini: Prepreke razvoju i strategija za redovne transformacije ', Sarajevo, 15. februar, 1999. godina

zajednice da napravi nezavisni pravosudni sistem. Te reforme i njihovi efekti su obrađeni u više detalja u poglavljima 6 i 7.

Donatori i finansiranje

Ne postoje pouzdani zvanični brojevi koji se odnose na sveukupna donatorska sredstva utrošena u Bosni i Hercegovini do danas. Oni brojevi koji su dostupni tiču se nekih od najvećih multilateralnih i bilateralnih donatora, konkretno Evropske unije, Svjetske banke, USAID-a, i SIDA-e. Troškovi misije Organizacije za bezbjednost i saradnju u Evropi (OSCE) u BiH su prezentirani u poglavlju 6.3.

Evropska unija

Skoro 2.5 milijarde eura iz fondova Evropske zajednice je bilo namijenjeno Bosni i Hercegovini od 1991.godine. Od 1991. do 2000. g., humanitarna pomoć koju je obezbijedio ECHO, Kancelarija evropske komisije za humanitarnu pomoć, dostigla je 1.032 milijarde eura. U periodu 1996.-2000., Bosna i Hercegovina je dobila pomoć preko programa OBNOVA i Phare-a koji su dostigli 890.7 miliona eura. Pored toga, zemlje članice EU doprinijele su sa preko 1.8 milijarde eura pomoći između 1996.godine i kraja 2001[110]. Osnovne oblasti u koje je pomoć usmjerena su:

- obnova infrastrukture
- povratak izbjeglica i raseljenih lica
- demokratizacija, socijalna kohezija i razvoj
- izgradnja institucija

[110] Vidi: D. Smith, C.Weltzien, N.Vujočević, "Evaluacija EK-podrška ekonomskim promjenama u BiH 1996-2003, Finalni izvještaj, za EK Delegaciju u BiH; Globalni partneri za ekonomski razvoj, 30 juli 2004. godina. Ošti podaci i statistika o potrošnji EU u Bosni i Hercegovini, mogu se naći na www.delbih.cec.eu.int

- ekonomski oporavak
- stvaranje tržišne ekonomije i održivog privatnog sektora
- smanjenje siromaštva putem mjera lokalnog razvoja
- saradnja sa Evropskom investicionom bankom
- humanitarna pomoć

Evropska komisija je 2001.godine usvojila Strategiju za Bosnu i Hercegovinu koja pokriva period 2002.-2006.g. i daje okvir za pomoć EU. Od 2001., pomoć u visini većoj od 240 miliona eura je dodijeljeno u okviru programa CARDS (Pomoć zajednici za rekonstrukciju, razvoj i stabilizaciju), koji podržava učešće BiH u Procesu stabilizacije i pridruživanja.

U 2002.godini, Vlada Bosne i Hercegovine i Evropska komisija saglasile su se po pitanju *Strategije za BiH 2002 – 2006.* Namijenjeno je 195 miliona eura za prve tri godine 2002 – 2004. Pažnja je usmjerena na sljedećih pet ključnih oblasti:

- demokratska stabilizacija
- izgradnja administrativnih kapaciteta
- ekonomski i socijalni razvoj
- okolina i prirodni resursi
- pravosuđe i lokalne aktivnosti

Finansiranje se sada većinom vrši putem CARDS programa (nasljednik Phare-a i OBNOVA-e), što se suplementira sa makro-finansijskom pomoći i finansijskom podrškom iz drugih budžetnih linija koje su usmjerene na razvoj zajednice (npr. Evropska inicijativa za demokratiju i ljudska prava, LIFE – treće zemlje.

Svjetska banka

Od 1996., Svjetska banka je dodijelila ukupno 1.1 milijardu US dolara BiH kroz 53 projekta – više nego ikada ijednoj drugoj poslijeratnoj zemlji na bazi *per capita.* Većina tih fondova je data putem IDA „soft" kredita. Uz aktivni portfolio od preko 300 miliona US dolara, nova strategija Svjetske banke za pomoć zemlji (CAS) za BiH, usvojena u septembru 2004. godine, obezbjeđuje dodatnih 35 miliona US dolara godišnje za podršku implementaciji Srednjoročne razvojne strategije BiH (SRS BiH) (2005-2007). Druge agencije iz Grupe Svjetske banke takođe su doprinijele rekonstrukciji i razvojnom procesu u BiH, i to:

- "Međunarodna finansijska korporacija (IFC) koja podržava ekonomski rast time što finansira investicije privatnog sektora vlastitim resursima, bez vladinih garancija. Od 1997., IFC u BiH je do sada investirao skoro 71 miliona US dolara putem 12 investicionih i 25 projekata tehničke pomoći.
- Savjetodavni servis za strane investicije (FIAS), saradnik IFC-a, je načinio studiju o Komercijalnom pravnom okviru i administrativnim preprekama za investicije u BiH[111]. IFC takođe pomaže malim i srednjim preduzećima u regionuputem multi-donatorske inicijative Razvoj poduzetništva za Jugoistočnu Evropu (SEED), vrijedne 25 miliona US dolara, tako što obezbjeđuje malim i srednjim preduzećima servis savjetovanja za investiranje i programe izgradnje kapaciteta.
- Agencija za multilateralne investicijske garancije (MIGA), koja promoviše ulaz direktnih stranih investicija tako što

[111] Studija je dostupna na: http://www.fias.net/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/FIAS_Resources_BosniaandHerzegovina_MThomas/$FILE/Bosnia+&+Herzegovina-+Commercial+Legal+Framework+&+Admin.+Barriers+-MThomas++Oct+2001.pdf

pruža garancije i/ili servis investicijskog marketinga, obezbijedila je kompanijama garancije vrijedne 63 miliona US dolara, i tako šaljući signal međunarodnoj zajednici da je BiH stabilno mjesto za investicije."[112]

Strategija pomoći zemlji (CAS) za BiH se zasniva na prethodnim CAS-ovima i pruža tri cilja koja treba slijediti u periodu 2004.-2007.:

- stvoriti uslove za održiv i balansiran ekonomski razvoj, i ostvariti djelimičnu kreditnu sposobnost na internacionalnim tržištima kapitala;
- smanjiti siromaštvo za jednu petinu; i
- ubrzati integracije sa EU.

Ovaj CAS podržava prioritete Srednjoročne razvojne strategije BiH (SRS BiH/PRSP), fokusirajući se na tri stuba koja se međusobno podržavaju: a) poboljšati javno finansiranje i jačanje institucija; b) promocija održivog rasta vođenog privatnim sektorom; i c) investiranje u ključnu, socijalnu i ekonomsku infrastrukturu.

USAID

SAD je najveći bilateralni donator čija je pomoć u iznosu od 890 miliona dolara u periodu od 1996. do 2000. godine imala dva osnovna cilja:

- popravak ratom uništene infrastrukture kako bi se podržao manjinski povratak izbjeglica i interno raseljenih lica i kako bi se obnovile multi-etničke zajednice, i

[112] Zvaničnik Svjetske banke, pisani odgovor na pitanje iz intervjua. Više detalja je dostupno na: www.worldbank.org

- pokretanje privatnog sektora i pored poljuljanog bankarskog sektora tako što bi se dale podrške likvidnosti i pomagalo malim i srednjim preduzećima.

U okviru svog Strateškog plana 2001.-2005., USAID je obezbijedio novih 200 miliona dolara za tri strateška cilja koja su: podržavala povratak manjina; pomogla ekonomsku obnovu; i pomogla u izgradnji demokratskih institucija.

Strategija USAID-a za pomoć Bosni i Hercegovini sa početkom 2006. g., bazira se na pomoći USAID-a i drugih donatora, te na progresu koji je zemlja ostvarila u posljednjoj deceniji. Strategija pomoći će formalno prevazići svoj karakter postratne rekonstrukcije i fokusirati se na trenutnoj potrebi BiH za produbljivanjem ekonomske reforme, jačanju njenih institucija za demokratiju i upravu, te izgradnjom vitalne države. Implementacija trenutne strategije je, u stvari, već razvila od postratne pomoći ka transformacionom razvoju.

Program USAID-a direktno podržava interes vanjske politike SAD-a u BiH kako ga je definisao Plan rada misije Vlade SAD-a, a to je promjena ove multietničke zemlje sa pozicije izvora regionalne nestabilnosti ka mirnoj, vitalnoj državi na putu prema evropskim integracijama.

USAID će nastaviti sa pružanjem pomoći u sljedećim ključnim oblastima u nastavku teksta. Pomaže reformu sistema vladavine u BiH da se od one koja je kreirana da napravi „skrpljenu" zemlju međusobno udaljenih naroda, napravi ona u kojoj institucije na državnom i na lokalnom nivou funkcionišu u duhu moderne demokratije. Pomaže pri uspostavljanju vladavine zakona koji će obezbijediti poštene i transparentne pravosudne procese i zaštitu ljudskih prava i prava svojine. Takođe, promovira ekonomski rast tako što poboljšava uslove za privatne investicije u mala i srednja preduzeća, i time što povećava prihod, konkurentnost i zapošljavanje. USAID takođe

ojačava kapacitet BiH vlade za borbu protiv trgovine ljudima, što predstavlja prioritet vlade SAD-a. Posao misije u restrukturiranju energetskog sektora podržava inicijativu predsjednika SAD-a za promjenom globalne klime. Strategija će raditi na tome da gradi na trenutnoj stabilnoj ekonomskoj situaciji i da podržava razvoj dugoročnih napora ka prijemu u EU. Takođe će uzeti u obzir i činjenicu da, pored bavljenja problemima transformacije, program USAID-a će se fokusirati i na smanjenje i na eliminaciju suštinske slabosti u BiH – strukture vlasti[113].

SIDA

Osim humanitarne pomoći koju je obezbijedila tokom rata, od 1996.godine Švedska je uložila 143 miliona eura u Bosnu i Hercegovinu. Procijenjeni švedski doprinos multilateralnim EU programima (OBNOVA i CARDS) za period 1995.-2001. dostigao je otprilike 53.5 miliona eura.

Švedska podrška Bosni i Hercegovini, prvobitno u formi humanitarne pomoći, datira još od 1992.godine. Isporuke hrane i sanitetskog materijala su proširene 1993.godine pokušajima projekata rekonstrukcije u centralnoj Bosni i Hercegovini. Program smještaja za interno raseljena lica u Srebrenici, koji je uveden 1994.godine, je najveći projekat tada implementiran u ovoj enklavi.

Nakon potpisivanja mirovnog sporazuma u decembru 1995.godine, švedska pomoć za razvoj je preusmjerena na projekte kojima je cilj bila rekonstrukcija privatnih kuća. U saradnji sa svojim kooperacionim partnerima, SIDA (Švedska agencija za međunarodni razvoj) je razvila model rekonstrukcije pod nazivom Programi integrisanih regiona (IAP). Ovi programi

[113] Za više detalja vidi: Strategija misije-*USAID Bosna i Hercegovina (revidirana 11/21/05).* Dostupno na: www.usaid.ba

se ne bave samo rekonstrukcijom nego i restauracijom osnovne infrastrukture (sistemi snabdijevanja vodom, električnom energijom, čišćenje mina i, u nekim slučajevima, škole), kao i mjerama, uključujući pomoć u poljoprivredi i mikrokredite, čiji je cilj stimulisanje oporavka lokalne ekonomije. IAP-ovi i dalje ostaju najveći projekat koji je Švedska finansirala.

Odnosi među kooperacijskim partnerskim institucijama u BiH su važan faktor u procjeni razvojne kooperacije. Švedska je samo rijetko potpisivala sporazume sa vladinim institucijama, preferirajući da pomoć kanališe kroz međunarodne nevladine organizacije, švedske institucije i konsultante. Tijela odgovorna za implementaciju su, zauzvrat, odgovorna za odnose sa institucijama i primaocima u zemlji. Postoji nekoliko programa usmjerenih ka jačanju institucionalnih kapaciteta u BiH. Primjeri takvih programa uključuju projekte izgradnje institucija koji su implementirani u saradnji sa organom vlade odgovornim za statistiku, Državnom agencijom za reviziju, Centralnom policijskom akademijom, Službom za ispitivanje zemljišta i sistemom željeznica. Civilno društvo je dobilo veliku pomoć, većinom sa ciljem jačanja ljudskih prava i demokratije. Ključne oblasti za švedsku pomoć uključuju nezavisne medije, programe za podršku ženama i za ravnopravnost polova, projekte za mlade i obuku u demokratiji. Programi bratimljenja gradova su bili manje uspješni. IAP projekti su igrali značajnu ulogu u naporima da se obezbijedi povratak izbjeglica i u podršci ekonomije na lokalnom nivou, te u specifičnim projektima pomirenja.

Kako se situacija na zapadnom Balkanu normalizuje i stabilizuje, karakter švedske podrške, kao i podrške kroz CARDS program, će se postepeno mijenjati, od primjene kapitalnih fizičkih investicija povezanih sa, na primjer, infrastrukturom, ka aktivnostima usmjerenim na izgradnju institucija.

Rekonstruisanje države

Kao što je već navedeno, godine koje su uslijedile nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma su bile obilježene velikim ulaskom strane pomoći namijenjenoj izgradnji države. Napor međunarodnih agencija na čijem čelu je stajao OHR, krajnji tumač Ustava BiH, usaglašenog na međunarodnom nivou, rezultirao je trenutnim uspjesima. Prvih godina, većina donatorskog novca je bila usmjerena ka fizičkoj rekonstrukciji. Drugi napori su se također odvijali paralelno, kako bi se postigao solidan ekonomski oporavak, barem prema shvatanju vašingtonskog Konsenzusa. Skoro preko noći, Bosna i Hercegovina je dobila svoju valutu koju podržava aranžman *valutnog odbora,* koji je unificirao monetarni prostor zemlje, na taj način okončavši dominaciju njemačke Marke, BH Dinara, hrvatske Kune i jugoslovenskog Dinara, koji su se koristili tokom rata. Iako Centralna banka BiH i njen guverner kojeg je postavio MMF (Međunarodni monetarni fond) nisu imali posebno mnogo diskrecije pri svom radu sa prihodom novca[114] i nisu se mogli djelovati kao posljednji kreditor, Valutni odbor služio je kao integrativni faktor u jednom dosta podijeljenom društvu (UNDP, 2002). Prema Svjetskoj banci, jednom od ključnih arhitekata postratne ekonomske politike u BiH, brzina je bila esencijalna, jer je zemlja zaostajala znatno za drugim zemljama regiona. Svjetska banka je po pitanju politike privatizacije, koji je jedan od temelja poslijeratne reforme, zabilježila:

> « ...rapidna brzina kojom je ostatak svijeta izvršio privatizaciju dok je Bosna i Hercegovina vodila građanski rat, stavlja aktivnosti vezane za privatizaciju na visoko mjesto prioriteta i postavlja kratak vremenski rok za nju.»

[114] Jedino diskreciono pravo koje ima je određivanje nivoa rezervi u komercijalnim bankama

Štaviše, implementacija zakona o imovini, dizajniranog tako da vrati imovinu predratnim vlasnicima (primarno se to odnosilo na kuće i stanove koji su pripadali predratnim stanarima) je u potpunosti izvršena krajem 2002. godine. Ovo se samo odnosi na povrat rezidencijalne imovine, koja je, nakon etničkog čišćenja, bila prilično brza i uspješna. Privatizacija preduzeća u društevnoj imovini, putem prodaje ili likvidacije, je bila prilično kompleksna i spora, što je u suprotnosti sa savjetima i očekivanjima Svjetske banke i drugih donatora.

Ipak, suština ovih poslijeratnih politika je da se sredstva za život većine stanovništva Bosne i Hercegovine nisu lako mogla povratiti, a u mnogim slučajevima to uopšte nije bilo moguće. Nedavna studija pruža očiglednu ilustraciju nivoa deindustrijalizacije, koja je veoma prisutna u BiH ekonomiji:

> Devet godina poslije rata, bivši centri industrije u BiH se nisu oporavili. Veoma malo sekundarnog procesuiranja drveta se odvija u Bosni i Hercegovini, a drvna industrija se svela na izvoz balvana. Prerada poljoprivrednih proizvoda je znatno limitirana zbog korištenja zastarjele tehnologije kao što je slučaj sa npr. pogonima mljekara, kao i sa manjkom domaće poljoprivredne proizvodnje. Hemijska industrija je uglavnom uništena. Tekstilna industrija i prerada kože, oblasti koje su se razvile 1970-tih godina kako bi se povećala zaposlenost u ruralnim područjima te i zaposlenost žena, pokazale su se kao vrlo nekonkurentne obzirom na visoke troškove na plate u Bosni i Hercegovini. Metaloprerađivačka industrija, koja se prethodno fokusirala na vojnu proizvodnju, je u dubokoj krizi. Velika industrijska imena u istoriji BiH – Energoinvest, Unis, Šipad, Bratstvo – su samo nešto malo više od zgrada sa praznim fasadama, i njihovo propadanje je nastavljeno i tokom procesa privatizacije. (ESI, 2004., str.20)

Pored «brzih ekonomskih» reformi međunarodna zajednica se veoma mnogo angažovala u procesu «instant demokratizacije», jer se nadala da će održavanje čestih izbora postepeno zbaciti nacionaliste sa vlasti. Priroda i nivo naslijeđenog konflikta između ciljeva međunarodne zajednice i dilema koje su se pojavile kao rezultat, obrađene su u poglavlju 7.

Pitanja rekonstrukcije

Učinjeni su mnogi važni poduhvati koji su vodili ka sveukupnom cilju kreiranja održivog i demokratskog društva u posljednjih 10 godina. Zemlja je prilično bezbjedna, a broj trupa za očuvanje mira u zemlji se tokom godina znatno smanjio. Od ove godine, tri etničke vojske i ministarstva na nivou entiteta su prestala da postoje, otvorivši put jedinstvenom državnom ministarstvu, koje će se brinuti o zajedničkim vojnim snagama. Posebno, lokalne vlasti su sprovele nekoliko izbora i sada one rukovode izbornim procesom u zemlji. Štaviše, pravosuđe sada većinom radi bez uplitanja politike. Prema Reporterima bez granica (2006), zemlja se nalazi među prvih 20 u svijetu što se tiče slobode medija (pogotovo štampanih), nadmašivši pozicije Velike Britanije, SAD-a i svih drugih zemalja regiona. Kao što je prethodno rečeno, i Visoki predstavnik je izjavio da će se suzdržati od korištenja «Bonskih ovlasti» sem u slučajevima kada su ugroženi mir i bezbjednost zemlje, na taj način dozvolivši demokratiji da cvijeta bez prepreka. Međutim, i pored svog progresa, mnoge reforme tek trebaju osjetiti obični građani od kojih mnogi pokušavaju da sastave kraj sa krajem i pored dosta visokog rasta ekonomije (koji se kreće u prosjeku od 5 % zadnjih godina).

S druge strane, što se tiče pitanja efektivnosti i odgovornosti Vlade, prije dvije godine Evropska inicijativa za stabilnost (ESI) donijela je sljedeću ocjenu:

> Nakon osamnaest mjeseci studiranja efektivnosti BiH institucija na raznim nivoima vlasti, naš je zaključak

> da je dominantna osobina BiH Vlade pasivnost prema socijalnoj i ekonomskoj krizi. U najkritičnijim oblastima razvoja – industrije, poljoprivrede, razvoja infrastrukture, odnosa prema prirodnim resursima, obrazovanju i obučavanju, socijalnom zbrinjavanju – naišli smo na vakuum kad je u pitanju ozbiljna politika. Veoma rijetko se politika vlade u BiH svodi na nešto više od pukih izjava o dobrim namjerama. Ona nije osnovana na čvrstim informacijama ili pravim analizama problema. Ona nije razvijena na konsultaciji sa grupama kojima treba da pomogne. Ona ne utiče na ono šta javne institucije rade, niti utiče na to kako se troši javni novac. (ESI, 2004)

Ta ocjena ostaje na snazi i danas. Štaviše, sam karakter Ustava BiH nastavlja da predstavlja veliki problem na koji se troši mnogo snage od strane lokalnih političara. Demokratski kvalitet Ustava BiH, koji uzdiže status tri etničke grupe na račun bilo koga ko se osjeća drugačije, je bio predmet žučne političke debate, posebno tokom posljednje političke kampanje. Debata je istakla mnoge osjećaje koje većina Srba i donekle Hrvata gaji prema državi Bosni i Hercegovini, dozvolivši beskrajnoj nacionalističkoj retorici da ponovo odluči o rezultatu izbora i pored svih socijalnih i ekonomskih problema sa kojima se suočava većina građana Bosne i Hercegovine.

3. PROFIL KORUPCIJE

Uzroci korupcije u Bosni i Hecegovini se ne mogu lako utvrditi. Iako su različiti oblici korupcije bili prisutni prije rata (1992.-1995.), uzroci današnje korupcije u BiH leže u zaostavštini ratnih režima i također su usko vezani za veliki priliv fondova za rekonstrukciju ratom uništene ekonomije, kao i za krajnje slabo institucionalno okruženje.

Kao što je već napomenuto, ratne mreže švercera uspjele su opstati i nakon rata, često uz blagoslov ili direktnu umiješanost

pojedinaca na visokim pozicijama moći. Sada je široko priznato da su se čak i najviši predstavnici Vlade koristili ratnim prilikama da bi ostvarili lične interese na štetu šire javnosti. Nedavno objavljena knjiga 'Državna tajna'[115] dokumentira jedan od najgorih primjera po čemu je navodno ministar unutarnjih poslova Bosne i Hercegovine krijumčario kamione sa namirnicama u opkoljeni grad, a predsjednik koji je znao za te aktivnosti, nije to smatrao vrijednim niti ozbiljnog ukora. Takva tolerancija tobožnjeg kriminalnog ponašanja se nastavila u poslijeratnom periodu kroz loše smišljen program privatizacije.

Proces privatizacije karakteriše veliki broj kriminalnih radnji. Na mnoge sumnjive slučajeve privatizacije je adekvatno odgovoreno. To je bio slučaj sa prodajom Holiday Inna u Sarajevu, jedne od najskupljih nekretnina, čija je prodaja morala biti poništena nakon burnih reakcija u javnosti. Kompanija je na kraju prodata za dvadeset puta više u odnosu na cijenu koja je bila ponuđena u toku prve neregularne prodaje. S druge strane, sa mnogim drugim sumnjivim privatizacijskim poslovima se treba još pozabaviti. Najpoznatiji primjer je slučaj topionice aluminijuma u Mostaru. Kompanija je vraćena hrvatskim radnicima i upravi 1997.god, s ciljem da se spriječi mogućnost traženja prava kao i povratak na posao pripadnika iz bošnjačke i srpske etničke grupe. Mnogi od njih su izbačeni sa posla kao rezultat politike etničkog čišćenja «Herceg Bosne»[116], ratne mini države Hrvata. Najskoriji primjer sumnjive privatizacije se tiče slučaja nekoliko banaka koje, nakon što su prvobitno prodate za simboličan iznos novca pod sumnjivim uslovima, kasnije su ponovo prodate za puno više novca.[117]

S druge strane, dok je fokus bio jedino na brzoj implementaciji procesa masivne rekonstrukcije i određenih ekonomskih reformi (npr.privatizacija) u ranom poslijeratnom periodu (1996.-

[115] Vidi Halilović (2006. godina).
[116] Za više detalja o ovom slučaju privatizacije vidi: Pećanin (2007. godina).
[117] Vidi na primjer članak u Nezavisnim novinama (2005. godina) "Kupljena za 1.6 miliona prodata za 50 miliona".

1999.g.), međunarodna zajednica je zanemarivala institucije i sisteme koji su neophodni da bi se osigurao integritet održivog procesa rekonstrukcije. Direktna posljedica takvog zanemarivanja od strane međunarodne zajednice rezultirala je time da su neke od ključnih politika ekonomskog oporavka, a opet i privatizacija kao jedan od najslikovitijih primjera, postale same po sebi taocima ove mreže, naročito u periodu odmah nakon rata. Posljedice nedovoljnog posvećivanja pažnje i nedostatak adekvatnih mjera da se nosi sa pitanjima integriteta u ranom poslijeratnom periodu su evidentne u priličnoj mjeri i danas, obzirom da mnoge manifestacije socijalnih nemira u Bosni i Hercegovini danas, kao što su česti štrajkovi glađu i blokiranje cesta, do određene mjere mogu naći svoje korijene u propustu donatorskih organizacija da definišu i prioritiziraju mjere integriteta u okviru poslijeratnog procesa rekonstrukcije.

Međunarodna zajednica je konačno naučila lekciju i modificirala svoj kurs donekle, tako što je fokusirala svoje napore na niz mjera izgradnje institucija. Proces koji se počeo ubrzavati 2000.godine počinje da utiče na nivoe korupcije u zemlji. Ovo je u skladu sa nedavno završenom Studijom o poslovnom okruženju i djelovanju poduzetništva (BEEPS), zajedničkom pregledu Svjetske banke i Evropske banke za rekonstrukciju i razvoj 200 poslovnih menadžera i vlasnika u BiH. Naime, dok su 2002. godine poduzeća prijavila to da su morali platiti skoro 1% od kompletne prodaje korumpiranim zvaničnicima, ta se ta brojka smanjila na manje od 0,4 % u 2005.godini. Prema Anderson-u i Grey-u (2006, str. 8), pojava korupcije se također smanjila (iako je i dalje prilično visoka), jer je 47% ispitanih kompanija u 2005. godini navelo korupciju kao ogroman problem u poređenju sa 2002. godinom, kada je taj broj iznosio skoro 60%. Kada bismo postavili stvari u širu perspektivu, mogli bi reći da je Bosna i Hercegovina dobro pozicionirana u odnosu na grupu budućih EU članica kao što su Makedonija, Srbija, Crna Gora, Rumunija i čak Češka Republika, zemlja koja je postala EU članicom i vrlo dobro se snašla u periodu ekonomske tranzicije,

ali ipak marginalno zaostaje za drugim perspektivnim EU članicama kao što su Hrvatska i Bugarska.

Uprkos napretku još uvijek se mora preći dug put prije no što slučajevi korupcije prestanu biti glavni problem za poslovnu zajednicu i širu javnost u BiH.[118] Naredni paragrafi pružaju uvid u situacije gdje je napredak postignut, ali također identificiraju neke od glavnih područja kojima se tek treba pozabaviti.

4. ANTIKORUPCIONE AKTIVNOSTI

4.1. Vlada

Posljednje domaće nastojanje u borbi protiv korupcije pojavilo se pod okriljem Srednjoročne razvojne strategije. U dokumentu koji je revidiran, korupcija je prepoznata kao ozbiljan problem, kao i postojanje institucionalnih ograničenja koja sprječavaju bavljenje problemom na sistematičan način. Stoga strategija poziva na izradu mjera kao što je uspostava antikorupcijske agencije, priprema detaljnog plana aktivnosti, harmonizacija relevantnog zakonodavstva, kao i mjere za bavljenje problematikom koja se tiče interne kontrole trošenja javnih fondova.[119]

Činjenica da je pitanje korupcije istaknuto od strane jednog od ključnih političkih dokumenata u zemlji je uglavnom rezultat jakog pritiska od strane civilnog društva, čiji su predstavnici bili uključeni u njegovu izradu. To je ohrabrujući znak. S druge strane, treba napomenuti da su napori u borbi protiv korupcije u

[118] Korupcija, u manjem ili većem obimu, odražava se na BiH društvo. Što se tiče obrazovanja, na primjer, ispitivanje među studentima Univerziteta u Banja Luci 2005. godine, pokazalo je, da 11.4 posto ispitanih studenata je direktno platilo mito ili kako bi prošli na prijemnom ispitu ili kasnije ispite. O ovome, vidi TI BiH (2005).

[119] Str. 37, Srednjoročna razvojna strategija 2004-2007 (SRS), revidiran dokument za javnu raspravu.

Bosni i Hercegovini do danas jedva uspjeli da se izvuku iz oblasti reforme obrazaca, te ostaje da se vidi šta će zadnji napori proizvesti. Samo da kratko ilustriramo, pitanje uspostave antikorupcijske agencije bilo je na dnevnom redu Vlade posljednjih šest godina, a do danas nije učinjen niti jedan konkretan korak po ovom pitanju, jer bavljenje problemom ne znači samo spomenuti ga u dokumentima koji se nikada neće implementirati.

Vjerovatno jedini konkretan pokušaj do danas da se pokrene pitanje korupcije je bilo formiranje Komisije *ad hoc* od strane Parlamenta FBiH 1997.godine. Bilo kako bilo, Komisija nije imala dovoljnu moć. Na primjer, nije se mogao privesti niti jedan od javnih službenika na ispitivanje niti mu se naložiti da prezentira relevantne dokumente. Vrlo brzo, Komisija je stavljena pod veliki pritisak od strane predstavnika međunarodne zajednice i zvaničnika Vlade. Na primjer, Rory O'Sullivan, rezidentni predstavnik Svjetske banke ovdje je bio prilično rječit u kritikovanju nekih od nalaza Komisije, ocijenivši ih da su oni bez osnove.

Tamo gdje su se konkretni napori ukorijenili u smislu formiranja institucionalnih preduslova za borbu protiv korupcije, oni su bili ili rezultat jakog međunarodnog pritiska ili dio donatorske aktivnosti u zemlji.

4.2. Donatori

Većinu inicijativa za borbu protiv korupcije u poslijeratnoj BiH su inicirale međunarodne organizacije koje su radile u zemlji.

Nakon brojnih upozorenja datih sa raznih strana od međunarodne zajednice u 1999. godini da je korupcija glavna prepreka za ekonomski razvoj i institucionalnu obnovu u Bosni i Hercegovini, glavni napor pod okriljem takozvane

"Sveobuhvatne strategije za borbu protiv korupcije"[120]je pokrenut da bi se ograničile mogućnosti korupcije.

Namjera je bila da to bude vođeno od strane OHR-ove antikorupcione jedinice. Kao rezultat velikog pritiska da se nešto mora učiniti u cilju rješenja tog problema, formirana je ova jedinica što je ukazivalo na nivo nepovjerenja međunarodne zajednice prema domaćim institucijama, koje nisu bile u stanju da se efikasno bave problemom.

U retrospektivi, strategija kao takva je vrlo značajan dokument za razumijevanje pravca i evolucije antikorupcijskih napora u Bosni i Hercegovini. Ovo potkrepljuje činjenicu da su većina institucija i zakonskih reformi koje su uspostavljene tokom prošlih šest godina bile, u stvari, predviđene ovim dokumentom.

Ovaj dokument identificira četiri stuba intervencije, uključujući obrazovanje i podizanje svijesti o korupciji, eliminaciju prilika za korupciju, osiguranje transparentnosti i konačno uspostavljanje mehanizama kontrole, te osiguravanje toga da oni za koje se ustanovilo da su odgovorni budu i kažnjeni. Dokument poziva na institucionalne reforme u nekoliko oblasti, uključujući uspostavljanje funkcije spoljne revizije, uvođenje reformi administrativne službe, transformaciju državnih financijskih sistema i tako dalje.

Razvoj te strategije se podudarao sa inauguracijom trećeg Visokog predstavnika, Wolfgang Petricha, koji je posvetio pažnju borbi protiv korupcije kao pitanju od izuzetnog značaja za budućnost Bosne i Hercegovine. Da bi se stvari stavile u perspektivu, jedan važan događaj je prethodio stvaranju antikorupcijske strategije. Famozni članak napisan od strane Chris Hedges-a, objavljen u *New York Times-u,* bio je interpretiran kao optuživanje političkog vođstva za navodnu

[120] Dostupno na http://www.ohr.int/ohr-dept/afd/ac-cor-strat/?content_id=5240

krađu 1 milijarde US dolara iz fondova za rekonstrukciju, uzburkalo je emocije na sve strane i ponukalo Aliju Izetbegovića, tadašnjeg Predsjedavajućeg BiH Predsjedništva da tuži novinara i New York Times za lažno izvještavanje.[121]

Bilo kako bilo, indikativno je utvrditi da je glavna antikorupcijska kampanja pokrenuta već nakon što je bilo potrošeno 80 % od 5.1 milijarde US dolara koje je međunarodna zajednica odredila za poslijeratnu rekonstrukciju u Bosni i Hercegovini.[122]

5. SISTEM INTEGRITETA U BIH

5.1 Izvršna vlast

Pozadina

Centralne institucije BiH u svom izvršnom ogranku BiH Vlade su organizovane tako da štite principe etničkog balansa i tako štite interese konstitutivnih naroda. Taj princip je naslijeđen od bivšeg jugoslovenskog sistema vladavine koji je također vodio računa o etničkim kvotama. Zadatak centralnog nivoa izvršnog ogranka BiH Vlade je definisan u Članu 5. Ustava BiH. On uključuje Predsjedništvo i Vijeće ministara BiH čiji je obim proširen tokom godina pod pritiskom međunarodne zajednice (koji je većinom bio usmjeren protiv RS-a zbog opredjeljenosti ovog entiteta da se suprotstavlja stvaranju novih institucija na centralnom nivou).

Predsjedništvo se sastoji od tri člana, jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji se direktno biraju sa teritorije Federacije BiH, i jednog Srbina, direktno izabranog sa teritorije RS. Izabrani

[121] Članak je neistinit jer je 1 milijarda US dolara bio pokušaj da se procijene izgubljeni prihodi zbog loše carinske administracije a ne da su to bili ukradeni fondovi od rekonstrukcije.

[122] Izvor: OHR saopštenje, 18. august 1999. Dostupno na : www.ohr.int

članovi imaju četvorogodišnji mandat. Oni biraju Predsjedavajućeg, po sistemu rotacije svakih osam mjeseci. U skladu sa članom V4.b BiH Ustava, Predsjedništvo imenuje Predsjedavajućeg Vijeća Ministara (ta titula je promijenjena u titulu Premijera). Onaj koji obnaša tu funkciju imenuje ministre (imenovanja su obično utemeljena na sporazumu između političkih stranaka koje ulaze u sporazum o podjeli vlasti) koji zauzimaju svoje pozicije nakon što to odobri Predstavnički dom. Prema Ustavu, Vlada se sastoji od Predsjedavajućeg Vijeća ministara (tj. Premijera), Ministra vanjskih poslova, Ministra vanjske trgovine i drugih ministara koje imenuje Predsjedavajući. Zakon o Vijeću ministara (nametnut od strane OHR-a u decembru 2002.g.), predviđa predsjedavajućeg koji se ne bira po sistemu rotacije i koji vrši tu funkciju tokom cijelog mandata Vijeća ministara BiH. Svaki ministar ima zamjenika iz druge etničke grupe. Broj ministarstava se postepeno povećao: trenutna vlada se sastoji od 8 ministarstava. Dodatna povećanja su upravo predmet diskusije koja uključuje dva nova ministarstva, Ministarstvo poljoprivrede i Ministarstvo nauke i tehnologije.

Ustav Federacije BiH (Član 4., Poglavlje IV B) kaže da «Vlada FBiH (premijer i 16 ministara) trebaju biti sastavljeni od 8 Bošnjaka, 5 Hrvata i 3 srpska ministra. Još jednog ministra može imenovati predsjedavajući iz kvote najvećeg konstitutivnog naroda. Vlada treba imati premijera/predsjednika Vlade, koji će imati 2 zamjenika premijera koji su pripadnici druga dva konstitutivna naroda i koji se biraju iz grupe ministara.» Ove odredbe su «prelazne sve dok Aneks VII, Dejtonskog sporazuma (o izbjeglicama i raseljenim licima) ne bude u potpunosti implementiran.»; nakon toga «minimum od 15% članova Vlade mora biti iz jednog konstitutivnog naroda. Minimum od 35% članova Vlade mora biti iz 2 konstitutivna naroda, ali jedan član Vlade mora dolaziti iz grupe Ostalih». Niti jedan zamjenik ne smije biti iz istog konstitutivnog naroda kao njegov/njen ministar. Taj princip, mada obezbjeđuje jednaku zastupljenost, daje razloga za zabrinutost jer zamjenik, obzirom

da dolazi iz druge etničke grupe, može zamijeniti svog ministra na sastancima Vlade, čime se mijenja etnički balans: iz tog razloga zamjenici nemaju pravo glasa umjesto svojih ministara.

Ustav RS-a u članu 92 govori da Vlada treba da se sastoji od premijera, dva zamjenika premijera i ministara. Premijer i zamjenici premijera ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda. Vlada RS-a (premijer i 16 ministara) trebaju biti sastavljeni od 8 Srba, 5 Bošnjaka i 3 predstavnika hrvatskog naroda. Jedan ministar iz reda ostalih može biti imenovan od strane premijera iz kvote najvećeg konstitutivnog naroda». Ove odredbe su «prelazne dok Aneks VII Dejtonskog sporazuma (o izbjeglicama i raseljenim licima) ne bude u potpunosti implementiran»; a nakon toga «minimum od 15% članova Vlade mora dolaziti iz istog konstitutivnog naroda, minimum od 35% članova vlade mora dolaziti iz dva konstitutivna naroda, ali jedan član vlade mora dolaziti iz reda Ostalih.»

Institucionalizirane interakcije i odnosi između državnog i entitetskog nivoa, kao i između FBiH i kantona, tek sada počinju da se razvijaju, mada sa mnogim poteškoćama. Jedan primjer je stvaranje Nacionalnog fiskalnog vijeća, sa zadatkom da nadgleda prikupljanje indirektnih poreskih prihoda. Ova institucija, koja je česta u većini federalnih sistema, smatra se preduslovom za dobru vladavinu.

Okvir integriteta u izvršnoj vlasti

Bitan napredak je postignut u obezbjeđenju adekvatnog ponašanja onih koji drže izvršne pozicije na centralnom nivou vlasti BiH. Mnoge promjene su napravljene nedavno i naredni paragrafi ilustruju prirodu promjena u legalnom/institucionalnom okviru u prethodnih nekoliko godina. Vrsta transformacije koja se ukorjenjuje nudi neku osnovu za dalji progres koji je potreban kako bi balans znatno prevagnuo od samo pukog zadovoljavanja legalne forme, ka jasnoj

tendenciji u institucijama vlasti u Bosni i Hercegovini uopšte, a pogotovo u njenoj izvršnoj komponenti.
Paddy Ashdown, tadašnji Visoki predstavnik, je 24. januara 2003. godine izdao odluku koja je uspostavila Krivični zakon Bosne i Hercegovine.[123] Odluka je bila dio šire reforme sektora pravosuđa, o čemu će se govoriti u narednim paragrafima.

Krivični zakon ustanovljava pravila koja, između ostalog, tretiraju pitanja korupcije, zloupotrebe položaja, nepravilnosti i malverzacija u Institucijama Bosne i Hercegovine.[124] Ukoliko se takvi prekršaji dokazu na sudu, relevantne odredbe Krivičnog zakona u poglavlju 19 predvidjaju prilično rigorozne kazne ne samo protiv onih u egzekutivi, nego i protiv zvaničnika u legislativi i u pravosudnom ogranku BiH Vlade na državnom nivou. Sankcije uključuju zatvorske kazne koje se kreću od 6 mjeseci do 10 godina i zavise od težine prekršaja i takođe uključuju povrat bilo kakvih poklona i drugih beneficija koje je primio javni zvaničnik za kojeg se ustanovilo da je prekršio Krivični zakon BiH.

Nametanje Krivičnog zakona BiH je do sada dalo osjetne rezultate, obzirom da su neke od dobro poznatih političkih figura optužene za zloupotrebu svojih javnih pozicija na različitim temeljima.

Jedan takav visoko profiliran slučaj je i slučaj bivšeg člana Predsjedništva BiH koji je od strane međunarodne zajednice prvo bio prisiljen podnijeti ostavku sa ove pozicije. Međunarodna zajednica je insistirala na tome da on preuzme odgovornost za ilegalnu trgovinu oružja sa Irakom. Zatim je bio odstranjen sa pozicije zamjenika predsjednika Srpske demokratske stranke (SDS), po nalogu Visokog predstavnika i suđeno mu je zbog navodne malverzacije znatnom količinom novca preko lokalne banke u svrhu finansiranja sakrivanja

[123] Dostupno na: http://www.ohr.int/decisions/judicialrdec/doc/HiRep-dec-101-law-crim-code-bih.doc
[124] Slični zakonski okviri postoje i u entitetima

Radovana Karadžića (ozloglašenog bjegunca optuženog za organizovanje zločina genocida u BiH od strane UN Tribunala za zločine u Hagu).

Drugi dobro poznati slučaj je slučaj Dragana Čovića, Predsjednika Hrvatske Demokratske Stranke (HDZ). On je također bivši član BiH Predsjedništva kojeg je sa pozicije uklonio Visoki predstavnik, nakon optužnice koja je protiv njega podignuta zbog toga što je dozvolio lokalnoj kompaniji da dobije ilegalne poreske olakšice. Suđenje je nedavno završeno i gospodin Čović je osuđen na petogodišnju zatvorsku kaznu.

Dok ovi primjeri mogu služiti kao ilustracija toga da su učinjeni znatni napori u smislu ojačavanja vladavine zakona - danas čak i oni u najvišim vladinim ešalonima moraju dva puta razmisliti prije nego što zloupotrijebe svoj položaj - još uvijek ima mnogo sivih zona kojima se treba pozabaviti prije nego što se može reći da sistem vladavine u Bosni i Hercegovini ima jaku šansu da održi najviše standarde integriteta. Jedna takva zabrinjavajuća zona, a možda i najvažnija, je sukob interesa.

Ipak, prvo se mora reći da su također načinjena važna poboljšanja u ovoj oblasti, jer javni zvaničnici su danas prilično ograničeni u smislu broja i vrste funkcija koje mogu vršiti dok istovremeno vrše ministarsku ili sličnu funciju u izvršnoj vlasti. Ova ograničenja diktira Zakon o sukobu interesa u institucijama Vlade Bosne i Hercegovine (LCI BiH)[125] koji je, kada je stupio na snagu nakon završetka opštih izbora u Bosni i Hercegovini u oktobru 2002.godine, predstavljao na svoj način veliki korak naprijed.

Član 4. Zakona o sukobu interesa definiše sljedeće nekompatibilnosti koje važe za sve zvaničnike bez obzira da li su imenovani ili izabrani:

[125] Dostupno na: http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/oth-legist/doc/LAW-ON-CONFLICT-OF-INTEREST.doc

1. biti član rukovodećeg odbora, upravnog odbora, nadzornog odbora, izvršnog odbora ili vršiti dužnost autorizovane osobe nekog javnog preduzeća je nekompatibilno sa vršenjem javne dužnosti u funkciji izabranog zvaničnika, zvaničnika koji vrši izvršnu funkciju ili savjetnika.
2. biti član rukovodećeg odbora ili direkorata, ili biti direktor privatizacijske agencije je nekompatibilno sa vršenjem javne dužnosti u vidu izabranog zvaničnika, izvršnog zvaničnika ili savjetnika.

3. uključenost u privatno preduzeće pod okolnostima koje kreiraju konflikt interesa je nekompatibilno sa vršenjem javne dužnosti u vidu izabranog zvaničnika, izvršnog zvaničnika ili savjetnika.

4. uključenost bliskih srodnika izabranog zvaničnika, izvršnog zvaničnika i savjetnika pod okolnostima koje su naznačene u paragrafu 1,2 i 3 također kreira situaciju konflikta interesa za zvaničnika ili savjetnika.

Implementacija Zakona o sukobu interesa BiH je znatno reducirala broj primjera u kojima su izabrani ili imenovani zvaničnici vršili čak i do više od 10 nekompatibilnih pozicija istovremeno. Ovo, u stvari, nije bila potpuno neobična pojava tokom prve dvije runde poslijeratnih opštih izbora[126]. Štaviše, otkako je zakon stupio na snagu, 600 ostavki je ponuđeno od strane lica koja su se kandidovala za javne pozicije.[127]

U drugu ruku, suptilnijim formama sukoba interesa tek treba posvetiti dužnu pažnju. Šta se pod ovim posebno podrazumjeva

[126] Intervju sa Murizom Kodžagom, bivšim savjetnikom Centralne izborne komisije i zvaničnikom za implementaciju u OSCE-ovoj Privremenoj izbornoj komisiji. Sarajevo, 13. februar 2006.

[127] Intervju sa Irenom Hadžiabdić, Izvršnom direktoricom BH Asocijacije izbornih zvaničnika

je pitanje post-ministarskog zapošljavanja koje, osim jednogodišnje zabrane rada u državnim preduzećima, nije bilo tretirano na zadovoljavajući način u važećem Zakonu o sukobu interesa. Implementaciju ovog zakona nadgleda Centralna izborna komisija.

Drugo pitanje, kojem nije posvećena dovoljna pažnja, jesu oni koji zauzmu ministarsku ili drugu političku funkciju koja se imenuje u izvršnom organu Vlade, jer nisu obavezni prema postojećem zakonodavstvu da obznane svoje finansijske interese u privatnim kompanijama prije nego što budu imenovani na ministarsko mjesto. Međutim, mora se reći da Zakon o sukobu interesa zahtijeva da zvaničnici daju na uvid sve svoje finansijske interese i nalaže da im je zabranjeno glasanje o stvarima koje se tiču preduzeća u kojima oni ili njihovi bliski srodnici imaju obznanjen finansijski interes.

Pitanja implementacije

Postoje brojna pitanja koja kompliciraju proces implementacije. Centralna izborna komisija (CIK) bi trebala da vrši taj zadatak. Međutim, Centralna izborna komisija nema kapacitete da implementira sve odredbe Zakona o sukobu interesa. Ovo se naročito tiče pitanja poklona i reprezentacije. Iako Zakon o sukobu interesa BiH tretira to pitanje, obzirom da govori da svi pokloni koje primi vladin zvaničnik a koji prelaze vrijednost od 100 KM (prije je to bilo 50 KM) moraju biti prijavljeni i predati Centralnoj izbornoj komisiji, do danas nijedan podzakon[128] nije usvojen i nije napravljen registar poklona koji bi omogućio ispravnu implementaciju ove pravne odredbe. Također je indikativno, da je do sada bio samo jedan jedini prijavljeni slučaj da je javni zvaničnik primao poklone iznad vrijednosti zakonom predviđenog limita, i to slučaj „gospođe koja je predala

[128] Postoji nacrt podzakona koji se treba ovim baviti na sistematičniji način ali on tek treba da bude usvojen.

svileni šal i tašnu".[129] Štaviše, Zakon je tako konfuzan, da se čini da ne postoji sporazum o interpretaciji njegovog punog teksta među članovima Centralne izborne komisije. Prema tome, Zakon o sukobu interesa u BiH nije striktno implementiran niti navodi zvaničnike da postupaju u njegovom duhu.

5.2 Zakonodavstvo

Pozadina

Zakonodavna vlast na državnom nivou, je formirana u obliku dvodomne Parlamentarne skupštine BiH. Naime, Skupština je sačinjena od dva doma, Predstavnički dom i Dom naroda.

Dom naroda ima 15 poslanika, dvije trećine iz Federacije BiH (što uključuje pet Hrvata i pet Bošnjaka) i jednu trećinu iz Republike Srpske (pet Srba). Izabrani hrvatski i bošnjački delegati se biraju, pojedinačno, od strane hrvatskih i bošnjačkih poslanika iz Doma naroda Federacije BiH. Poslanici iz Republike Srpske se biraju od strane Narodne skupštine Republike Srpske. (Član 4.1 Ustava BiH).

Predstavnički dom je sačinjen od 42 člana, od kojih su dvije trećine onih koji su birani sa teritorije Federacije BiH, te jedna trećina sa teritorije Republike Srpske. Članovi Doma naroda se direktno biraju u entitetu iz kojeg dolaze. Prvi izbori su održani 1996. godine ali su trebali da se sprovedu u skladu sa Aneksom III Dejtonskog sporazuma koji predviđa da glasači treba da glasaju, ili da se kandidiraju, u mjestu svog prebivališta iz 1991. godine. Svrha ove mjere bila je da se onemoguće efekti koje bi etničko čišćenje imalo na izborne rezultate.

Dejtonski mirovni sporazum zahtijeva da OSCE usvoji i sprovede izborni program za BiH[130]. Prema prvobitnoj odluci Vijeća OSCE-

[129] Intervju sa Irenom Hadžiabdić, Izvršnom direktoricom Asocijacije izbornih zvaničnika BiH
[130] Vidi Aneks III Dejstonskog mirovnog sporazuma.

a, samo su prvi opći izbori trebali biti održani pod nadzorom OSCE-a, u skladu sa Aneksom III, a svi naredni izbori budu održani po Izbornom zakonu koji treba da donese Parlamentarna skupština BiH. Međutim, u odsustvu takvog zakona, Misija OSCE-a je produžena: a kao rezultat toga OSCE je organizovao i nadgledao naredne opše izbore održane 1998. i 2000. godine.

Izborni zakon je usvojen krajem 2001. godine. Odredio je da mandat članova Predstavničkog doma bude četiri godine. Izbori održani 5. oktobra 2002. godine su bili prvi opći izbori, organizovani od strane BiH vlasti dok su međunarodni posmatrači kontrolisali izborni proces. Općinski izbori koji su održani u oktobru 2004. godine također su u potpunosti organizirani i finansirani od strane BiH vlasti.

Federacija BiH ima Skupštinu koja se sastoji iz dva doma - Predstavničkog doma i Doma naroda. Također, unutar FBiH svaki kanton ima kantonalno zakonodavstvo. Predstavnički dom FBiH sastoji se iz 98 poslanika, direktno izabranih i sa četverogodišnjim mandatom. Svaki od konstitutivnih naroda treba biti zastupljen sa minimalnim brojem od četiri predstavnika. (Član 4.A.1 Ustava Federacije BiH). Dom naroda FBiH je sastavljen od 58 poslanika koji se biraju svake četiri godine od strane kantonalnih skupština iz saziva njihovih predstavnika a proporcionalno etničkoj strukturi stanovništva. (Član 4.A.2)

Republika Srpska ima jednodomnu Narodnu skupštinu, koju čine 83 poslanika (Član 71. Ustava RS-a). Poslanici se biraju direktno na četvorogodišnji mandat. Izborni zakon ustanovljava izborne jedinice i sistem raspodjele mandata, osiguravajući ravnopravnu zastupljenost opština u Narodnoj skupštini RS-a. Štaviše, u skladu sa Članom 72 Ustava RS-a, zakoni, druge odredbe ili akti usvojeni glasanjem Narodne skupštine, također se moraju podnijeti na razmatranje Vijeću naroda u slučaju da se smatra

da se oni odnose na vitalni nacionalni interes (što utvđuju dvije trećine jednog od klubova u Vijeću naroda).

Sastav Vijeća naroda se temelji na paritetu, tako da svaki od konstitutivnih naroda ima jednak broj predstavnika. Vijeće naroda treba imati 8 članova iz svakog reda konstitutivnih naroda i Člana 4. iz reda Ostalih, izabranih od strane odgovarajućih klubova u Vijeću naroda na četvorogodišnji mandat. Rad Vijeća je obilježen snažnim sukobima moći koji često rezultiraju i ustavnom krizom.

Konačno, Brčko Distrikt također ima Skupštinu.

Institucionalna zaštita nacionalnih («konstitutivni narodi») interesa u tri nadležnosti (BiH, FBiH i RS), iako potrebna da bi se očuvao mir i onemogućila konsolidacija rezultata proteklog etničkog čišćenja, nosi rizik blokiranja i odgađanja odluka.

Zakonodavstvo i budžetska procedura

Zakonodavstvo na svim nivoima vlasti ima jaku formalnu poziciju u budžetskoj proceduri i nadležno je za konačno odobravanje budžeta. Ova mu je uloga jasno ustanovljena prema zakonu i relevantnim pravnim odredbama na nivou BiH institucija, a koje su sadržane u Zakonu o finansiranju institucija BiH**.** Posebni pravni okviri, koji se odnose na budžetske procedure, postoje na entitetskom i na kantonalnom nivou, a također i na nivou Brčko Distrikta. Uprkos relativno čvrstom pravnom okviru, zna se da je cijelokupna budžetska procedura u Bosni i Hercegovini, a u okviru nje i uloga koju igra Parlament, prilično slaba. Najočitiji nedostatak je nepostojanje povezanosti između politike i budžeta, koji je u većini slučajeva još više naglašen od strane parlamentarnih odbora kojima nedostataje kapaciteta i znanja da odgovarajući prouče vladine prijedloge budžeta.

Drugi bitan nedostatak leži u činjenici da značajan broj kategorija javnih troškova ostaje izvan budžeta i prema tome, ne zahtijeva zakonsko odobravanje. Ove kategorije uključuju fondove za penzije, zdravstvo, zapošljavanje i dječiji dodatak te direkcije za ceste. Štaviše, značajan dio donatorskih sredstava ostaje izvan budžeta i prema tome ne podliježe zakonodavstvenom odobravanju.

Socijalni fondovi se finansiraju iz socijalnih doprinosa isplaćenih kroz plate, dok se izdvajanja za ceste finansiraju sa jedinstvenog računa Uprave za indirektno oporezivanje kao i iz taksi prikupljenih kroz putarine. Ipak, zdravstveni fondovi dobijaju grantove za podršku od strane FBiH i kantonalnih budžeta, a u RS-u ovo je slučaj i sa penzionim i sa fondovima za dječiji dodatak.

Iako fondovi pripremaju svoje vlastite finansijske planove, i ne podliježu proceduri podnošenja zahtijeva za budžet, kao što je slučaj sa ostalim budžetskim korisnicima, socijalni fondovi ipak treba da podnesu svoje finansijske planove na odobravanje ministru finansija u oba entiteta. Nadalje, njihovi finansijski planovi se također razmatraju na nivou Vlade, i prezentiraju se Parlamentu kao aneks budžetu. Od iduće godine ista pravila će se odnositi i na direkcije cesta, koje su do sada bile tretirane van budžeta.

Ne postoje dodatni budžetski fondovi na nivou BiH institucija, jer su entiteti i Distriktu Brčko odgovorni za zdravstvo i penzionu politiku. Veličina ovih fondova, zbirno, prilično je znatna i u prosjeku iznosi između 13 i 14 procenata GDP-a zemlje za period između 1999. i 2004. godine, isključujući transfere iz entitetskih budžeta[131]. Štaviše, značajan dio donatorskih sredstava ostaje izvan zvaničnog budžeta, tako da ne podliježe zakonodavnom odobravanju.

[131] Izvor: Međunarodni monetarni fond (2004. godina) - Odabrani ekonomski indikatori -Bosna i Hercegovina, str.16.

Uloga parlamentarnih odbora

U konačnoj instanci o budžetskim prijedlozima se obično raspravlja unutar parlamentarnih odbora prije nego što odu na glasanje pred članove Parlamenta. Na državnom nivou postoje dva takva odbora. Jedan je unutar Predstavničkog doma i zove se Odbor za budžet i finansije i sastoji se od predsjedavajućeg, dva zamjenika i šest dodatnih članova. Dom naroda ima šestočlani Odbor za finansije i administraciju. Posao svakog od ovih odbora je prilično sličan i pored nadgledanja budžetskih prijedloga BiH institucija, bavi se i pitanjima koja su u vezi sa sljedećim:

- Centralna banka
- vanjski dug BiH
- odnosi sa međunarodnim finansijskim institucijama
- ekonomska politika
- fiskalna politika i politika duga
- bankarstvo
- rekonstrukcija i razvoj
- izvršenje budžeta BiH institucija

Ova dva odbora su također zadužena za bavljenje vanjskim revizorskim izvještajima urađenim od strane Institucije Glavnog revizora (IGR) (Član 2. i 6. Zakona o reviziji finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine).[132]

Obim donatorskih sredstava koji ostaje izvan obima konsolidovanog budžeta BiH ostaje tajna. Činjenica da se priličan iznos donatorskih sredstava troši izvan zvaničnog budžeta u mnogome se može pripisati suprotstavljanju Svjetske banke da sredstva usmjerava kroz budžet, što predstavlja dobar

[132] Dostupno na: http://www.revizija.gov.ba/en/audit-law/

presedan po ovom pitanju, a to čini zbog bojazni da bi sredstva mogla biti korištena na neodgovarajući način, tj. u drugačije svrhe od onih za koje je Svjetska banka dala odobrenje. Samo sredstva određena kao opća budžetska potpora se usmjeravaju kroz budžet.

Sukob interesa

Ista pravila i odredbe koje se odnose na izvršne organe vlade, također se odnose i na zakonodavstvo. Ne postoje posebni zakonski dokumenti koji bi se odnosili samo na ovaj stub. Zbog toga, informacije sadržane u prethodnom poglavlju su također primjenljive i na ovaj stub. Ne postoje registri koji se odnose na poklone ili druge interese. Štaviše važno je napomenuti da ne postoji odbor, barem ne na nivou BiH institucija, kojem bi bilo oređeno da se bavi pitanjima etike i sukobom interesa.

Kada je riječ o imunitetu članova Parlamenta i onih koji se nalaze na izvršnim pozicijama, to tretira BiH Zakon o imunitetu koji je nametnut od strane Visokog predstavika 2002. godine. Zakon propisuje proceduru po kojoj se poslanici Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine mogu pozvati na imunitet od krivične i građanske odgovornosti, dok se članovi Predsjedništva kao i članovi Vijeća ministara BiH mogu pozvati samo na imunitet od građanske odgovornosti.[133]

5.3 Izborna komisija

BiH ima nezavisnu Izbornu komisiju još od 2001. god. kada je odgovornost za provedbu izbora prešla sa OSCE-a na lokalne vlasti.

[133] Dostupno na:
http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=28084

Misija OSCE-a u BiH

OSCE je bila jedna od malo međunarodnih institucija čiji je zadatak bio da se bavi pitanjima integracije u neposrednom postratnom periodu. Mandat OSCE-a je bio:

> da promovira slobodne, fer, i demokratske izbore, da uspostavi osnovu za predstavničku vladu i da osigura progresivno postizanje demokratskih ciljeva širom Bosne Hercegovine. (Aneks III Dejtonskog mirovnog sporazuma)

Misija OSCE-a u BiH se sastojala od Glavnog ureda koji se nalazi u Sarajevu, četiri regionalna i 27 terenskih ureda (vremenom ovaj se broj smanjio na 22), širom zemlje. Od 1999. godine, Misija u BiH je za OSCE bila najveća pojedinačna budžetska stavka. Do danas OSCE je potrošio blizu 290 miliona eura u BiH:

OSCE Misija u BiH	
Godina	Godišnji budžet *(izražen u€ MM)*
1996	€19,79[134]
1997	€18,3[135]
1998	€59,7[136]
1999	€34,6[137]
2000	€37,86[138]
2001	€25,1[139]
2002	€19,5[140]
2003	€19,9[141]
2004	€19,1[142]
2005	€18,35[143]
2006	€17,04[144]
Total:	**€289,24**

134 OSCE (1997, str.30).
135 OSCE (1997, str.30).
136 OSCE (1998, str.49).
137 OSCE (1998, str.74).
138 OSCE (1999a, str.92).
139 OSCE (1999b, str.10).
140 OSCE (2002, str.3).
141 OSCE (2003, str.3).
142 OSCE (2004, str.3).
143 OSCE (2005a, str.1).
144 OSCE (2005b, str.4).

Ključni aspekt ranog djelovanja OSCE-a bilo je uspostavljanje Privremene izborne komisije (PIK). PIK je uspostavljena u septembru 1996. godine. Ovom komisijom je predsjedavao rezidentni ambasador OSCE-a, a sadržavala je također i respektabilne članove lokalne zajednice. Do 2001., kada je PIK završio sa radom, implementirao je pet izbora, uključujući i prve poslijeratne opšte izbore održane u jesen 1996., a također i naredne opšte izbore održane 1997. i 2000. godine, te i opštinske izbore održane 1997. i 2000. godine. Od 2001. godine, OSCE svoj fokus usmjerava na jedan širi opseg pitanja.

Centralna izborna komisija BiH

Centralna izborna komisija BiH (CIK) je u postala u potpunosti ustanovljena lokalna institucija u junu 2005. godine (tj. predstavnici međunarodne zajednice u BiH nisu više članovi, niti glavni donosioci odluka).

Od početka transfera ovlasti, Centralna izborna komisija BiH je implementirala tri serije uspješno organiziranih izbora, naime opšte izbore u oktobru 2002. i 2006. godine, te opštinske izbore u oktobru 2004. godine. CIK ima 7 članova (dva Bošnjaka, dva Hrvata, dva Srbina i jednog predstavnika manjina) koje imenuje Parlament na petogodišnji mandat. Članovi se biraju sa liste od 30 nominiranih a koje predlaže Odbor za imenovanja, koji čine članovi Komisije za imenovanje, sudija Suda Bosne i Hercegovine i članovi Izborne komisije Bosne i Hercegovine. Predsjednik se bira od članova CIK-a i Bošnjak, Hrvat, Srbin i jedan od predstavnika manjina se na toj funkciji smjenju svakih petnaest mjeseci tokom petogodišnjeg mandata.[145]

CIK se u potpunosti finansira iz budžeta BiH institucija. CIK ima svoj Sekretarijat koji izvršava operativne i administrativne

[145] Vidi BiH Izborni zakon. Dostupno na: http://www.aeobih.com.ba/documents/election%20law%20-%20eng%20language.pdf

zadatke. Unutar Sekretarijata postoji Implementacijski odjel koji ima zadatak da istraži potencijalna kršenja relevantnih propisa koje donosi Zakon o sukobu interesa te da ustvrdi da mu nedostaje kapaciteta. Od 2002. odjel je izgubio dva direktora a pozicija je trenutno neupražnjena.

U sklopu CIK-a postoji i Revizorski ured. Revizorski ured nadgleda implementaciju Zakona o finansiranju političkih stranaka a njegovo osoblje čine administrativni službenici.

Ukupno CIK zapošljava 60 ljudi, što je otprilike ukupan broj uposlenih koje ona treba da ima na osnovu njenog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji. CIK ima budžet u iznosu od 5.75 miliona KM (uključujući i finansiranje opštih izbora 2006. godine).

5.4 Finansiranje političkih stranaka i troškovi

Pravila o finansiranju političkih stranaka su sadržana u Zakonu o finansiranju političkih stranaka.[146] Zakon je na snazi od 1. avgusta 2000. godine. On određuje na koji način političke stranke mogu finansirati svoje aktivnosti i limitira iznos novca koji je dozvoljeno primiti od pojedinačnog izvora.

Potencijalni načini finansiranja uključuju članarinu, priloge/donacije od strane pojedinaca i privatnih subjekata, prihoda iz izvora koji su u vlasništvu stranaka te iz prihode iz budžeta. Na primjer, ako pojedinac želi dodijeliti finansijski prilog političkoj stranci, onda to može uraditi jednom godišnje i to do iznosa jednakog osam prosječnih mjesečnih plata u Bosni i Hercegovini. (prema Agenciji za statistiku BiH)

Izvori donacija, osobito oni koji probijaju relevantne pravne odredbe, su bili dostupni javnosti kroz publikacije revizorskih

[146] Dostupno na: http://www.izbori.ba/documents/Zakon%20o%20finansiranju%20politickih%20partija-BOS.pdf

izvještaja. Ovi izvještaji su dostupni na website-u Centralne izborne komisije. Kao što je pomenuto ranije, reviziju vrše revizori koji su administrativni radnici. Oni se angažiraju kroz javni tender koji objavljuje Agencija za administrativnu službu. Revizori, njih šest (ukupni broj uposlenika je sedam) koji čine Revizorski odjel koji je dio CIK-a, provode istrage o potencijalnim prekoračenjima relevantnih zakonskih odredbi. Istrage/revizije ne mogu biti inicirane od strane revizora, jer odluka po ovom pitanju prvo treba da bude donesena od strane CIK-a.

Godišnji izvještaj koji ocjenjuje finansijsko poslovanje političkih stranaka mora biti podnesen Parlamentu.

Činjenica da su finansije političkih stranaka sada postale predmetom ravizije na redovnoj osnovi je nešto sasvim novo u Bosni i Hercegovini (proces pokrenut 2005. godine). Iako je zakonodavstvo propisalo ove revizije, javni službenici angažirani da obave ovu funkciju su na početku bili prilično oprezni zbog bojazni od posljedica sa kojima bi se mogli suočiti. U tom smislu, Federalna izborna komisija SAD-a (IFES) i Ministarsvo pravde se mogu smatrati zaslužnim za inicijalni podsticaj ovog procesa, kroz održavanje serija obuke za revizore na temu kako pregledati finansijski izvještaj političke stranke, uočiti moguće prekršaje, istražiti zaključke i kako sankcionirati one koji ne rade u skladu sa zakonom.

Slučajevi prikrivenog finansiranja su mogli biti učestali u periodu prije 2001.godine, osobito prije transformacije platnog sistema u zemlji i eliminacije SDK. Od tada najznačajniji i najšire popraćen slučaj je bio onaj koji se odnosi na finansiranje SDS-a. Naime, SDS je podigao kredit kod lokalne komercijalne banke koji nikada nije vratio. Kao rezultat tome uslijedile su krivične prijave protiv nekih od najznačajnijih članova SDS-a. Slučaj je nedavno završen i od ukupno četiri optužena, dvojica su oslobođena bilo kakve odgovornosti, dok su dva, uključujući i

ratnog Ministra pravde RS-a, osuđena na višegodišnje zatvorske kazne.

Neki od najčešćih prekršaja od strane političkih stranaka su nepodnošenje godišnjih i post-izbornih finansijskih izvještaja. Ovim se prekršajima bavi CIK tako što određuje novčane kazne za političke stranke koje ih počine.

Pitanje potrošnje jedne političke partije je u nadležnosti Izbornog zakona BiH. Ovaj zakon određuje limit na iznos finansijskih sredstava koja mogu biti utrošena tokom predizborne kampanje:

> Niti jedna politička stranka, koalicija, lista nezavisnih kandidata ili nezavisni kandidat ne smije potrošiti, na osnovu broja glasača koji obznanjuje Izborna komisija Bosne i Hercegovine, više od jedne (1) KM po glasaču za svaku izbornu utrku u svrhu izborne kampanje (Član 15.10)

5.5 Institucija Glavnog revizora

Tri Institucije Glavnog revizora (IGR), djeluju u zemlji, jedna na nivou BiH institucija i po jedna na nivou svakog od entiteta. Prema tome postoje tri različita Zakona koja IGR-u određuju pravni mandat njihovog djelovanja. Nacrti ovih zakona su izrađeni od strane konsultanata angažiranih od strane Svjetske banke a nametnuti od strane OHR-a, u periodu između 1998. i 2000. godine. Od tada je Državni ured Švedske (SNAO) preuzeo na sebe obezbjeđenje tehničke pomoći kako bi obezbijedio proces uspostave tri IGR-a i pokrenuo proces izgradnje kapaciteta. Ova pomoć traje i danas.

Prve revizije su napravljene krajem 2000. godine i broj revizija je postepeno rastao tokom vremena sa porastom institucionalnog kapaciteta i efikasnosti. Kada obave revizije, tri IGR podnose izvještaje odgovarajućim parlamentima. Jedina

razlika između IGR-a BiH i IGR-a Federacije BiH sa jedne strane i IGR-a RS-a sa druge strane, je da je IGR RS obavezan predati službene izvještaje Parlamentu dok druga dva IGR-a službene izvještaje moraju predati i BiH Predsjedništvu i Predsjedniku FBiH. Kopije ovih izvještaja se također podnose Ministarstvu finansija te nadležnim ministarstvima i agencijama.

Štaviše, nedavni istovremeni pregled, proveden od strane OECD-ove SIGMA-e, u koji su bili uključeni Revizorski sudovi Holandije, Francuske i Njemačke, zaključuje sljedeće:

> Postupak prema izvještajima ne određuje Zakon o reviziji nego ga uglavnom određuju stalne odluke Parlamenta. U Federaciji BiH, izvještaj se podnosi nadležnom komitetu Parlamenta. Članovima nije bila jasna priroda ove debate. Neki od članova komiteta su mislili da Glavni revizor treba biti obavezan prisustvovati sjednicama Parlamenta kada se raspravlja o izvještajima, što zapravo nije bio slučaj. Glavni revizor IGR FBiH je potvrdio da je bio konstantno prisutan u komitetima oba doma Parlamenta kao i na sjednicama Parlamenta. Komitet se bavi revizorskim izvještajima odprilike dva mjeseca godišnje. Odnos članova Parlamenta prema revizorskim izvještajima, bilo onih iz Predstavničkog doma ili onih iz Doma naroda Federacije BiH, još uvijek pokazuje njihovo ograničeno razumijevanje revizorskog rada, jer se činilo da su oni više zaokupljeni sa pravnim posljedicama izvještaja, uključujući i to da se pitaju kakva bi njihova uloga u istrazi trebala da bude. U RS-u Glavni revizor izvještaj podnosi Komitetu za ekonomiju i finansije Narodne Skupštine, i on je istovremeno dostupan javnosti, putem interneta (u principu pet dana nakon što ga primi Komitet). U slučaju sumnje o

> postojanju kriminala ili prekršaja, ovi izvještaji se onda šalju Javnom tužiocu. Predsjedavajući Komiteta poziva Glavnog revizora, njegovog zamjenika i revizore da sudjeluju u raspravi Komiteta, gdje se navodno naširoko, a ponekad i kontravrezno, raspravlja o izvještajima. Komitet pravi kratki sažetak prvobitnog izvještaja sa glavnim obzervacijama i preporukama vezanim za buduće djelovanje (na primjer da bi se odobrio izvještaj i njegove preporuke). Komitet provjerava da li su se ranije preporuke poštovale i zahtjeva od revizora da iznesu plan mjera i aktivnosti koje treba da eliminiraju nedostatke. Do sada, u svim slučajevima, Komitet je preporučio Parlamentu da se složi sa revizorskim izvještajima. Ukoliko bilo koji član Komiteta izrazi svoje neslaganje, to će biti uključeno u sažetak koji Komitet podnosi Parlamentu. Do sada, ovo nije sprečavalo da svi izvještaji budu odobreni od strane Narodne skupštine. (OECD-SIGMA, 2005, str.20-21)

Svi revizorski izvještaji su lako dostupni široj javnosti, i mediji često izvještavaju o njihovom sadržaju.

Kada je riječ o IGR na državnom nivou, sva potrošnja koja spada pod djelokrug budžeta BiH Institucija je redovno predmet revizije, a o rezultatima revizije se raspravlja na BiH Parlamentu i oni su lako dostupni širokoj javnosti. Za fiskalnu 2006. bilo je 53 korisnika budžeta u totalu (8 ministarstava, policija, obavještajna i granična služba, vojne snage sa 12.000 pripadnika, niz agencija i sudovi na državnom nivou) koji spadaju u nadležnost IGR-a na državnom nivou. Ukupni fondovi koji su obrađeni iznose 955 miliona KM (uključujući i servisiranje vanjskog duga u iznosu od 288 miliona KM). Budžet Centralne banke je izuzetak, obzirom da je isključen iz zvaničnog budžeta Zajedničkih institucija BiH. Kao što je

pomenuto ranije, donatorska sredstva su isključena iz budžeta tako da ona nisu podložna monitoringu od strane IGR.

IGR na državnom nivou vodi Glavni revizor koji ima petogodišnji mandat. On ima dva zamjenika. IGR upošljava 24 radnika (puni broj radnika je 30) koji su odgovorni za reviziju i finansija i djelovanja (niti jedna revizija djelovanja do danas nije obavljena). Njegov godišnji budžet je 1,6 miliona KM.

Sto se tiče IGR entiteta i odredaba njihovog osoblja, situacija je slijedeća:

> IGR FBiH ima oko 1.700 predmeta revizije, i budžet Federacije BiH iznosi više od jedne milijarde KM, dok ukupni budžeti kantona iznose približno isto. Dvadeset tri revizora rade u IGR FBiH, i trenutno oko 35% predmeta revizije je obrađeno (ali taj procenat je veći kada se radi o budžetu). Posao IGR FBiH se odnosi na oko 1.000 revizija, a među njima 16 ministarstava (uključujući 70 nižih budžetskih korisnika), 62 opštine, 200 kompanija u državnom vlasništvu, bolnice, škole i druge budžetske korisnike. Osoblje ima 31 uposlenika, tri dodatne pozicije su trebale biti popunjene kada se radio pregled (u principu za revizije djelovanja). Oko 40 revizija se izvrši svake godine. Zakon RS-a o reviziji još uvijek nije odredio tranzicijski period. Ali činjenično stanje je slično kao i ono kod IGR FBiH. Da bi se nosila sa trenutnim okolnostima, IGR RS je ograničila i kvantitet i intenzitet revizija, i uspostavila vlastite prioritete unutar vladinih tijela u kojima se vrši revizija na redovnim osnovama. U 2003. godini, situacija je skoro dovela do krize kada je Narodna skupština zahtijevala da se provede dodatnih 6 specijalnih

> revizija u odnosu na predviđeni program rada. (ibid, str. 18)

Sve u svemu, ovaj je proces dosta sveobuhvatan i važi za najbolji u regionu, ipak, ostaje niz pitanja koja treba riješiti, i to:

> Postupanje prema revizorskim obavezama koje proizilaze iz zakonskih odredbi ostaje jedan od najvećih izazova sa kojima se sada suočavaju ove institucije. Dodatni element kompleksnosti u tom smislu će proizaći iz kontinuiranog ali teško predvidljivog transfera ovlasti sa entitetskog, na nivo institucija BiH. Da bi se uskladila pravna pozicija sa svakodnevnom praksom, najlogičnije rješenje bi bilo povećati broj uposlenika. Ipak, to je prilično nerealno, jer čak i prikladno povećanje osoblja ne bi moglo omogućiti IGR-u da potpuno ispuni trenutne dužnosti. Iz istih razloga, smanjenje resursa time što bi se angažovale privatne firme također nije prikladno rješenje. Štaviše, nestabilnost granica odgovornosti između entiteta i BiH institucija ne čini takav pristup najboljim. (ibid., str. 18).

IGR (uključujući i one na entitetskom nivou) mogu se smatrati nezavisnim, pošto se nad njihovima operacijama vrši jači nadzor od strane međunarodne zajednice. Ovo se također odnosi na proces zapošljavanja koji je do sada bio temeljen prema potrebama. Dokaz za ovo može biti pronađen u pregledu koji je zaključio da su postojeće pravne odredbe, koje se odnose na finansijsku, finkcionalnu kao i na ličnu nezavisnost glavnih revizora, zadovoljavajuće, ali sa potencijalom za poboljšanje.

Ali sada postoji bojazan kod revizora da bi integritet procesa zapošljavanja mogao biti ugrožen. To se posebno odnosi na IGR na nivou BiH institucija jer mandat glavnog revizora i njegova dva zamjenika treba da istekne. Razlog za to je u tome

što je IGR redovno pravila prilično negativne izvještaje o praksi finansijskog upravljanja u BiH Predsjedništvu i njegovim velikim potrošačkim tendencijama, o kojima se dosta govorilo u lokalnim medijima. Sada Predsjedništvo BiH ima priliku da reaguje na negativni odnos štampe prema ovom slučaju i postoji velika mogućnost da će tri člana Predsjedništva BiH isključiti imena glavnog revizora i njegova dva zamjenika sa liste kandidata koja bi trebala biti podnešena na odobrenje Parlamentu. Da bi sačuvao svoj integritet i izbjegao poniženje, jedan od dvojice zamjenika je već dao ostavku na svoju poziciju[147].

Štaviše, nedavno su oni o kojima se govori u revizorskim izvještajima Republike Srpske pokušali da se riješe svog glavnog revizora. Mora se dodati da je ovim naporima stala u kraj jaka medijska kampanja te i činjenica da su se neki od viših funkcionera (prim. gospođa Cenić, bivša ministrica finansija) u Vladi Republike Srpske javno založili za integritet glavnog revizora RS-a.

Sem jake izloženosti, direktan uticaj na praksu finansijskog menadžmenta na nivou BH institucija je prilično teško odrediti. Sveukupan uticaj i nije toliko značajan obzirom na to da se iste vrste zloupotreba prijavljuju kontinuirano, a nastavljaju se godinu za godinom. Na primjer, mnogi od visokih zvaničnika u ministarstvima i drugim vladinim agencijama zarađuju višestruko više od svojih mjesečnih primanja (uglavnom kroz svoja postavljenja u različite odbore a nose sa sobom posebne kompenzacijske aranžmane). Dok revizorski izvještaji nastavljaju da ukazuju na ovaj problem, ništa osobito do danas nije urađeno kako bi se uklonila ova praksa. S druge strane revizorski izvještaji na entitetskom nivou a posebno u Republici Srpskoj su privukli pažnju javnih tužioca, i zbog toga se može reći da je to pozitivan pokazatelj za vremena koja dolaze.

[147] Intervju sa Samirom Mušovićem, sada bivšim zamjenikom Glavnog revizora.

5.6 Pravosuđe i tužioci

Pozadina

Sastav pravosudnog sistema u Bosni i Hercegovini odgovara ustavnoj strukturi zemlje, pa tako sudovi postoje na državnom i entitetskom nivou kao i u okviru entiteta i unutar Distrikta Brčko. U Bosni i Hercegovini postoji 192 suda koji ukupno zapošljavaju 1.018 sudija ili 25 na 100.000 stanovnika. Što se tiče tužilaca, njih je 271 (7 na 100.000 stanovnika).[148]

Reforma sudskog sistema u Bosni i Hercegovini je bila jedna od najprominentnijih tačaka na dnevnom redu međunarodne zajednice od 2000.godine, a isto tako jedna od najkontraverznijih[149].

Proces reforme je započeo serijom odluka Visokog predstavnika za izmjenu postojećeg pravnog okvira koji se odnosi na pravosuđe i tužioce, sa namjerom da zaštiti njihov integritet i poboljša efektivnost sa sljedećim implikacijama:

- postavile su pravne i tužilačke komisije u Federaciji BiH i vijećima u Republici Srpskoj. One su se sastojale samo od članova pravosuđa ili pravnih eksperata odabranih od strane samih komisija i vijeća, bez izvršnog članstva i, shodno tome, bile su nezavisne od Vlade.
- komisije i vijeća su dobile značajnu ulogu u procesu imenovanja. Oni su bili odgovorni za identifikaciju aplikanata podobnih za određenu funkciju i pravili su preporuke tijelu za imenovanje. Niko nije mogao postati

[148] Str. 16, Bosna i Hercegovina-Izvještaj o napretku 2005, Evropska komisija. Dostupno na: http://ec.europa.eu/comm/enlargement/report_2005/pdf/package/sec_1422_final_en_progress_report_ba.pdf

[149] Za iscrpnu kritiku procesa reforme pravosuđa, vidi: Knaus, Gerald and Felix, Martin (2003. godina), "Pothvati evropskog maharadže" Žurnal o demokratiji, br. 14, 3 juli, 2003. godina, str. 60-74.

sudija ili tužilac bez pozitivne preporuke od strane relevantne komisije ili vijeća. Ipak, po raznim ustavima, konačno ovlaštenje za imenovanje je ležalo u rukama legislatura.

- u Federaciji BiH, odluke po pitanju uključivanja kantonalnih ili opštinskih sudija ili tužilaca su donošene od strane Federacije BiH i relevantne kantonalne komisije, koje su zasjedale skupa, a ne samo od strane kantonalnih komisija, čime se stvar podigla na nivo entiteta. Ipak, kantonalni zakoni su i dalje određivali kvalifikacije i iskustvo neophodno za poziciju u pravosuđu.
- komisije i Vijeće su također imali određena ovlaštenja po pitanju discipline. U RS-u, vijeća su mogla ispitivati žalbe na disciplinu i nametnuti sve sankcije osim otpuštanja, za šta je ovlaštenje ostalo u rukama NS. U Federaciji BiH, ovlaštenje za otpuštanje je već ležalo u rukama pravosuđa, to jeste koncenzusa sudija naredog višeg suda. Novi zakon je dao ovlaštenje relevantnim predsjednicima suda da nametnu duge disciplinske sankcije i mjere. Federacija BiH ili relevantna kantonalna komisija je morala imati informacije o disciplinskim slučajevima i mogla je praviti svoj vlastiti izvještaj i preporuke.
- sva tri zakona su zahtijevala pregled od strane komisija i Vijeća o „podobnosti" svih sudija i tužilaca koji su na poziciji u periodu dužem od 18 mjeseci.
- Zakon Federacije BiH je komisijama dao ovlast da daju preporuke relevantnim vladama po pitanju finansijskih potreba sudova i kancelarija tužilaca.
- Zakon RS-a o sudovima i službama Pravosuđa je obezbijedio i predvidio stvaranje sudskog obezbjeđenja kako bi se očuvao mir i red u zgradama suda.
- Zakon Federacije BiH je ustanovio obavezu za sudije i tužioce da pohađaju kontinuirane kurseve obuke. U RS-u, to je bilo samo njihovo pravo.

- sudije i tužioci u oba entiteta su trebali dobiti značajno povećanje plate. (IJC, 2004, str. 9–10)

Kao rezultat toga, npr u RS-u, plate sudija su se više nego učetverostručile. Zauzvrat, ovo je prouzrokovalo značajne budžetske neravnomjernosti, obzirom da su budžeti za sudove i tužilaštva bili dovoljni samo da pokriju platu i druge troškove koji idu u to, ostavljajući malo ili ništa za sve ostalo (materijali, oprema, održavanje itd.). Malo se toga promijenilo po ovom pitanju, bez obzira na kasnije i temeljitije restrukturiranje pravosuđa. Prema nedavno objavljenom Pregledu funkcionalnosti pravosudnog sektora u BiH, oko 85% budžeta za sudove i tužilaštva pokriva samo plate i troškove vezane za plate (Evropska komisija, 2005, str.55).

U svakom slučaju, kada podizanje nivoa plata sudija i tužilaca kao i drugi reformski napori nisu proizveli brze rezultate kao što se prvobitno očekivalo, međunarodna zajednica pod vođstvom OHR-a je odlučila, da jedini način da se postignu promjene jeste da se otpuste sve sudije i tužioci i da se zaposle oni, za koje se vjerovalo da zadovoljavaju profil. Proces je trebalo da se izvrši preko Nezavisne komisije za pravosuđe, koja je prvobitno napravljena da nadgleda rad gore navedenog sudskog i tužilačkog vijeća, mjeri njihovu efektivnost i savjetuje Visokog predstavnika o potrebi daljnje akcije.[150]

Na kraju, proces otpuštanja i primanja je finaliziran 2004.godine, i rezultirao je time da je oko 20% sudija i tužilaca uklonjeno sa svojih radnih mjesta. Dio razloga za njihovo ponovno nepostavljanje može se i naći i u preraspodjeli sistema koji se odvijao paralelno sa procesom reimenovanja i koji je rezultirao manjim brojem sudova i sudskih pozicija za koje bi se kandidati kandidovali. Sveukupan broj tužilaca je otprilike ostao

[150] OHR (2001. godina), Odluka o davanju sveobuhvatnog mandata Nezavisnoj sudskoj komisiji (NSK).
http://www.ohr.int/decisions/judicialrdec/default.asp?content_id=69

isti u svjetlu njihove veće uloge koja je proizašla iz reforme zakona o krivičnom postupku.

Visoko sudsko i tužilačko vijeće

Nezavisnost sudstva i tužilaštva je garantovana zakonom i može se reći da se to većinom poštuje u praksi. Potvrda toga može se naći u nedavnom pokušaju novoizabrane Vlade RS da formira Jedinicu specijalnog tužilaštva koja bi se bavila pitanjima organizovanog kriminala. Visoko sudsko i tužilačko vijeće je objavilo odluku o kršenju relevantnih pravnih odredbi, čime je novoimenovani Specijalni tužilac podnio ostavku.

Visoko sudsko i tužilačko vijeće (VSTV) igra važnu ulogu u novostvorenom sistemu. VSTV je transformisano u BiH instituciju 2004. godine. VSTV ima široka ovlaštenja po pitanju sudstva, uključujući imenovanje i discipliniranje sudija i tužilaca. Ova se ovlaštenja odnose na sve nivoe vlasti u BiH. Relevantni zakon predviđa striktne kriterije po pitanju odgovornosti za imenovanje sudija i tužilaca, uključujući detaljan proces apliciranja, detaljno prijavljivanje ličnih interesa, intervjue, istrage itd.

VSTV se sastoji od ukupno 15 članova: jedanaest sudija ili tužioca iz entiteta (odabranih od strane sudija ili tužioca raznih kategorija), dva advokata (po jedan izabran od strane Advokatske komore svakog entiteta) i dva druga člana (jedan izabran od strane Parlamenta BiH i drugi od strane Vijeća ministara BiH).

Štaviše, sadašnji sistem pravosuđa je takav da sudovi imaju moć da poduzimaju akcije protiv članova izvršne vlasti, uključujući Predsjedništvo, ministre i članove Parlamenta. Ranije navedeni primjeri potkrepljuju da se ovaj mandat, u stvari, i poštuje, iako se mora reći, pod značajnim uticajem međunarodnih sudija i tužioca koji su također dio BiH

pravosudnog sistema[151]. S druge strane, strane sudije i tužioci se polako povlače iz pravosudnog sistema BiH.

Iako proces reforme pravosudnog sistema u BiH još nije završen, do sada implementirane mjere tek trebaju pokazati znatne rezultate u smislu povećanja efikasnosti pravosudnog sistema, koji je i dalje pretrpan velikim brojem zaostalih slučajeva. S druge strane, u donatorskoj zajednici preovladava osjećaj da je reforma pravosudnog sistema bila dosta uspješna i da je postojeći sistem sada mnogo bolji od onog prije ove strukturalne reforme.[152]

Ipak, značajni problemi još uvijek ostaju po pitanju upravljanja procesom reforme u smislu toga da postoji nedostatak adekvatne koordinacije među donatorima, kao i to da oni nisu potpuno transparentni u trošenju svojih fondova. Kancelarija Visokog predstavnika je jedina institucija koja je do danas pokušala da ustanovi koliko novca se troši na reformu pravosudnog sistema, no i ovaj napor je bio uzaludan. Drugi problem izgleda predstavlja rastuća netrpeljivost između lokalnih i međunarodnih sudija.

5.7 Javna služba

Postoje tri posebna zakonska akta koja tretiraju javnu službu u Bosni i Hercegovini, jedan na državnom nivou ili na nivou Institucija BiH, i po jedan za svaki entitet, Federaciju BiH i Republiku Srpsku. Također postoje tri odvojene Agencije za državnu službu (ADS) koje su zadužene za implementaciju. U slučaju državne Agencije za državnu službu, njene ključne

[151] Strane sudije Ustavnog suda BiH se imenuju od strane Predsjednika Evropskog suda za ljudska prava, dok one na Sudu BiH, uključujući i tužioce u Kancelariji državnog tužioca imenuje Visoki predstavnik.

[152] Intervju sa Chris Horne, savjetnikom VSTV i Isabel Royo Pla, rukovoditeljicom aktivnosti, Delegacije Evropske komisije

kompetencije su definisane članom 62 Zakona o državnoj službi (Službeni list br. 12 i 19/2002)[153] i uključuju sljedeće:

- organizovanje procesa prijema radnika u državnu službu na zahtjev institucija koje primaju (tj. ministarstva, agencije itd.),
- formiranje i upravljanje centralnim registrom radnika u javnoj službi,
- pomoć državnim institucijama pri njihovom organizacionom razvoju i upravljanju ljudskim resursima (tj. organizovanje i koordiniranje treninga za radnike u javnoj službi).

Agenciju za državnu službu na državnom nivou vodi direktor koji je također državni službenik i kojeg postavlja Vijeće ministara na period od pet godina. Agencija za državnu službu se popunjava dodatno sa još 15 administrativnih radnika i raspolaže godišnjim budžetom od oko 840.000 KM (otprilike 420.000 eura)

Reforma državne službe rangira visoko na listi programskih aktivnosti međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini još od 2000.godine. Može se reći da su do sada uložena znatna sredstva u ovu oblast i to u vrijednosti desetina miliona eura. Teško je procijeniti tačan iznos, obzirom da je većina donatora u Bosni i Hercegovini finansirala programe tehničke pomoći koji se mogu protumačiti kao da imaju veze sa reformom javne službe. U svakom slučaju, reforma je stavljena na dnevni red vlade kao rezultat znatnog pritiska međunarodne zajednice. Zakonodavstvo koje podupire reformu je pisano kroz program tehničke pomoći koju je finansirala EU i danas postoji niz

[153] Dostupno na: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017548.pdf#search='Law%20%20on%20Civil%20Service%20in%20Bosnia%20and%20Herzegovina

programa koji se bave obukom radnika u državnoj službi po brojim pitanjima.

Ne postoje posebne odredbe koje tretiraju pitanje mita. Ipak, Član 14. Zakona o administrativnoj službi, koji određuje odgovornosti administrativnog radnika, može se tumačiti kao nešto što se odnosi na pitanje mita, obzirom da zahtjeva da administrativni radnik ne treba da traži beneficije za sebe ili članove svoje porodice, osim onih koje propisuje dati Zakon. Iste odredbe se mogu tumačiti kao sredstvo za zabranu nepotizma i hroničnosti.

Štaviše, ovo zakonodavstvo zabranjuje radnicima u državnoj službi da zauzimaju pozicije koje su povezane sa njihovom predhodnom službom kao administrativnog radnika i to dvije godine nakon prekida njihovog statusa administrativnog službenika. Članovi 54. i 59. istog Zakona pokrivaju pitanje disciplinskih procedura i mogućih sankcija koje se mogu poduzeti protiv radnika u državnoj službi, uključujući pismenu opomenu i ukor, suspenziju na pravo učestvovanja u otvorenim konkursima u periodu od dvije godine, kaznena suspenzija sa svih pozicija i ukidanje plate na period od dva do trideset dana i, u krajnjem slučaju, otkaz iz državne službe. Obzirom da se korupcija tretira kao krivično djelo prema domaćem zakonodavstvu, ukoliko krivična procedura bude pokrenuta protiv radnika u državnoj službi na takvim osnovama, njegova suspenzija iz državne službe ide automatski. Međutim, indikativno je da do danas nije zabilježen niti jedan slučaj mita (ovo se tiče samo BiH institucija). Štaviše, postoji znatan strah kod službenika da prijave nezakonite radnje. Svaka akcija je podložna pravilu nadređenosti, tj. službenik mora izvjestiti svoga nadređenog o incidentu (tačna procedura se može razlikovati od institucije do institucije), koji treba da utvrdi činjenice i da o tome obavjesti sekretara, koji onda može pokrenuti adekvatnu disciplinsku proceduru u slučajevima gdje je ona regulisana Zakonom o državnoj službi i njenim podzakonima. Ipak, prvo disciplinsko saslušanje tek treba da se

desi. Pitanje zaštite onih koji su prijavili se posebno ne tretira u legislativi, mada svi administrativni radnici uživaju određeni nivo opšte zaštite koju im pruža Zakon o administrativnoj službi.

Po pitanju političke nezavisnosti radnika u državnoj službi, postoje samo odredbe u gore navedenom Zakonu koje zabranjuju njima da primaju naređenja od političkih stranaka. Međutim, ne postoji pravilo koje brani radniku u državnoj službi da bude član neke političke stranke. Oni koji žele da postanu radnici u državnoj službi moraju dati izjavu da su politički nezavisni. Ipak, Agencija za državnu službu ne provjerava ovu informaciju i tvrdi da ona nema ni mogućnosti da to uradi. Opšte mišljenje je (a to je mišljenje i Agencije za državnu službu) da su svi državni službenici formalno članovi neke političke stranke ili su na neki drugi način politički povezani (bliski članovi porodice, itd.).

Prema istom Zakonu, napredovanje u karijeri je jedino moguće ukoliko radnik u državnoj službi učestvuje na otvorenom konkursu za poziciju preko koje želi da napreduje. U tom smislu može se reći da je progres zasnovan na zaslugama, međutim sama praksa pokazuje drugo, jer se mora održati nacionalni balans koji prevagne u odnosu na sve ostale formalne kriterije. Također, formalne odredbe se mogu zaobići i često se zaobiđu. Na primjer, tokom zvanične procedure prijema kandidata koji su kvalifikovani za neku poziciju, oni moraju polagati zvanični test koji je napravljen da ispita njihove profesionalne sposobnosti potrebne za poziciju za koju apliciraju. Pitanja sa testa se mogu unaprijed dobiti, što kandidatu daje znatnu prednost nad njegovin konkurentima. Anegdotski dokazi pokazuju da se to zaista dešava.

Ne postoje zvanična pravila koja se tiču poklona i gostoprimstva koje se odnosi na radnike u državnoj službi. Kao što je prethodno spomenuto, Zakon o sukobu interesa se odnosi samo na one koji su politički imenovani (tj. ministri, savjetnici, itd.)

Konačno, ljudi iz javnosti koji apliciraju za državnu službu imaju pravo da se žale samo na odluku o prijemu. Niti jedna odluka nije oborena kao rezultat nečije žalbe.

Implementacija Zakona o državnoj službi i na državnom i na entitetskom nivou unosi neki red u proces prijema, ali nije uklonila mnoge probleme koji su postojali prije reforme državne službe. Najbolji i najpametniji još uvijek mogu imati problema pri dobivanju poslova u javnom sektoru, pogotovo ako nisu dovoljno povezani sa članovima odbora za prijem. Oni koji to jesu, često dobiju nezasluženu prednost tako što unaprijed dobiju pitanja sa ispita i na kraju budu primljeni u službu. S druge strane, potreba da se održi etnički balans je često najdominantniji faktor u odlučivanju o tome da li će neko dobiti neko mjesto ili ne. Konačno, pitanja upravljanja ljudskim resursima nisu dobro shvatili oni koji su u poziciji da odlučuju o prijemu i često poznavanje zakonskog okvira ima veću težinu nego druge potencijalno ključne kompetencije.

5.8 Policija

Pozadina

Dejtonski mirovni sporazum je delegirao poslove policije entitetima, a u FBiH većinom kantonima. Nakon formiranja autonomnog Distrikta Brčko i nakon međunarodne arbitraže, Distrikt Brčko je dobilo kompetencije u ovoj oblasti i ustanovilo vlastite policijske snage. Prema tome, postoji 14 nezavisnih Agencija za sprovođenje zakona, i to jedna centralizovana policija u RS-u sa Ministarstvom unutrašnjih poslova sa sjedištem u Banja Luci, administrativnom centru RS-a, jedna federalna policija u Federaciji BiH koja raspolaže ograničenim kompetencijama uključujući kompleksni i organizovani kriminal, međukantonalni kriminal, borbu protiv terorizma i zaštitu važnih ličnosti i 10 kantonalnih policijskih snaga koje raspolažu većinom policijskih kompetencija i na kraju prethodno

spomenuta policija u Brčkom (gradu od otprilike 100.000 stanovnika).

Štaviše, tokom godina su se stvarale i nove agencije za sprovođenje zakona na državnom nivou, uključujući Državnu graničnu službu (uspostavljenu 2000.godine), Sudsku policiju na svim nivoima, Ured Interpola i nedavno formiranu Državnu agenciju za istragu i zaštitu ili SIPA-u (institucija tipa FBI), kao i državnu obavještajnu službu koja je oformljena nakon što su se spojile entitetske obavještajne službe 2004.godine. Sve te nove nacionalne agencije, sa izuzetkom organizacija sudske policije, su integrisane pod okriljem Ministarstva za sigurnost na državnom nivou (formirano 2004.godine).

Ukupan broj policijskih službenika u zemlji, uključujući i pomoćno osoblje, je bio blizu 23.000 u 2003.godini. Ukupan trošak na policiju iste te godine je dostigao otprilike 354 miliona KM (blizu 180 miliona eura), ili 9,2 % ukupne javne potrošnje u BiH. Ovaj odnos se smatra prilično visokim prema međunarodnim standardima jer je, na primjer, tri puta veći nego u Sloveniji i skoro dva puta veći u odnosu na Mađarsku.[154]

Međunarodna pomoć u policijskim poslovima u BiH

Nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, poslovi policije u BiH su se vršili pod detaljnim nadzorom međunarodne zajednice. U stvari, Aneks XI DMS-a je predvidio stvaranje snaga međunarodnih policijskih snaga (IPTF) koje će nadgledati, provjeravati, obučavati i savjetovati lokalne agencije za sprovođenje zakona. Na osnovu toga su za sprovođenje tog mandata formirane IPTF snage sa oko 2.000 ljudi pod vođstvom

[154] Vidi str. 9 i 18, EK (2004. godina) Pregled aktivnosti: Procjena finansija, organizacija i administracije policijskih snaga BiH i Državne granične službe, Finalni izvještaj procjene. Izvještaj dostupan na: http://www.esiweb.org/index.php?lang=yu&id=23&cat_ID=8&language=bosnian-croat-serbian

UN-a. Dejtonski mirovni sporazum je također predviđao da će IPTF voditi komesar koji će biti odgovoran Visokom predstavniku kao i Generalnom sekretaru UN-a (koji je kreirao poziciju Specijalnog predstavnika generalnog sekretara u Bosni i Hercegovini). Sama priroda IPTF mandata je na početku bila predmet žučne rasprave:

> Glavni pregovarač ispred SAD-a, Richard Holbrooke, je smatrao da treba dati IPTF-u puno ovlaštenje da hapsi, obzirom da je bosanska policija predstavljala najčešće najekstremniji element u okviru svake etničke zajednice. Američki Pentagon, s druge strane, se protivio jakom međunarodnom policijskom mandatu iz zabrinutosti da bi Snage za implementaciju pod vođstvom NATO-a (IFOR) brzo postale servis za hitne intervencije jednom nametljivom ali nedovoljno robusnom IPTF-u. Na kraju je prevagnuo taj argument, ostavljajući IPTF da bude jedna od najslabijih karika lanca za izgradnju mira međunarodne zajednice. (Donais, 2004, p.7)

S druge strane, IFOR nije bio voljan da vrši policijske poslove, na taj način ostavivši veliku prazninu u bezbjednosti u ranom post-dejtonskom periodu, što je imalo ozbiljne implikacije i na bezbjednosnu situaciju u zemlji i na efektivnost IPTF-a:

> U nemogućnosti da se osloni na superiorniju oružanu silu NATO-vih Snaga za Implementaciju (SFOR, koji je zamijenio IFOR početkom 1997.) i nesposoban da izmami profesionalno policijsko ponašanje svojih lokalnih pratnera putem moralne uglađenosti i osnovne obuke, IPTF se patio s tim da postigne pozitivan efekat na bezbjednosnu situaciju na lokalnom nivou. Političke implikacije ovog

> nastojanja su bile duboke. Hronična nesigurnost na lokalnom nivou je bila veliki faktor u bosanskom postratnom izbornom iskustvu, jer su nacionalisti u zemlji zadrzali moć tokom većeg dijela perioda nakon Dejtona tako što su apelirali na strah i nesigurnost svoje etničke izborne jednice. Nesigurnost na nivou zajednice također objašnjava zašto su nastojanja da se obezbjedi povratak etnički očišćenih u dijelove pod kontrolom druge etničke grupe – takozvani manjinski povratci – donijela tako malo rezultata u prvim godinama mirovnog procesa. Jednostavno rečeno, potencijalni manjinski povratnici su bili opravdano sumnjičavi po pitanju mogućnosti međunarodne zajednice ili volje lokalne policije da zaštiti njihova osnovna ljudska prava. Oni koji su bili dovoljno hrabri da se vrate su često bili izloženi uznemiravanju, zastrašivanju i nasilju, ako ne od strane same policije onda barem sa njenim implicitnim blagoslovom, što se ogleda u opštem propustu da se dovedu pred lice pravde oni koji su krivi za zločine protiv manjina. (ibid, str.8)

Ova pitanja su na kraju navela međunarodnu zajednicu da razmotri mandat IPTF-a i da mu dodijeli veća ovlaštenja, uključujući i ovlaštenje da ispita pojedine policijske službenike i decertificira one, koji su osumnjičeni da su počinili zločine ili koji su bili krivi za repetitivno nepropisno ponašanje. To je zauzvrat postao ključni instrument za discipliniranje policajaca i za obeshrabrivanje nepropisnog ponašanja. Misija IPTF-a je trajala do 31. decembra 2002.godine, kada je zamijenjena Policijskom misijom EU-a (EUPM) sa prvobitnim trogodišnjim mandatom.

EUPM kotira visoko u zajedničkoj Politici o bezbjednosti i odbrani EU i sastoji se od oko 500 policajaca iz različitih evropskih zemalja. Njen godišnji budžet iznosi 38 miliona eura, od čega 20

miliona eura dolazi direktno iz EU budžeta[155]. Očekuje se da će mandat biti produžen i u 2007. godini. Međutim, njena efektivnost je upitna i najviše kritikovana od strane Međunarodne krizne grupe:

> EUPM je interpretirala svoj slabi mandat na najuži mogući način, izbjegavajući mnoge obaveze. Misija je raspoređena proizvoljno i zadužuje policajce da dizajniraju i vode reformu javne administracije, što je oblast u kojoj rijetki od njih imaju relevantnu obuku ili iskustvo i često od zemalja članica dobiva nedovoljno kvalifikovane policijske službenike. Mnogi nemaju adekvatno znanje engleskog jezika, što je službeni jezik misije. Možda je još najgore to što se BiH policija u oba entiteta ismijava EUPM-u. (Lyon, 2005)

Ishod reforme

Reforma policije ostaje u ovoj zemlji do danas pitanje koje je najviše ispolitizirano. Stranke u Republici Srpskoj smatraju reformu direktnim napadom koji ugrožava budućnost ovog entiteta i stoga su učinili sve što su mogli, da oduže proces i da se suprotstave reformi. Iako je postignut djelimični koncenzus između stranaka koje su pregovarale, (tj. ključnih političkih aktera u zemlji, uz glavne predstavnike međunarodne zajednice) o ključnim principima reforme (koje je navela Evropska komisija da sve legislativne i budžetske kompetencije budu prenesene na državu, da nema političkog uticaja na operativni policijski posao i, na kraju ali ne i nevažno, da se uspostave funkcionalne policijske regije prema tehničkim kriterijma policijskog posla), ključni nesporazum ostaje pitanje da li ti principi znače da entitetske policijske strukture treba da ostanu i u budućnosti, što je uslov na kojem su predstavnici Republike Srpske

[155] Vidi podatke Interpola . Dostupni na: http://www.interpol.int/Public/Region/Europe/coopInitiatives.asp

zasnovali svoju kooperativnost po tom pitanju. I pored posljednjih poteškoća, ovaj stub je doživio neko, mada limitirano, poboljšanje posljednjih godina[156].

Kao rezultat znatnog pritiska od strane međunarodne zajednice i njenog angažmana na ovom polju, policijske snage su djelimično depolitizirane uvođenjem funkcije Direktora policije na državnom i entitetskom nivou, kao i na kantonalnom nivou u okviru Federacije BiH. Tokom godina uspostavljene su određene formalne odredbe koje su omogućile da Direktor policije bude neovisan. Direktori se biraju putem naizgled transparentnog i neovisnog procesa kojeg nadgleda Odbor za izbor i reviziju (svaki nivo vlasti ima po jedan). Članovi ovog odbora su imenovani od strane relevantnog parlamenta na period od četiri godine. U slučaju sarajevskog kantona, Odbor se sastoji od sedam članova, od kojih su dvoje predstavnici kantonalnog MUP-a a za ostalih pet se smatra da imaju relevantnu ekspertizu u policijskom domenu. Članovima Odbora nije dozvoljeno da budu članovi neke političke stranke. Kandidati za poziciju Direktora policije se razmatraju samo nakon prethodnih konsultacija sa predstavnicima Misije Evropske Policije (EUPM) u BiH. Na kraju, Direktor policije se imenuje nakon glasanja u Parlamentu.

Ipak, dokle su direktori policije zaista neovisni može zavisiti od nivoa vlasti. U Federaciji BiH, na primjer, nakon opštih izbora 2002.godine, novoimenovani ministar unutrašnjih poslova je pokušao da efektivno nametne svoju volju po pitanju operativnih policijskih poslova i na taj način umanji ulogu direktora policije. Bio je to uzaludan napor, obzirom da je direktor policije imao snažnu potporu od strane međunarodne zajednice. Danas se i direktor i ministar smatraju kooperativnim

[156] Za daljnje procjene slabosti i snaga BiH policijskih snaga vidi EK (2004. godina).

i dobrim saradnicima, mada njihov interni poslovni odnos ostaje težak[157].

5.9 Javne nabavke

Usvajanje novog zakonodavstva krajem 2004.[158]godine je stvorilo uslove za široku reformu u oblasti nabavki. Prije donošenja ove nove legislative, nabavkama je bilo potrebno znatno poboljšanje kako bi se dovele u sklad sa EU Direktivama za nabavke. Dvije studije, jedna naručena od strane Svjetske banke[159] i druga sačinjena od strane OECD-a i SIGMA-e[160], su posebno naglasile, da je sistem nabavki u Bosni i Hercegovini nedovoljan i da predstavlja znatnu prepreku prospektu ekonomskog razvoja zemlje. Posebno je studija Svjetske banke naglasila, da je okvir javnih nabavki tada patio od sljedećih manjkavosti:

- jaka diskrecija je bila dozvoljena javnim zvaničnicima pri dodjeli vladinih ugovora.
- zabrane raspodjela potreba nabavke u manje su neadekvatne. To dozvoljava javnim nabavljačima da raspodjeljuju svoje potrebe kako bi izbjegli korištenje najkonkurentnije metode nabavke, javnog tendera.

---

[157] Intervju sa Verom Paraskevi Nazou, rukovoditeljica aktivnosti za unutrašnja pitanja, Delegacija EK

[158] Novo zakonodavstvo, tj. Zakon o javnim nabavkama BiH (BiH Službeni list 49/04, dostupan na: http://www.javnenabavke.ba/draft-law/in-force/pdf/Law_on_PP.pdf) usvojen je u septembru 2004. godine od strane Parlamentarne skupštine i kaže se da je kreiran na osnovu najbolje međunarodne prakse i da je u većini harmoniziran sa relevantnim direktivama EU o javnim nabavkama.

[159] Svjetska banka (2002. godina), "Bosna i Hercegovina, Izvještaj o procjeni državnih nabavki", Izvještaj br. 24396. Dostupan na: http://www.javnenabavke.ba/further-info/pdf/multi0page.pdf

[160] SIGMA (2004), "Izvještaj procjene: Bosna i Hercegovina-Javne nabavke". Dostupno na: http://www.oecd.org/dataoecd/11/3/34991679.pdf

- Odsustvo specifičnih odredbi protiv korištenja vlasničkih definicija, uključujući brendove, za definisanje potreba nabavke.
- Netransparentne odredbe pri procjeni tendera i neefektivni aranžmani za razmatranje žalbi onih koji su izašli na tender. (ibid. str.1)

Svjetska banka je procijenila da, kao rezultat ovih sistemskih nedostataka, nekih 27 miliona KM (oko 13.5 miliona eura ili otprilike 4% sveukupne vrijednosti godišnje dodjeljenih javnih ugovora u BiH) je bilo plaćeno kao mito javnim zvaničnicima kako bi se dobili ugovori u javnom sektoru (ibid. str.18). Istovremeno, 73% ispitanika javnog ispitivanja smatralo je da se javni ugovori ne mogu dobiti bez plaćanja mita nekom javnom zvaničniku. (ibid. p. iv).

Te dvije studije su dale znatan podstrek reformi ove oblasti, koja se temeljila na formalnom priznanju od strane Vijeća za implementaciju 2002.godine[161], da reforma nabavki predstavlja važan aspekt sveukupne ekonomske reforme u BiH, kao i poziv na akciju po prethodno spomenutoj sveukupnoj strategiji borbe protiv korupcije u BiH.

Novo zakonodavstvo je stvorilo pretpostavke za znatno restrukturiranje sistema javnih nabavki u zemlji, tako da danas postoji jedna centralna agencija za nabavke sa mandatom da nadgleda nabavke na svim nivoima vlasti u BiH, dok prije uopšte nije postojala agencija i nabavke su se vršile na temelju izvršnog dekreta za koji većina vladinih službenika nije ni znala da postoji. To je bio slučaj sa Federacijom BiH. S druge strane, javne nabavke su se u drugom entitetu BiH, dakle u Republici Srpskoj, regulisale zakonom, koji je također bio uobličen prema

[161] "Deklaracija Vijeća za implementaciju mira", Brisel, 23.-24. maj, 2000. godina Dostupno na: www.ohr.int/docu/p20000524a.htm

modelu dekreta u Federaciji BiH, te tako imao iste slabosti. (ibid. p2).

Proces reforme

Delegacija Evropske komisije u Bosni i Hercegovini je preuzela vođstvo tako što je obezbjedila tehničku pomoć u fazi pripreme i implementacije reforme javnih nabavki, što je pomoglo da se reforma sprovede. Reformski proces je građen na temelju ključnih preporuka koje su sadržane u gore navedenim studijama, iako su se predstavnici BiH Vlade izjasnili po pitanju toga kako reforma treba da se sprovede. U stvari, reformski proces nadgleda izvršni odbor u kojem sjede članovi međunarodne zajednice (Delegacija EK, Svjetska banka i OHR) i lokalni partneri (predstavnici državnih i entitetskih ministarstava finansija). Većina aktivnosti po pitanju reforme trenutno se fokusira na ispravnu implementaciju Zakona o javnim nabavkama BiH (ZJN) i uključuju mjere izgradnje kapaciteta (tj. podršku stvaranju BiH Agencije za javnu nabavku (AJN) i Tijela za nadzor javne nabavke (TNJN) u obliku obuke, obezbjeđivanja relevantnih informacija itd.)

Trenutno, program tehničke pomoći se nalazi u drugoj fazi i obezbjeđen je pod okriljem Programa Evropske komisije CARDS. Prva faza, koja je počela 2003.godine, je trajala godinu i po dana i koštala je 1.5 miliona eura. Druga faza je počela 2004. godine i treba da se okonča krajem 2006.godine. Koštaće ukupno 2 miliona eura do momenta kada bude okončana. Treća faza tehničke pomoći je također predviđena i treba da započne početkom 2007.godine, mada u vremenu kada je ovaj izvještaj rađen još se nije znala ni cijena ni koliko će dugo trajati ta faza. Sveukupni cilj programa tehničke pomoći je da se smanje slučajevi korupcije kao i da se promovira stvaranje efektnog i racionalnog sistema javnih nabavki u Bosni i Hercegovini.

Ishod reforme

U vrijeme pisanja ovog izvještaja bilo je moguće samo procijeniti formalne odredbe koje se bave ovim stubom. Primarni razlog je to što je faza implementacije reforme javne nabavke još uvijek u toku i tek treba da se završi.

Dva nova nezavisna tijela, Agencija za javne nabavke i Tijelo za reviziju javnih nabavki, već su uspostavljana, iako do različitih nivoa, sa sveukupnim zadatkom nadgledanja procesa javnih nabavki, prikupljanja informacija i obezbjeđenja rada u skladu sa procedurama i regulativom koju propisuje Zakon.

Agencija za javne nabavke (AJN) zvanično je počela sa radom početkom 2006.godine. Agencija je odgovorna za ispravnu implementaciju Zakona o javnim nabavkama u cijelom javnom sektoru u BiH, mada Agencija sama nije odgovorna za rukovođenje pojedinim tenderima. Taj posao rade ugovorne institucije (bilo koje vladino ministarstvo, agencija ili preduzeće), ali prema setu jedinstvenih procedura koje propisuje Agencija.

Agencija za javne nabavke je odgovorna za ispravnu implementaciju Zakona o javnim nabavkama BiH, tj. njene glavne funkcije su oblasti nadgledanja, tehničke pomoći ugovornim institucijama i snabdjevačima i publikacija uputstava za javnu nabavku i tenderske dokumentacije. Ona također ima ovlasti da predlaže amandmane na postojeću legislativu. Agencija ima budžet od 900.000 KM[162] za 2006.godinu i trenutno se nalazi u procesu primanja osoblja. Predviđeni puni broj osoblja je 21 uposlenik, uključujući i šefa Agencije[163]. Predviđeno je da tokom prelaznog perioda, dakle do punog formiranja Agencije, njene funkcije vrši Ministarstvo finansija i trezora BiH. Ipak, ta tranzicija nije tekla nesmetano. Samo

[162] 2006 Budžet institucija u BiH.
[163] Predložena knjiga pravila o internoj organizaciji Agencije za Javne nabavke. Dostupno na: http://www.javnenabavke.ba/ppa/pdf/Pravilnik_PPA.pdf

Ministarstvo finansija i trezora je prilično malog kapaciteta i nije u stanju da vrši ni svoje vlastite funkcije po mandatu, a kamo li da preuzme dodatne obaveze. Trenutno, samo jedna osoba radi na brojnim pitanjima koja se odnose na javne nabavke i mnoga od tih pitanja su zanemarena.

Po pitanju promjena koje se dešavaju, svi tenderi su sada dostupni javnosti. Više ne postoji cijena koja se odnosi na tendersku dokumentaciju sem onoga što je potrebno da bi se pokrili troškovi kopiranja i slanja relevantne dokumentacije zainteresovanim stranama. Prethodno su ugovorne agencije određivale naknadu na ad-hoc bazi, a takav sistem je bio pogodan za zloupotrebu u tom smislu. Također, zakonodavstvo sada insistira da se sve veće javne nabavke objave u Službenom listu BiH. Ovo se pravilo također odnosi na odluke po pitanju ugovora. Ove odluke se također mogu naći na zvaničnoj web stranici Agencije za javne nabavke BiH.

Dok ne postoje striktne odredbe sa namjerom da ograniče jedinstven izvor, za zakonodavstvo se kaže da je kreirano u duhu zadovoljavanja principa fer konkurencije[164]. Zakon dozvoljava strog proces revizije i bilo koja strana za koju se smatra da ima legitiman interes, može pokrenuti relevantne procedure. Proces revizije treba da vrši Tijelo za reviziju javnih nabavki BiH. Ova institucija je neovisna i njena svrha je da bude efektivan čuvar integriteta sistema javne nabavke u BiH. Ipak, to tijelo još nije postalo u potpunosti operativno, te još nije u stanju da se bavi žalbama. Tokom prelaznog perioda, njegove fukcije su preuzela državno i entitetska ministarstva finansija. Tijelo treba da se sastoji od šest članova, od kojih su svi imenovani od strane Parlamenta BiH u januaru 2006.godine. Ipak, troje njih je podnijelo ostavke, na taj način prolongirajući proces reforme i povećavajući problem zaostatka (tokom pisanja

[164] Intervju sa Anelom Duman iAmirom Pekmezom, stručnjacima za javne nabavke, EU Program za javne nabavke za Bosni i Hercegovinu. Sarajevo, 17. april 2006.

ovog izvještaja već je pristiglo 150 žalbi). Razlozi ovih ostavki djelimično imaju veze sa visoko eksponiranom prirodom ovih pozicija kao i sa odlukom Vijeća minstara da znatno smanji plate članovima neposredno prije njihovog imenovanja.

U svakom slučaju, zadatak Tijela je da odluči u drugoj fazi o žalbama koje su podnijeli nabavljači ili učesnici u tenderu, koji imaju legitiman interes u nekom određenom ugovoru o javnim nabavkama i koji su ubjeđeni da je ugovorna institucija (bilo koja administrativna institucija, javno tijelo ili javno preduzeće na svim nivoima vlade BiH) prekršila odredbe Zakona o javnim nabavkama u BiH.

Štaviše, postoje odredbe u legislativi, koje zahtjevaju «treću reviziju» što spada u nadležnost Suda BiH. To je konačna institucija kojoj žalbe mogu biti upućene. Prije nego što se pitanja počnu rješavati na ovom nivou, Zakon, u stvari, traži strogu proceduru revizije koju bilo koji učesnik u tenderu ima pravo da pokrene.

U drugu ruku, Zakon o javnim nabavkama ne sadrži eksplicitne odredbe za stavljanje kompanija koje su se bavile ilegalnim aktivnostima tokom procesa javnih nabavki na crnu listu. Ipak Zakon ima odredbe da kompanije podnesu certifikate koji potvrđuju njihovu podobnost, kao što je dokaz o nekažnjavanju od strane kompetentnog suda po pitanju profesionalne zloupotrebe u posljednjih pet godina[165].

Zakon o javnim nabavkama također ne sadrži određene odredbe koje sprečavaju nepotizam i sukob interesa u oblasti javnih nabavki. U tom smislu postoji posebna legislativa koja ovo obrađuje, a to je Zakon o sukobu interesa u Bosni i Hercegovini. Štaviše, pitanje nadgledanja dobara, prihoda i načina života onih koji su odgovorni za odlučivanje po pitanju javnih nabavki

[165] Član 23. Zakona o javnim nabavkama, str.23. Dostupno na: http://www.javnenabavke.ba/draft-law/in-force/pdf/Law_on_PP.pdf

je oblast koja je trenutno potpuno zapostavljena i trenutno nema legislative koja tretira ovo pitanje.

5.10 Ombudsmeni

Uspostavljanje funkcije ombudsmena u Bosni i Hercegovini je osigurano Dejtonskim mirovnim sporazumom. Precizni mandat ombudsmena je definisan Zakonom o ombudsmenu koji je stupio na snagu u decembru 2000.godine, kada ga je nametnuo Ured Visokog predstavnika. Rad ombudsmena je finansirao OSCE prije odluke Visokog predstavnika.

Institucija BiH ombudsmena se sastoji od tri ombudsmena, koje imenuje Predstavnički dom Bosne i Hercegovine i Dom naroda Bosne i Hercegovine i to dvotrećinskom većinom u svakom domu, nakon zajedničkog prijedloga od strane Predsjedništva BiH. Čitava institucija se sastoji od 23 uposlenika koji raspolažu budžetom od blizu 1.8 miliona KM.

Mandat ombudsmenima daje ovlaštenje da istraže navodna kršenja ljudskih prava počinjena od bilo kojeg tijela Vlade, te da preporuče mogući pravni lijek sa sveukupnim ciljem promoviranja dobre vladavine i vladavine zakona u zemlji. Istrage mogu biti pokrenute na osnovu vlastitih saznanja, kao i na osnovu primljenih pritužbi.

Uz ombudsmena na državnom nivou, postoje kancelarije ombudsmena u svakom od dva entiteta. Ovo se, ipak, može promijeniti u budućnosti, obzirom da je ujedinjenje funkcija ombudsmena u zemlji jedan od ključnih zahtjeva BiH procesa stabilizacije i pridruživanja EU. Ipak, Parlament BiH do danas nije uspio doći do konsenzusa po pitanju finalnog teksta Zakona o državnom ombudsmenu, što je ponukalo predstavnike međunarodne zajednice da pokažu ozbiljnu zabrinutost po pitanju posvećenosti BiH cilju pridruživanja EU.
Vladina tijela na svim nivoima uveliko sarađuju sa ombudsmenima. Na primjer, Ministarstvo za ljudska prava i

izbjeglice ima običaj da promptno reaguje na zahtjeve ombudsmena[166]. Mnogi takvi primjeri su zabilježeni u izvještajima koji se mogu naći na njegovoj web stranici[167]. U ranom posljeratnom periodu većina slučajeva se odnosila na pitanja povratka izbjeglica (tj. zahtjevi za izgubljenom imovinom i radnim mjestima). Danas, slučajevi uključuju i pritužbe u vezi sa pitanjem slobodnog pristupa informacijama.

Diskreciono pravo ombudsmena je da odbiju razmatranje anonimnih prijava ili prijava koje su podnijete više od 12 mjeseci nakon što su se činjenice, događaji ili odluke dogodile. Ipak, od ombudsmena se traži da registruje i prizna prijem podnesenih prigovora, bez obzira da li smatra da ih treba istraživati ili ne.

5.11 Agencije za istragu i monitoring

Niti jedna anti-korupciona agencija do danas nije uspostavljena uprkos namjeri koju je izradila vlada u dokumentima, uključujući Strategiju nacionalnog razvoja i akcionog plana za borbu protiv korupcije koji datiraju iz 2002.godine. Akcioni plan je bio samo u formi nacrta. Sačinjen je kao rezultat inicijative Svjetske banke i njihove „Dijagnostičke studije o uzrocima korupcije u BiH". Nacrt je tražio od Vlada u BiH da strukturiraju svoje akcije za borbu protiv korupcije u tri oblasti intervencije. Prva je zahtjevala da se veći broj zakona i regulativa usvoji i implementira, kao što je Zakon o prevenciji pranja novca, Zakon o administrativnoj službi, Zakon o nabavci, Zakon o finansiranju političkih stranaka itd. Veći broj ovih inicijativa je već bio u toku i vođene su od strane međunarodnih organizacija, uključujući OHR i Delegaciju EU u BiH. Druga oblast se trebala sastojati od institucionalnih mjera kao što je uspostavljanje novih institucija poput ureda za borbu protiv korupcije i jačanja već postojećih

[166] Intervju sa Azrom Hadžibegić, savjetnica, Ministarstvo za ljudska pitanja i izbjeglice BiH
[167] Vidi: http://www.ohro.ba/articles/article.php?lit_id=geninfo

institucija kao što su sudovi, kancelarije tužilaca, institucije glavnog revizora i Parlament. Posljednja oblast intervencije je naglašavala obrazovanje javne administracije. Štaviše, Akcioni plan je zahtijevao bolju koordinaciju sa civilnim društvom i ratifikaciju raznih međunarodnih konvencija. Kreirana je radna grupa koja se sastojala od Vijeća ministara i predstavnika entitetskih vlada. Radna grupa je trebala dobiti zaduženje, da prati proces implementacije kao i revizije Akcionog plana, te da bude glavna veza sa SPAI, SPOC i GRECO inicijativama.

Prema tome, strategija je predložila niz mjera kao što je agencija za borbu protiv korupcije i priprema detaljnog Akcionog plana, harmonizacija relevantnog zakonodavstva kao i mjere koje će se baviti pitanjem interne kontrole korištenja javnih sredstava; samo nekoliko preporuka za borbu protiv korupcije je bilo implementirano.

S druge strane, može se uočiti veći broj nedavnih inicijativa Vlade Republike Srpske za istraživanjem, sudskim gonjenjem i smanjenjem krivičnih djela korupcije, naročito onih koja potiču iz privatizacije. Ove inicijative su preuzele oblik kreiranja Kancelarije specijalnog tužioca i Komisije za reviziju i privatizaciju. Istražni proces je u toku i očekuje se da će rezultati biti uskoro objavljeni.

5.12 Mediji

Pozadina

Neposredna poslijeratna situacija je karakterizirana totalnim haosom u medijima, TV i radio stanicama koje su emitovale bez osvrta na bilo koju vrstu regulatornog okvira. U to vrijeme, oko 100 TV stanica i 200 radio stanica su opsluživale populaciju nešto veću od 3 miliona. Spektar frekvencija je bio pretrpan do te mjere da je čak ugrožavao i vazdušni saobraćaj. Govor mržnje na mnogim stanicama je bio svakodnevan. To je bilo vrijeme kada je SFOR bio prinuđen da izađe na teren kako bi zatvorio problematične stanice za koje se smatralo da direktno

podrivaju mirovni proces. Najočigledniji primjer je bilo zatvaranje TV Pala. Štaviše:

> Nakon rata, ni jedan privatni emiter nije mogao pokriti svoje operativne troškove ili tvrditi da ima glavni udio u gledalištu. Državni mediji su bili pod eksplicitnom i direktnom političkom kontrolom stranaka koje su pomogle zemlji da klizne u rat. Državno emitovanje nije imalo pravu konkurenciju, a dominantno izvještavanje je favorizovalo nacionalističke stranke. (Pakt stabilnosti, strana IV)

Druga česta pojava je bila ta da su mnoge stanice dobivale javna sredstva na netransparentan način i tako bivale pod teškim uticajem političkog vrta na vlasti. Na primjer, u Federaciji BiH, Bošnjačka TV stanica je, navodno, bila održavana zahvaljujući transferima „Elektroprivrede BiH", velike kompanije koju je direktno kontrolisala SDA, dok se istovremeno pretvarala da je privatni emiter. Istovremeno, HRT, javni emiter države Hrvatske, koji je tokom Tuđmanovog vremena bio pod teškim uticajem HDZ-a, je koristio dvije trećine zemaljskih odašiljača u BiH, kako bi emitovao svoje programe.

Međunarodna zajednica je dobro razumjela značaj medija i može joj se pripisati stvaranje reforme medija koja je vremenom imala znatan uticaj na njih i koja je stala u kraj mnogim negativnim upravo spomenutim pojavama. Temelj reforme medija bila je odluka o formiranju Nezavisne komisije za medije (NKM), 1997.godine. 2001.godine, NKM se stopila sa Agencijom za telekomunikacije, što je kreiralo Regulatornu agenciju za komunikacije.

Finansiranje reforme

Nakon Dejtonskog mirovnog sporazuma 1995.godine, u Bosni i Hercegovini su potrošeni milioni kako bi se razvili balansirani i nezavisni mediji. Pomoć je data malim medijima kako bi im se pomoglo da opstanu i obuče novinare i druge medijske

profesionalce. Štaviše, značajan akcent je stavljen na kreiranje regulacione strukture u skladu sa najboljom međunarodnom praksom.

Tačni podaci sveukupne donatorske potrošnje na medijske projekte u Bosni i Hercegovini su do danas teško dostupni, a procjene se kreću oko više od 100 miliona US dolara. Prema jednom izvoru, samo su USAID i EU donirale 30 miliona US dolara i 20 miliona eura u periodu između 1996. i 2002.godine[168].

U namjeri da preokrenu stvar i podrže održivu nezavisnu alternativu onome što je, u to vrijeme, bilo preovladavajuća percepcija, kompromitovani državni/javni emiteri, strani donatori su investirali skoro 17 miliona dolara u samo jedan medijski projekat, i to u Open Broadcasting Network (OBN). Projekat je trebao poslužiti kao znak snažne posvećenosti donatorske zajednice u Bosni i Hercegovini u uspostavljanju istinskog multietničkog sistema emitovanja i tako promovisati proces demokratizacije ratom razorene zemlje. OBN je započeo rad 1996.godine zahvaljujući finansiranju od strane SAD, Kanade, Evropske Unije, Švedske i Japana, kao i Soroš fondacije, te Organizacije za bezbjednost i saradnju u Evropi (OSCE).

Nedavno, većina pomoći za medije u Bosni i Hercegovini se odvija u kontekstu regionalne inicijative pod imenom Pakt za stabilnost Jugoistočne Evrope i koja se fokusira na tri široke oblasti pomoći, uključujući ekonomiju, bezbjednost i demokratiju, s tim što se pomoć medijima obezbjeđuje i koordinira u okviru oblasti demokartije[169].

[168] Procjena USAID-ove pomoći medijima u Bosni i Hercegovini, 1996–2002, Ured za koordinaciju politike i programa, septembar, 2003. Dostupno na: http://pdf.dec.org/pdf_docs/PNACR756.pdf

[169] Za najnovije ispitivanje načina pomoći medijima od strane donatora i rapoređen prema zemljama i vrstama aktivnosti, vidi: Pregled podrške medijima *za Jugoistočnu Evropu*, Jedinica za medije, Pakt stabilnosti za

Pregled medija

Danas ima oko 600 registrovanih štampanih medijskih izdanja u Bosni i Hercegovini, iako je stvarni broj dosta manji. Od tog broja je sedam dnevnih novina, uključujući Dnevni avaz, Oslobođenje, Jutarnji list i San koji većinom opslužuju bošnjačku čitalačku publiku. Dnevni list čitaju pretezno Hrvati, a Nezavisne novine i Glas srpski imaju pretežno srpsku čitalačku publiku. Od njih, Glas Srpski je jedina dnevna novina čiji je vlasnik Vlada. Sada postoji tendencija da Nezavisne novine pređu etničku podjelu i opsluže čitaoce u cijeloj zemlji. Sveukupno tržište je podjeljeno na sljedeći način:

Dnevne novine % udjela na tržištu

Dnevni avaz	40
Oslobođenje	17
Večernje novine	14
Jutarnje novine	13
Nezavisne novine	13
Jutarnji list	10
Dnevni list	10

Izvor: *MIB 2003*[170]

Vlasnik Dnevnog avaza je Fahrudin Radončić, lokalni mogul štampanih medija koji također posjeduje TV stanicu Alfa i najveću štamparsku kuću u zemlji. Za gospodina Radončića se govori da ima jake veze sa bošnjačkom vladajućom strukturom (SDA i SBiH političke stranke). Gospodin Željko Kopanja, s

Jugoistočnu Evropu. Dostupno na: http://www.stabilitypact.org/media/overviewmediasupport2003.doc

[170] MIB - MARECO INDEX BOSNIA. *BH Monitor za medijsko tržište*, Mareco Index Bosnia, Sarajevo 2003. godina

druge strane, je vlasnik nezavisnih Novina, jedne radio stanice i štamparske kuće i za njega se vjeruje da ima jake veze sa SNSD-om, prema objavljenim izbornim rezultatima 2006., najačom strankom u RS-u. U tom smislu, za BiH se može reći da slijedi trend u okruženju, prema kojem najuticajnija medijska izdanja imaju tendenciju da su u posjedu poslovnih ljudi sa jakim vezama sa političarima na vlasti (Hrvatin i Petković, 2004.)[171]

Što se tiče štampanih medija, postoji nekoliko sedmičnih magazina od kojih su najvažniji (sudeći prema broju prodatih primjeraka) Dani, Slobodna Bosna, Reporter i Nedeljne Nezavisne novine. Sve u svemu, svi štampani mediji u Bosni ostaju dosta slabi u svjetlu sporog ekonomskog oporavka i još uvijek prevladavajućih etničkih podjela.

U smislu audiovizuelnih medija, postoje 183 licencirana emitera u BiH. Uz to, tu su još i državni javni emiteri koji čine Sistem javnih emitera u BiH, uključujući Public Broadcasting Service BiH (PBS BiH), Radio i Televiziju Federacije BiH (RTV FBiH) i Radio i Televiziju Republike Srpske (RTRS). Od ukupnog broja emitera u zemlji, postoje 42 TV stanice i 141 radio stanica. Njih 78 su javna imovina, dok ih je 105 u privatnim rukama. Od tog broja, 16 je javnih, a 26 privatnih TV stanica, dok su 62 radio stanice javne, a njih 79 privatne.

Najjači akteri na tržištu, tj. oni koji imaju najjače kvote i najveću rasprostranjenost, su javni emiteri entitetskog nivoa, RTV FBiH i RTRS. Trenutno, RTV FBiH emituje na jednom TV kanalu (Federalna TV) i na dva radio kanala (Radio FBiH i Radio 202), dok RTRS ima jedan TV i jedan radio kanal. PBSBiH je

[171] Hrvatin, Sandra B. i Petković, Brankica (2004.), "Vlasništvo nad medijima u zemljama jugoistočne Evrope i zemljama članicama EU iz centralne i istočne Evrope" u Hrvatin et.al *Vlasništvo nad medijima i njegov uticaj na nezavisnost i pluralizam medija: Izvještaj za Bosnu i Hercegovinu i regionalni pregled za zemlje jugoistočne Evrope i zemlje članice EU iz centralne i istočne Evrope.*

također dobio na važnosti, otkako je dobio svoju frekvenciju 2003. godine[172]. Javni emiteri i na državnom i na entitetskom nivou imaju nekoliko izvora finansiranja koje im dozvoljava Zakon o sistemu javnog emitovanja. Njega je nametnuo OHR 2002. godine i nakon toga ga je usvojio i BiH Parlament i to iste godine. Zakon dozvoljava višestruke izvore finansiranja javnim emiterima, uključujući pretplatu, oglašavanje, sponzorisanje i direktno finansiranje od strane države.

Najveći izazov javnim televizijskim kanalima FTV1, FTV2, RTRS-TV i BHTV 1 su komercijalne TV mreže, kao što je Mreža Plus i prethodno pomenuti privatizirani OBN, koji su također u stanju da dosegnu pokrivenost 90% populacije zemlje. U nekim stvarima, uslovi za medije u Bosni i Hercegovini su bolji nego u drugim zemljama regiona jugoistočne Evrope. Za BiH se, naprimjer[173], smatra da ima najbolji regulatorni okvir za medije u poređenju sa drugim zemljama regiona. U tom smislu, zadnjih godina su se desile važne promjene u načinu regulisanja medija.

Kičma regulatornog okvira je Ustav BiH koji dozvoljava svim građanima najveći stepen ljudskih prava i slobode, što je i međunarodno priznato, uključujući i slobodu govora. Štaviše, Zakon o slobodnom pristupu informacijama, koji je usvojen 2001.godine, pruža slobodni pristup informacijama iz oblasti bilo koje javne/vladine institucije svim građanima BiH. To je prvi takav zakonski akt usvojen od strane ijedne od bivših republika Jugoslavije. Štaviše, uvođenje zakona na temelju Javnog sistema emitera i Javnog servisa Bosne i Hercegovine je bio najvažniji korak ka formiranju javnog sistema emitiranja i na entitetskom i na državnom nivou. To je dozvolilo Bosni i Hercegovini da krene prema stvaranju funkcionalnog dvostrukog

[172] Za daljnju analizu strukture elektronskih medija u BiH, vidi*: Ekonomska i pravna analiza sektora za komunikaciju u Bosni i Hercegovini"* Dostupno na: http://www.rak.ba/en/public-affairs/?cid=4262

[173] Str. 8, Jedinica za medije, Izvještaj o progresu, Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu. Dostupno na: http://www.stabilitypact.org/media/actrep-may2003.doc

sistema emitiranja koji treba da podupre stvaranje jakih i održivih javnih emitera i, ujedno, konkurentnog komercijalnog sistema emitera.

Brojne institucije su zadužene za to da medijski prostor funkcioniše kako treba. Što se tiče elektronskih medija, najvažnije regulaciono tijelo je državna Regulatorna agencija za komunikaciju (RAK), čije formiranje donatorska zajednica smatra najvažnijim doprinosom medijskoj reformi. Agencija je formirana 1998. godine pod znatnim patronatom međunarodne zajednice i njen zadatak je da reguliše sadržaj emitovanja i izdaje radne dozvole elektronskim medijima. U stvari, RAK je formiran na osnovu odluke Ureda Visokog predstavnika i prvih pet godina na njenom čelu je stajao stranac.

Uloga RAK-a u regulisanju rada medija se proširila tokom godina. Danas se dosta njenog posla temelji na Zakonu o komunikacijama, koji je kancelarija Visokog predstavnika nametnula 2003. godine. Agencijom rukovode direktor i nadzorni odbor, koji se sastoji od sedan članova koje imenuje Parlamentarna skupština BiH na temelju preporuka Vijeća ministara. Agencija raspolaže godišnjim budžetom od 5.0 miliona KM (cca 2.5 miliona eura) i svi njeni prihodi dolaze od vlastitih aktivnosti, tj. izdavanja dozvola za rad i dodjela frekvencija i kao takva, ona je dosta neovisna od dobre političke volje ili nedostatka političke volje[174]. Uloga RAK-a je značajna u smislu da je ona bila ključni faktor u doprinosu konsolidaciji medijskog sektora. Na primjer, putem procesa dodjele dugoročnih licenci za emitiranje, RAK utiče na formiranje viših profesionalnih i tehničkih standarda koji se moraju poštovati ukoliko se želi obnoviti licenca.

[174] Budžet treba znatno da se proširi narednih godina obzirom na proširenje aktivnosti agencije kao i povećanje osnova njenih prihoda. Vidi: *Dokument o budžetskom okviru 2007-09*, Ministarstvo finansija i trezora, Institucije BiH.

Što se tiče štampe, ona je djelimično regulisana Odborom za štampu. Odbor je formiran 1999.godine kao rezultat zajednicke inicijative OHR-a i OSCE-a. Ipak, ucinak i uticaj ovog odbora ne može se porediti sa uticajem RAK-a obzirom da je njegova uloga ograničena na medijaciju, na primjer, izmedju građana i urednika.

Što se tiče tretiranja pitanja korupcije, sveukupni doprinos medija, može se reći da je bio koristan. U stvari, neki javni emiteri su preuzeli vodeću ulogu u tom smislu. Popularna emisija «60 Minuta», kontinuirano otkriva slučajeve mita i korupcije u zemlji, i to radi na prilično balansiran način u smislu toga da to pitanje tretira nepoštujući nacionalne i entitetske podjele. Sedmični magazini su u tom smislu također bili aktivni. Konkretno, sedmičnici poput BH Dana, Slobodne Bosne i Reportera su izvijestili o najvažnijim pričama koje se odnose na nepravilnosti u privatizaciji, malverzaciji javnih sredstava, sukobu interesa itd.

Što se tiče sveukupnog rezultata reforme medija, gore navedeni Biro za koordinaciju politike i programa, ističe sljedeće:

> …stvaranje slobodnih, pluralističkih medija je igralo instrumentalnu ulogu u progresu Bosne i Hercegovini prema više demokratskom, stabilnom društvu...Privatni mediji sada pružaju niz novosti i mišljenja. Eksplicitna politička kontrola nad izdavanjem licenci za emitiranje je zamjenjena transparentnim, neutralnim okvirom. Iako još duboko grešni, javni emiteri su se otarasili političkog pretjerivanja prošlosti. Sada imaju neutralna rukovodeća tijela i multietničko uredničko osoblje.(ibid str. iv).

5.13 Civilno društvo

Činjenica da su donatori voljni potrošiti svoj novac na programe civilnog društva leži u široko rasprostranjenom shvatanju da je civilno društvo „krucijalni agens u uticaju na političke sisteme i u pružanju čvršćih osnova demokratizaciji, vladavini zakona i poštivanju ljudskih prava" (Belloni, 2001., str. 163) U duhu toga, civilno društvo je bilo „integralna i nezamjenjiva komponenta međunarodne intervencije u Bosni i Hercegovini " (ibid, str. 164). Zbog toga se povećanje broja organizacija civilnog društva u BiH može primarno pripisati hitnoj potrebi za programima i grantovima finansiranim od strane donatora, od kojih mnogi sa konačnim ciljem kreiranja čvrste osnove za demokratizaciju ratom razorene zemlje.

Vrste organizacija koje su se pojavile tokom godina mogu biti definisane kao projektne implementacione jedinice za programe finansirane od strane donatora, od kojih mnoge funkcionišu pod okriljem većih međunarodnih NVO-a. Prema nekim proračunima, u BiH danas ima preko 8000 nevladinih organizacija:

Registar	Nivo BiH Br. do 22.04.05	Nivo FBiH Br. do 17.02.05	Nivo RS Br. do 21.04.05	Brčko Distrikt Br. do 28.04.05
Udruženja	274	853	1614	260
Fondacije	24	50	22	1
Fondacije od javnog interesa (ranije nazivane humanitarnim organizacijama)	1			
Strana i međunarodna udruženja	13	185	45	
Strane i međunarodne fondacije	6			
Strane i međunarodne neprofitabilne organizacije	18			
Ukupno	**336**	**1088**	**1681**	**261**

Tabela: Broj i vrsta NVO-a u BiH Izvor: Akteri nevladinog sektora u BiH, 2005. godina

Iznosi u Federaciji BiH ne podrazumijevaju one koji su registrovani na nivou kantona i na nivou grada. Na ovom nivou ima preko 4.000 registrovanih NVO-a, čineći ukupan broj za BiH do preko 8.000. Ogromna razlika između broja NVO-a u Federaciji BiH i RS-u se može pripisati tendenciji većine donatora da svoje radnje postave u Federaciji BiH, kao i činjenici da je vrlo malo pomoći otišlo u RS u prvim godinama nakon rata. S druge strane, procjenjuje se da je broj aktivnih organizacija mnogo manji i da se kreće od 500 do 1500. (Barnes et al., 2004, str. 26)

Tačan iznos novca potrošenog na napor izgradnje civilnog društva se ne može procijeniti precizno, imajući u vidu unakrsnu prirodu mnogih donatorskih inicijativa, koje se mogu tumačiti kao da imaju predznak civilnog društva. Ipak, cifra se vjerovatno kreće u stotinama miliona US dolara. Sam USAID je potrošio oko 20 miliona do 2004.godine[175] na različite projekte u tom domenu, iako demokratizacija kroz implementaciju programa civilnog društva nije bila njegov primarni fokus. Što se tiče obima pružene pomoći, i drugi su ponijeli veliki dio tereta, uključujući OSCE sa zvaničnim mandatom koji mu je dat Dejtonskim mirovnim sporazumom, koji je uključivao direktnu odgovornost za pomoć BiH pri transformisanju u stabilno i demokratsko društvo, kao i drugi bilateralni donatori i međunarodne NVO, kao što je Institut otvoreno društvo.

Imajući u vidu, da je većina polja intervencije predstavljala promociju uloge zagovaranja lokalnih civilnih grupa i promocije učestvovanja građana, sveukupna slika je mješovita. Preživljavanje većine NVO-a će i dalje biti uslovljeno kontinuiranim dotokom donatorskog novca. Štaviše, samo mali broj organizacija je uspio pridobiti podršku građana za svoje aktivnosti. Ovo je pak, razumljivo do određene mjere, obzirom

[175] Vidi Barnes et. al (2004, p.12) Procjena o civilnom društvu, Finalni izvještaj, USAID. Dostupan na: http://www.civilnodrustvo.ba/files/docs/biblioteka/istrazivanja/Civil_Society_Assessment_Report_-_Bosnian_version.pdf

da je proces institucionalizacije NVO-a uglavnom vođen očekivanjima i zahtjevima donatorske zajednice. Štaviše, njihov uspjeh da mobilišu podršku i da drže Vladu odgovornom za svoje akcije je dodatno inhibirano samom činjenicom da su lokalne institucije „mnogo više reagovale na međunarodnu zajednicu nego na lokalne građane" i, prema tome, „uloga zagovarača civilnog društva bi bila mnogo bolje odigrana vršenjem pritiska na međunarodne civilne službenike u BiH umjesto na lokalne političke vođe" (Belloni 2001, str. 180).

Donatori su, pak, naučili svoju lekciju i, kao rezultat toga, počeli su mijenjati svoj pristup fokusirati se na programe čiji je cilj obezbjeđenje partnerstva između vladinih institucija i nevladinog sektora, istovremeno smanjujući ulogu interveniranja.

Pozitivni znakovi su se počeli pojavljivati tokom procesa kreiranja nacrta PRSP/ SRS BiH (Dokument o strategiji smanjenja siromaštva/Srednjoročna razvojna strategija BiH), kada je Svjetska banka insistirala da civilno društvo preuzme aktivnu ulogu. SRS BiH je prvi takav strateški dokument za razvoj cijele BiH, čiji je nacrt bio izrađen i usvojen od strane lokalnih institucija. Proces pravljenja nacrta počeo je 2002. godine i okončan je krajem 2003.godine. Proces se odvijao preko Kancelarije koordinatora za pripremu PRSP-a, pod vođstvom Koordinacionog odbora za ekonomski razvoj i EU integraciju koji se sastoji od relevantnih državnih i entiteskih ministarstava, zaduženih za određivanje ključnih prioriteta. Preporuke za prioritete i strategije po sektorima su, zauzvrat, pokrenute od strane 20 raznih radnih grupa, sastavljenih od predstavnika sa svih institucionalnih nivoa u BiH (države, entiteta, kantona, opština i Distrikta Brčko). Formiran je Akademski savjetodavni odbor, čiji je zadatak bio da osigura da se glas akademske zajednice takođe čuje. Održane su brojne javne debate širom BiH, sa ciljem da se pruži prilika civilnom društvu i pojedinačnim građanima da daju svoj doprinos u formi ideja i prijedloga. Neke nevladine organizacije, kao što su

Privredne komore i sindikati, su bile direktno uključene u proces pravljenja nacrta, dok je Vijeće nevladinih organizacija preuzelo na sebe organizaciju i koordinaciju konsultacija sa cijelim nevladinim sektorom, kako bi se došlo do konkretnih preporuka kako da se smanji siromaštvo u BiH (što je napor kojeg podržava i finansira Agencija za međunarodni razvoj Kanade i Oxfam). Taj proces je proizveo niz preporuka koje se odnose na pet sektora, uključujući korupciju. Na kraju je PRSP finaliziran i usvojen u februaru 2004.godine, skupa sa opštim akcionim planom koji identificira mjere koje treba usvojiti za svaki sektor, te koji identificira odgovarajuće institucije koje će biti odgovorne, kao i rokove.

5.14 Regionalna i lokalna vlada

Kao što je prethodno ukazano, Bosna i Hercegovina ima mnoge karakteristike decentralizovane države, sa ekstremno kompleksnom organizacionom i funkcionalnom strukturom. Trenutno postoje 142 opštine u BiH, od kojih je 80 u Federaciji BiH, a ostalih 62 u RS. Osim toga, tu je i Distrikt Brčko koji ima specijalni status, obzirom da ne spada pod jurisdikciju ni jednog od dva entiteta. Za razliku od RS-a koji nema intermedijarne nivoe vlasti, Federacija BiH je podijeljena na 10 kantona. Zbog toga, Jokay bilježi (2000.):

> Od Dejtonskog mirovnog sporazuma, Bosna i Hercegovina ima 11 sistema lokalne vlasti, od kojih 10 – barem u Federaciji BiH – pokazuju znatne varijacije u redistribuciji poreza, raspodjeli drugih resursa i opštinskih poslova. U Federaciji BiH su kantoni usvojili zakone lokalne vlade koji proističu iz državnog ustava, kao i iz ustava Federacije BiH, te temeljne zakone i to na period od tri godine, od 1996.godine do 1999.godine. Ovi kantonalni zakoni imaju dosta sličnosti, kao što je standardni jezik i pravna formulacija. Ipak, u praksi, sličnosti kantonalnog zakonodavstva – i u mnogim slučajevima sve do kasne 1999.godine nedostatak

> kantonalnog zakonodavstva – su dovele do mnogih razlika u nivou i vrsti usluga..... Kantoni, slično kao i entiteti u svom odnosu prema državi, su odgovorni za sve druge poslove koji nisu eksplicitno pripisani entitetu prema ustavu entiteta. Prema tome, BiH ima dva nivoa federalizma. Jedan nivo raspoređuje skoro sve funkcije države na dva entiteta, a taj se proces ponavlja u Federaciji BiH sa entitetskim funkcijama i implicira da su funkcije date kantonima.
>
> …. Konačni sloj ekstremnog federalizma i decentralizacije uključuje prava i odgovornosti lokalnih vlada, koje se u oba entiteta zovu opštine. To jest, ustav opštinama daje „samoupravu" po svim pitanjima koja su im data od strane kantona ili RS entiteta. U Federaciji BiH, ako opština ima većinsko stanovništvo drugačije od onoga koje kanton sveukupno ima, onda se obrazovanje, kultura, smještaj, javne usluge, planiranje korištenja zemljišta itd. mora prenijeti na opštinski nivo kako bi se zaštitila manjina u okviru kantona. (str. 95)

Problem arbitarne raspodjele odgovornosti opštinama je pogoršan neadekvatnim obezbjeđenjem finansiranja. U stvari, većina opština ima nedovoljno finansiranje, iako situacija u RS-u može izgledati nešto bolja, jer se veći dio budžeta RS-a troši na opštinskom niovu (15% u poređenju sa Federacijom BiH koja troši samo 8%)[176]. Čak je bilo primjera u kojima su se kantoni uplitali u proces raspodejle prihoda, smanjivši izvor prihoda opštinama (na primjer, porez na imovinu).[177]

[176] Vidi : UNDP Bosna i Hercegovina- Izvještaj o humanom razvoju, Bolja lokalna uprava u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, avgust, 2005. godina

[177] str.11, Procjena lokalne uprave i preporuke za politiku, USAID, 2003. godina

Sve u svemu, može se uočiti tendencija opštinskih vlada da impresioniraju građane, obzirom da se dosta usluga odvija na ovom niovu, te zbog toga izabrani zvaničnici imaju tendenciju da se više trude da ispune svoja izborna obećanja nego njihove kolege u višim ešalonima vlasti. Neke opštinske vlade su išle tako daleko da su tražile certifikate kako bi atestirale kvalitet pružanja usluga. Preostalo je da se vidi da li će to izroditi konkurenciju među opštinama po pitanju kvaliteta pružanja usluga.

Štaviše, na nivou opštinskih vlasti, neke dobre prakse od prije rata su sačuvane. Na primjer, ako građani nisu zadovoljni radom svojih opštinskih vlasti, mogu organizovati referendum u cilju smjenjivanja svog gradonačelnika. To nije slučaj sa kantonima koji su uspostavljeni kao rezultat mirovnog dogovora između Hrvata i Bošnjaka 1994.godine i, prema tome, vrlo malo ili nikako prate tradiciju prijeratnih vlasti.

Štaviše, što se tiče održanja integriteta loklanih i regionalnih vlada i obezbjeđenja transparentnosti njihovih operacija, promjene koje su se desile na državnom i entitetskom nivou su takođe bile uvedene i na nivou lokalne vlade, mada mnogo sporije. Činjenica da je tako ima veze sa procesom uspostavljanja prioriteta od strane donatora, kao i sa činjenicom da institucije, dizajnirane da obezbijede transparentnost i odgovornost, zahtijevaju dug i težak proces izgradnje kapaciteta. Tako, u jačanju vladavine u BiH, donatori su prevashodno zauzeli stav odozgo prema dole. Na primjer, reforma trezora je prvo bila uvedena na državnom i entitetskom nivou pa se, onda, postepeno proširila na kantone i opštine. Isto važi i za reformu administrativne službe i za uvođenje eksterne revizije. Tako, na primjer, opštinske knjige u Federaciji BiH su tek sada predmet revizije od strane Institucije Glavnog

revizora.[178] Ipak, neke od zakonskih odredbi koje se odnose na državne i entitetske službenike su takođe načinjene i za zvaničnike lokalnih vlada i to od samog početka. Iako je to bio slučaj sa Zakonom o sukobu interesa, najvjerovatnije se to manje gleda na nivou lokalne vlade, obzirom na prirodnu sklonost agencija na državnom nivou, kao što je Centralna izborna komisija u BiH da se fokusiraju na pitanja na nivou centralne vlade, ali i zbog samih pitanja kapaciteta (tj. raspolažu samo malim brojem osoblja). Drugi zakoni, kao što je Zakon o slobodnom pristupu informacijama, su otvorili vrata svih BiH vlada - uključujući kancelarije lokalnih vlada - javnom nadzoru, a prema Ustavu BiH sva zasjedanja lokalnih vlada su otvorena za javnost.

Zakoni o lokalnoj samoupravi regulišu pitanja lokalnih vlasti. Postoje dva takva zakona u zemlji, tj. jedan za Federaciju BiH i drugi za Republiku Srpsku. BiH je također ratificirala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi u aprilu, 2002. godine. Država, pak, nije uspjela da implementira neke od ključnih principa sadržanih u Povelji, uključujući one koji se tiču pitanja fiskalne decentralizacije.

Sve u svemu, može se primjetiti jasna tendencija lokalnih vlada za poboljšanjem svojih praksi rukovođenja finansijama. U Republici Srpskoj, na primjer, zadnji krug revizija opštinskih knjiga je pokazao da od ukupnog broja mišljenja revizora, koje je izdala Institucija Glavnog revizora RS, 55% je pozitivno, a 19% negativno. Ovo je velika razlika u odnosu na revizije koje su izvšene 2001.godine, kada je samo 2% mišljenja revizora bilo pozitivno, dok je ogromnih 81% bilo negativno[179].

[178] I ovo može biti uzrok jer je Institucija Glavnog revizora Federacije BiH manje aktivna u sprovođenju svog mandata od ostale dvije IGR, tj IGR-a RS-a i države.

[179] Nezavisne novine (2007b).

6. SISTEM INTEGRITETA BiH: RAZMATRANJE KLJUČNIH PROBLEMA

6.1 Razvoj sistema integriteta u poslijeratnoj BiH

Mnoge reforme koje su dizajnirane da ojačaju NSI su započele dosta vremena nakon što je donatorski novac već raspodijeljen u svrhe postratne rekonstrukcije. Ne može se govoriti o tome da razvoj NSI-a ima puno zajedničkog sa jačanjem integriteta procesa rekonstrukcije, barem ne u prvih 4-5 godina nakon završetka rata. Najočitiji razlog je to da je implementacija programa rekonstrucije bila definitivni prioritet za međunarodnu zajednicu koja je, ušavši u BiH prilično nespremna za dugoročan i sveobuhvatan posao izgradnje nacije, konačno završila tako da je zakomplicirala svoju poziciju u BiH. Ovim se ne želi reći da nikakav napredak nije postignut tokom ovog perioda.

Značajan izuzetak su mediji, čija je reforma započela još 1997. i donijela je trenutačni rezultat u ograničavanju političkih uticaja i nacionalističkih retorika tokom ovog iznimno osjetljivog perioda. Druge reforme koje se ne mogu lako svrstati u kontekst NSI-ovog okvira su također imali jak i pozitivan uticaj u jačanju integriteta u postratnoj rekonstrukciji, osobito u ranom postratnom periodu. Ovo se posebno odnosi na slučajeve povrata privatne imovine predratnim vlasnicima, sto je efikasno poništavalo neke od posljedica rata. Štaviše, rana reforma monetarnog sistema i uspostava neovisne Centralne banke je spriječila izvršne organe BiH Vlade da se ponašaju na neodgovoran i rasipan način.

Ove reforme stoje u suprotnosti sa drugim, čak površnim, pokušajima reformi tog vremena, naročito onih vezanih za sudstvo i tužilaštvo. U ovom slučaju preovladavajuće mišljenje je bilo da bi sa povećanjem plata sudijama i tužiocima, pravosudni sistem postao efektivniji i imun na korupciju. Rezultati, sem što su opteretili državni budžet, bili su neznatni, te su podstakli međunarodnu zajednicu da iznađe

sveobuhvatniji pristup koji je na kraju doveo do reorganizacije cjelokupnog pravosudnog sistema u zemlji. Diskusija o tome zašto je ovaj pokusaj propao, te zašto je podstakao međunarodnu zajednicu da iznova razmotri način svog djelovanja konačno je dovela međunarodnu zajednicu u veću nepriliku nego što je već bila u to vrijeme.

I ono što je postojalo na dnevnom redu institucionalne izgradnje u prvim godinama nakon rata je u osnovi bilo karakterizirano potpunom obstrukcijom ili niskim stupnjem saradnje od strane vladajućih političkih struktura, poimenično od strane tri nacionalstičke stranke HDZ, SDA i SDS. Ove stranke i strukture vlasti oko njih, sa kojima se međunarodna zajednica sučeljavala, nosile su znakove slične onima koje je imala «nomenklatura» sistema bivšega SSSR-a. Naime:

> Kroz svoja različita tijela i komitete, stranka kontrolira sva značajna imenovanja, promocije, dodjele privilegija i otpuštanja. Ovakav prerogativ selekcije obuhvata sve državne institucije, uključujući zakonodavstvo i sudstvo, kao i upravljačke pozicije u ekonomiji. Sveprisutna infiltracija članova stranke u javne institucije održava ih u podređenom položaju u odnosu prema stranci, koja održava lojalitet i disciplinu članova isključivanjem neposlušnih glasova sa uticajnih pozicija. U izgradnji karijere, pojedinci su se redovno premještali između stranačkih pozicija, izvršnih pozicija i upravljačkih odbora kompanija u društvenom vlasništvu.

HDZ, SDA i SDS su u zgodno vrijeme naslijedile takav sistem upravljanja još iz bivšeg jugoslovenskog doba, te ga vidjele kao osnov za očuvanje moći. Kako bi se razumjele izvjesne dileme, neophodno je naglasiti važnost nasljedstva iz bivšeg komunističkog vremena na koje je međunarodna zajednica skrenula pažnju svojim naporima upravo baveći se njegovim nedostacima. Tako da je u osnovi fokusirajući se na program

rekonstrukcije međunarodna zajednica nepovratno i istovremeno pomagala sistem vladavine za koji se nadala da će konačno nestati. To je zato što je međunarodna zajednica baveći se humanitarnim potrebama stanovništva BiH, i to prilično uspješno, u isto vrijeme:

> ... jačala ratne režime i njihov kapacitet oponiranja izgradnji države. Ponovna izgradnja mostova i puteva, bolnica i škola, čak i distribucija humanitarne pomoći je pojačavala ratne režime davajući im pristup materijalnim resursima i izgrađujući njihov kredibilitet kod lokalnog stanovništva. Lokalne vođe su materijalno profitirale od programa pomoći kroz kontrolu lokalnih kompanija koje su dobijale ugovore za radove vezane za rekonstrukciju, te kroz raspodjelu dobara i izdavanje prostora međunarodnim agencijama. Profitirali su i politički, ne samo što su bili u prilici obezbijediti svom izbornom tijelu međunarodnu pomoć, već također i zbog mogućnosti da pomoć usmjeravaju shodno svojim političkim kriterijima. Dok je međunarodna zajednica postala svjesna prirode struktura vlasti sa kojima je imala posla, oni su se već sasvim dobro utvrdili i postali visoko otporni na vanjske uticaje. (ESI, 2000, str.16)

Tako da, u retrospektivi, se skoro čini da je veliki dio međunarodne liste zadataka iz tog vremena imao tendenciju da bude unaprijed osuđen na neuspjeh u mnogim pogledima. Izbori, koji su zauzimali značajno mjesto na listi stavki međunarodne zajednice kojima se trebalo baviti odmah nakon rata (osobito u svjetlu činjenice da je održano pet izbora u pet godina) su najbolji primjer:

> Sukcesivni izbori su međunarodnu zajednicu doveli u parodoksalan položaj zajedničkog rada sa strankama, koje imaju demokratski mandat, a čiji su

> interesi u fundamentalnoj suprotnosti sa međunarodnim ciljevima. Jedna od najvećih ironija mirovnog procesa je u tome što su lokalne strukture moći koje nisu tajile svoj otpor prema državi sada dobile ustavno pravo da blokiraju njen razvoj. Pravo veta ne samo da je korišteno u interetničkim pitanjima, nego u cijelom rasponu mjera prema međunarodnim ciljevima, od stvaranja demokratskih policijskih snaga do uspostavljanja regulatornih struktura za tržišnu ekonomiju, do bavljenja javnom korupcijom. Kao rezultat toga međunarodna zajednica se suočila sa izborom između napuštanja najosnovnijih ciljeva svoje politike ili povlačenja svoje posvećenosti ustavnim i demokratskim procesima. (ibid. P17)

Ove dileme također čine jasnim veći dio promjena u stavu međunarodne zajednice koje su uslijedile. I tako, dok je međunarodna zajednica polako dolazila do spoznaje da je potrebna veća moć kako bi se ograničio uticaj vladajućih političkih stranaka u to vrijeme, njena evolucija «se desila nasumično kao reakcija na dešavanja na terenu a ne kao rezultat strateške vizije» (ESI, 1999, str. 7). Ovakav porast moći kao što je to slučaj sa OHR-ovom potrebom da zaobiđe politički proces tako što nameće zakonodavstvo i otpušta javne službenike na nesistematičan način, konačno dovodi do krize u demokratiji, za što je upravo OHR odgovoran na više načina:

> Ako Visoki predstavnik može zaobići Ustav i demokratski proces da bi ubrzao određeni politički cilj, zašto onda ne bi mogli i BiH političari, ako bi bili u prilici? Ako Visoki predstavnik može u isto vrijeme biti tužilac i sudija javnih službenika, bez prikladnog procesa ili prava na žalbu, zašto bi onda Bosanci i Hercegovci polagali vjeru u sudski proces? Jedna od glavnih žrtava Bonskih ovlasti je ustavnost po sebi –

> dakle razvoj političke kulture gdje je moć iznad zakona. (ESI, 2003, str.2)

Ove su dileme bile u samoj suštini napora izgradnje nacije u proteklih 10 godina tako da oboje - kako neuspjesi tako i uspjesi - trebaju biti posmatrani u tom svjetlu. Naime, uspjeh institucionalnih reformi dizajniran da ojača Nacionalni sistem integriteta u BiH treba biti evaluiran u skladu sa time koliko je bio uspješan u otklanjanju nasljedstva bivše Jugoslavije, i njegovog nomenklaturnog sistema a da se u isto vrijeme ne zaustavljaju procesi demokratizacije.

Kako bilo, čini se da se ova era okončala sa dolaskom novog Visokog predstavnika. Sada se mogu nazrijeti znakovi procesa tranzicije koji je u toku, naime onaj u kojem postratni protektorat polako postepeno nestaje i biva zamijenjen procesom integracije u EU. Zato je možda najbolji primjer dogovor o podjeli vlasti između političkih rivala koji je uslijedio nakon izbora 2006., u kojem se prepoznaje da je potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU ključni proritet nove Vlade.[180] Ipak sveukupni upravljački proces je obilježen nesposobnošću vladajućih političkih struktura da riješe glavna pitanja bez upadanja u politički konflikt koji nalikuje na krizu i koji nastavlja biti definiran neospornim aspiracijama Srba i njihovih političkih predstavnika da zaštite inegritet Republike Srpske, čak i po cijenu budućnosti BiH u EU. Za ovo je najbolji primjer nedavni neuspjeh da se redefinira Ustav zemlje, te da se postigne dogovor o uslovima reforme policije, a to je trenutno ključna prepreka nastojanjima zemlje pridruživanju EU.

[180] Vidi na primjer: *Nikola Špirić:Prioriteti za ubrzanje puta ka Briselu i Vašingtonu.* Članak dostupan na http://www.nezavisne.com/vijesti.php?vijest=4175&meni=2

6.2 Raspoređivanje reformi sistema integriteta i njihova efektivnost

Mnoge od reformi dizajniranih da ojačaju nacionalni sistem integriteta, koje su započele oko 2000. g. nakon što su postavljene od strane Vijeća za implementaciju mira (i zatim formulirane u kontekstu sveobuhvatne antikorupcijske strategije) su nastojale pratiti ovakav dizajn:

1. Nacrt zakonodavstva rade konsultanti / eksperti angažirani od strane donatora, i
2. on biva nametnut od strane OHR-a u slučaju znatnog otpora stranaka na vlasti i odbijanja zakonodavnih tijela da usvoje predloženu legislativu u preporučenoj formi, sa
3. određivanjem finasijskih resursa za formiranje tijela za implementaciju (u slučajevima kada je to potrebno uglavnom nakon značajnijih pritisaka na Vladu da se povinuje), nakon čega
4. međunarodno i lokalno osoblje biva imenovano, sa
5. međunarodnim ekspertima koji uglavnom vode glavnu riječ i eventualno prebacuju ulogu na lokalno osoblje.

Sa malim izuzecima ovo je bila standardna osnova reforme za većinu integracijskih osnova, a naročito u periodu 2000 – 2003.g. Sadašnji model izgleda tako da stvara kreiranje međuentitetskih vijeća (npr. Vijeće Vlade za indirektno oporezivanje) sa međunarodnim predstavnicima koji nadgledaju procese reforme. S druge strane, još uvijek postoji snažan međunarodni pritisak, ali druge vrste. U svakom slučaju, rezultati reforme variraju između integracionih stubova.

Prethodno pomenuta reforma *medija* je bila prva uspješna priča u svjetlu značajnog umanjivanja političkog uticaja na medije. Uspjeh je bio zagarantiran ranim prepoznavanjem problema (reforma medija je inicirana još 1997.g.), te uspostavom

efektivne primjene regulacionog okvira koji do današnjeg dana nastavlja osiguravati integritet medija, te je bio veoma koristan u cjelokupnim naporima u mirovnom procesu[181]. Danas mediji ostaju prilično otvoreni u nastojanjima da se potencijalni slučajevi navodne korupcije izlože pažnji javnosti. Druge osnove takođe su imale svoj udio u uspjehu jačanja i doprinosa u pravcu uspjeha nacionalnog sistema integriteta.

Od svog osnivanja 2001.g., *Institucije Glavnog revizora*, uspjele su u velikoj mjeri održati svoju neovisnost i integritet. Radile su dosta dobro uz pomoć medijia, koji su usmjerili svoj interes na izvještavanje o svojim saznanjima vezanim za finansijsku zloupotrebu u javnom sektoru. U svakom slučaju, neke manjkavosti postoje, naročito one koje se odnose na prilično letargičnu reakciju izvršne vlasti po pitanju provođenja preporuka IGR-a.

Štaviše, *BiH Izborni sistem* se također razvio u jak stub integriteta obzirom da se izbori, održani pod nadzorom BiH Izborne komisije, smatraju kao slobodni i nepristrasni. U svakom slučaju, dizajn izbornog sistema je patio od nekih grešaka naročito u svjetlu činjenice da je *konflikt interesa* postao reformsko pitanje tek 2000.god. Do tada su neke druge reforme, kao što je *privatizacija,* počele već da pokazuju znakove da se ne kreću u pravcu koji je prvobitno bio zamišljen.Više je nego vjerovatno da je nedostatak efektnog regulatornog okvira koji se odnosi na sukob interesa, imao snažan negativni uticaj na način na koji je privatizacija bila vođena. Kao što je Donais (2002.) ispravno i naveo:

> Ako je ikada postojao slučaj krojenja ekonomske reforme i strategije obnove prema posebnim potrebama određene zemlje, onda je to sigurno BiH. Ni jedna druga

[181] S druge strane, nijedna od ovih reformi nije bez nedostataka. Stvaranje OBN-a je bila stavka najvećeg troška donatora tokom reforme medija i sigurno je najmanje doprinijela tome da mediji postanu dobar stub integriteta.

> zemlja u tranziciji se nije suočavala sa takvim pregrštom izazova kao BiH– od istovremenog nastojanja da izgradi funkcionalnu državu, pouzdanu tržišnu ekonomiju do održivog mira i to iz ruševina teškog etničkog sukoba koji je trajao skoro četiri godine. U tom kontekstu, mnogo što je moglo biti urađeno kako bi se unaprijedio proces privatizacije, te se osiguralo da on doprinosi, a ne da podriva napore za izgradnju mira i države. (str.14)

Da je međunarodna zajednica insistirala na pitanju sukoba interesa tako rano i energično kao što je to bio slučaj sa izborima i privatizacijom, možda bismo sada imali drugačije rezultate u obje ove reformske oblasti.

U svakom slučaju, pitanje sukoba interesa je doživjelo određen progres dosada ali ipak ostaje kao najveća slabost u izbornom sistemu zemlje. Osobita slabost se vidi u regulatornom okviru, kao što se čini nejasnim šta je to u stvari kršenje pravila sukoba interesa, osobito onih koja su u vezi sa finansijskim interesima, tako da ih ostavlja otvorenim za interpretaciju i pravne prevare. Ono što treba kritikovati može biti i nedostatak institucionalnih kapaciteta, i spremnosti od strane Izborne komisije da istraži potencijalne slučajeve sukoba interesa, naročito one koji se odnose na finansijske interese. Konačno, slučajevi zapošljavanja nakon isteka mandata u javnom sektoru (osobito oni koji se odnose na upravljačke i civilne usluge) se uopće ne problematiziraju. Tako da pitanje sukoba interesa ostaje i dalje značajna slaba tačka koja još uvijek nagriza ne samo izborni osnov, već sveukupni nacionalni sistem integriteta.

Reforme koje se odnose na *policiju, tužioce i pravosuđe*, se također mogu posmatrati kao uspješne u mnogo pogleda, ali također imaju i slabih tačaka. Svaki je od ovih osnova uspio održati i uvećati svoju neovisnost uprkos, povremenim žestokim, političkim protivljenjima, kao što pokazuje priličan broj predmeta visoko – profiliranih tužbi, a neke od njih

involviraju najviše pozicionirane političare u zemlji. Kako bilo, prilična sporost sudova i tužilaštava, kao i blage presude, osobito u nekim od visoko profiliranih slučajeva korupcije i prevare, su se u značajnoj mjeri pokazale kao slabe tačke pravnog sistema BiH. A sa druge strane i ovo bi razdoblje moglo biti privedeno kraju sa presudom Draganu Čoviću[182], predsjednika HDZ-a i bivšeg ministra finansija u Vladi FBiH i člana Predsjedništva BiH, kojem je izrečena petogodišnja zatvorska kazna zbog zloupotrebe položaja i zvaničnog autoriteta u periodu dok je bio ministar finansija u Vladi FBiH.

Sa druge strane, važno je imati u vidu da je način na koji su ove reforme bile uvedene i sprovođene imao tendenciju da potkopa razvoj demokracije i zakoči političke procese. Na primjer, reforme ova tri osnova zajedno su povećali ukupan trošak pravosudnog sistema i time umanjili sposobnost Vlade da se uključi u smislen proces kreiranja politike.[183]

Konačno, reforma *javne službe* je bila jedna od posljednjih reformi integriteta iniciranih od strane donatora i neosporno najmanje uspješna. Veoma malo je toga što je kao dobro proizišlo iz ove reforme, osim što su se formalizirale procedure apliciranja za one koji žele ući u administrativnu službu. Kako bilo, autsajder koji aplicira za posao u javnoj službi ima male izglede da bude zaposlen uprkos naizgled rigoroznoj aplikacijskoj proceduri. Ono što se uglavnom dešava je to da oni sa vezama dobiju testna pitanja prije njihovih konkurenata, tako da imaju značajnu i neosporivu prednost. Štaviše, testovi su kreirani na takav način da se kod kandidata testira samo birokratska sklonost prije nego li vještine koje bi mogle biti

[182] Vidi http://www.sudbih.gov.ba/?id=282&jezik=e

[183] Prema Pregledima javne i investicione potrošnje Svjetske banke 2001. i 2006., udio javnog reda i sigurnosti u GDP-u zemlje se povećao sa 4.4 % na 4.8 % GDP-a između 2001. i 2006. i kao takav je znatno viši u poređenju sa drugim zemljama regije i Evrope.

osnova za određenu poziciju u administrativnoj službi. Čini se da je jedna od ključnih prepreka nemogućnost službenika u administraciji da postignu napredak u karijeri kroz postojeće procedure, što ih podstiče da iznalaze načine da «varaju sistem». Sve u svemu, reforma je imala neznatan uticaj na kulturu administrativne službe u BiH.

7. PRIORITETI I PREPORUKE

Zapostavljanje potrebe da se inkorporiraju mjere integriteta u proces reforme u ranim fazama procesa rekonstrukcije je dovelo do niza komplikacija koje su dobro koštale efektivnost i efikasnost oporavka u Bosni i Hercegovini. Ključna lekcija koja iz toga proizilazi je da mjere integriteta trebaju biti efektivno prioritizirane kao sastavni dio procesa reforme i to na samom početku posljeratne rekonstrukcije. U slučaju Bosne i Hercegovine, zemlja bi vjerovatno profitirala od sveobuhvatne reforme pravosuđa na samom početku poslijeratne rekonstrukcije.

Ovo je pak zaista težak zadatak, obzirom da pretpostavlja potpuno poznavanje lokalnih institucija i tradicija, što je teško postići u okruženju u kojem postoji ogroman pritisak da se djeluje brzo kako bi se uspostavili najosnovniji uslovi za povratak zemlje u normalno stanje. Ova poteškoća je još više naglašena u okruženjima koje karakterizira jaka etnička podjela.

Nadalje, ono što se čini da je ključ bosanskog eksperimenta je pitanje institucija koja je nametnuta izvana može dobiti legitimitet tokom vremena. Neke institucije kao što je Centralna izborna komisija BiH, Centralna banka BiH, HJPC (Visoko sudsko i tužilačko vijeće) i Regulatorna agencija za komunikacije izgleda sugerišu da je to moguće.

S druge strane, po pitanju prioritetnih mjera za reformu u Bosni i Hercegovini danas, postoji broj aktivnosti koje mogu pomoći da se ojača nacionalni sistem integriteta, i specifično i uopšteno.

Na primjer, jedna određena mjera se tiče potrebe da se ponovo vrati na proces reforme administrativne službe i da se odstrane neki postojeći zahtijevi u zakonu koji i ograničavaju progres u karijeri službenika u administraciji i veoma štete integritetu ovog stuba. Ovo bi zahtjevalo ponovni pregled članova 31. i 32. Zakona o administrativnoj službi koji, dok na papiru zahtjeva da se upražnjena radna mjesta oglase i otvore vanjskim kandidatima, kreiraju kontekst za jaku birokratizaciju koja ide uz svako imenovanje pod izgovorom da štiti integritet procesa apliciranja. Bio bi bolji neki fleksibilniji sistem koji dozvoljava višem rukovodiocu u administraciji određenu količinu diskrecije u rukovođenju, sve dok postoje dovoljne provjere i balansiranja kako bi se osiguralo, da oni koji posjeduju diskreciono pravo da odlučuju o progresima u karijeri administrativnih službenika mogu biti pozvani na odgovornost zbog svojih odluka.

Druga šira mjera se tiče niza stubova i bavi se navodnim nedostatkom integriteta u tome kako vlada i donatori (posebno agencije kao što je Svjetska banka) raspoređuju fondove na projekte od javnog značaja. Preliminarno istraživanje je ukazalo da postoje rupe i greške u odobravanju projekata i u procesu nadgledanja i da je proces procjene u odnosu na postignute rezultate u najmanju ruku netransparentan, a u najgorem slučaju transparentnosti uopšte nema.

Potrebno je dalje istraživanje kako bi se procjenila mjera u kojoj su takve greške zaista prevagnule, kako bi se mogle efektivno prioritizirati akcije koje bi sprječavale pogreške.

8. ZAKONODAVSTVO

Zakonodavstvo na nivou države

Izborni zakon BiH, Službeni list BiH, 23/01

Krivični zakon BiH, Službeni list BiH, 36/03 i 37/03

Zakon o krivičnom postupku BiH, Službeni list BiH, 36/03 i 26/04

BiH Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Službeni list BiH, 57/00

Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini (Dejtonski mirovni sporazum), 14. decembar, 1995. http://www.ohr.int

Zakon o BH ministarstvima i drugim administrativnim tijelima, Službeni list BiH, 5/03, 42/03 i 26/04

Zakon o civilnim službama u institucijama BiH, Službeni list BiH, 12/02, 19/02, 35/03, 04/04, 26/04, 37/04, 48/05 i 02/06

Zakon o sukobu interesa u BiH institucijama, Službeni list BiH, 16/02 i 12/04

Zakon o sudu BiH, Službeni list BiH, 29/00 i 16/02

Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, Službeni list BiH, 25/04

Zakon o finansiranju BiH institucija, Službeni list BiH, 61/04

Zakon o ombudsmenina BiH, Službeni list BiH, 19/02, 35/04 i 32/06

Zakon o finansiranju političkih stranaka, Službeni list BiH, 49/00

Zakon o javnoj nabavci u BIH, Službeni list BiH, 49/04 i 19/05

Zakon o glavnom revizoru BiH institucija, Službeni list BiH, 17/99

Zakon o Vijeću ministara BIH, Službeni list BiH, 38/02

Zakon o kancelariji tužioca BIH, Službeni list BiH, 24/02 i 42/03

Zakonodavstvo na nivou entiteta

Republika Srpska

Krivični zakon RS, Službeni list RS, 49/03

Zakon o krivičnom postupku RS, Službeni list RS, 50/03

Zakon o slobodi pristupa informacijama RS, Službeni list RS, 20/01

Zakon o budžetskom sitemu RS, Službeni list RS, 96/03

Zakon o civilnim službama u RS, Službeni list RS, 61/02, 62/02, 38/03, 42/04, 49/06

Zakon o sudovima RS, Službeni list, 111/04

Zakon o unutrašnjim poslovima RS, Službeni list RS, 35/05

Zakon o ministarstvima RS, Službeni list RS, 70/02

Zakon o lokalnoj samoupravi RS, Službeni list RS, 101/04

Zakon o ombudsmenima RS, Službeni list RS, 04/00

Zakon o glavnom revizoru RS, Službeni list RS, 18/99 and 39/03

Zakon o kancelariji tužioca RS, Službeni list RS, 33/02

Federacija BiH

Krivični zakon FBiH, Službeni list FBiH, 36/03

Zakon o krivičnom postupku FBiH, Službeni list FBiH, 35/03

Zakon o slobodi informacija FBiH, Službeni list FBiH, 32/01

Zakon o budžetima FBiH, Službeni list FBiH, 20/98

Zakon o ministarstvima i drugim tijelima Federacije, Službeni list FBiH, 19/03 i 38/05

Zakon u unutrašnjim poslovima FBiH, Službeni list FBiH, 49/05

Zakon o ombudsmenima FBiH, Službeni list FBiH, 32/00

Zakon o principima lokalne esamouprave, Službeni lisr FBiH, 06/95

Zakon o glavnom revizoru FBiH, Službeni list FBiH, 22/06

Zakon o civilnim službama u FBiH, Službeni list FBiH, 29/03

Zakon o kancelariji tužioca Federacije, Službeni list FBiH

9. SPISAK INTERVJUISANIH OSOBA

Gianni la Ferrrara, bivši savjetnik, Projekat za potporu BiH institucija, finansiran od strane Evropske Komisije (koji je pomagao kreiranje Agencije za civilnu službu), 16. Novembar, 2005 i 4. April, 2006.

Hazim Šabanović, Administrator projekta, Švedska Nacionalna kancelarija revizora - projekat izgradnje institucionalnih kapaciteta sa institucijama glavne revizije, 20. Decmbar, 2005.

Samir Mušović, Bivši Zamjenik glavnog revizora, Institucija glavnog revizora BiH, 22. Decembar, 2005 i 4. April, 2005.

Muriz Kodžaga, bivši Svajetnik BiH izborne komisije, 13. Februar, 2006.

Magdalena Kouneva, Savjetnik za javnu administraciju, Podrška Evropsek komisije kancelariji koordinatora za reformu javne administracije u BiH, 10. Mart.

Dejan Vračić, bivši službenik za implementaciju, Prelazna izborna komisija, 13. Mart, 2006.

Sead Traljić, Koordinator programa za BiH, Program za balkansku pravdu finansiran od strane DFID, 13. Januar, 2006.

Adis Hodžić, Visoko sudski i tužilačko vijeće, 16. Februar, 2006.

Miroslav Tomić, Savjetnik za budžet, Ekonomski odjel OHR-a, 15. Februar, 2006.

Reuf Bajrović, Analitičar/istraživač za korupciju, Međunarodni Republikanski Institut, 18. Januar, 2006.

Mr. Franz-Hermann Bruener, Generalni direktor OLAF-a (EU Kancelarija za borbu protiv korupcije) i bivši šef jedinice OHR-a za borbu protiv korupcije.

Anela Duman, Ekspert za nabavke, Program Evropske komisije za reformu nabavki u BiH - Faza II, 25. Mart, 2006.

Amir Pekmez, Viši ekspert, Program Evropske Komisije za reformu nabavke u BiH-Faza II, 25. Mart, 2006.

Kasim Bajramović, Član BiH Komisije za pritužbe u vezi sa nabavkom, 1. Mart, 2006.

Vlatko Dugandžić, Pomoćnik Ministra za budžet, BiH Ministarstvo finansija i trezora, 2. Mart, 2006.

Jarmo Helppikangas, Sanja Bogdanović i Jelena Sesar, Kancelarija Visokog predstavnika – Vladavina zakona, 7. April, 2006.

Haris Grizović, Kancelarija Visokog predstavnika – Vladavina zakona, 7. April, 2006.

Francois Roger Cazala, SIGMA-OECD, 13. April, 2006.

Azira Šepić, Kancelarija Visokog predstavnika – Vladavina zakona, 21. april 2006.

Hasida Gušić, BiH Izborna komisija, 21. april 2006.

Timothy Faught, Viši izvršni savjetnik, Program za pomoć u obuci za istragu međunarodnog kriminala (ICITAP), 10. april 2006.

Jonathan Ferrari, Savjetnik, Program za pomoć u obuci za istragu međunarodnog kriminala (ICITAP), 10. april 2006.

Chris Horne, Savjetnik, Program balkanske pravde finansiran od strane DFID-a, 26. april 2006.

Lejla Ćatić Hurtić, bivši uposlenik rezidentne kancelarije Svjetske banke u Sarajevu, 12. maj 2006.

Vera Paraskevi Nazou, Menadžer projekta – unutrašnja pitanja, delegacija Evropske Komisije u BiH, 16. maj 2006.

Isabel Royo Pla, Menadžer projekta, Pravosuđe, delegacije Evropske Komisije u BiH, 16. maj 2006.

Zinaida Babović, bivša šefica odjela za javne poslove, Komisija za nezavisne medije, 15. decembar 2006.

Azra Hadžibegić, Savjetnik, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, decembar 2006.

Azemina Vuković, šef Odjela, Direkcija za ekonomsko planiranje, 19. decembar 2006.

Irena Hadžiabdić, Izvršni direktor Udruženja izbornik zvaničnika, 20. decembar 2006.

Aleksandra Martinović, Izvršni direktor BH Transparency International, 26. januar 2007.

10. LISTA SKRAĆENICA

BEEPS	Anketa o poslovnom okruženju i radu preduzeća
BiH	Bosna i Hercegovina
CARDS	Pomoć zajednici za rekonstrukciju, razvoj i stabilizaciju
CAS	Strategija za pomoć zemljama
CEC	Centralna izborna komisija
CRA	Regulatorna agencija za komunikacije
CSA	Agencije administrativne službe
DMS	Dejtonski mirovni sporazum
EC	Evropska komisija
ECHO	Kancelarija Evropske komisije za humanitarnu pomoć
ESI	Evropska inicijativa za stabilnost
EU	Evropska unija
EUPM	Misija policije Evropske unije
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FIAS	Savjetodavni servis za strane investicije
HDZ	Hrvatska demokratska zajednica
HJPC	Visoko sudsko i tužilačko vijeće
HVO	Hrvatsko vijeće odbrane
IAP	Programi integrisanih regiona
IBHI-BiH	Nezavisni biro za humanitarna pitanja
IDP	Interno raseljena lica
IFC	Međunarodna finansijska korporacija

IFES	Federalna izborna komisija SAD-a
IFOR	Snage za implementaciju pod vođstvom NATO-a
IMC	Nezavisna komisija za medije
IPTF	Međunarodne policijske jedinice
JNA	Jugoslovenska narodna armija
KM	Konvertibilna Marka
LCI BiH	Zakon o sukobu interesa u institucijama Vlade Bosne i Hercegovine
MIGA	Agencija za multilateralne investicijske garancije
NATO	Sjeverno-atlantski savez
OBN	Open Broadcasting Network
OBNOVA	Program Evropske Unije za rehabilitaciju i rekonstrukciju Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Federalne Republike Jugoslavije i Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
OHR	Ured visokog predstavnika
OSCE	Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi
PBS BiH	Javni RTV servis BiH
PEC	Privremena izborna komisija
PIC	Vijeće za implementaciju mira
PPA	Agencija za javnu nabavku
PPL	Zakon o javnoj nabavci
PRSP	Dokument o strategiji smanjenja siromaštva / također poznat kao Srednjoročna razvojna strategija (SRS)
RS	Republika Srpska

RSNA	Narodna skupština Republike Srpske
RTRS	Radio-televizija Republike Srpske
RTV FBiH	Radio-televizija Federacije BiH
SAI	Institucija Glavnog revizora
SAIFed	Institucija Glavnog revizora Federacije BiH
SAIRS	Institucija Glavnog revizora Republike Srpske
SDA	Stranka demokratske akcije
SDS	Srpska demokratska stranka
SEE	Jugoistočna Evropa
SEED	Razvoj poduzetništva u jugoistočnoj Evropi
SFOR	Stabilizacione snage NATO-a
SIDA	Švedska međunarodna agencija za razvoj
SIGMA	Podrška OECD-a i EU unapređenju uprave i menadžmenta
SIPA	Državna služba za istragu i zaštitu
SNAO	Državni ured za reviziju Švedske
SRS	Srednjoročna razvojna strategija
USAID	Agencija za međunarodni razvoj SAD-a