Baština Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

Zbornik radova Simpozij: Daytonski mirovni sporazum i budućnost Bosne i Hercegovine

Pejanović, Mirko; Šehić, Zijad

2016

Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

https://bastina.anubih.ba/items/1c362983-4705-4541-8bb5-ce81415222d5

Preuzeto s Baštine Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

https://bastina.anubih.ba/



DAYTONSKI MIROVNI SPORAZUM
I BUDUĆNOST BOSNE I HERCEGOVINE

AKADEMIJA NAUKA I UMJETNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE
АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЈЕТНОСТИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

POSEBNA IZDANJA
KNJIGA CLXVI

Odjeljenje društvenih nauka
Knjiga 7
Odjeljenje humanističkih nauka
Knjiga 44

Simpozij
DAYTONSKI MIROVNI SPORAZUM I BUDUĆNOST BOSNE I HERCEGOVINE

Sarajevo, 19. novembra/studenoga 2015. godine

Zbornik radova

Urednici
Mirko Pejanović
Zijad Šehić

SARAJEVO, 2016.

AKADEMIJA NAUKA I UMJETNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE
АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЈЕТНОСТИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Special Editions
Volume CLXVI

Department of Social Sciences
Volume 7
Department of Humanities
Volume 44

THE DAYTON PEACE AGREEMENT AND THE FUTURE OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Sarajevo, 19 November 2015

Proceedings

Editors
Mirko Pejanović and Zijad Šehić

SARAJEVO 2016

Zbornik radova. Simpozij s međunarodnim učešćem
DAYTONSKI MIROVNI SPORAZUM
I BUDUĆNOST BOSNE I HERCEGOVINE
Sarajevo, 19. novembra/studenoga 2015. godine

Izdavač
Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

Za izdavača
Akademik Miloš Trifković

Urednici
Prof. dr. Mirko Pejanović, dopisni član ANUBiH
Prof. dr. Zijad Šehić

Redakcija
Prof. dr. Mirko Pejanović, dopisni član ANUBiH; prof. dr. Dubravko Lovrenović, dopisni član ANUBiH; prof. dr. Zijad Šehić; prof. dr. Jasmina Osmanković; prof. dr. Josef Marko; prof. dr. Vladan Petrov; prof. dr. Vlado Azinović.

Recenzenti
Akademkinja Adila Pašalić Kreso; akademik Arnold Suppan; akademik Miloš Trifković; prof. dr. Miodrag Simović, dopisni član ANUBiH; prof. dr. Vlado Azinović; prof. dr. Anto Bajo; prof. dr. Stanko Bejatović; prof. dr. Izet Beridan; prof. dr. Stefano Bianchini; prof. dr. Vladimir Čavrak; prof. dr. Smail Čekić; prof. dr. Anto Domazet; prof. dr. Gordana Đurović; prof. dr. Kadrija Hodžić; prof. dr. Milan Jazbec; prof. dr. Izudin Kešetović; prof. dr. Đuro Medić; prof. dr. Asim Mujkić; prof. dr. Jasna Omejec; prof. dr. Borislav Petrović; prof. dr. Milan Podunavac; prof. dr. Željko Šain; prof. dr. Kasim Trnka; prof. dr. Olivera Vučić; prof. dr. Jusuf Žiga; doc. dr. Amir Fejzić; doc. dr. Muamer Halilbašić; doc. dr. Eldin Mehić.

Lektura
Zinaida Lakić, Nataša Nadaždin Procacci, Ivan Nujić

Korekura
Irma Grebović, Zinaida Lakić

Prevod
Adnan Arnautlija

DTP
Narcis Pozderac

Štampa
Dobra knjiga

Tiraž
400
Sarajevo, 2016.

CEOOL

NAUČNI ODBOR
Akademik Muris Čičić (predsjednik)
Akademik Dževad Juzbašić
Akademik Boris Tihi
Prof. dr. Slavo Kukić, dopisni član ANUBiH
Prof. dr. Dubravko Lovrenović, dopisni član ANUBiH
Prof. dr. Mirko Pejanović (potpredsjednik), dopisni član ANUBiH
Prof. dr. Miodrag Simović, dopisni član ANUBiH
Prof. dr. Nerzuk Ćurak
Prof. dr. Željko Šain
Prof. dr. Zijad Šehić (potpredsjednik)
Prof. dr. Stefano Bianchini
Prof. dr. Danica Fink-Hafner
Prof. dr. Vladan Petrov

ORGANIZACIJSKI ODBOR
Akademik Miloš Trifković (predsjednik)
Akademik Ivan Cvitković
Akademkinja Adila Pašalić Kreso
Akademik Zdenko Lešić
Prof. dr. Dubravko Lovrenović, dopisni član ANUBiH
Prof. dr. Mirko Pejanović, dopisni član ANUBiH
Prof. dr. Miodrag Simović, dopisni član ANUBiH
Prof. dr. Zijad Šehić

Tehnički sekretar Simpozija
Belinda Kikić, MA

ANU BiH
АНУ БиХ

SADRŽAJ

PREDGOVOR 9

AKADEMIJA NAUKA I UMJETNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE 11

ISTORIJSKI ASPEKT

Zijad Šehić
PAX AMERICANA. REPUBLIKA BOSNA I HERCEGOVINA
I MEĐUNARODNA DIPLOMATIJA OD VAŠINGTONSKOG
DO DEJTONSKOG MIROVNOG SPORAZUMA (18. III 1994 – 21. XI 1995)..... 15

Enver Halilović
RUSKI FAKTOR POLITIČKOG STATUSA BOSNE I HERCEGOVINE DANAS 40

PRAVNI ASPEKT

Miodrag N. Simović, Dragan Jovašević, Vladimir M. Simović
KRIVIČNO DJELO AGRESIJE – TEORIJA I PRAKSA MEĐUNARODNOG
I NACIONALNOG KRIVIČNOG PRAVA 67

Vladan Petrov, Darko Simović
FUNKCIJE MODERNOG USTAVA: PRIMER DEJTONSKOG USTAVA..... 79

Goran Marković
OGRANIČENJA DEMOKRATSKOG POTENCIJALA POLITIČKOG REŽIMA
BOSNE I HERCEGOVINE 85

Mirjana Nadaždin Defterdarević
AFIRMACIJA LJUDSKIH PRAVA KAO POLAZIŠTE ZA REDEFINISANJE
POLITIČKOG I DRŽAVNOPRAVNOG KONCEPTA BOSNE
I HERCEGOVINE 99

EKONOMSKI ASPEKT

Aleksa Milojević
OSNOVE PRIVREDNOG SISTEMA BOSNE I HERCEGOVINE
I POTREBNE PROMJENE 109

Vjekoslav Domljan
KAKO IZ ZAMKE SREDNJEG DOHOTKA – VITALAN RACIONALNI
INTERES BH. DRUŠTVA 117

ANU BiH АНУ БиХ

Anto Domazet
STRANE DIREKTNE INVESTICIJE U BOSNI I HERCEGOVINI: OD ZABLUDA NEOLIBERALIZMA DO POKRETAČA EKONOMSKOG RASTA 126

Kadrija Hodžić, Željko Rička
EKONOMSKO-FISKALNA OBILJEŽJA DRŽAVE BOSNE I HERCEGOVINE: STANJE I PERSPEKTIVE 146

Jasmina Osmanković, Muamer Halilbašić, Marijana Galić, Jasmin Hošo
OCJENA EFIKASNOSTI TERITORIJALNE ORGANIZACIJE PRIJE I POSLIJE DEJTONA 165

POLITOLOŠKO-SOCIOLOŠKI ASPEKT

Omer Ibrahimagić
NEKE PRETPOSTAVKE ZA BRISELSKU BOSNU I HERCEGOVINU 177

Asim Mujkić
MULTIKULTURALIZMOM PROTIV PLURALIZMA – SLUČAJ DEJTONSKE BOSNE I HERCEGOVINE 185

Mirko Pejanović
POLITIČKI PLURALIZAM I PARLAMENTARNA DEMOKRATIJA U BOSNI I HERCEGOVINI U POSTDEJTONSKOM VREMENU 193

Žarko Papić
DEJTON I GRAĐANSKO DRUŠTVO U BOSNI I HERCEGOVINI 211

Jusuf Žiga
DEMOGRAFSKO-STRUKTURNE PROMJENE U BOSNI I HERCEGOVINI NAKON DEJTONSKOG MIROVNOG SPORAZUMA 219

MEĐUNARODNI ASPEKT I BOSNA I HERCEGOVINA

Slavo Kukić
NESPOJIVOST DAYTONSKIH HIPOTEKA I DRUŠTVA EVROPSKIH NARODA KAO CILJA 231

Sead Turčalo
GEOPOLITIČKO KODIRANJE BOSNE I HERCEGOVINE U OBRAZOVNOM SISTEMU 248

Nerzuk Ćurak
FIGURE DAYTONA: POJAM, SADRŽAJ I OBLICI DJELOVANJA MEĐUNARODNE ZAJEDNICE U BOSNI I HERCEGOVINI 262

LISTA AUTORA 271

ANU BiH АНУ БиХ

PREDGOVOR

Dvadeset prvog novembra 2015. godini navršilo se 20 godina od potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma. U želji da ispune svoju društvenu i naučnu misiju dva odjeljenja Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, Odjeljenje društvenih i Odjeljenje humanističkih nauka, inicirala su održavanje naučnog simpozija na temu *Daytonski mirovni sporazum i budućnost Bosne i Hercegovine*.

Naučni simpozij je održan 19. novembra/studenoga 2015. godine u Akademiji nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine. Njegov koncept ustanovljen je u okviru Odjeljenja društvenih nauka i Odjeljenja humanističkih nauka. Prema njemu oblikovane su četiri tematske cjeline za koje su pozvani autori pripremili ukupno 19 referata. Dva referata su pripremljena iz oblasti istorijskih, četiri iz pravnih, pet iz ekonomskih te osam iz oblasti politološko-sociioloških nauka i međunarodnih odnosa.

Svi pripremljeni i izloženi referati predstavljaju rezultate pojedinačnog naučnog istraživanja složenog kompleksa pitanja koja se odnose na istorijski kontekst u kome je potpisan Daytonski mirovni sporazum i na njegovu primjenu u socijalnoj i političkoj zbilji tokom proteklih 20 godina.

Referati saopćeni na naučnom simpoziju donose naučno-kritička razmatranja o protivrječnostima u razvoju bosanskohercegovačkog društva i države, koje su determinirane političko-ustavnim ustrojstvom države Bosne i Hercegovine, utemeljenim Daytonskim mirovnim sporazumom. Njegovim odredbama uvedena je dominacija etničke osnove u artikulaciji i ispoljavanju socijalnih, političkih i kulturnih interesa građana u entitetskim i državnim institucijama. Usljed toga država Bosna i Hercegovina egzistira kao nefunkcionalna politička zajednica.

Naučni simpozij je prije svega omogućio sveobuhvatnije sagledavanje naše sadašnjosti, ali je istovremeno inicirao namjeru da se potraži put koji vodi u bolju i sretniju budućnost. Rezultati naučnih istraživanja, izloženi u autorskim referatima, mogu poslužiti kao osnova i putokaz za zasnivanje ekonomskih, političkih i ustavnih reformi u procesu euroatlantskih integracija države Bosne i Hercegovine. Većina autora polazi od stanovišta da će Bosna i Hercegovina unutar istorijskog procesa tih integracija izvršiti strukturne reforme i postati politički stabilna i ekonomski prosperitetna državna zajednica.

Nakon izlaganja referata na naučnom simpoziju, obavljena je završna diskusija.

Referati priređeni za Zbornik recenzirani su prema Standardima za recenziranje izdanja Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine.

Održavanje Simpozija i štampanje Zbornika svojim sponzorstvom omogućili su: BH Telecom, Koordinacioni ured Austrijske ambasade za nauku, obrazovanje i kulturu i Centralna banka Bosne i Hercegovine, na čemu im toplo zahvaljujemo.

Sarajevo, 4. jula/srpnja 2016. godine

Članovi Redakcije Zbornika
Prof. dr. Mirko Pejanović, dopisni član ANUBiH
Prof. dr. Zijad Šehić, član Odbora za istorijske nauke ANUBiH

AKADEMIJA NAUKA I UMJETNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE

Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine nastala je iz Naučnog društva koje je utemeljeno 1951. godine, odlukom Skupštine Republike Bosne i Hercegovine, najvišeg organa državne vlasti u zemlji u periodu osnivanja Naučnog društva Bosne i Hercegovine.

Naučno društvo, kao najviša ustanova za brigu o naučnom životu, funkcioniralo je sve dok Skupština Bosne i Hercegovine nije donijela Zakon o Akademiji nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine. Tim Zakonom, donesenim 1966. godine, ustanovljena je Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, kao najviša naučna i umjetnička institucija na prostoru države Bosne i Hercegovine. Zakonom je Akademiji nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine stavljeno u zadatak da vodi brigu o ukupnom razvoju nauke i umjetnosti, da organizira naučna istraživanja i umjetničke manifestacije, da objavljuje radove svojih članova i suradnika Akademije i da u cjelini brine o stanju i razvoju nauke i umjetnosti u zemlji. Akademija je u svom radu potpuno samostalna i slobodna, a rukovodi se isključivo principima i interesima nauke i slobodnog uvjerenja svojih članova. Na temelju Zakona, Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine je donijela svoj Statut, u kojem je regulirala sva pitanja organizacije, upravljanja i rada u svim oblastima u kojima djeluje.

Radni sastav Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine čine 52 člana, 41 redovni i 11 dopisnih članova. Odjeljenja ANUBiH su nosioci osnovne naučne, odnosno umjetničke djelatnosti. Odjeljenja osnivaju odbore i komisije, čiji je zadatak da organiziraju realizaciju Akademijinih naučnih projekata i programa i da neposredno učestvuju u realizaciji programa nekih međuakademskih odbora. ANUBiH čini šest odjeljenja: Odjeljenje društvenih nauka, Odjeljenje humanističkih nauka, Odjeljenje medicinskih nauka, Odjeljenje prirodnih i matematičkih nauka, Odjeljenje tehničkih nauka i Odjeljenje umjetnosti.

Djelokrug Odjeljenja društvenih nauka Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine sastoji se iz sljedećih naučnih oblasti: ekonomija, pedagogija, politologija, pravo i sociologija. Svrha djelovanja Odjeljenja društvenih nauka je pratiti razvoj i pomoći u unapređenju navedenih disciplina u Bosni i Hercegovini te na

reprezentativan način predstavljati akademsku zajednicu. U sastavu Odjeljenja društvenih nauka djeluje pet odbora: Odbor za ekonomske nauke, Odbor za pedagoške nauke, Odbor za političke nauke, Odbor za pravne nauke i Odbor za sociološke nauke.

Odjeljenje humanističkih nauka Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine okuplja naučnike iz oblasti filozofije, istorije, teorije i istorije književnosti i lingvistike, učestvujući u projektima i organizaciji naučnih skupova iz tih znanstvenih oblasti. Kao stalne organizacione jedinice u sastavu Odjeljenja djeluju Centar za balkanološka ispitivanja, Centar za filozofska istraživanja i Centar za leksikologiju i leksikografiju. U okviru Odjeljenja djeluje i Odbor za istorijske nauke.

Odjeljenje društvenih nauka i Odjeljenje humanističkih nauka su u funkciji Savjeta Dijaloga, časopisa za filozofiju i društvenu teoriju.

Bistrik 7, Sarajevo
Bosna i Hercegovina
telefon: +387 33 560 700
fax: +387 33 560 703
e-mail: akademija@anubih.ba
web: www.anubih.ba

ANU BiH
АНУ БиХ

ISTORIJSKI ASPEKT

ANU BiH
АНУ БиХ

DOI 10.5644/PI2016.166.01

PAX AMERICANA. REPUBLIKA BOSNA I HERCEGOVINA I MEĐUNARODNA DIPLOMATIJA OD VAŠINGTONSKOG DO DEJTONSKOG MIROVNOG SPORAZUMA (18. III 1994 – 21. XI 1995)

Zijad Šehić

Filozofski fakultet Univerziteta u Sarajevu
Franje Račkog 1, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina
e-mail: zijad.sehic@gmail.com

ANU BiH

Sažetak

Na osnovu referentne literature i diplomatske građe, autor razmatra planove i aktivnosti međunarodne zajednice na okončanju ratnih zbivanja u Republici Bosni i Hercegovini u periodu od Vašingtonskog do Dejtonskog mirovnog sporazuma. Posebnu pažnju je posvetio događajima koji su utjecali na promjenu dotadašnje politike SAD-a i na njen aktivniji angažman. Na osnovu analiza međunarodne diplomatije i odnosa pojedinih zemalja na zbivanja u Republici Bosni i Hercegovini ukazano je na kompleksnost postizanja mirovnog rješenja za koje su SAD morale da isprobavaju razne strategije i traže različita rješenja, pri čemu je značajnu ulogu imala situacija na njenoj unutrašnjopolitičkoj sceni. Zbivanjima koja su otvorila put do postizanja mirovnog sporazuma kao i vojnim i političkim sredstvima koja su u postizanju mira imala ključnu ulogu autor je posvetio posebnu pažnju. Na osnovu analize odredbi i implementacije Dejtonskog mirovnog sporazuma smatra da je on zaustavio rat, ali nije omogućio uspostavu funkcionalne države jer su ideologije koje su izazvale rat nastavile da i dalje žive i da propagandom i retorikom produbljuju podijeljenost bosanskohercegovačkog društva. Smatra da ponovno omogućavanje normalnog života u Bosni i Hercegovini zahtijeva da se uklone te strukture i posljedice koje su one proizvodile i još uvijek proizvode, zbog čega Bosna i Hercegovina čeka podršku za svoj evropski put. Tvrdi da ona može funkcionirati samo ako se važeće demokratske postavke, ako je potrebno, i nametnu od strane međunarodne zajednice, koja je projekat izgradnje institucija ostavila nedovršenim. Ako ona to dosljedno podrži, autor smatra da će put priključenja Bosne i Hercegovine modernim evropskim društvima biti mnogo kraći i mnogo brži.

Ključne riječi: Vašingtonski sporazum, Kontakt grupa, međunarodna diplomatija, SAD, Dejtonski sporazum

Od sredine 1993. godine pokazao se pojačani angažman SAD-a na zbivanja u bivšoj Jugoslaviji. Nakon propasti raznih inicijativa zbog otpora saveznika, posebno Francuske i Velike Britanije, koje su osiguravale najveće kontingente u UNPROFOR-u i odlučno se suprotstavljale svim mjerama koje bi mogle izazvati napad na njih, u Washingtonu su počeli tražiti novu strategiju.[1] U nedostatku jedinstvene međunarodne politike SAD je u nastojanjima da okonča rat isprobavao razne diplomatske puteve.[2] Na kraju 1993. godine, pod američkim vodstvom, započet je potpuno drukčiji proces – jasan, efikasan i pragmatičan. Prvi zadatak je bio obnoviti hrvatsko-bošnjačko savezništvo, te time prekinuti *rat u ratu*, što je postignuto dotad nezabilježenom brzinom. Nakon nekoliko sedmica od kada je, usred ženevskih pregovora koji su se vrtjeli u krugu, u Bijeloj kući najavljen aktivniji američki angažman, uz pokroviteljstvo predsjednika Billa Clintona – Hrvati i Bošnjaci su u Washingtonu 18. marta 1994. potpisali sporazum o Federaciji Bosne i Hercegovine.[3] Njenom uspostavom ostvaren je prvi dio plana SAD-a. Naredni korak je predviđao i reguliranje zauzetih područja Hrvatske, što se odvijalo u nekoliko faza. U aprilu 1994. godine predsjednik Hrvatske Franjo Tuđman je predložio ambasadoru Peteru Galbraithu i američkom opunomoćeniku Charlesu Redmanu da Iran preko Hrvatske dostavlja oružje za Republiku Bosnu i Hercegovinu. Dvadeset sedmog aprila 1994. hrvatski ministar vanjskih poslova Mate Granić je posjetio američku ambasadu u Zagrebu da bi se raspitao o stavu američke vlade prema uspostavi mreže za dopremu oružja između Irana, Republike Hrvatske i Republike Bosne i Hercegovine. Tuđman se nastojao uvjeriti da se SAD neće suprotstaviti tom planu. Galbraith, koji se zalagao za agresivniju politiku SAD-a, podržavao je ideju da se u Washingtonu prihvati stav hrvatske vlade. Savjetnik za nacionalnu sigurnost SAD-a Antony Lake je o toj ideji razgovarao s predsjednikom Clintonom i zamjenikom ministra vanjskih poslova Strobeom Talbotom. Nakon toga Clinton je donio odluku da Galbraith i Redman saopće Tuđmanu da nisu dobili uputu u Washingtonu, što je bilo zeleno svjetlo za provođenje te namjere.[4]

Nekoliko događaja je na početku 1994. godine utjecalo na aktivniji angažman SAD-a. Od eksplozije granate ispaljene sa srpskih položaja na tržnicu u Sarajevu 5. februara 1994. godine ubijeno je 68, a ranjena 104 civila. To je zahtijevalo odlučnu akciju svjetske zajednice.[5] Na savjetovanju održanom u Bruxellesu 7. i 8.

[1] Calvocoressi Peter; 2003, *Svjetska politika nakon 1945*, Globus, Zagreb, 345.

[2] Vidi šire: Šehić Zijad; 2013, *Eksperiment u svjetskoj laboratoriji Bosna. Međunarodna diplomatija u vrijeme disolucije SFRJ i agresije na Republiku Bosnu i Hercegovinu (do Vašingtonskog sporazuma 1994),* Dobra knjiga, Sarajevo, 323-335.

[3] EA, Rahmenabkommen zwischen der bosnischen Regierung und den bosnischen Kroaten sowie zwischen der Bosnischen Föderation und der Republik Kroatien unterzeichnet am 1. März in Washington, 7, D. 239-D. 248.

[4] Witte A. Erich; 2000, *Die Rolle der Vereinigten Staaten im Jugoslawien – Konflikt und der außenpolitische handlungsspielraum der Bundesrepublik Deutschland 1990-1996*, Mitteilungen Osteuropa - Institut, Nr. 32, Műnchen, 135.

[5] Bulletin. Presse und Informations-Amt Bundesregierung, Bonn, 22. 2. 1994, Nr 16, 152.

februara ministri vanjskih poslova Evropske unije zahtijevali su trenutni prekid opsade Sarajeva, izjašnjavajući se većinom za zračne napade na artiljerijske položaje VRS-a i stavljanje Sarajeva pod upravu UN-a.[6] Vijeće NATO-a je zahtijevalo prekid njegove opsade i povlačenje teškog oružja (bosanskohercegovačkih Srba i vladinih snaga) u toku narednih 10 dana na rastojanje od 20 km od centra grada i stavljanje pod kontrolu UNPROFOR-a. S obzirom na neuspjeh mirovnih nastojanja evropskih država i aktivniju ulogu ruske vanjske politike, SAD nije želio ispustiti vodstvo u relevantnim pitanjima svjetske politike. Neposredno prije isteka ultimatuma Clinton je precizirao razloge za aktivniji angažman SAD-a u vezi s Republikom Bosnom i Hercegovinom, smatrajući da je *historija 20. stoljeća pokazala da SAD ne može dozvoliti da se ignoriraju sukobi u Evropi*. Razvoj zbivanja nakon ultimatuma pokazivao je gubitak utjecaja Evropske unije u korist NATO-a, a s druge strane na povećanu ulogu SAD-a i Rusije, bez kojih se nije naziralo rješenje.[7] Samo sedmicu nakon povlačenja artiljerije oko Sarajeva, stavljena je na probu vjerodostojnost zaključaka međunarodne zajednice. Od šest srpskih lovaca koji su kršeći zabranu letenja na području Republike Bosne i Hercegovine 28. februara letjeli s područja Srpske krajine prema Bihaću, dva američka lovca F-16 su oborila četiri.[8] Isto se ponovilo kada su snage VRS-a na početku aprila 1994. godine izvršile napad na *sigurnosnu zonu* Goražde. U jednoglasno usvojenoj rezoluciji 22. aprila 1994. godine Vijeće sigurnosti UN-a je zahtijevalo da srpske snage neodložno obustave napade i napuste *sigurnosnu zonu,* u suprotnom morali su računati sa zračnim udarima na artiljerijske položaje i druge vojne uređaje od strane NATO-a i UNPROFOR-a. Postavljen je ultimatum da se do 24. aprila povuku u prečniku tri kilometra od Goražda, a teško naoružanje je trebalo povući na rastojanje od 20 km. U saopćenju sa sastanka ambasadora NATO-a u Bruxellesu potvrđena je podrška postizanju rješenja sukoba putem pregovora i u tom kontekstu su pozdravljene saradnja i bliske konsultacije SAD-a, Rusije, UN-a i EU-a, s ciljem objedinjavanja diplomatskih inicijativa koje su bile u opticaju.[9] U vrijeme zbivanja u Goraždu bivša premijerka Velike Britanije Margaret Thatcher uputila je poruku međunarodnoj javnosti: *umjesto da kazni srpskog agresora koji je odgovoran za masovna ubistva, mučenja i etničko čišćenje, međunarodna zajednica je izabrala da sukob u Republici Bosni i Hercegovini tretira kao građanski rat u kojem su zaraćene strane podjednako krive. Vladi međunarodno priznate suverene države Bosne i Hercegovine nametnut je nemoralni i nelegalni embargo na oružje koje joj je bilo potrebno da brani svoju zemlju i svoj narod... To nije bila samo sramna i nemoralna politika, koja je davala zeleno svjetlo – a potencijalnim agresorima da krše međunarodno pravo i norme civilizovanog ponašanja*

[6] Bulletin…, 23. 2. 1994, Nr 17, 159.
[7] Silber Laura – Litl Alan; 1996, *Smrt Jugoslavije*, Radio B92, Beograd, 340-345; Šehić; 2007, 392.
[8] Witte; 2000, 136.
[9] EA, Entscheidung des NATO-Rates vom 22. April 1994. in Brűssel zu Goražde, 21/1994, D. 626-D 627; EA, Entscheidung des NATO-Rates vom 22. April 1994. in Brűssel zu Schutz der Schutzzonen in Bosnien-Herzegowina, 21/1994, D. 627- D 629.

da bi mogli ostvariti svoje ambicije. Vrijeme je da priznamo greške našeg pristupa ovom problemu u posljednjih nekoliko godina od raspada Jugoslavije, kao i da shvatimo korijene problema.[10] Istovremeno su reagirale i javne ličnosti u SAD-u. Demokratski senator Joe Biden je tvrdio da su *Bosanci žrtve najkrvavije agresije u Evropi nakon Drugog svjetskog rata*. Dosljedni zagovornik očuvanja međunarodno priznate Republike Bosne i Hercegovine je naglašavao da se dvogodišnji sistematski genocid u Republici Bosni i Hercegovini mora zaustaviti. Senator Tom Lantosh javno je pozivao Clintona da za odlučnu akciju u Republici Bosni i Hercegovini izađe pred Kongres, smatrajući da će dobiti najveću moguću podršku.[11]

Posljedica zbivanja oko Goražda je bila da je pojačan angažman SAD-a i Rusije u pregovaračkom procesu, pa je tako obrazovana Kontakt grupa od predstavnika SAD-a, Francuske, Velike Britanije, Rusije i Njemačke, koja je 26. aprila 1994. godine u Londonu pokušala pokrenuti mirovni proces u Republici Bosni i Hercegovini. Bilo je to posve drukčije vodstvo od onoga u kojem je dotad ključnu ulogu imala Velika Britanija, koja je najbolje shvaćala i iskorištavala pravila EU-a, UN-a i NATO-a da bi nadmudrila ostale, koristeći Rusiju kao prijetnju za slamanje eventualnog otpora, a zapravo koristeći je kao paravan za ostvarenje vlastitih političkih ciljeva. U novom, američkom konceptu diplomatskih inicijativa, Rusija je dobila ulogu ključnog partnera u mirovnom procesu, ali je njen povratak na međunarodnu političku scenu kao partnera za rješavanje najvažnijih evropskih sigurnosnih problema ipak bio samo utješni privid.[12] Kontakt grupa je trebala utvrditi jedinstvene principe mirovnog procesa i insistirati na njima. Međutim, posebno su do izražaja došli suprotni stavovi SAD-a i Francuske jer je SAD odbijao njen zahtjev da se pojača pritisak na bosanskohercegovačku vladu da pristane na teritorijalnu podjelu zemlje. Ministri vanjskih poslova SAD-a, Rusije, Njemačke, Francuske, Grčke i Belgije zahtijevali su 13. maja 1994. godine na savjetovanju u Ženevi da se u Republici Bosni i Hercegovini dogovori četveromjesečno primirje a nakon dvije sedmice nastavak mirovnih pregovora, čiju je osnovu činio plan o podjeli teritorija u odnosu 51% za Federaciju i 49% za bosanskohercegovačke Srbe. Primirje je trebalo pratiti brzo razdvajanje snaga, povlačenje teškog oružja, kao i razmještaj vojnika UN-a na kritičnim mjestima.[13] Članovi Kontakt grupe za Republiku Bosnu i Hercegovinu sastali su se 25. i 26. maja 1994. godine u Talloiresu s predstavnicima Bošnjaka, Hrvata i Srba, ali tada nije postignut dogovor s obzirom na predloženu teritorijalnu podjelu.[14] Ministri vanjskih poslova Kontakt grupe su 5. jula 1994. godine u Ženevi odobrili

[10] "Poruka Margaret Tačer: Vrijeme je da priznamo greške", *Oslobođenje*, Broj 16828, 18. IV 1995, 4.
[11] "Američko-ruske vizije bosanske drame. Klinton raspakovao paket", *Oslobođenje*, Broj 16474, 22. IV 1994, 4.
[12] Starešina Višnja; 2004, *Vježbe u laboratoriju Balkan*, Naklada Ljevak, Zagreb, 198.
[13] Šehić Zijad; 2007, "Bosna i Hercegovina i međunarodna diplomatija 1992-1995", Naučni skup "Bosna i Hercegovina prije i nakon ZAVNOBiH-a", *Radovi Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine*, Posebna izdanja, Knjiga 37, Sarajevo, 395.
[14] Šehić, Z. Smrt Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i bosanska tragedija, *Radovi Filozofskog fakulteta u Sarajevu*, Knjiga XIV/1 (Historija, Historija umjetnosti, Arheologija), Sarajevo, 314.

plan teritorijalne podjele Republike Bosne i Hercegovine, koji je predviđao njen ostanak u postojećim granicama, sa odnosom od 51% teritorija za Federaciju BiH i 49% za bosanskohercegovačke Srbe. Taj plan je predstavljen i o njemu je trebao biti postignut dogovor do 19. jula.[15] Parlament Federacije je 18. jula sa 68 glasova za, 17 protiv i 2 suzdržana glasa odobrio plan Kontakt grupe. Nakon dvodnevnog savjetovanja bosanskohercegovački Srbi su objavili 19. jula da se ne slažu s planom, zahtijevajući dalje pregovore.[16]

Politika SAD-a prema Republici Bosni i Hercegovini bila je sve više predmetom kritike američkih medija, što se vidjelo u devedesetominutnom razgovoru s novinarima koji je prenošen u gotovo svim zemljama svijeta. Predsjednik Clinton je žučno reagirao kada je dopisnica CNN-a iz Sarajeva Christiane Amanpour kritizirala njegovu politiku prema Republici Bosni i Hercegovini, tražeći jasan odgovor: *Ovdje u Bosni radi se o fundamentalnim pitanjima svijeta, međunarodnom redu i poretku. Zašto vam je, kao lideru slobodnog svijeta, trebalo tako dugo da utvrdite politiku prema Bosni i zašto ste dovedeni u situaciju da budete talac onih koji imaju jasnu politiku bosanskih Srba? Neće li vas zato diktatori u svijetu poput Kim Il Sunga uzeti manje ozbiljno?* Ta pitanja Amanpour bila su jedina tačka u devedesetominutnom razgovoru, u kojem je Clinton nastojao opravdati tadašnju politiku SAD-a prema Republici Bosni i Hercegovini, tvrdeći da je od početka bio mnogo aktivniji nego što je to bio njegov prethodnik.[17]

Zbivanja u Republici Bosni i Hercegovini su u velikoj mjeri utjecala na unutrašnjopolitičku scenu u SAD-u. Većina demokrata i republikanaca u američkom Senatu bila je za skidanje embarga na uvoz oružja za Republiku Bosnu i Hercegovinu, što je pokazalo izjašnjavanje 12. maja 1994. godine, u kojem su dva predložena amandmana, Dole-Libermanov za jednostrano ukidanje embarga i Michelov za poziv saveznicima i UN-u za zajedničko skidanje tog embarga, dobila po 50 glasova. Da bi embargo bio ukinut, neophodan je bio potpis sporazuma Clintona s Kongresom u roku od pet dana. Iako se on u posljednjih godinu dana redovno izjašnjavao za skidanje embarga, u okolnostima tekućih diplomatskih inicijativa ipak je želio da za tu odluku dobije i saglasnost zapadnoevropskih saveznika.[18] Preokret u američkoj politici se počeo sve jasnije ispoljavati. Clintonova administracija je uspjela proizvesti interes za očuvanje svog prestiža i kredibiliteta nizom inicijativa: širim ovlaštenjima NATO-u za

[15] EA, 21, 1994; Komunique des Außenministernss des Kontaktgruppe zu Bosnien-Herzegowina an 5. Juli 1995 in Genf, D. 634-D. 636; i: Erklärung des rusischen Außenministers Andrej Kosirew auf der Pressekonferenz zu den Ergebnissen des Treffens der Kontaktgruppe am 5. Juli 1994. in Genf, D. 636-D. 637.

[16] EA, 5/94, Z. 109.

[17] "Svjetski forum CNN-a. Sarajevska lekcija za Klintona", *Oslobođenje*, Broj 16488, 6. V 1994, 4.

[18] "Glasanje u američkom Senatu. Ukinuti embargo?!", *Oslobođenje*, Broj 16495, 13. V 1994, 3. Lider republikanske manjine u Senatu Dole je rekao: *Mi danas trebamo da kažemo nešto vrlo važno ne samo bosanskom već i našem narodu, vjerujemo li u pravo na samodbranu. Bez američkog liderstva, ništa se neće desiti. Na potezu je Clinton. Ako je iskreno želio da ukine embargo još prije godinu dana, sada u nametanju tog rješenja saveznicima ima i vrlo jaku kartu – punu podršku Senata*.

zračne udare u zaštiti šest *sigurnosnih zona* u Republici Bosni i Hercegovini i praktičnu primjenu *sarajevskog modela* kako bi oko tih zona bila uklonjena teška oružja VRS-a; zatim stezanjem ekonomskih sankcija protiv Savezne Republike Jugoslavije (SRJ) i povećanjem humanitarne pomoći i mirovnih trupa UN-a, kao i diplomatskim inicijativama za okončanje rata pregovorima. Za čvrsti kurs u Republici Bosni i Hercegovini Clinton je mogao računati na jedinstvo u Kongresu, najavljujući da će predložiti i skidanje embarga na oružje protiv Republike Bosne i Hercegovine. Zbog toga je obavijestio Kongres da će, ako bosanskohercegovački Srbi ne prihvate mirovni plan do 15. oktobra 1994. godine u roku od dvije sedmice Vijeću sigurnosti UN-a predstaviti rezoluciju o skidanju embarga na oružje Republici Bosni i Hercegovini. Ako u razumnom roku Vijeće sigurnosti UN-a ne odobri rezoluciju, SAD je trebao unilateralno prići tom pitanju. Tekst Clintonovog pisma o Republici Bosni i Hercegovini upućen je predsjedavajućem Komiteta za naoružanje pri Senatu Samu Nannu 10. augusta 1994. godine.[19]

Istovremeno su pojačana diplomatska nastojanja Rusije na traženju rješenja za okončanje rata u bivšoj SFRJ. U središtu razgovora ruskog ministra Kozirjeva i predsjednika SRJ Miloševića 1. augusta 1994. godine bio je mirovni plan za Republiku Bosnu i Hercegovinu. Kozirjev je zahtijevao od Miloševića da prisili bosanskohercegovačke Srbe na prihvaćanje mirovnog plana ako želi da se Srbiji olabave sankcije. Budući da su sedmicama bosanskohercegovački Srbi odbijali da prihvate mirovni plan, razdor među članicama Kontakt grupe se sve više produbljivao. Nakon sastanka s Miloševićem 21. septembra 1994. godine u Beogradu, neke njene članice su pustile u opticaj revidirani plan koji je bosanskohercegovačkim Srbima dopuštao povezivanje sa Srbijom. Međutim, američka vlada nije podržala taj prijedlog. Početkom oktobra francuski ministar vanjskih poslova Alain Juppé je otišao korak dalje pozivajući Evropu, Rusiju i SAD da potvrde pravo bosanskohercegovačkih Srba da uspostave konfederalne odnose sa Srbijom. Ministarstvo vanjskih poslova SAD-a i predsjednik Clinton su tvrdili da takav plan nema podršku u javnosti niti u zatvorenim službenim krugovima. Ti planovi su, ipak, potvrdili međunarodnu podršku za podjelu Republike Bosne i Hercegovine.[20] Na 49. zasjedanju Generalne skupštine UN-a u New Yorku 27. septembra 1994. godine delegatima se obratio i predsjednik Izetbegović. Nakon što je govorio o odnosu međunarodne zajednice prema zbivanjima u Republici Bosni i Hercegovini, naglasio je šest zahtjeva njene vlade. Zahtjev za ukidanje embarga je trebalo ograničiti samo na donošenje formalne odluke, dok bi se njegova primjena odložila za šest mjeseci. Od Generalne skupštine i Vijeća sigurnosti UN-a se tražilo da se provedu sve do tada usvojene rezolucije,

[19] EA, Brief des amerikanischen Präsidenten Bill Clinton vom 10. August 1994. an Senator Sam Nunn űber eine mögliche Aufhebung des Waffenembargos gegen Bosnien-Herzegowina, 21/1994, D. 639 – D. 640; Vidi i: "Pismo predsjednika SAD Bila Klintona Kongresu. Rok – 15. oktobar", *Oslobođenje*, Broj 16585, 12. VIII 1994, 3.

[20] Hodge Carole; 2007, *Velika Britanija i Balkan od 1991. do danas,* Biblioteka Tragom istine, Detecta, Zagreb, 202.

poduzmu mjere efikasne kontrole granica između Srbije i Crne Gore s jedne i Bosne i Hercegovine s druge strane da bi se spriječio ili na vrijeme otkrio transport trupa, oružja i vojne opreme preko te granice. Na kraju su bila naglašena dva osnovna opredjeljenja; demokratska Bosna i Hercegovina u svojim međunarodno priznatim granicama i s punim nacionalnim, vjerskim i političkim pravima za sve njene građane. U takvoj Bosni i Hercegovini Srbi su mogli imati sva prava do najvišeg stepena autonomije, ali nisu mogli imati državu u državi, na čemu su posebno insistirali.[21]

Nakon odbijanja mirovnog plana od bosanskohercegovačkih Srba, Vlada SRJ je objavila da prekida političke i privredne odnose s njima i da zatvara granicu prema Republici Bosni i Hercegovini, osim za isporuke humanitarne pomoći.[22] Vijeće sigurnosti UN-a je 5. oktobra 1994. godine olabavilo sankcije protiv SRJ na narednih 100 dana, što se odnosilo na ponovno otvaranje međunarodnog aerodroma u Beogradu, kao i na kulturne i sportske kontakte.[23] SAD je 19. oktobra saopćio da i dalje vrši pritisak na svoje evropske saveznike da se skine embargo na uvoz oružja za vojne snage Vlade Republike Bosne i Hercegovine, te da pomišlja i na takav unilateralni akt ako se ne postigne mirovni sporazum do 15. novembra.[24] Na najavu ukidanja embarga na oružje u Sarajevo je u kasnu noćnu posjetu stigao francuski ministar odbrane Francois Leotard, donoseći jasnu poruku: ako bude skinut embargo na dostavu oružja vladinim snagama, evropske zemlje, a prvenstveno Francuska, povući će svoje snage iz UNPROFOR-a, a u tom slučaju humanitarna pomoć i zaštita stanovništva će biti prekinuti, te će to predstavljati povratak brutalnom obračunavanju.[25] UN i NATO

[21] "Alija Izetbegović govorio pred Generalnom skupštinom OUN-a. Provesti sve rezolucije", *Oslobođenj*e, Broj 16630, 28. IX 1994, 1. U govoru predsjednika Izetbegovića je posebno ukazano na nedjelotvornost politike UN-a: *Kada se pred nešto više od tri godine raspadala Jugoslavija, mi smo činili sve da se taj razlaz dogodi na miran način. Rat koji je nametnut Bosni i Hercegovini i njenom narodu i koji je ušao u 31. mjesec spada među najkrvavije u ljudskoj historiji. U samom početku to i nije bio rat, nego napad jedne dobro naoružane armije, bivše jugoslavenske armije, na goloruki narod... Svijet nije na odgovarajući način odgovorio na ovo barbarstvo... Naime, prije nego što je počeo rat, UN su donijele poznatu rezoluciju kojom su zabranile uvoz oružja na čitavo područje bivše Jugoslavije... Rezolucija o embargu na oružje pretvorila se u svoju suprotnost. Održavajući debalans u oružju, ona je produžavala rat, a pregovore o miru pretvarala u diktat bolje naoružane snage. Poručivali smo svijetu: Ne morate doći da nas branite, ali dođite, odvežite nam ruke i dozvolite nam da se bar sami branimo. U trenutku dok ubijaju našu djecu, siluju naše žene i ruše naše svetinje, priznajte nam pravo na samoodbranu. Samo u glavnom gradu Sarajevu ubijeno je više od deset hiljada, a preko 50 hiljada je ranjeno. Gotovo da nema porodice bez žrtve – poginulog ili ranjenog. Na sve ovo, iz svijeta smo imali samo jednu poruku: pregovarajte. Znajući dušu Bosne, vjerovali smo – i sada vjerujemo – da mir spašava, a da rat razara ono što mi nazivamo Bosnom. A to što mi nazivamo Bosnom nije samo parče zemlje na Balkanu. Za mnoge od nas Bosna nije samo domovina, Bosna je ideja. To je vjera da ljudi različitih vjera, nacija i kulturnih tradicija mogu živjeti zajedno. Ako se dogodi da ta ideja bude zauvijek pokopana, i ako taj san o toleranciji među ljudima na ovim prostorima ode u nepovrat, biće krivi oni koji svojim topovima već 30 mjeseci ubijaju Bosnu ali ne manje i mnogi moćni u svijetu koji su mogli da pomognu, a odbili su da to učine.*

[22] EA, 5/94, Z. 118.

[23] Šehić; 2010, 315.

[24] "Ukinuti embargo na oružje Bosni", *Oslobođenje*, Broj 16652, 20. X 1994, 4.

[25] "Nepopustljiv stav Pariza", *Oslobođenje*, Broj 16660, 28. X 1994, 1.

su 28. oktobra 1994. godine na zajedničkoj sjednici u New Yorku objavili niz dogovora o mogućim aktivnostima borbenih aviona po nalogu NATO-a. Ubuduće je trebalo dati samo opće upozorenje o zračnim napadima, a za podršku UNPRPOFOR-u je bilo moguće napasti istovremeno više ciljeva. Proporcionalni princip trebao je i dalje biti zadržan, pa je odluku o akciji trebalo da odobre zajedno zapovjednici UN-a i NATO-a.[26] Istoga dana američka ambasadorica pri UN-u Madeleine Albright je u Vijeću sigurnosti UN-a podnijela rezoluciju kojom se tražilo skidanje embarga UN-a na oružje za Republiku Bosnu i Hercegovinu, sa odgodom od šest mjeseci. Tim dokumentom od generalnog sekretara UN-a tražilo se da planira sređeno i sigurno preraspoređivanje personala UN-a na Balkanu u slučaju da embargo bude skinut.[27]

SAD je nametao završnicu s vojnom intervencijom NATO-a, što je bila formula za potvrđivanje njegove uloge kao garanta i NATO-a kao instrumenta za očuvanje evropske sigurnosti. U jesen 1994. godine je nastojao pridobiti evropske saveznike za intervenciju na području Bihaća, koje je bilo, kako su dramatično izvještavali mediji, pod srpskom opsadom i prijetio je skori pad. Međutim, tada je naišao na snažan otpor evropskih saveznika, prije svih Velike Britanije i Francuske, koje su se pozivale na činjenicu da imaju svoje vojnike na terenu kojima bi se Srbi mogli osvetiti. Evropljani su upozoravali na to kakva bi kriza mogla nastati u NATO-u ako SAD isforsira bombardiranje, a njihovi vojnici stradaju. Francuska i Velika Britanija nisu željele da SAD završi rat u Republici Bosni i Hercegovini i preuzme vodstvo u Evropi.[28] U drugoj polovini decembra 1994. godine pokušao je bivši američki predsjednik Jimmy Carter u jednoj privatnoj posjeti da postigne dogovor o primirju u Republici Bosni i Hercegovini. Iako je on postignut i trebao stupiti na snagu 23. decembra 1994. godine, primirje je već prvi dan bilo prekršeno 28 puta.[29]

U proljeće 1995. godine pod utjecajem dešavanja na frontu došlo je do najave temeljnih promjena strategije SAD-a, koja je sadržavala diplomatske i vojne instrumente. Put do postizanja sporazuma o miru u Republici Bosni i Hercegovini bio je opasan i dug. Poniženje pripadnika mirovnih snaga UN-a privezanih za stupove i vojne instalacije da bi se spriječili zračni napadi NATO-a u maju i junu 1995. godine, pad *sigurnosnih zona* UN-a Srebrenice i Žepe i pojava dokaza o masovnom ubijanju Bošnjaka te slom Srpske krajine utjecali su da su napori za okončanje rata bili na do tada najnižem mogućem nivou. U prijestolnicama zapadnog svijeta u ljeto 1995. godine razgovaralo se samo o povlačenju UNPROFOR-a ako se nastavi rat. Krajem juna u razgovoru s nekoliko svojih vanjskopolitičkih savjetnika Clinton se ponovo vratio promišljanjima o mogućnostima uspostave kontrole nad politikom prema Republici Bosni i Hercegovini. Kada je Richard Holbrooke, koji je od decembra 1994. godine bio imenovan za državnog sekretara za evropske

[26] EA, 14/94, Z. 156.
[27] "Podnesena američka rezolucija", *Oslobođenje*, Broj 16661, 29. X 1994, 1.
[28] Witte; 2000, 139.
[29] Schönfeld Ronald; 1996, *Auf dem Weg nach Dayton*, *Südosteuropa Mitteilungen*, Nr 2, München, 99-100.

i kanadske nadležnosti, opisivao obavezu SAD-a da sudjeluje u povlačenju snaga UN-a u skladu s OPLAN-om 40 104, Clinton je rekao da će o tome on odlučiti kad dođe vrijeme. Državni sekretar Warren Christopher je tada potvrdio da je NATO već odobrio i prihvatio plan, te da se u takvim odlukama, prema procedurama koje su važile, krio *visoki stepen automatizma*. SAD je preuzeo obavezu u vezi s misijom povlačenja UNPROFOR-a, a ne ispuniti je značilo bi dodatno uzdrmati kredibilitet američke administracije u Evropi. Mogućnost da se američke trupe uskoro nađu u Republici Bosni i Hercegovini natjerala je američku administraciju da počne tragati za mogućim rješenjima. Na sastanku *Grupe za vanjsku politiku*, održanom 21. juna 1995. godine u Ovalnom uredu Bijele kuće, raspravljalo se o finansiranju *Snaga za brzi odgovor*. Clinton je postajao sve nezadovoljniji, ustvrdivši da UN paralizira djelovanje SAD-a i potkopava argumente na kojima se temeljila njegova politika. Američki savjetnik za nacionalnu sigurnost Antony Lake je tvrdio kako administracija mora krenuti ispočetka i iz temelja ponovo promišljati svoju politiku prema Republici Bosni i Hercegovini.[30] Madeleine Albright, ambasadorica SAD-a pri UN-u, smatrala je da nespremnost administracije da preuzme odlučujuću ulogu nanosi štetu američkoj vanjskoj politici. Iznijela je prijedlog pod nazivom *Sastavnice nove strategije* s preporukom da administracija započne izradu planova za period u kojem će Republika Bosna i Hercegovina ostati bez UNPROFOR-a, pozivajući predsjednika Clintona da preuzme kontrolu nad zbivanjima i vodstvo nad Savezom, a ne *da se prepušta i dopušta da ga odvlače niz maticu jednoličnih političkih odluka*. Smatrala je da će UNPROFOR do kraja godine napustiti Republiku Bosnu i Hercegovinu, a zbog već preuzetih obaveza u vezi OPLAN-a 40 104 postojeće stanje prerasti u problem za SAD. Državni sekretar Warren Christopher proslijedio je Clintonu 6. jula 1995. godine u dokumentu pod naslovom *Night Note* tok približavanja vrhuncu u procesu preformuliranja politike Ministarstva vanjskih poslova SAD-a. Pisao mu je da se može očekivati da će Evropljani zatražiti od SAD-a da se uključi u proces, smatrajući da američka administracija na taj zahtjev može odgovoriti novom diplomatskom inicijativom te povećati pritisak na bosanskohercegovačke Srbe, nudeći *vjerodostojan temelj zahtjevu za ostankom UNPROFOR-a.*[31]

Nakon neuspjeha Frasureove misije Milošević više nije dopuštao prepuštanje Sarajeva Federaciji Bosne i Hercegovine, kao što je to ranije predlagao, nego je zahtijevao pola Sarajeva i njegov aerodrom. Washington se plašio operacije izvlačenja *plavih šljemova*, a Milošević ih je na to požurivao, prijeteći novim zadržavanjem talaca. Pritiješnjeni uza zid Miloševićevom drskošću, zapadnjaci su trebali izabrati između enklava i pune saradnje Beograda u pronalaženju mirovnog rješenja. Obavještajna američka služba je 17. juna 1995. godine zabilježila telefonski razgovor između generala Mladića i Perišića u kojem su razgovarali o planiranoj vojnoj operaciji protiv Srebrenice, *sigurnosne zone* UN-a. Iz tih razgovora, koji su uskoro

[30] Chollet Derick; 2007, *Tajna povijest Daytona. Američka diplomacija i mirovni proces u Bosni i Hercegovini 1995,* Golden marketing, Tehnička knjiga, Zagreb, 39-40.
[31] Ibid., 46-47.

bili vođeni svakodnevno, bilo je vidljivo da inicijativa dolazi iz Beograda i da će operacijom zapovijedati Generalštab Vojske SRJ, potčinjene Miloševiću.[32]

U vrijeme genocida u Srebrenici Clinton se nalazio na svom privatnom posjedu na terenu za golf. Sandy Berger, zamjenik savjetnika za pitanje nacionalne sigurnosti, i Nancy Sodeberg, ličnost broj tri u Vijeću za nacionalnu sigurnost, saopćili su mu vijesti iz Srebrenice o masovnim ubistvima i masakru. Bob Woodward, novinar Washington Posta, zabilježio je da je Clinton u svojoj ljutnji uzvikivao: *To ne može tako ići dalje. Mi moramo ove stvari staviti pod kontrolu*.[33] Pad Srebrenice predstavljao je prekretnicu u zapadnoj, prije svega američkoj politici. UN je, pod vodstvom SAD-a, efektivno stupio u rat s VRS-om odbacujući svaki privid nepristrasnosti. Washington se okrenuo Hrvatskoj da uradi ono što on sam nije želio; da se bori protiv vojske bosanskohercegovačkih Srba. Evropski saveznici koji su tri i po godine govorili da se treba čuvati zapadanja u *balkansku močvaru,* oni koji su uporno upozoravali da se *mir ne može zaključiti sa odstojanja od 15.000 stopa*, krenuli su za Amerikancima. Prijedlog novoizabranog francuskog predsjednika Chiraca pokrenuo je novu američku inicijativu. Trinaestog jula 1995. godine Chirac je insistirao na tome da UN mora održati svoje obećanje da će zaštititi Srebrenicu – da će *snage za brzo reagiranje* i francuske nacionalne trupe ponovo uspostaviti enklavu. *Predložio sam našim saveznicima, onima koji najviše vode računa o međunarodnom pravu i pravima čovjeka, da učinimo zajednički napor i ponovo zauzmemo enklavu Srebrenicu* – tvrdio je Chirac. Međutim, prijedlog je odbacila Velika Britanija, što je utjecalo na to da se Francuska udaljila od Londona. Govoreći na Dan Bastille u Parizu 14. jula 1995. godine, Chirac je osudio reagiranje Zapada na pad enklava, označavajući ga *pokušajem da se stvari gledaju u perspektivi*, nešto poput onoga kako su Chamberlain i Daladier tumačili svoje razgovore s Hitlerom u Münchenu

[32] Hartmann Florence; 2007, *Milošević – Dijagonala luđaka*, Adamič-Rijeka, Globus-Zagreb, 305. Od 2002. godine Carla del Ponte, tužiteljica Haškog tribunala, tražila je od Washingtona da joj se predaju snimci razgovora iz proljeća 1995. godine, ali je američka vlada zanemarila te zahtjeve. Krajem 1995. godine je čak poslala u svoje službe da kruži memorandum u kojem se navodilo na koji način treba odgovoriti medijima o Srebrenici. Američki dužnosnici su trebali tvrditi da oni, kao i UN, nisu znali da su Srbi planirali osvojiti je i nisu imali informacije o pokretima vojnih snaga. O predvidivosti zvjerstava američki dužnosnici su trebali odgovarati *da nisu imali nikakvih informacija o bilo kojoj namjeri da se počine zvjerstva protiv bošnjačkih branitelja ili stanovništva Srebrenice*. Priča u Washingtonu, Parizu i Londonu je bila ista. Velike sile nisu željele priznati da su informacije koje su imale najavljivale prijetnju stanovništvu Srebrenice. Budući da je SAD bio bolje opremljen od saveznika i raspolagao s mnogo više informacija, bilo mu je najnezgodnije oko tih zbivanja. U to vrijeme je raspolagao mogućnostima prisluškivanja 20.000 razgovora, a pet satelita koji su bili u pogonu dnevno su producirali oko 5.000 slika. (Hartmann; 2007, 51). O tadašnjim obavještajnim mogućnostima SAD-a predsjednik Crne Gore Momir Bulatović je kasnije u intervjuu objavljenom 26. aprila 2007. godine u zagrebačkom *Večernjem listu* tvrdio da je 1995. godine Holbrooke pokazao satelitske slike na kojima su se vidjeli kamioni cisterne koji prelaze iz Srbije u Bosnu i Hercegovinu. Budući da mu je Milošević rekao da prevoze mlijeko, Holbrooke mu je dao spektroskopsku analizu koja je dokazivala da je riječ o dizel gorivu (Hartmann; 2002, *Mir i kazna. Tajni ratovi međunarodne politike i pravosuđa*, Profil, Zagreb, 51, nap. 39).

[33] Danner, M.; 1998, *Bosnien. Warum der Westen Zuschaute*, Das Magazin/Tages Anzeiger, Zürich, 26. September 1998, 1.

1938. godine.[34] Nezastrašen hladnom reakcijom svojih evropskih saveznika, Chirac se okrenuo Washingtonu. Pozvao je telefonom Clintona, koji je saslušao njegove prijedloge. Američki plan je uskoro počeo da se kristalizira. Da bi on uspio, bile su potrebne jasnije mape, koje su podrazumijevale premještanje stanovništva iz jednog etničkog regiona u drugi. Kao što je savjetnik za nacionalnu sigurnost Antony Lake rekao, *linije se ne bi izvlačile tamo-ovamo, već na način o kome bi se moglo detaljnije pregovarati, s obzirom na to gdje se sada stanovništvo nalazi, kako bi učinili sve što je moguće da se dobije teritorij pojednostavljen u najvećoj mogućoj mjeri*.[35]

Dešavanja u Srebrenici i oko nje[36] predstavljala su krajnje poniženje međunarodne zajednice, ne samo zbog toga što je svijet stajao i posmatrao slučaj najvećeg masovnog zločina u Evropi nakon Drugog svjetskog rata. Međunarodna zajednica je imala i drugi, još veći razlog da se stidi; iza javne osude nasilja krilo se sasvim realno osjećanje olakšanja – zadovoljstva što je nezgodno otvoreno pitanje istočnih enklava, koje je kvarilo mape mirotvoraca, konačno riješeno. Sada su mogli nacrtati jasnije mape na kojima bi se zasnivao mirovni sporazum. Shvatili su da je plan igre bio promijenjen.[37] Mjesec dana kasnije, kada je Hrvatska vojska izvela munjeviti napad na krajiške Srbe, postalo je jasno da je prisilno iseljavanje stotina hiljada osoba koje je od samog početka bilo ratni cilj i srpskog i hrvatskog rukovodstva, iako događaj za žaljenje, aktivno pomoglo da mirovni proces dobije zamah. Etničko čišćenje i masovno ubijanje dovodili su do stvaranja etnički čistih teritorijalnih jedinica; svjetski lideri su možda osuđivali način, ali su podržavali krajnji rezultat zbog kojeg je mir bio bliži nego ikada.[38]

Sramna kapitulacija UN-a i NATO-a pred pohodom na *sigurnu zonu* Srebrenicu suočila je američku administraciju s politički nerješivim problemom. Clinton je 13. jula 1995. godine izjavio da misiji UN-a dolazi kraj ako ne uspije vratiti svoj integritet. Iako je pozvao bosanskohercegovačke Srbe da se povuku iz okupirane Srebrenice, nije dao nikakve konkretnije sugestije o tome na koji bi se način trupe UN-a mogle oporaviti zbog njihovog protjerivanja s tog područja. Lider republikanaca u Senatu Robert Dole je smatrao da se mirovne snage u Republici Bosni i Hercegovini suočavaju sa sve većom katastrofom i da trebaju odmah započeti pripreme za povlačenje. Tvrdio je da SAD ne može nastaviti podržavati misiju UN-a

[34] Witte; 2000, 158.

[35] Danner; 1998, 28.

[36] O dešavanjima u Srebrenici vidi izvještaj posebnog opunomoćenika Komisije za ljudska prava UN-a Tadeusza Mazowieckog od 22. augusta 1995. godine u: IP; Nr. 12, 1995, 94-103.

[37] Promašaj svjetske politike potvrdio se i padom sigurnosne zone Žepe. Vojno i političko vodstvo bosanskih Srba se pokazalo samouvjerenim, ne očekujući ozbiljnije reagiranje međunarodne zajednice. U to vrijeme vođa bosanskohercegovačkih Srba Karadžić je tvrdio: *Naša suverenost je minimum. Da li svijet želi ili ne, naše ujedinjenje sa Srbijom je pitanje dana*. Istovremeno je general Mladić izjavio kako je siguran da će Srbi do jeseni osvojiti Goražde, Bihać i Sarajevo, i tada okončati rat u Bosni i Hercegovini (Witte; 2000, 144).

[38] Raffone Paulo; 1996, *Der Weg nach Dayton, Diplomatische Stationen eines Friedensprozeß*, u: Blätter für deutsche und international Politik, 236; Čalić; 1996, 244.

koja velikim dijelom igra ulogu *supervizora nad agresijom i etničkim čišćenjem*.[39] Tih dana John Pomfret, novinar *Washington Posta,* iz Tuzle je objavio potresan članak o zločinima u Srebrenici. Članak je počinjao sljedećom pričom: *Jedna mlada žena umrla je bosa. U četvrtak uvečer popela se na drvo u blizini jednog jarka punog blata, gdje je kampirala 36 sati. Svezala je svoj iznošeni šal i remen i okačila o granu, zatim je provukla glavu kroz improviziranu omču i skočila... nije imala obitelj sa sobom i bila je prepuštena sama sebi...* Potpredsjednik SAD-a Albert Gore je u Clintonovom uredu rekao da je na slici koja je došla uz Pomfretov članak djevojka bila otprilike starosne dobi kao i njegova kćerka*. Moja 21-godišnja kćerka me je priupitala za tu sliku. Šta sam joj trebao reći? Zašto se ovo događa a mi ne poduzimamo ništa*? *Moja je kćerka zapanjena zašto svijet dopušta da se ovo dešava*, izjavio je Gore, praveći pauzu. *A i ja sam.* Zbivanja u Srebrenici su utjecala da se ponovo razmotri opcija bombardiranja od strane NATO-a. Clinton je izjavio da će SAD poduzeti mjere i složio se, s Goreovim riječima, da *mirenje s tim nije opcija*.[40]

Sredinom juna 1995. godine na sastanku sa savjetnicima o situaciji u Republici Bosni i Hercegovini Clinton je izrazio nezadovoljstvo dotadašnjim načinom vođenja američke politike. *Moramo usvojiti pravu politiku*, uzviknuo je, *ili ćemo nastaviti šutirati limenku niz ulicu. Sada imamo problem, ali nemamo jasnu misiju, niko nije zadužen za ove događaje.* Nakon što je zauzeta Srebrenica, pritisak da se učini nešto više dolazio je sa svih strana. Pisci, aktivisti za ljudska prava, bivši diplomati i novinari snažno i oštro su dizali glas protiv dotadašnje američke politike. Samo u *Washington Postu* i *New York Timesu* lista onih koji su kritizirali postojeću vlast u sedmici nakon pada Srebrenice je bila duga: Anthony Lewis, William Safire, Jim Hoagland, George Will, Zbigniew Brzezinski, Brent Scowcroft, Charles Gati, Robert Kagan, Charles Krauthammer, Ana Husarska i George Soroš. Richard Cohen iz *Washington Posta* je opisao Clintonovu *veliku administraciju na riječima a malu na djelima.* Safire je napisao da je *Clintonov neuspjeh pretvorio supersilu u podsilu*. Na stranicama *New Republica*, Zbigniew Brzezinski je održao predsjednički govor koji se mogao sažeti u rečenicu *da pozicija lidera slobodnog svijeta nije trenutno slobodna*. Taj list je cijelo izdanje posvetio padu Srebrenice. Njegov urednik Leon Wieseltier je napisao: *Izgleda da SAD propušta period historijske zbilje, zatvarajući oči pred genocidom i njegovim posljedicama, bježeći od moralnog i praktičnog imperativa svoje vojne moći... ili ćete amerikanizirati rat ili ćete amerikanizirati genocid*...[41] Newt Gingrich se žalio što je *u Bosni urušena* ***čast cijeloga svijeta***. *Kad su sve opcije opasne*, savjetovao je Robert Kagan, visoki službenik State Departmenta u vrijeme Reaganove administracije, *valja izabrati onu časnu*. *Dajmo Bosni da se brani.* Bivša ambasadorica SAD-a pri UN-u Jeane Kirkpatrick izjavila je da je *multilateralizam nesposoban da*

[39] "Bil Klinton pesimističan. Ozbiljan izazov misiji UN", *Oslobođenje*, Broj 16915, 14. VII 1995, 4.
[40] Power Samantha; 2002, *A problem from hell. Amerika and the Age of Genozide*, Harper Collins, New York, 413.
[41] Ibid., 430.

napravi pravi posao te ocijenila besmislenima sve te *beskrajne razgovore* Kontakt grupe, EU-a, NATO-a i UN-a.[42]

U junu 1995. godine Lake je tražio od članova Clintovog kabineta da se odluče da li žele Bosnu i Hercegovinu kao državu koja će funkcionirati i izgledati kao ranije. Pokušavao je motivirati tim za vanjsku politiku da promišlja strategijski tako da se ne bi zapelo u kriznim situacijama. Konačno, 17. jula Lake je otkrio svoju *strategiju završnice* na doručku s timom za vanjske poslove. Njegova prezentacija je iznenadila većinu prisutnih visokih dužnosnika. Albright je podržala predstavljeni nacrt, dok su Christopher, sekretar odbrane William Perry i predsjedavajući Združenog štaba oružanih snaga John Shalikashvili ostali sumnjičavi jer je strategija sadržavala opasnost da se SAD uvuče još dublje u sukob, a neke od postavki i odredbi o pomaganju bosanskohercegovačkoj armiji mogle su dodatno povećati napetosti među saveznicima. Kao što je Lake i planirao, Clinton je ušao u sobu i sjeo za sto, dok su njegovi savjetnici raspravljali o dokumentu. U kratkom obraćanju rekao im je kako je postojeći smjer djelovanja neodrživ.[43] SAD treba preuzeti diplomatsko liderstvo tako što će opet zaprijetiti bombardiranjem položaja VRS-a i ukidanjem embarga na oružje za vojne snage Vlade Bosne i Hercegovine. Clinton je rekao da se protivi *statusu quo*. *Ova politika čini ogromnu štetu SAD-u i našem položaju u svijetu. Izgledamo slabašno*, kazao je, predviđajući da će se stvari samo dalje pogoršavati. *Jedini napredak koji smo ostvarili je bio kada smo NATO pretvorili u stvarnu prijetnju Srbima*.[44]

Na sastanku u Washingtonu 18. jula 1995. godine, kada je potpredsjednik Gore spomenuo djevojku iz Srebrenice koja je izvršila samoubistvo vješanjem, Clinton je na to odgovorio da odbija da iskoristi zračnu silu, izjavljujući da *SAD treba prestati biti vreća za udaranje*. Srebrenica je pala, Žepa je trebala uskoro pasti. Clinton je morao zaustaviti taj krug poniženja. Lake je od ostalih ministarstava zatražio da pripreme vlastite ideje i razmišljanja o smjeru politike prema Republici Bosni i Hercegovini. Za nekoliko sedmica predstavio je niz strateških dokumenata kako bi se te ideje pretočile u novu diplomatsku inicijativu. Suština dokumenta *o završnom činu*, koji je izradilo Vijeće za nacionalnu sigurnost, svodila se na razmatranje rizika na koje bi SAD morao biti spreman u slučaju da se ne dođe do sporazuma. Autori dokumenta su tvrdili da bi, ako se UNPROFOR povuče, SAD morao insistirati na multilateralnom ukidanju embarga na oružje ili pomoći Bosancima, odnosno Vladi Bosne i Hercegovine, u sklopu tajnog programa naoružavanja. SAD bi također morao poslati vojne savjetnike za obuku bosanskohercegovačke vojske s ciljem da se uravnoteži odnos vojnih snaga u Republici Bosni i Hercegovini i pomogne vojnim snagama Vlade BiH da se snagom oružja izbore za otprilike onoliko teritorija koliko im je planom Kontakt grupe bilo obećano da će dobiti za pregovaračkim stolom.[45] Nakon višesatne vrlo napete raspra-

[42] Simms Brendan; 2003, *Najsramniji trenutak. Britanija i uništavanje Bosne*, Buybook, Helsinški odbor za ljudska prava, Sarajevo-Beograd, 264.
[43] Chollet; 2007, 84.
[44] Power; 2002, 437.
[45] Chollet; 2007, 83-84.

ve u Londonu 21. jula 1995, kojom je vješto i prema ocjenama američkih sudionika vrlo uspješno predsjedavao britanski šef diplomacije Malcolm Rifkind, postignuta je saglasnost o nekoliko tačaka. Kako je Christopher obavijestio novinare, konferencija je završena sa šest ključnih rezultata. Data je jedinstvena potvrda da će UNPROFOR ostati u Republici Bosni i Hercegovini; obaveza da se Goražde brani zračnim snagama NATO-a; snage za brzi odgovor su trebale djelovati oko Sarajeva kako bi se stabiliziralo stanje; trebalo je pružiti podršku naporima za rješavanje humanitarnih problema; ponovo su naglašene želje da se sporazum postigne diplomatskim putem; predložene su mjere i koraci koje mora poduzeti UNPROFOR kako bi se na najmanju moguću mjeru smanjila ranjivost mirovnih snaga.[46] Budući da je odaslana prijetnja sveobuhvatnim i snažnim zračnim udarima, u SAD-u se Londonska konferencija smatrala važnim dostignućem. Gledajući unatrag, Perry, Christopher i Shalikashvili su o njoj govorili kao o prekretnici u pristupu međunarodne zajednice Republici Bosni i Hercegovini. Prema Perryju, napadajući Srebrenicu, bosanskohercegovački Srbi su *proigrali svoju kartu*; *njihova strategijska procjena da međunarodna zajednica nema volje i spremnosti upotrijebiti vojnu silu potaknula ih je na akciju, koja je bila toliko nečuvena i neprimjerena da je, zapravo, natjerala međunarodnu zajednicu da se postavi odlučno.*[47] Zbog tih neprevladanih razlika i pritiska glavnog sekretara UN-a, na sastanku NATO-a 24. jula 1995. godine nije se mogla čak ni otvoriti rasprava o tome šta činiti poslije Londonske konferencije. Stoga se Vijeće NATO-a ponovo sastalo 25. jula, a šesnaest saveznika je istovremeno povelo intenzivne rasprave i u Bruxellesu i između svojih glavnih gradova. Nakon maratonske sjednice i nakon gotovo trinaest sati zasjedanja NATO-a konačno je postignut dogovor da se provedu zaključci Londonske konferencije.[48] Te odluke su na inicijativu Vijeća NATO-a 1. augusta proširene i na *sigurnosne zone* Tuzla, Sarajevo i Bihać.[49]

Sedmog augusta 1995. godine Clinton se u dvorani Kabineta sastao sa članovima Vanjskopolitičke grupe – Lakeom, Albright, Perryjem, Shalikashvilijem i Peterom Tarnoffom, američkim državnim podsekretarom za politička pitanja, kako bi raspravljali o dokumentima o strategiji *završnog čina*. Lake je obrazložio opcije predložene u četiri strategijska dokumenta.[50] *Knjiga scenarija*, napisana na devet stranica, kojom se Lake koristio, počinjala je širokim postavkama na kojima je SAD temeljio svoj pristup krizi: očuvanje odnosa sa saveznicima i vjerodostojnosti NATO-a; izbjegavanje sukoba s Rusijom, koji bi mogao narušiti reforme i međunarodnu saradnju; sprečavanje prerastanja ratnih zbivanja u Republici Bosni i Hercegovini u

[46] IP, Pressekonferenz des Vorsitzenden der Konferenz zu Jugoslawien des britischen Außenministers Malcolm Rifkind am 21. Juli 1995. in London über die Ergebnisse der Konferenz (gekürzt), u: *Internationnale Politik*, 12, 84-86.
[47] Chollet; 2007, 61.
[48] Ibid., 68-69; Usp: IP; Presseerklärung des Generalsekretärs der NATO Willy Claes zu Goražde, abgegeben in Anschuß an die Tagung des Nordatlantiksrats vom 25. Juli 1995, Nr. 12, 87-88.
[49] IP; Presseerklärung des Generalsekretär der NATO, Willy Claes nach dem Treffen des Nordatlantiksrats am 1. August in Brüssel, Nr 12, 1995, 88-89.
[50] Chollet; 2007, 84.

širi rat na Balkanu. U napomenama su potom potpisani uvjeti za dogovor o Bosni i Hercegovini. Neposredno nakon sastanka 7. augusta 1995. godine oni su bili grupirani u sedam tačaka. Sporazum je trebao biti sveobuhvatan te dovesti do trajnog mira unutar Bosne i Hercegovine i cijele regije. Uključivao je trostrano uzajamno priznanje Hrvatske, Srbije i Bosne i Hercegovine, s prekidom vatre na cijelom teritoriju, te prekid ofanzivnih vojnih djelovanja. Amerikanci će nastojati privoljeti strane na pregovore o primjerenijim i održivijim graničnim linijama koje će sadržavati i novije promjene na terenu, ali neće jednostavno odbaciti plan Kontakt grupe. Iako se u nacrtima Vijeća za nacionalnu sigurnost i Ministarstva obrane SAD-a zagovaralo da se od Bosanaca zahtijeva da Goražde zamijene za neki teritorij koji su držali bosanskohercegovački Srbi, dužnosnici Ministarstva vanjskih poslova su uspjeli postići da se taj prijedlog ublaži izjavom da će se Amerikanci zauzimati za fleksibilnost, ali ako se bošnjačka strana bude skanjivala neće ih prisiljavati na trampu Goražda. Prema Ustavu, Bosna i Hercegovina će ostati jedinstvena država, ali će se sastojati od dva entiteta. Umjesto paketa ograničenog skidanja sankcija, o kojem se ranije raspravljalo, SAD je bio spreman nakon potpisivanja sporazuma prihvatiti suspenziju ekonomskih sankcija protiv SRJ, a nakon provedbe i potpuno skidanje. U sporazum se morao uključiti i hrvatsko-srpski sporazum o istočnoj Slavoniji, području bogatom resursima, između Hrvatske i Srbije, oko kojeg su se dvije zemlje borile 1991. godine, a okupirali ga Srbi. I, na kraju, dogovor je morao uključivati i sveobuhvatan program regionalne ekonomske obnove. Za američku diplomatsku inicijativu posebno je bila važna zadnja tačka zato što je doprinos Evrope obnovi trebao biti važna *mrkva* za postizanje sporazuma. Ključevi uspjeha te inicijative krili su se u *mrkvama i batinama* kojim će se obje strane poticati da sjednu za pregovarački sto. Uz ekonomsku obnovu, kao *mrkve* nudilo se poštivanje odredbi mirovnog ugovora pod nadzorom NATO-a; vojna pomoć Bosancima; kretanje Hrvata prema evropskim integracijama; ukidanje sankcija za SRJ, zakonska i teritorijalna prava za bosanskohercegovačke Srbe.[51]

Uskoro je Lakeova delegacija krenula na put u London, Bonn i Pariz. Na sastanku u Ministarstvu vanjskih poslova, 10. augusta 1995. godine u Londonu, Britanci su izrazili veliki entuzijazam i pružili podršku američkom planu. Nakon tog sastanka, Lakeova grupa je posjetila Rim, Madrid, Ankaru te Soči, ljetovalište na Krimu, gdje su namjeravali održati konsultacije s ruskim ministrom Kozirjevom.[52] Nakon zaustavljanja u Ankari, gdje se razgovaralo o sudjelovanju Turske u predloženoj inicijativi *opremi i obuči*, za vojne snage Vlade Bosne i Hercegovine, delegacija je doputovala u London 14. augusta. Dočekali su ih Holbrooke i saradnik Vijeća za nacionalnu sigurnost Nelson Drew, koji su trebali postati dio regionalnog putujućeg tima zajedno s Frasureom, Clarkom i Kruzelom. Narednog dana američka delegacija je obavijestila Holbrookea o turneji i razmotrila njegovu strategiju nastupa.[53] Ujutro 16. augusta 1995. godine Holbrookeova delegacija, zajedno s američkim ambasadorom

[51] Ibid., 89-90.
[52] Ibid., 92.
[53] Ibid., 95-96.

Galbraithom, sastala se s hrvatskim predsjednikom Tuđmanom, koji je reagirao pozitivno na američku mirovnu inicijativu. Holbrooke je mjesecima insistirao da SAD primijeni energičniji pristup, uvjeren da samo on raspolaže diplomatskom i vojnom snagom da bi se osiguralo rješenje. Vjerovao je da je Milošević spreman izvršiti pritisak na bosanskohercegovačke Srbe, u naknadu za postepeno skidanje sankcija.[54]

Tada je 28. augusta 1995. godine došlo do događaja koji je bio vjerna kopija onog koji je izazvao prvi ultimatum NATO-a u februara 1994. godine; granata ispaljena iz minobacača pala je blizu sarajevske Tržnice i tada su ubijena 43, a ranjen 141 civil. Nije bilo dvoumljenja: za dvadeset četiri sata eksperti UN-a su obavili analizu kratera i objavili da su granate ispaljene s položaja VRS-a. Generalni sekretar UN-a Gali osudio je *nastavak bezumnog prolijevanja krvi u Bosni*, pozivajući vojne komandante UN-a da ispitaju napad i odmah poduzmu odgovarajuće akcije. Uslijedila je uskoro oštra osuda i reakcija međunarodne zajednice.[55] Rano ujutro 29. augusta više od 60 letjelica NATO-a sudjelovalo je u akciji *Deliberate Force* (*Sračunata sila*), u kojoj je oštećen ili uništen veći broj vojnih ciljeva VRS-a. U akciji su sudjelovale i *Snage za brzo djelovanje* (*Rapid Reaction Force*). Dok su borbeni avioni NATO-a bili spremni za napad, Milošević je sazvao sastanak srpskog rukovodstva u Beogradu na kojem su bili prisutni i predsjednik Crne Gore Momir Bulatović, rukovodstvo bosanskohercegovačkih Srba i patrijarh Srpske pravoslavne crkve Pavle. Sastanak je sazvan da bi se utvrdila jedinstvena platforma Srba s obje strane Drine. Uoči bombardiranja Milošević je iskoristio mogućnost da medijski dobije svoj politički rat protiv lidera bosanskohercegovačkih Srba. Želio je da njega odrede za glavnog posrednika između njih i vanjskog svijeta. Amerikanci su također insistirali da je to uvjet za buduće pregovore. Prvi put nakon godinu dana u Beogradu je boravilo kompletno rukovodstvo bosanskohercegovačkih Srba s namjerom da privoli Miloševića da formiraju zajedničku delegaciju u daljim pregovorima. Sporazum o zajedničkom nastupu je blagoslovio i potpisao zajedno s episkopom Irinejom i patrijarh Pavle, što je predstavljalo jasnu potvrdu njihovog političkog angažmana.[56] Ubrzo nakon što su bosanskohercegovački Srbi stavili svoje potpise na *Patrijarhov sporazum* u ranim jutarnjim satima 31. augusta 1995. godine borbeni avioni NATO-a su napadajući u talasima uništavali ciljeve VRS-a širom Republike Bosne i Hercegovine. Holbrooke se ipak uskoro sastao s Miloševićem. Pozdravio je *Patrijarhov sporazum* kao *proceduralnu prekretnicu* budući da je Milošević osigurao da se pregovara samo s njim.[57]

[54] Ibid., 102; Robert C. Frasure, američki član Kontakt grupe za rješenje krize u BiH, Nelson S. Drew, iz Vijeća nacionalne sigurnosti i Joseph Kruzel, zamjenik pomoćnika ministra odbrane za Evropu, kao i jedan francuski vojnik podlegli su povredama koje su zadobili nakon što se vozilo u kojem su dolazili u Sarajevo prevrnulo i zapalilo 19. augusta ujutro na putu preko planine Igman. Umjesto njih imenovani su Robert Owen, Christopher Hill i Donald Kerrich (Holbrooke, Richard; 1998, *Završiti rat*, Šahinpašić, Sarajevo, 84-86).

[55] Begić, Kasim; 1997, *Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma*, Bosanska knjiga i javni centar Fonda otvoreno društvo Bosne i Hercegovine Sarajevo, 270-271.

[56] Holbrooke; 1998, 108; Schönfeld; 1996, 103-106.

[57] Siber – Litl; 1996, 402; Holbrooke; 1998, 109-111.

Holbrooke je s Miloševićem proveo 13 sati u pregovorima, što je rezultiralo planom za susret u Ženevi ministara vanjskih poslova Bosne i Hercegovine, Hrvatske i SRJ.[58] SAD, uvjeren da je s Miloševićem postignut napredak, tražio je prestanak bombardiranja. Ali, general Mladić je uporno odbijao da VRS povuče svoje teško naoružanje iz okoline Sarajeva, pa je NATO nastavio bombardiranje. U toku dvosedmične kampanje avioni NATO-a su izvršili 3.400 borbenih letova, uključujući i 750 napada na 56 ciljeva na zemlji. Uništena su skladišta municije, protuavionske baterije, radarske instalacije, postrojenja za komunikaciju, artiljerijske jedinice, komandni bunkeri i mostovi. Cilj je bio da se VRS privremeno onesposobi da odgovori i prikupi pojačanja. Čak je i civilni telefonski sistem bio prekinut. Nakon višesatnog zasjedanja Vijeća NATO-a 2. septembra 1995. godine u Bruxellesu, zemlje članice su se saglasile sa zahtjevom bosanskohercegovačke vlade da se odmah obnovi ultimatum VRS-u za povlačenje teškog oružja oko Sarajeva i potpunu obustavu napada na civilne ciljeve u *sigurnosnim zonama*. Ultimatum je bio ograničen na 48 sati, a odbrojavanje je počelo 2. septembra u 23 sata, kada je zapovjedniku VRS-a Ratku Mladiću uručen odgovor UNPROFOR-a o neprihvaćanju njegovih uvjetovanja.[59]

U noći 4/5. septembra 1995. godine u rezidenciji američkog ambasadora Marca Grossmana u Ankari odvijali su se događaji koji će imati posljedica na zbivanja u Bosni i Hercegovini naredne dvije decenije. Središnje pitanje razgovora Holbrookea s delegacijom Bosne i Hercegovine odnosilo se na pitanje imena zemlje i entiteta. Prethodnog dana u Beogradu Milošević je prihvatio *Zajednički dogovorenu izjavu o političkim principima,* po kojoj će Bosna i Hercegovina *nastaviti legalno postojanje u njenim sadašnjim granicama i uz dalje međunarodno priznanje.* Međutim, da još nije odustao od ciljeva zbog kojih je pokrenuo rat, potvrdila su dva njegova zahtjeva: usprotivio se da zemlja zadrži ime Republika Bosna i Hercegovina, što mu je i uspjelo, kao i drugi njegov zahtjev u kojem je insistirao da se o srpskom dijelu zemlje govori kao o Republici Srpskoj.[60]

---

[58] "Holbruk se susreo s Miloševićem. Mape ključno pitanje", *Oslobođenje*, Broj 16967, 4. IX 1995, 3.
[59] Smajić Zekerijah: "Nova pobjeda bh. diplomatije", *Oslobođenje*, Broj 16967, 4. IX 1995, 5.
[60] Holbrooke; 1998, 132-133. Iako je delegaciju Republike Bosne i Hercegovine stavio pod veliki pritisak da prihvati te zahtjeve, Holbrooke će kasnije podjelu zemlje u dva teritorijalna entiteta smatrati temeljnom slabosti Dejtonskog sporazuma, a posebno, kako to navodi u svojoj knjizi, *dozvoliti Karadžiću da zadrži ime koje je on izmislio bilo je više od ustupaka nego što smo shvatili.* (Ibid., 362). Prije sastanka u New Yorku u razgovoru delegacija Hrvatskog narodnog vijeća i Srpskog građanskog vijeća s pomoćnikom američkog državnog sekretara Peterom Tarnoffom 19. septembra 1995. godine u State Departmentu predsjednici dvaju vijeća Ivo Komšić i Mirko Pejanović uručili su američkim sagovornicima prijedlog principa za budućnost bosanskohercegovačke države. Njihova osnovna primjedba na okvirni sporazum iz Ženeve bila je da on nije polazio od legaliteta bh. države, već je uvođenjem u mirovni proces Republike Srpske praktično razgrađivao Republiku Bosnu i Hercegovinu na dva odvojena entiteta sa dva odvojena ustavna sistema. Komšić i Pejanović su u ime dvaju vijeća također podnijeli i nacrt prijedloga za buduće uređenje Sarajeva. Po njihovom mišljenju Sarajevo je trebalo da ostane glavni grad Bosne i Hercegovine kao ravnopravne članice UN-a. Sarajevsko područje sa sjedištima državnih i političkih institucija Bosne i Hercegovine trebalo je da bude, kao što je to Washington u SAD-u, distrikt pod direktnom kontrolom republičke vlade – otvoren i slobodan za sve građane Bosne

Potraga za mirom u Bosni i Hercegovini, u kojoj je napredak postignut tek kada se svjetska diplomatija poslužila silom i kada su troipogodišnje nerealizirane rezolucije UN-a prvi put bile poduprte argumentom avijacije i artiljerije NATO-a, odvijala se u etapama i napredovala samo korak po korak. Prvi je učinjen 8. septembra 1995. godine, kada je postignut sporazum o tome kako će se Bosna i Hercegovina u svojim međunarodno priznatim granicama sastojati iz dva dijela, bošnjačko-hrvatske Federacije BiH i Republike Srpske, a drugi u New Yorku 26. septembra, kad su ministri vanjskih poslova Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Srbije Muhamed Šaćirbegović, Mate Granić i Milan Milutinović potpisali sporazum o ustavnim principima i zajedničkim institucijama Bosne i Hercegovine. Koliki se značaj potpisivanju tog dokumenta pridavao u Washingtonu najbolje je svjedočilo to što ga je pred reporterima u Bijeloj kući objavio lično Clinton.[61] Dok su američki avioni i dalje vršili napade na položaje VRS-a, Holbrooke je nastavio da putuje po Balkanu. Trinaestog septembra 1995. godine američki tim je stigao u Dobanovce, vojni kompleks u blizini Beograda. Na sastanku Milošević je zatražio od Holbrookea da se obustave bombardiranja NATO-a. Holbrooke mu je prenio zahtjev da prije nego što NATO obustavi kampanju bosanskohercegovački Srbi moraju povući svoje naoružanje oko Sarajeva. Milošević je tada odgovorio da, u tom slučaju, on treba da razgovara s onima koji su za to odgovorni – Radovanom Karadžićem i Ratkom Mladićem, koji su se nalazili samo 200 metara dalje.[62] Milošević je bio direktan: ako general Mladić odbije da ozbiljno pregovara, NATO će uništiti VRS. Mladić i Karadžić su pristali da se povuče teško naoružanje, a narednog dana Amerikanci su naredili prestanak zračnih napada. Nakon tri godine i četiri mjeseca prestalo je granatiranje Sarajeva. U to vrijeme hrvatska i bosanskohercegovačka armija bilježile su krupne i brze pobjede u sjeverozapadnoj Bosni, a VRS je bio u rasulu. Već se govorilo o mogućnosti pada Banje Luke. Međutim, Washington je bio protiv toga, jer bi to moglo da uvuče SRJ u rat i ugrozi Miloševića, koji je bio novi garant mira.[63] Holbrooke je ponudio Tuđmanu nagodbu: ako pristane da zaustavi operacije i ojača bošnjačko-hrvatsku Federaciju BiH, SAD je bio spreman podržati integraciju istočne Slavonije, posljednjeg dijela zemlje koju su u Hrvatskoj držali Srbi. To je uvjerilo Tuđmana. Do kraja septembra 1995. godine linije fronta su se izmijenile: teritorija koju su kontrolirali

i Hercegovine (Kurspahić Kemal; "Delegacije HNV i SGV u Vašingtonu. Mirna Bosna – cjelovita Bosna", *Oslobođenje*, Broj 16983, 20. IX 1995, 4).

[61] Smajić Z.; "Vijeće Nata o mirovnim trupama za BiH. Riješen ključ komandovanja", *Oslobođenje*, Broj 16993, 30. IX 1995, 4. *Sa zadovoljstvom objavljujem još jedan pozitivan korak prema miru u Bosni. Ministri spoljnih poslova Srbije, Bosne i Hrvatske podržali su dalje osnovne principe za okončanje rata zasnovane na sporazumu koji su 8. septembra u Ženevi zaključili – rekao je Clinton. Ti principi uključuju više detalja ustavne osnove Bosne i Hercegovine, uključujući i uspostavu zajedničkog Predsjedništva, Parlamenta i Ustavnog suda. Centralna vlast biće odgovorna za sprovođenje bosanske spoljne politike. Današnji sporazum vodi najbliže konačnom cilju – stvarnom miru. Amerika će se snažno suprotstaviti podjeli Bosne i nastaviti da radi za mir*, naglasio je Clinton.

[62] Siber-Litl; 1996, 401-402; Holbrooke; 1998, 153-156.

[63] Siber-Litl; 1996, 402-403.

bosanskohercegovački Srbi smanjena je sa oko 70 procenata na oko 50, Hrvati i Bošnjaci su, u grubim crtama, kontrolirali podjednake dijelove preostalog dijela teritorije. Mapa koja je stvorena nakon ofanzive u septembru 1995. godine bila je u skladu s mirovnim planom koji su skrojili Holbrooke i Lake. Predsjednik Clinton je lično najavio stupanje na snagu prekida vatre za pet dana. Primirje je trebalo trajati šezdeset dana, a za to vrijeme bi bili održani *razgovori o zbližavanju*, što je trebalo dovesti i do sveobuhvatnog mirovnog rješenja.[64] Nakon ženevskog sporazuma o unutrašnjoj podjeli i njujorškog o zajedničkim institucijama bosanskohercegovačke države činilo se da se mir približava. Iako je s ljetnim promjenama bosanskohercegovačke ratne geografije u američkom Kongresu bilo i sumnji treba li američka vojska uopće da ide u Bosnu i Hercegovinu i treba li da šalje svih 25.000 vojnika, koliko je Clinton ranije obećao, kada su linije razgraničenja postale tako jasne, prevladavala je ipak logika načelnika generalštaba Shalikashvilija da ako NATO već ide u Bosnu i Hercegovinu da zavodi mir onda to mora biti takva demonstracija moći s kojom se niko neće usuditi poigravati se. Planiralo se da samo nekoliko sedmica nakon potpisivanja mirovnog sporazuma u Bosnu i Hercegovinu stignu teško naoružane snage NATO-a pod američkim vodstvom, podržane tenkovima, artiljerijom i avijacijom.[65]

Vijest o saglasnosti da u Republici Bosni i Hercegovini od 10. oktobra 1995. godine zavlada primirje ako se ispune određeni uvjeti u Washingtonu je objavio lično Clinton, pokazujući tako da nad mirovnim procesom u Bosni i Hercegovini neposredno bdije Bijela kuća. Pojavljujući se pred reporterima, naglasio je da je učinjen nov čvrst korak na teškom putu ka miru, izražavajući zadovoljstvo da može objaviti da je postignut sporazum o primirju i obustavljanju svih vojnih neprijateljstava koji će stupiti na snagu 10. oktobra ako se ispune određeni uvjeti. U isto vrijeme vlade Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Srbije su se saglasile o neposrednim pregovorima u SAD-u radi njihovog približavanja mirovnom sporazumu.[66] Dobijao se utisak da je mir već bio nadohvat ruke, pa su se počele dijeliti i poslijeratne uloge. U formiranju i funkcioniranju multinacionalnih snaga, koje su trebale doći namjesto jedinica UN-a, SAD je imao glavnu riječ samim tim što je trebao poslati najveći broj vojnika, dok je EU na sebe preuzimala koordinaciju u poslovima poslijeratne obnove i izgradnje. Istovremeno s vojnim pripremama odmicale su i one na diplomatskom polju: za mjesto pregovora predsjednika Izetbegovića, Miloševića i Tuđmana odabrana je američka zračna baza Wright-Patterson u Daytonu. SAD je pripremio nacrt mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu. Predsjednik Clinton je 31. oktobra 1995. godine

[64] Ibid., 404-405.

[65] Kurspahić Kemal; "Američki planovi za mirnu Bosnu. Snage za zavođenje mira", *Oslobođenje*, Broj 16999, 6. 10. 1995, 5.

[66] "Reagovanja u svijetu na mirovni sporazum. Otvorena vrata ka miru", *Oslobođenje*, Broj 16999, 6. X. 1995, 3.

izjavio da su *mirovni pregovori u Daytonu najbolja, a možda i posljednja šansa za mir u bivšoj Jugoslaviji*.[67]

Ključna poruka iz Christopherovog pozdravnog govora na otvaranju mirovnih pregovora 1. novembra 1995. godine bila je – *da bi se postigao trajan mir, Bosna i Hercegovina mora ostati jedinstvena država u međunarodno priznatim granicama, jedinstven međunarodnopravni subjekt*. Odgovarajući i na jedno od najzaoštrenijih pitanja mirovnog procesa – o budućnosti Sarajeva kao jedinstvenog ili podijeljenog grada, Christopher je, govoreći o uvjetima za trajan mir, također rekao da Sarajevo *mora imati šansu da bude opet onaj prelijepi grad, jer je zaslužuje.* Tim uvjetima za mir dodao je i pravo na povratak prognanih ili na pravičnu naknadu njihove imovine, kažnjavanje odgovornih za ratne zločine i mirnu reintegraciju istočne Slavonije u ustavni poredak Hrvatske. Njegovim izlaganjem počeli su pregovori koji su se nakon tog svečanog otvaranja nastavljali u potpunoj tajnosti u odvojenim sobama u zračnoj bazi. Holbrooke je u posljednjem razgovoru s novinarima, prije potpunog zatvaranja pregovora za štampu (*ne možete javno govoriti o tajnim pregovorima*), izjavio kako su trojica predsjednika dobila podebelu knjigu *Općeg okvira za mir* sa jedanaest aneksa – poglavlja: o vojnim aspektima uspostavljanja mira, uključujući angažiranje američke vojske u okviru snaga NATO-a, o budućim demokratskim izborima za zajedničke institucije bosanskohercegovačke države i njene dvije jedinice, o predloženim ustavnim rješenjima, o budućnosti izbjeglica, mapama... Kao ilustraciju preostalih teškoća u postizanju sporazuma naveo je dilemu oko budućih izbora: ko u njima ima pravo da glasa, kako će Bošnjaci iz etnički očišćenih krajeva, poput Banje Luke, moći glasati...[68] Posebna pažnja je bila usmjerena na dva ključna pitanja: jačanje bošnjačko-hrvatske Federacije BiH i status istočne Slavonije. Dogovor o tim spornim pitanjima raskrčio je put za ono što je bilo teže – iscrtavanje granica između dva entiteta u Bosni i Hercegovini. Njemački ambasador Michael Steiner krenuo je da dobije ustupke od Bošnjaka i Hrvata. U toku bilateralnih sastanaka pokazalo se da je delegacija Vlade Bosne i Hercegovine bila podijeljena. Bošnjaci su željeli podjelu vlasti na bazi pariteta stanovništva, dok su Hrvati željeli ravnopravnu zastupljenost. Pošto je zabašurio razlike između Bošnjaka i Hrvata, Steiner je 10. novembra 1995. godine uspio osigurati sporazum koji je reafirmirao Federaciju.[69] Što

[67] Holbrooke, "Klintonova pres-konferencija. Posljednja šansa", *Oslobođenje*, Broj 17025, 1. XI 1995, 1. U intervjuu za *Washington Post* objavljenom 27. oktobra Holbrooke je precizirao da sporazum uključuje detaljne prijedloge za ustavna i teritorijalna rješenja. Prema njegovim riječima, taj paket je sadržavao sporazum o razdvajanju snaga, prijedlog za izbore na teritoriji cijele Bosne i Hercegovine i sporazum o povratku izbjeglica protjeranih za vrijeme troipogodišnjeg rata. Četiri dana pred početak mirovnih pregovora Holbrooke je upozoravao da mira neće biti ako Srbi i dalje budu insistirali na pravu da se otcijepe od Bosne i Hercegovine. Istovremeno, državni sekretar Christopher je saopćio da će SAD na mirovnim pregovorima upotrijebiti taktiku ublažavanja sankcija Srbiji i neke nagrade joj ponuditi čak i prije formalnog potpisivanja pogodbe, naglašavajući da *SAD neće dozvoliti sporazum koji bi Republici Srpskoj omogućio otcjepljenje i pripadanje Srbiji*.

[68] Holbrooke, "Počeli pregovori u Dejtonu u Ohaju. Mirna Bosna – cjelovita Bosna", *Oslobođenje*, Broj 17026, 2. XI 1995, 1.

[69] Čalić; 1996, 251; Siber-Litl; 1996, 406; Schönfeld; 1996, 111.

je bilo još važnije, Hrvati su se saglasili da se odreknu Herceg-Bosne, dok je Vlada Bosne i Hercegovine pristala da prenese ovlaštenja na Vladu Federacije. Sporazum je također predviđao ponovno ujedinjenje Mostara, povratak izbjeglica i carinsku uniju.[70] Najteži dio pregovora u Daytonu odnosio se na buduću teritorijalnu organizaciju Bosne i Hercegovine. U posljednjoj sedmici činilo se da će se pregovori završiti neuspjehom, ali je niz kompromisnih prijedloga omogućio da se oni uspješno okončaju.[71]

Dejtonski mirovni ugovor postignut je 21. novembra 1995. godine, nakon tri sedmice pregovora. Riječ je o opširnom dokumentu koji je sadržavao 150 stranica i 102 karte. Potvrđen je Pariškim sporazumom od 14. decembra 1995. godine. Sadržavao je *Okvirni dogovor o miru u Bosni i Hercegovini,* uz jedanaest priloga koji određuju njegovo provođenje.[71] Objavljujući 21. novembra da je postignut sporazum, Clinton je konstatirao da će plan očuvati Bosnu i Hercegovinu kao jedinstvenu državu, unutar međunarodno priznatih granica.[72] Christopher, koji je predsjedavao svečanosti i imao ulogu svjedoka u parafiranju, izrazio je zahvalnost SAD-u što se došlo do sporazuma kada je izgledalo da je sve izgubljeno.[73] Predsjednik Izetbegović je rekao *da je to historijski dan za Bosnu i Hercegovinu i za svijet. Za Bosnu, jer će rat biti*

---

[70] IP, Abkommen über die Verwiklichung der Föderation Bosnien-Herzegowina unterzeichnet am 10. November 1995. in Dayton (Ohio), 1, 1996, 72-78.

[71] Detaljnije o toku pregovora vidi: Holbrooke; 1998, 233-314.

[72] Lukić Reneo; 2003, "Vanjska politika Clintonove administracije prema ratovima u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini (1993-1995)", Časopis za suvremenu povijest, Godina 38, br. 1, Zagreb, 32. "Obraćanje Bila Klintona. Bosna – jedinstvena država", *Oslobođenje*, Broj 17045, 17. XI 1995, 3. *Ona će se sastojati iz dva dijela – Federacije BiH i Republike Srpske. Glavni grad, Sarajevo, postojat će ujedinjen. Postojat će centralna vlada, koju će činiti Parlament, Predsjedništvo i Ustavni sud, a koja će biti nadležna za spoljnu politiku, spoljnu trgovinu, monetarnu politiku, državljanstvo, imigraciju i druge važne funkcije. Status građana će ostati pod nadležnošću centralne vlade i postaje obaveza slobodnih demokratskih izbora pod međunarodnom kontrolom. Svim ljudima će biti dozvoljeno da se vrate svojim kućama. Ljudi će imati mogućnost da putuju širom Bosne i Hercegovine. Ljudska prava će pratiti nezavisna komisija i međunarodna civilna policija. Optuženi za ratne zločine bit će isključeni iz političkog života.* Opisujući proces implementacije, Clinton je izjavio: *Tamo će biti poslane snage NATO-a kako bi osigurale provođenje sporazuma. SAD, kao vođa NATO-a, mora poslati svoje snage. Ukoliko to ne uspije, rat će se obnoviti, obnovit će se ubijanja, a rat koji je uništio toliko života proširit će se kao otrov kroz cijelu Bosnu i Hercegovinu... Naše vođstvo omogućilo je da ovaj sporazum stavi tačku na ubijanje nevinih ljudi, koje su naši ljudi gledali iz noći u noć četiri duge godine na televizijskim ekranima. Sada SAD zajedno sa saveznicima mora učiniti ovaj mir realnim i trajnim. To je naš interes i svi interesi zemalja širom svijeta su na kocki.*

[73] "Parafiranje dejtonskog sporazuma. Dan koji će ući u istoriju", *Oslobođenje*, Broj 17046, 22. XI 1995, 5. Christopher je u svom govoru rekao: *Stigli smo do dana za koji su mnogi vjerovali da nikada neće doći. Došlo je vrijeme za gradnju pravednog mira. On nudi opipljivu nadu da više neće biti dana kada se sklanja od metaka, više neće biti zima kada se kopaju svježi grobovi, više neće biti godina izolacije od spoljnog svijeta. Sporazum je pobjeda za one koji vjeruju u multietničku demokratiju. Osiguranje ovoga zahtijevaće ogromne napore u danima ispred nas, ali ti napori sada mogu početi nakon što je konačno završen rat koji je pocijepao ovu zemlju. Sporazum je i pobjeda za one u svijetu koji su vjerovali da su principi mira mogući. Pobjeda koja je danas ovdje ostvarena neće biti osigurana ukoliko se ne realiziraju obećanja data ovdje. Obaveze su stavljene na papir, a u danima koji dolaze moraće ih primijeniti u djelo.*

zamijenjen mirom, a za svijet jer je stradanje Bosne i sve ono što ga je pratilo bilo moralno pitanje prvog reda koje se tiče svakog čovjeka i svake žene na svijetu... Ovo možda nije pravedan mir, ali je pravedniji od nastavka rata. U situaciji kakva jest, u svijetu kakav jest, bolji mir se nije mogao postići.[74]

Conclusion

The Dayton Peace Agreement was the result of a compromise, which was its greatest weakness. Instead of being the result of a careful and studious concerted effort to find the right solutions for the lasting peace in the region, for the West the Dayton Peace Agreement was just another in a series of efforts to find an instrument that can achieve the declared political goals. Holbrooke considered the agreement, which had been imposed by himself on the warring parties, to be generally satisfactory, because it stopped the war and established a unified state, reflecting the primary objectives of the United States in Bosnia and Herzegovina. That however, in his opinion, does not meant that the Dayton Peace Agreement is perfect, acknowledging some weaknesses in it. For some time, certain voices from Bosnia and Herzegovina and the international representatives are calling for a modification of the provisions of the Dayton Peace Agreement. Some appeal to the convening of the Dayton II, in order to correct deficiencies of the original plan, which could be clearly seen due to its inefficient implementation. The division of the country into two territorial entities is a fundamental weakness of the Dayton Peace Agreement since it prevents the proper functioning of Bosnia and Herzegovina. The international community has insisted that the two entities strictly implement the Dayton Peace Agreement, but did not know how to fulfill the provisions of Annex 7 of the General Framework Agreement related to the return of refugees, the most important question for the future demographic picture of BiH society. The solution provided by the US diplomats in Dayton is mainly pragmatic one and reflects the balance of military power in the region. In Dayton, the basic rule of international law which stipulates that the international community does not accept the violent conquest and annexation of the territory of another state has been fully respected; this represents the main value of the peace agreement. Confirming the international legal norm of *ius possidetis iuris*, the signatories of the Dayton Accords have confirmed that norm as the fundament on which the international order has been built on.

Through a number of measures implemented by the international community, the results of ethnic cleansing remained unchanged. The return of displaced persons has progressed very slowly. Ideologies, that provoked the war, continued to remain alive and by using propaganda and rhetoric they deepen divisions in BiH society. In order to enable Bosnia and Herzegovina's transition from the statute of the international protectorate to the state capable to independently manage its own political institutions, it is necessary to take a number of measures. Bosnia and Herzegovina

[74] "Alija Izetbegović. Mir pravedniji od rata", *Oslobođenje*, Broj 17046, 22. XI 1995, 5.

is still waiting for the support on its European path. It can only work if the current democratic settings, if needed, are imposed by the international community, which left the project of building institutions in Bosnia and Herzegovina unfinished. If the international community consistently supports Bosnia and Herzegovina, its path of joining the modern European societies will be much shorter and much faster.

Bibliografija

Izvori:

Bulletin. Presse und Informations-Amt Bundesregierung, Bonn, 1994, 1995.

Europa-Archiv – Zeittafel, Bonn, 1994, 1995.

Europa-Archiv, Zeitschrift für Interationale Politik, Deutsche Geselschaft für Auswärtige Politik, Bonn, 1994.

Internationale Politik (IP), Zeitschrift für Interationale Politik, Bonn, 1995, 1996.

Oslobođenje, Sarajevo 1994, 1995.

Literatura

Knjige

Begić, K. (1997), *Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma*, Bosanska knjiga i javni centar Fonda otvoreno društvo Bosne i Hercegovine, Sarajevo.

Čalić, M.-J. (1996), *Krieg und Frieden in Bosnien-Herzegowina*, Suhrkampf Verlag, Frankfurt am Main.

Calvocoressi, P. (2003), *Svjetska politika nakon 1945*, Globus, Zagreb.

Chollet, D. (2007), *Tajna povijest Daytona. Američka diplomacija i mirovni proces u Bosni i Hercegovini 1995,* Golden marketing*,* Tehnička knjiga*,* Zagreb.

Eisermann, D. (2000), *Lange Weg nach Dayton*, Baden-Baden.

Hartmann, F. (2002), *Milošević – Dijagonala luđaka*, Adamič-Rijeka, Globus-Zagreb.

Hodge, C. (2007), *Velika Britanija i Balkan od 1991. do danas*, Biblioteka Tragom istine, Detecta, Zagreb.

Holbrooke, R. (1998), *Završiti rat*, Šahinpašić, Sarajevo.

Power, S. (2002), *A problem from hell. Amerika and the Age of Genozide*, Harper Collins, New York.

Ramet, P. S. (2005), *Balkanski Babilon. Raspad Jugoslavije od Titove smrti do Miloševićevog pada*, Alinea, Zagreb.

Šehić, Z. (2013), *Eksperiment u svjetskoj laboratoriji Bosna. Međunarodna diplomatija u vrijeme disolucije SFRJ i agresije na Republiku Bosnu i Hercegovinu (do Vašingtonskog sporazuma 1994),* Dobra knjiga, Sarajevo.

Silber, L., Litl A. (1996), *Smrt Jugoslavije*, Radio B92, Beograd.

Simms, B. (2003), *Najsramniji trenutak. Britanija i uništavanje Bosne*, Buybook, Helsinški odbor za ljudska prava, Sarajevo-Beograd.

Starešina, V. (2004), *Vježbe u laboratoriju Balkan*, Naklada Ljevak, Zagreb.

Witte, A. E. (2000), *Die Rolle der Vereinigten Staaten im Jugoslawien – Konflikt und der außenpolitische handlungsspielraum der Bundesrepublik Deutschland (1990-1996)*, Mitteilungen Osteuropa-Institut, Nr. 32, Műnchen.

ANU BiH АНУ БиХ

Članci

Danner, M. (1998), Bosnien. Warum der Westen Zuschaute, *Das Magazin/Tages Anzeiger*, Zürich, 26. September 1998, 1-31.

Lukić, R. (2003), Vanjska politika Clintonove administracije prema ratovima u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini (1993-1995), Časopis za suvremenu povijest, Godina 38, br. 1, Zagreb, 1-36.

Raffone, P. (1996), Der Weg nach Dayton, Diplomatische Stationen eines Friedensprozeß, u: *Blätter für deutsche und international Politik*, 231-240.

Schönfeld, R. (1996), Auf dem Weg nach Dayton, *Südosteuropa Mitteilungen* Nr 2, München, 95-118.

Šehić, Z. (2010), Smrt Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i bosanska tragedija, *Radovi Filozofskog fakulteta u Sarajevu*, Knjiga XIV/1 (Historija, Historija umjetnosti, Arheologija), Sarajevo, 281-320.

Šehić, Z. (2007), "Bosna i Hercegovina i međunarodna diplomatija 1992-1995", Naučni skup Bosna i Hercegovina prije i nakon ZAVNOBiH-a, *Radovi Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine,* Posebna izdanja, Knjiga 37, Sarajevo, 387-410

PAX AMERICANA. THE REPUBLIC OF BOSNIA AND HERZEGOVINA AND INTERNATIONAL DIPLOMACY FROM WASHINGTON TO DAYTON PEACE AGREEMENT (18 March 1994 – 21 November 1995)

ANU BiH АНУ БиХ

Abstract

On the basis of the reference literature and diplomatic sources, the author considers the plans and activities of the international community to end the war in the Republic of Bosnia and Herzegovina in the period from the Washington to the Dayton Peace Agreement. Special attention is devoted to the events that had influenced the change of former US policy and its more active engagement. The analysis of international diplomacy and attitudes of various countries towards the developments in the Republic of Bosnia and Herzegovina, pointed to the complexity of achieving a peace agreement for which the United States had to try out various strategies and seek different solutions, whereby a significant role was played by the situation at its inner-political scene. Author pays special attention to the events that paved the way for a peace agreement, as well as the military and political means that had played a key role in achieving peace. Based on the analysis of the provisions and implementation of the Dayton Peace Agreement, author believes it had ended the war, but did not allow the establishment of a functional state, because the ideologies that had caused the war continued to live and deepen the divisions in BiH society through propaganda and rhetoric. He believes that re-enabling normal life in Bosnia and Herzegovina requires the removal of these

structures and the consequences that they have produced and continue to produce, which is why Bosnia and Herzegovina is waiting for support for its European path. He claims that it can only work if the democratic settings, if needed, be even imposed by the international community, which left the project of building the institutions unfinished. If the international community consistently supports this, author believes that the path of accession of Bosnia and Herzegovina to the modern European societies will be much shorter and much faster.

Key words: Washington Agreement, Contact Group, international diplomacy, USA, Dayton Agreement

ANU BiH
АНУ БиХ

DOI 10.5644/PI2016.166.02

RUSKI FAKTOR POLITIČKOG STATUSA BOSNE I HERCEGOVINE DANAS

Enver Halilović

Univerzitet u Tuzli
Dr. Tihomila Markovića 1, 75000 Tuzla, Bosna i Hercegovina
e-mail: enver_halilovic@hotmail.com

Sažetak

Ruski interes za Bosnu i Hercegovinu je koliko direktan toliko i indirektan. Direktan je u mjeri u kojoj je Ruska Federacija danas snažno istočno-slaveno-pravoslavno pitanje, a indirektan u mjeri koja se tiče interesa Srbije u BiH. Između RF i Srbije postoje savezнички odnosi koji podrazumijevaju međusobnu zaštitu, što znači makar političko-diplomatsku. Za Srbiju je danas Bosna i Hercegovina glavni politički cilj.
Dva su ključna razloga da Rusija u ovom momentu ima jaku diplomatsku poziciju u svijetu. Prvo, ona je direktno vojno angažirana u globalnom ratu protiv terorizma. Drugo, ona raspolaže ogromnim prirodnim bogatstvom, prirodnim energentima, naftom i plinom. NATO je bombardirao Srbiju prije početka rata protiv terorizma. Tada je RF bila na drugoj strani od Zapada. U ovom tekstu predočeno je više od dvadeset nespornih činjenica politike RF koje koče procese integracije BiH i njeno pridruženje atlantskim i evropskim integracijama.

Ključne riječi: Ruska Federacija (RF), Republika Srpska (RS), Zapad, pravoslavno slavenstvo

Uvod

Rusija u kontinuitetu, duže od dvadeset godina, direktno ili indirektno, ima veoma tolerantan odnos i visok nivo razumijevanja za srpski separatizam u Bosni i Hercegovini (BiH).

Bosna je u fokusu političkog interesa Rusije od nastanka Istočnog pitanja. Tada, kao i danas, politički interes Rusije za Bosnu dio je ruskog interesa za pitanje pravoslavnog slavenstva na Balkanu. Historijski posmatrano, Istočno pitanje postavljeno je prvi put na Veronskom kongresu Svete alijanse 1822. godine. "Evropske sile su počele brinuti o tome šta će biti poslije smrti 'bolesnika na Bosforu', kako su Osmansku imperiju tada nazivali, i svaka je imala planove kako mogući politički vakuum popuniti radi obezbjeđivanja svojih interesnih sfera i uticaja na Balkanu."[1]

[1] Safet Bandžović, *Deosmanizacija Balkana i Bošnjaci*, Sarajevo, 2013, 34.

1. Historijsko-politička ideološka osnova ruskog odnosa prema BiH

Istočno pitanje za Zapad i pitanje političkog statusa pravoslavnog slavenstva za Rusko carstvo je jedno pitanje, kako u sadržinskom tako i historijskom smislu. Rusko carstvo tada, kao i Ruska Federacija (RF) danas vide sebe, između ostalog, i kao historijskog nasljednika nekadašnjeg Bizantijskog carstva.

Rano slavenofilstvo je izvorno ruska ideologija, uslovno kazano, politička doktrina, pogled na svijet koji se temelji na postavci da je slavenstvo ne samo posebna nego i vrijednosno nadmoćna civilizacija. Zemlja rođenja političke ideje pravoslavnog slavenofilstva je Rusija. Historijski posmatrano, u doktrinarno-političkom smislu, slavenofilstvo[2] je nastalo tridesetih godina devetnaestog stoljeća. Prvu konceptualnu formulaciju dobilo je 1839. u članku A. S. Homjakova "O starom i novom" na koji je te iste godine Ivan Kirejevski napisao "Odgovor A. S Homjakovu". Značajan broj ranih ruskih slavenofila zastupao je stanovište da su Istok i Zapad, Rusija i Evropa dva ne samo različita nego i suprotna svijeta. Oni su u stalnoj međusobnoj borbi: vjerski, kulturno, ekonomski, nacionalno. Istovremeno s formiranjem ideje slavenofilstva kao duhovnog i kulturološkog modela shvaćanja i tumačenja historije i kulture nastala je i politička koncepcija Istočnog pitanja. Fundamentalna karakteristika ideologije svih slavenofilskih koncepcija slavenstva je pravoslavlje. Prema ruskim slavenofilima, odlike pravoslavnog slavenstva su: pravoslavlje, općina, narodna država. One su temelj pravoslavne slavenske civilizacije, ali među njima suštinska karakteristika slavenstva je pravoslavlje. Brojni ruski, kako rani tako i današnji slavenofili, identificiraju slavenstvo i pravoslavlje.

Slavenstvo je bilo duhovni okvir ideologije Ruskog carstva. Njegova ograničenja u svakodnevnoj društveno-historijskoj praksi bili su Osmansko carstvo i Zapad. Svi ruski ratovi s Osmanskim carstvom bili su politički motivirani pravoslavnim slavenstvom i njegovim tzv. potrebama i interesima.

Pravoslavno slavenstvo je veoma jaka duhovno-politička osnova vanjske politike savremene RF. U tom kontekstu mogu se posmatrati savremeni odnosi RF i Balkana, odnos RF prema otvorenim političkim pitanjima na Balkanu, prema BiH, Kosovu, Makedoniji, ali i pitanju ulaska država zapadnog Balkana, posebno Srbije, u NATO i druge evroatlantske asocijacije.

Ideja slavenstva u RF ojačala je i dobila status građanstva već u prvom mandatu njenog predsjednika Vladimira Putina, kako u diplomatskom tako i u ekonomskom pogledu. Trasa naftovoda i gasovoda kroz države zapadnog Balkana prema Zapadnoj Evropi ima, pored finansijskog, i političku dimenziju. Nije to samo i primarno najkraći put, koji je zbog toga i finansijski najisplativiji za njegovu gradnju, već i način "namicanja prihoda" državama kroz koje treba da prolazi, a usto im se još daje međunarodno sigurnosni značaj.

---

[2] Ruska Federacija obnovila je glavne geopolitičke ideje Ruskog carstva: slavenstvo, zapadnjaštvo i evroazijstvo. Vidi knjigu: Enver Halilović, *Postsovjetski geopolitički prostor i Balkan*, "Dobra knjiga", Sarajevo, 2012.

U vrijeme nastanka i postavljanja Istočnog pitanja tadašnje moćno Rusko carstvo je sebe smatralo zaštitnikom i čuvarom Bizantijskog carstva.

Krajnja tačka Bizantijskog carstva, istočnog kršćanstva na zapadu, jest zapadna granica BiH. Inauguracijom Istočnog pitanja Rusko carstvo iskazalo je svoj interes za političku budućnost Slavena na krajnjoj tački zapadne granice Osmanskog carstva. Smatrajući to svojim kulturnim, etničkim, vjerskim prostorom, iskazalo je interes za njegovu budućnost nakon što dođe do njegovog nestanka.

U diplomatskom, naučnom, političkom, vojnom smislu Istočno pitanje je postavljeno u vrijeme realne procjene propasti Osmanskog carstva. Rusko carstvo je bilo u skoro neprestanom ratu s Osmanskim carstvom. Nesporno je da je Rusko carstvo bilo frustrirano činjenicom da je poglavar Pravoslavne patrijaršije bio pod osmansko-muslimanskom vlašću u Carigradu, koji je bio osmanska administrativna, kulturna, duhovna i politička prijestolnica, ali je važnija od toga bila činjenica da je Osmansko carstvo upravljalo velikim brojem pravoslavnih slavenskih naroda i njihovim teritorijem. Vojno i u svakom drugom smislu moćna slavenska pravoslavna država, Rusko carstvo je sebe smatralo pozvanim i historijski odgovornim da zaštiti sve svoje saplemenike i istovjernike, a posebno one koji su pod političkom vlašću druge vjere, kao što su bili oni pod osmansko-muslimanskom.

Ako se posmatraju ratovi bilo kojeg od pravoslavnih naroda s osmanskom državom, zapaža se činjenica da je Rusko carstvo uvijek bilo manje ili više, otvoreno ili prikriveno, na strani tih naroda, da ih je pomagalo na sve moguće načine, da ih je čak i uvodilo u rat. Tako gledano, moglo bi se kazati da su pravoslavni narodi južne i jugoistočne Evrope vodili nacionalne ratove s Osmanskim carstvom uz veliku pomoć Ruskog carstva, da čak nisu ni imali samostalne nacionalnooslobodilačke ratove protiv Osmanlija.[3]

a) Otomansko carstvo kao zaštita pravoslavlja

Poznati ruski slavenofil Nikolaj J. Danilevski[4] shvaća Istočno pitanje kao pitanje odnosa slavenskog svijeta i zapadnoevropske civilizacije. Ono se postavljalo u svakom historijskom momentu značajnom za taj odnos. Ovaj slavenofil čije su ideje utjecale posebnom jačinom na vođu Radikalne stranke Srbije Nikolu Pašića i ondašnju Naprednu stranku Srbije[5] razlikuje četiri perioda historije Istočnog pitanja. Prvi period Istočnog pitanja bio je od Filipa Makedonskog do Karla Velikog. Drugi period je od Karla Velikog do ruske carice Katarine Velike. To je, smatra Danilevski, najteži period slavenstva u historiji njegovog odnosa sa zapadnoevropskom civilizacijom. U tom periodu značajan dio slavenskog naroda je pod snažnim pritiskom romansko-germanske kulture napustio pravoslavlje i primio katoličanstvo.

[3] S. A. Romanenko, *Yugoslavia, Rosiya, i "Slavjanskaja ideja", Vtaraja polovina XIX - načalo XXI veka*, Moskva, 2002.

[4] Nikolaj J. Danilevski, *Rusija i Evropa*, Dosije, Beograd, 2007.

[5] Vidi: Latinka Perović, *Rusija i Evropa N. J. Danilevskog i njeni odjeci u Srbiji*, Republika, Beograd, god. VI (1994), januar, tematski broj 8: Sloveni i Zapad.

Pravoslavni Slaveni na prostoru od Jadranskog mora i srednjeg Dunava do obala Baltičkog mora i od Laba do Dvine i Dnjepra nisu uspjeli odbraniti svoje pravoslavlje, te su pod germanskim pritiskom latinizirani. U to vrijeme nije postojao moćan centar slavenstva. "Bez duhovnog uporišta latinizacija i germanizacija zapadnih Slavena bila je neizbježna." Rusko carstvo tada nije bilo regionalna sila da bi ih zaštitilo. Pravoslavno slavenstvo opstalo je na teritoriji pod upravom Osmanskog carstva. "Opšta ideja, suštinski smisao muhamedanstva sadrži se, dakle, u toj nehotičnoj i nesvjesnoj usluzi koju je ono učinilo pravoslavlju i slovenstvu, ograđujući ga prvo od pritiska latinstva, spašavajući ga, i drugo, od proždrljivosti romano-germanstva u vremenu kada su njegovi direktni i prirodni zaštitnici ležali na odru staračke iznemoglosti ili u dječjim pelenama."[6]

Tu misao da je Osmansko carstvo sačuvalo i spasilo slavenstvo i pravoslavlje Južnih i Istočnih Slavena od zapadnog latinizma izrekao je među prvima konstantinopoljski patrijarh Anfimije u vrijeme "Grčkog plana Katarine Velike" protiv Osmanskog carstva. "Grčkim planom" se naziva njena ideja da istjera Turke iz Evrope, da evropski prostor Osmanskog carstva podijeli s Austrijom, i da na prijestolje obnovljenog bizantijskog hrišćanskog carstva postavi svog unuka Konstantina Pavloviča. Katarina Velika procijenila je tada da je pravi trenutak da se na ruševinama Osmanskog carstva sagradi i obnovi grčko Bizantijsko carstvo, jer je Velika Britanija tada bila oslabljena ratom protiv nezavisnosti SAD-a, s jedne, a Austrija i Pruska su iscrpljene u međusobnom ratu oko Bavarske, s druge strane. "Grčki plan Katarine Velike" nije podržavao konstantinopoljski patrijarh Anfimije, ne zato što mu se ideja obnove Bizantijske imperije nije dopadala, već zato što je, s jedne strane, imao drugačiju procjenu odnosa snaga između tadašnjih moćnih zapadnoevropskih država, ruskog i osmanskog carstva, nesigurnost predviđanja njihovih međusobnih političkih interesa i različitih kombinacija vojnih saveza, a s druge strane zato što, kako on (patrijarh Anfimije) kaže "proviđenje je izabralo vladavinu Osmanlija radi zamjene pokolebanog pravoslavlja u Bizantinskoj imperiji (upravo bi trebalo reći imperatorstvu) kao zaštitu protiv zapadne jeresi".

Treći period Istočnog pitanja, po mišljenju Danilevskog, počinje rađanjem ruske misli o obnovi istočne imperije poznate kao "Grčki plan Katarine Velike". Plan je izložen (1782) u dva Katarinina pisma austrijskom vladaru Josifu II u vidu ideje o međusobnoj podjeli Osmanskog carstva.[7] To je vrijeme, kako kaže Danilevski, otpora Istoka Zapadu, otpora slaveno-grčkog germanskom svijetu, ali i borbe protiv Osmanskog carstva. Krimskim ratovima završava se treći period Istočnog pitanja.

Četvrti period Istočnog pitanja je period rješenja Istočnog pitanja, nastao u vrijeme početka raspada Osmanskog carstva.

Istočno pitanje je postalo realna historijska činjenica onog momenta kada je postao jasan i evidentan kraj Osmanskog carstva. Sasvim izvjesna činjenica kraja

[6] N. J. Danilevski, *Evropa i Rusija*, 246.

[7] Austrijsko-ruski savez i međusobna podrška u borbi protiv Osmanskog carstva tada su funkcionirali i potvrdili se u ruskoj aneksiji Krima (1780-1783).

imperije bio je Krimski rat. U isto vrijeme kada je Osmansko carstvo bilo na zalasku Rusko carstvo je bila na vrhuncu svoje moći. Ono je tada vidjelo svoju historijsku šansu da "oslobodi slovenske narode i Grke". U vrijeme Katarine Velike, Rusko carstvo se teritorijalno veoma uvećalo, ona je osvojila Krim, Ukrajinu, Gruziju i polovinu Poljske.

Rusko carstvo postavlja pitanje političkog statusa pravoslavnih Slavena na historijsku scenu kao jedinstven vojni diplomatsko-politički proces direktnim ulaskom u ratove s Osmanskim carstvom, jakom vojnom logistikom ratova slavenskih naroda za oslobođenje, kao i širokim i intenzivnim političkim i diplomatskim lobiranjem kod zapadnoevropskih država za njihovu borbu za političku nacionalnu slobodu. Ruski san o obnovi Istočnog rimskog carstva činio se tada realnim.

Posebno intenzivan i otvoren interes Ruskog carstva za pravoslavne Slavene nastupio je sa vlašću Katarine Velike, Mudre, Matere Otadžbine[8]. "Ona je zavela korporativnu organizaciju društvenih staleža, dajući im pravo da slobodno rukovode poslovima svoga staleža i izvesno učešće u mesnoj upravi. Ona je od plemstva načinila najvažniji stalež isto toliko u ekonomskoj oblasti koliko i u javnom životu."[9] Vodila je vrlo aktivnu vanjsku politiku i veoma uvećala teritorij svojeg carstva. U njeno doba Rusko carstvo postaje istinskim zaštitnikom pravoslavnog slavenstva. S njenom vladavinom završava se viševjekovni pritisak latinizma, romansko-germanskog, katoličkog i protestantskog svijeta na pravoslavno-grčki svijet, koji je trajao sve od vremena Karla Velikog. Od vremena Katarine Velike započinje aktivan odbrambeni otpor Istoka Zapadu, slaveno-grčkog romano-germanskom svijetu. Kraj Osmanskog carstva vidjela je kao priliku i vrijeme definitivnog rješenja političkog statusa pravoslavnog slavenstva. Imala je nekoliko scenarija rješenja pitanja političke budućnosti pravoslavnih Slavena pod osmanskom vlašću. Prvo rješenje bilo je podjela slavenskog etničkog prostora između Ruskog carstva i Austrije. S takvom opcijom rješenja ovog pitanja nastao je savez ruske carice Katarine s Josifom II. Drugo rješenje bilo je formiranje saveza slavenskih država osmanskog prostora i Ruskog carstva. Treće je bilo oslobađanje tih naroda i uspostava samostalnih nacionalnih država. Četvrto je bilo formiranje saveza južnoslavenskih država na čelu s Bugarskom.

2. Činjenice o utjecaju ruskog faktora na politički status Bosne i Hercegovine danas

1. *Ruske dobrovoljačke snage učestvovale su u srpskoj agresiji na BiH*. Akademkinja Jelena Guskova, direktorica Balkanskog instituta Akademije nauka RF, član analitičkog tima UN-a za Balkan, u toku ratova devedesetih godina dvadesetog stoljeća

[8] Ove zvučne titule nuđene su Katarini za života, ali nijednu nije prihvatila. Tim povodom i u momentu kad su joj nuđene kazala je: "Ostavljam naraštajima koji dolaze da nepristrano sude o onome što sam učinila."

[9] Pavle Miljukov, Šarl Senjobos, Luj Ezenman, *Istorija Rusije*, "Narodna kultura", Beograd, 1939, reprint izdanja Zagreb, 2009, 350.

na prostoru bivše Jugoslavije, gorljivi "zastupnik" političkih ideja velikosrpstva, svjedokinja generala Stanislava Galića na sudu u Hagu kao "naučni ekspert", u svojoj knjizi *Historija jugoslavenske krize 1990-2000*[10] govori o 200 *ruskih dobrovoljaca u Vojsci Republike Srpske* koji su bili zasebna jedinica. Njihov komandant bio je Aleksandar Muharev. Također, knjiga Jurija Hamkina *Zapažanja dobrovoljca* (Moskva, 2004) nedvojbeno svjedoči o kontinuiranom prisustvu ruske "dobrovoljačke jedinice" u VRS-u od 1992. do 1995. godine

2. *Ruska Federacija je igrala aktivnu diplomatsko-političku ulogu u kreiranju postavki i sadržaja Dejtonskog mirovnog sporazuma.* Predstavnici najviših nivoa državne vlasti RF, osim predsjednika države, dolazili su na Pale u posjetu vlasti tadašnje Republike Srpske, dajući joj diplomatski legitimitet. Isto tako, RF je primala u posjetu u Moskvi Radovana Karadžića i Ratka Mladića[11], sastajali se s njima i drugim predstavnicima vlasti Republike Srpske u Beogradu. *RF se protivila svakom odgovoru NATO-a na zločine srpske vojske,* o čemu svjedoče brojne knjige ruskih autora.

3. *Oficiri RF u mirotvornim snagama UN-a u BiH nisu bili politički neutralni niti objektivni*. Naprotiv. Bili su na strani srpskih vojnih i političkih interesa i ciljeva. Andrej Demurenko[12] u knjizi *Naši mirotvorci na Balkanu* ima svoj tekst pod naslovom "Mučila me sumnja"[13] u kojem govori o tome kako je i zašto poduzeo ličnu balističku ekspertizu pogibije više od 80 i ranjavanja oko 200 civila na tržnici Markale 28. augusta 1995. godine. Ekspertizu ovog slučaja vršio je prvo MUPBiH, a potom UNPROFOR. Nakon ovih dviju ekspertiza, koje su pokazale i potvrdile da je granata koja je ubila preko 80 civila na tržnici Markale došla s položaja srpske vojske, na svoju ruku analizu zločina na Markalama poduzeo je Andrej Demurenko, zamjenik načelnika štaba i zamjenik komandanta Međunarodnog mirotvornog kontingenta UN-a, sektor Sarajevo. UNPROFOR je radio svoju oficijelnu balističku analizu masakra na Markalama; dva sata poslije te ekspertize rukovodilac Press-službe UNPROFOR-a general Rupert Smith održao je konferenciju za štampu na kojoj je nedvosmisleno izjavio da je granata na Markalama ispaljena sa srpskih vojnih položaja s Jahorine.

---

[10] Гуськова Е. Ю, *История Югославскоој кризиса (1990-2000)*, Русский национальный фонд, Москва, 1996.

[11] Vidi: Jelena Guskova, tekst "Jahorina" u: *Naši mirotvorci na Balkanu*, "Indrik", Moskva, 2007.

[12] Andrej Demurenko je pukovnik ruske armije, prvi ruski oficir koji je studirao na američkom vojnom koledžu Fort Leaventworth u Kanzasu 1992-1993. Bio je načelnik štaba UN-a sektor Sarajevo. Kako navodi SRNA, 1. juna 1996. godine Demurenko je dao intervju *Komsomoljskajoj pravdi* u kojem je rekao, između ostalog, da će se "Republika Srpska ujediniti sa Srbijom, a hrvatsko-muslimanska Federacija sa Hrvatskom, bez konflikta velikih razmjera". U jutarnjem izdanju vijesti 31. maja 1996. godine TV Srbija je saopćila vijest da je visoki komandant "plavih šljemova", ruski pukovnik Andrej Demurenko okarakterizirao komandanta Armije RS generala Ratka Mladića kao "talentiranog čovjeka i veoma obrazovanog". U dnevnom listu *Komsomoljskaja pravda* Demurenko tvrdi da ne može da objasni Ratku Mladiću zašto mu, kao komandantu vojske RS, nije dopušten sastanak s ruskim ministrom odbrane Pavelom Gračovim u vrijeme njegove posjete Jugoslaviji.

[13] Tekst Andreja Demurenka "Mučila me sumnja" u knjizi *Naši mirotvorci na Balkanu*, 61-67.

U tekstu "Mučila me sumnja" Demurenko opisuje svoje dileme, sumnje, nesigurnosti, nelagodnosti UNPROFOR-ovom analizom. Njegovim pažljivim čitanjem, vidljiv je predtekst da je Demurenko[14] bio u vrlo bliskoj vezi sa srpskim vojnokomandnim strukturama. Znao je da je njegova "ekspertiza" privatnog karaktera, da je besmislena. Također je znao da time narušava princip subordinacije i rukovođenja u vojnim snagama UN-a, da dovodi u pitanje svoj status i ostanak u internacionalnim vojnim snagama. "Sistem subordinacije u armiji, posebno u mirotvornom kontingentu UN-a, ne dopušta preduzimanje samostalne aktivnosti. Čovjeku vojske ne predlaže se ulaziti u takve sfere za koje nema ovlaštenje, za koje nije opunomoćen. Razmišljao sam o tome da će me odmah razriješiti iz službe, ne govoreći o tome da sam mogao biti ubijen",[15] kaže Demurenko. Opisujući svoja razmišljanja prije započinjanja "ekspertize", pred očima mu je bio lik ruskog generala Pereljakina, koji je na sedmicu prije završetka mandata bio otpušten iz mirotvornih snaga UN-a. "Bio je to, uopće, šamar Rusima, ruskoj vlasti, ruskim mirotvorcima, ruskim oficirima. U suštini, ja sam ponovio takvu situaciju."[16] Iako je bio svjestan u svakom pogledu šta znači pristupiti balističkoj analizi ovog događaja bez ovlaštenja i legitimiteta UN-a, Demurenko je poduzeo ovu aktivnost iz ideološko-političkih razloga. Cilj mu je bio osporiti i relativizirati oficijelnu analizu UNPROFOR-a.

Preispitivanje i dokazivanje neistinitom ekspertize stručnjaka UNPROFOR-a Demurenko je izveo u dogovoru i uz podršku srpskih političkih lidera i oficira, što i sam priznaje. "Bio je još jedan važan detalj: Srbi na nivou operativne komande su rekli da me podržavaju. U principu, podrška se svodila na dvije stvari. Prvo: oni bi mi pomogli, nadao sam se, da se evakuiram. Drugo: vjerovatno bi me sakrili ako bi na mene počeo lov od 'bosanskih muslimana'."[17]

"Svoj nalaz" augustovskog granatiranja Markala Demurenko je prvo saopćio (2. septembra) američkoj agenciji Associated Press, dao joj izjavu od 10 minuta. Potom je sazvao konferenciju za štampu u Sarajevu na kojoj je, kako kaže, bilo prisutno više od stotinu svjetskih agencija. Odmah poslije ove konferencije general Rupert Smith donio je rješenje o deportaciji Demurenka iz Sarajeva u roku 24 sata. Demurenko kaže da je imao telefonski poziv kojim mu je rečeno "umrijet ćeš", da je na njega dva puta pucano iz snajpera, ali ne kaže direktno ni ko ga je zvao, ni ko je, navodno, pucao. Međutim, prva rečenica iza one u kojoj govori o dva snajperska pucnja na njega i prijetnji telefonom da će umrijeti upućuje na to za koga sve to vezuje. "Muslimani su, vjerovatno, shvatili da je moj komentar usmjeren protiv njih", kaže Demurenko. Nakon konferencije za štampu, koju je sazvao i održao na ličnu

[14] Thimoty L Thomas (Inostrane vojne studije, Fort Leavenworth, Kansas) objavio je članak u *Vojnom pregledu* (septembar/oktobar 1996) pod naslovom "Ruske lekcije naučene u Bosni", u kojem je dao iscrpnu i objektivnu ocjenu Demurenka kao oficira UN snaga u Bosni.
[15] Demurenko, "Mučile me sumnje", u: *Naši mirotvorci na Balkanu*, 63.
[16] Ibid.
[17] Ibid., 64.

inicijativu, kaže da je imao poziv američkog i hrvatskog ambasadora u Bosni, a da ruska diplomatija nije imala nikakvu reakciju.

U osnovi, Demurenko je tekstom "Mučila me sumnja" prikazao svoje igre na strani srpskih političkih interesa kroz mirovne snage UN-a.

4. *Državna duma RF u vrijeme agresije i rata u BiH, ali i kasnije, donijela je niz rezolucija o BiH koje su štitile srpsku stranu.* Iako Duma nema veliki politički utjecaj na vanjsku politiku RF, ipak su njene rezolucije, stavovi skupštinskih komisija koje se bave vanjskom politikom Rusije, kao što su Komisija za međunarodne odnose, Komisija za geopolitiku, Komisija za sigurnost, Komisija za odbranu, stvarali tada, ako ništa više, javni ambijent za političke stavove i djelatnost MVP-a i predsjednika RF.

a) Povodom smrti Slobodana Miloševića u ćeliji Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju u Hagu, optuženog za ratne zločine u BiH, Hrvatskoj i na Kosovu, Državna duma je donijela rezoluciju (15. 3. 2006) pod nazivom *O smrti bivšeg predsjednika Savezne Republike Jugoslavije S. Miloševića*. U navedenoj rezoluciji Duma: (1) okrivljuje Međunarodni krivični tribunal u Hagu za smrt Miloševića, (2) kritizira njegov dotadašnji rad, i (3) traži od njegovog osnivača, Vijeća sigurnosti UN-a, preispitivanje svrsishodnosti daljeg postojanja ovog suda.

U rezoluciji se kaže da rad Tribunala, od njegovog nastanka, karakterizira politizacija i visok stepen predrasuda. Dvojni standardi su postali norma njegovog rada, smatraju ruski državni parlamentarci. Iako se ne kaže šta se podrazumijeva pod dvojnim standardima rada Haškog tribunala, ipak se, s obzirom na sadržaj rezolucije, naslov, povod njenog nastanka, zna na šta se misli. Od Suda se očekuje da optuži jednak broj ljudi iz svih tzv. zaraćenih strana na prostorima bivše SFRJ, da im se izriču presude jednake dužine trajanja itd. jer su "svi podjednako krivi". Pošto Sud ne radi tako, ruski parlamentarci ga osuđuju i ocjenjuju da radi po dvojnim standardima. Smrt S. Miloševića u ćeliji Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju, napominju ruski parlamentarci, "nije prvi slučaj smrti zatvorenika predstavnika bivšeg srpskog rukovodstva". Oni ne spominju ime lidera hrvatskih Srba Milana Babića, ali misle na njega. Tribunal, po njihovoj ocjeni, drastično krši ljudska prava optuženih. Na kraju, državni parlament države koja je dala saglasnost u UN-u za formiranje ovog suda traži da Sud u što je moguće kraćem roku završi započete istrage i prestane dalje raditi.

b) Državna duma poslala je rezoluciju *O smrti bivšeg predsjednika Savezne Republike Jugoslavije S. Miloševića* parlamentima država članica NATO-a, Međunarodnom krivičnom tribunalu za bivšu Jugoslaviju u Hagu i generalnom sekretaru UN-a Kofiju Ananu. Rezolucija Državne dume je sinteza odnosa političkih stranaka RF prema ratnoj prošlosti na prostoru Jugoslavije devedesetih godina dvadesetog stoljeća.

5. *Brojni zvanični predstavnici ruskog parlamenta, njegovih komisija, ruske vlade, predsjednika političkih stranaka bili su više puta u posjeti paljanskoj vlasti.* O

tome svjedoče brojne knjige objavljene u Moskvi.[18] Medijski i politički je posebno eksponiran slučaj posjete Vladimira Žirinovskog ratnim linijama vojske RS-a iznad Sarajeva. On je u februaru 1995. posjetio Pale i ratno rukovodstvo RS-a, i obišao vojne položaje nad opkoljenim Sarajevom. Vođa ruske Liberalno-demokratske stranke, smiješeći se nad razvaljenim Sarajevom, govorio je o rusko-srpskom prijateljstvu. "Želio je pomoći Karadžiću da ovaj grad potpuno uništi, doveo je jednog od najvećih trgovaca oružjem na svijetu Nicolasa Omana kako bi srpski arsenal naoružanja upotpunili s nekoliko bombi stravične razorne moći."

6. *Ruski dužnosnici u civilnim organima UN-a u Bosni i Hercegovini od 1992. do 1995. bili su neobjektivni i na srpskoj strani.* Rusi su u toku agresije na Bosnu obavljali visoke dužnosti zvaničnika UN-a: (1) Andrej Viktor Aleksandrovič, specijalni predstavnik generalnog sekretara UN-a, bio je u Sarajevu na toj dužnosti od novembra 1992. do januara 1995; (2) akademkinja Jelena Guskova, jedan od tri člana Analitičkog štaba UN-a za Balkan 1993-1995; na tu dužnost imenovao ju je Jasushi Akashi, specijalni predstavnik generalnog sekretara UN-a za Balkan. Kao predstavnicima UN-a bila im je obaveza da budu nepristrasni, objektivni. Međutim, bili su veoma pristrasni i neobjektivni. Nisu bili ni politički ni faktički neutralni, što je vidljivo, između ostalog, u njihovim "svjedočenjima" iznesenim u knjizi *Naši mirotvorci na Balkanu*, koja je izišla iz štampe početkom februara 2007. godine u Moskvi. Za nas su sada i ovdje zanimljiva vlastita pripovijedanja Andrejeva Viktora Aleksandroviča i akademkinje Jelene Guskove o njihovom radu u strukturama UN-a u BiH tokom agresije na BiH (1992-1995).

a) *Andrejev Viktor Aleksandrovič, saradnik Sekretarijata UN-a u New Yorku*, bio je istaknuti dužnosnik UN-a. U dva mandata, 1975-1980. i 1984-1992. bio je saradnik ureda Visokog komesarijata UN-a za izbjeglice u Ženevi; od 1995. do 1997. bio šef ureda Visokog komesarijata UN-a u Gruziji; od 1997. do 1999. bio je šef Misije UN-a u Namibiji; od 1989. do 1990. bio je šef Građanskog komiteta u Kini, u misiji UN-a u bivšoj Jugoslaviji, šef Građanskog komiteta UN-a i delegat specijalnog predstavnika generalnog sekretara UN-a u Sarajevu 1992-1995. Svoje viđenje rata u BiH u izložio je u tekstu pod naslovom "Strasti – po sarajevski",[19] objavljenom u knjizi *Naši mirotvorci na Balkanu*.

Rat u Sarajevu počeo je na rođendan Andrejeva Aleksandroviča. Prva činjenica o kojoj priča kao o svom doživljaju u Sarajevu jeste da je izgubio neseser u hotelu "Holiday Inn" prvog dana kad se u njemu smjestio, ali da mu je UN kasnije kompenzirao novac koji je tom prilikom izgubio. Tog dana je bila gužva oko hotela i u hotelu, počela su djelovanja po ulicama, nastupio je košmar u gradu. Naravno, nije dobro to što mu se desilo, ali koliko je nedužnih Sarajlija tog dana izgubilo živote, zapaljeni im stanovi, kuće, automobili itd. pitanje je koje čitalac nužno postavlja kad čita tekst kojim on opisuje nestanak svog nesesera. Sarajlijama, koji su izgubili

[18] Vidi: Статин Никифоров, *Между кремлем и республикой сербской*, Москва, 1999.
[19] A. V. Aleksandrovič, "Strasti – po sarajevski", u: *Naši mirotvorci na Balkanu*, 9-61.

mnogo štošta, nedužni i nevini, isto kao i Andrejev, niko nije nadoknadio ni jednog feninga.

Najteže su tokom rata u Sarajevu, kaže Andrejev, živjeli Srbi. "Odmah po izbijanju rata oni su lišeni humanitarne pomoći, postalo im je rizično izlaziti u grad", piše Andrejev. "Vojnici iz takozvanih sarajevskih brdskih brigada, kakva je bila brigada kojom je komandovao Caco, hapsili su sarajevske Srbe, ubijali i odvodili na kopanje rovova prema položajima Srba s druge strane", kaže Andrejev. On govori o tome kako se u gradu na početku rata govorilo kako su Muslimani sami pucali na svoja naselja da bi te žrtve prikazivali rezultatom djelovanja Srba. Na početku rata to nisu znali da kamufliraju, ali su to naučili u kasnijoj etapi rata. "Ja sam lično prisustvovao susretu s predsjednikom Izetbegovićem kada mu je general Morijon predao neosporne dokaze jednog od takvih minobacačkih granatiranja svoje teritorije od bosanske armije, što je rezultiralo žrtvama civilnog stanovništva. Žrtva jednog od takvih granatiranja bio je zamjenik premijera Bosne i Hercegovine Zlatko Lagumdžija, koji je tada ranjen. Ja lično znam da je to bilo tako, ja sam imao priliku pitati ga o tome, zna li on to, kada sam ga posjetio u bolnici."[20] "Sjećam se još jednog slučaja kada je general Morijon u mom prisustvu predao Izetbegoviću pismene dokaze jednog britanskog kaplara o minobacačkom granatiranju bolnice u gradu, koja se nalazi na regionu Koševo. Ta bolnica je bila na spisku bosanskog rukovodstva za oficijelne posjete inostranih delegacija. U vrijeme takvih posjeta gostima su pokazivana razbijena stakla na prozorima, a medicinsko osoblje je živopisno opisivalo detalje srpskih bombardovanja."[21] "U to vrijeme Bosanci još nisu znali finese tog prljavog rata i predsjednik Izetbegović uplašio se našeg saopćenja; bio je nezadovoljan grubim radnjama njegove armije. Obećao nam je kazniti počinioce i zamolio nas da ne objelodanjujemo taj slučaj."[22] U svojim lažima i konstrukcijama Andrejev ne staje na ovome, već, kao i Guskova, kaže kako je "malo kome poznato da je balistička ekspertiza koju su izveli eksperti misije UN-a poslije granatiranja glavne tržnice u Sarajevu 1994, od čega je poginulo 75 ljudi, dokazala da je po svemu sudeći to bila granata ispaljena sa bosanske strane. Taj ekspert bio je ruski pukovnik Andrej Demurenko, koji je u to vrijeme bio zamjenik načelnika Štaba sektora UN-a u Sarajevu. Ja znam dobro Andreja kao prekrasnog znalca svog posla i veoma poštenog čovjeka. On i danas tvrdi da je zaista bilo tako."[23]

Navedeni citat je činjenično potpuno netačan. Prvo, on govori o "granatiranju glavne tržnice u Sarajevu 1994, od čega je poginulo 75 ljudi", što nije tačno. U prvom granatiranju tržnice Markale sa srpskih vojnih položaja iznad Sarajeva poginulo je 68 a ranjena 144 civila, a ne, kako kaže Andrejev, 75 ljudi. Poginule tom prilikom ne naziva civilima. Drugo, tzv. ekspertiza ruskog oficira, tada zamjenika načelnika Štaba UN sektora u Sarajevu Andreja Demurenka, koju je radio nakon drugog

[20] Ibid., 17.
[21] Ibid.
[22] Ibid., 18.
[23] Ibid.

granatiranja tržnice Markale s položaja srpske vojske iznad Sarajeva 28. augusta 1995. da bi osporio ekspertizu koju je radio UNPROFOR i za granatiranje okrivio Armiju BiH, nije nikada ni od koga usvojena. U suštini, cilj njegove tzv. ekspertize bio je odbrana srpske vojske od eventualne odgovornosti za ovaj zločin. Njom je htio da problematizira izvršioca zločina i tako spriječi međunarodne vojne i političke strukture da poduzmu vojne operacije protiv srpske vojske. Kao što je poznato, Demurenko nije postigao cilj. Zbog tog neprofesionalnog, vojnopolitički nemoralnog postupka, on je smijenjen s dužnosti iz komande UN-a i vraćen u Rusiju.

Kontakt osoba Andrejeva u bosanskohercegovačkoj vladi bio je Hasan Muratović, tada premijer Republike BiH, za kojeg kaže da je "potpuno razuman i prilično iskusan, radio je nekoliko godina u inostranstvu i dobro govori engleski".

Andrejev ne propušta priliku da kaže kako su bosanskohercegovačke optužbe protiv kanadskog brigadnog generala Louisa Mackenzieja za seksualne odnose s muslimanskim zarobljenicama u restoranu "Sonja" (MaMa 3OA) neosnovane. Mackenzie je zbog te optužbe otpušten iz armije, posvetio se politici u Kanadi i "napisao knjigu u kojoj je pokazao kampanju bosanskog rukovodstva protiv njega". "Lično sam znao Mackenzieja kao časnog i visokoprofesionalnog oficira, koji je imao, za razliku od većine generalskog i oficirskog sastava naše misije, bogato iskustvo u operacijama UN-a za podršku miru." Andrejev je imao priliku, kako kaže, da pročita pismo Mackenzieja upućeno komandantu snaga UN-a, generalu Satishu Nambiaru i političkom zapovjedniku misije Cedricu Thornberryju, koji se u tom momentu nalazio u Kini. Ono je bilo s puno emocija i gorčine, a Mackenzie potpuno "argumentirano obrazlaže" razloge "političke kampanje bosanske vlade protiv njega". Za bosanskohercegovačko rukovodstvo Andrejev kaže da su svi pili alkohol, osim Izetbegovića i Harisa Silajdžića, da su se trudili da pokažu pred njim kao Rusom da vole alkohol. Izetbegović nije pio alkohol jer je bio u godinama, a za Silajdžića kaže da je govorio da je privržen istinskom islamu i da ne pije alkohol.

Andrejev nije propustio da saopći svoje iskustvo prelazaka preko vojnih punktova "sve tri strane". "Oni su se primjetno međusobno razlikovali jedan od drugog, na nekima su nas propuštali bez ikakvih problema, na drugima su nas izvodili iz auta i tražili nam da im pokažemo šta imamo unutra." Na većini "srpskih kontrolno-propusnih punktova odnos prema nama je bio neposredan – pozivali su nas da uđemo unutra i čak nam nudili da popijemo rakiju, domaći jak napitak sličan samogonu, ali ukusniji". Iako se u vojnom štabu često govorilo o Srbima u smislu njihovog neodobravanja, ipak nikada nisu odbili popiti rakiju. U kontekstu opisa srpskog gostoprimstva kao "neotuđivog dijela njihove kulture", Andrejev napominje da je uvijek poslije pregovora sa srpskom vlasti na Palama Karadžić priređivao obilne večere. On smatra da su Srbi neopravdano optuženi za nehuman odnos prema Sarajevu, a kao obrazloženje svoje tvrdnje navodi da je UN dobio aerodrom u Sarajevu "5. jula 1992. godine direktno iz ruku Srba", ali ne kaže da srpska strana na njega nije ni imala nikakvo pravo. Primopredaju su izvršili Nikola Koljević, tada Karadžićev zamjenik, u ime Srba, i Thornberry u ime UN-a. "Obično se ova činjenica u zapadnim

sredstvima masovnog informiranja zaobilazi, jer se ne uklapa u naviknutu sliku o nehumanoj srpskoj blokadi Sarajeva. Dogovor je predvidio dostavu u grad humanitarne robe i korišćenje aerodroma za druge potrebe UN-a, uključujući dostavu za personal. Srbima je ostalo pravo kontrole tovara, kako se ne bi njim dostavljalo oružje."[24]

Govoreći o tome kako je spriječio delegaciju Venecuele u Vijeću sigurnosti UN-a na čelu sa Diegom Arriom da vidi sve što se događalo na području općine Srebrenica nakon donošenja rezolucije UN-a o Srebrenici kao zaštićenoj zoni 1993, ovaj visoki međunarodni predstavnik u našoj zemlji sam se razotkrio kako je "nepristrasno" radio. I ovo je jedna od bezbroj činjenica iz njegovog kazivanja o agresiji na BiH 1992-1995. koje pokazuju u kojoj su mjeri on i drugi ruski dužnosnici u Bosni i Hercegovini bili zastupnici stavova UN-a, odnosno okorjeli ruski nacionalisti.

Zanimljiva je Andrejevljeva ocjena ruske politike prema, kako on kaže, "jugoslavenskom konfliktu". "Po meni, ona je bila kratkovidna i neprofesionalna." On se, priznaje, nije htio povezivati s njom, o čemu je "za ručkom direktno rekao tadašnjem ministru vanjskih poslova Andreju Kozirjevu, kada je bio moj gost u Sarajevu u jesen 1993". Andrejev ne kaže direktno kakvu politiku je Rusija trebala voditi prema "jugoslavenskom konfliktu", ali po tome što je naziva kratkovidnom i neprofesionalnom, kao i po tome šta je on radio kao visoki zvaničnik UN-a, vidljivo je da on misli da je Rusija trebala voditi oštriju politiku prema tom prostoru tada i ne dopustiti razvoj situacije kakav je navodno diktirao i vodio Zapad. Specijalni predstavnik ruskog predsjednika Borisa Jeljcina za pitanje BiH bio je Vitalij Čurkin, do tada savjetnik u ruskoj ambasadi u SAD-u, kasnije šef stalnog predstavništva Rusije pri UN-u.

Prema tvrdnji Andrejeva, vlada RBiH je održavala blokadu Sarajeva. "Bosansko rukovodstvo smatralo je važnim podržati predstavu u cijelom svijetu o blokiranom gradu Sarajevu, okruženom hordama Srba, gradu u kojem svakodnevno ginu nevini mirni stanovnici. Sam položaj blokiranog grada davao im je često više preimućstva."[25] Dakle, prema Andrejevu, blokadu Sarajeva nisu održavale srpske vojne snage, već bosanskohercegovačka vlast. Čitajući ovaj tekst, čovjek ne može da dođe sebi, ne može da vjeruje da čita nešto što je izrekao jedan visoki zvaničnik UN-a.

Prema ovom svjedočenju, uključenje bivšeg američkog predsjednika Jimmyja Cartera u mirotvorne aktivnosti i političke pregovore u BiH je njegova zasluga, zasluga Andrejeva. Ideju je izložio Nikoli Koljeviću. Rekao mu je i da taj posao treba da odradi srpski lobi u SAD-u, kako se i dogodilo. Radnu posjetu J. Cartera Palama Andrejev ocjenjuje uspješnom. Vlada RBiH nije prihvatila Carterov plan, kako kaže Andrejev, zato što je bila "uvjerena da vrijeme radi za nju".[26] On smatra da je taj plan bio dobar, da su Srbi pristali na ustupke koje su ranije potpuno odbacivali.

Andrejev govori o Radovanu Karadžiću samo u pozitivnom smislu. On je gostoprimljiv, poslije svakog sastanka priređuje gošćenje, što je, kako kaže, kulturološka

[24] Ibid., 23.
[25] Ibid., 33.
[26] Ibid., 36.

karakteristika Srba, predao je aerodrom u Sarajevu UN-u, prihvatio je molbu Harisa Silajdžića da omogući prolazak do aerodroma grupi ranjenika i Caci da odu na liječenje s aerodroma u Sarajevu, omogućio je izlazak autobusa sa Srbima iz Sarajeva itd. Andrejev i ovdje netačno govori: Caco nije nigdje išao na liječenje. Iz onog što govori o Karadžiću, njegovoj plemenitosti, izgleda kao da bi mu trebalo odati visoko priznanje, a ne suditi mu za ratne zločine i genocid.

Ratko Mladić je, kaže on, bio uvijek prisutan na sastancima Radovana Karadžića sa strancima, ali mnoge je i sam držao u svojoj rezidenciji na Jahorini. "On, kao i svi Srbi, bio je gostoprimljiv domaćin, trudio se dobro najesti i napiti strane goste i u veoma teškom vremenu. Stol je uvijek bio pun raznovrsnih ukusnih jela, a bilo je uvijek i rakije... Sam Mladić nije bio ljubitelj pića, ali je znao da pije a da se ne opija. Ja sam dosta često bio gost Mladiću u prvoj etapi naše misije, tj. u Kninu i Srpskoj krajini u Hrvatskoj, gdje je Mladić bio naš prvi oficijelni domaćin. Mnogo puta bio sam i na Jahorini (kod Mladića), gdje sam često i noćivao. Vrlo često smo s njim igrali bilijar u Kninu i u Bosni... U jednom periodu života počeo je piti ozbiljno ... nije izlazio među ljude nekoliko nedjelja. To se dogodilo poslije samoubistva njegove jedine kćerke."[27] Andrejev svjedoči da su Ratko Mladić i komandant savezničkih NATO snaga za Evropu (1997-2000) general Wesley Clark razmijenili poklone pred odlazak generala Clarka s dužnosti. Mladić mu je poklonio pištolj "Zastava" sa ugraviranim imenom, koji su mu oduzeli na aerodromu u Zagrebu prilikom povratka kući. Tada su se Mladić i Clark fotografirali, Andrejev kaže da je vidio tu fotografiju. Ne navodi kakav poklon je general Clark dao Mladiću. Uobičajen ruski stav o jeziku u BiH Andrejev je izrekao opisom svog razgovora sa Srbima Konjević Polja 1995, nakon genocida i okupacije Srebrenice, govoreći o tome kako mu nije bio poseban problem razumjeti se s njima jer je "ruski jezik vrlo blizak srpskohrvatskom, tako da sam se mogao obratiti Srbima".[28]

b) U knjizi *Naši mirotvorci na Balkanu*, pored Uvodne riječi, *akademkinja Jelena Guskova* ima dva teksta: "Jahorina"[29] i "Tribunal u Hagu, lični utisci".[30] Tekst o tribunalu u Hagu napisan je u martu 2003, dok za tekst "Jahorina" nema informacija kad je napisan.

U tekstu "Jahorina", Guskova opisuje svoj put od Moskve do Pala, noćenje u nekom, kako kaže, hotelu na Palama, u kojem nije bilo ni vode ni svjetla, ali u kojem su prema njoj bili vrlo ljubazni zaposlenici, za nju su zagrijali vodu, pripremili joj pristojnu večeru, potom piše o susretu s Radovanom Karadžićem i Ratkom Mladićem.

Razgovor Guskove s Karadžićem i Mladićem nije bio ni slučajan ni usputan. Guskova opisuje kako je imala teškoću izbora poklona za Karadžića na aerodromu Šeremetjevo u Moskvi i kako se opredijelila da mu kao čovjeku za kojeg zna da je vjernik kupi drveno pashalno jaje, što govori da je susret bio oficijelno ugovoren

[27] Ibid., 49.
[28] Ibid., 53.
[29] Jelena Guskova, "Jahorina", u: *Naši mirotvorci na Balkanu*, 151-162.
[30] Ista, "Tribunal u Hagu, lični utisci", u: *Naši mirotvorci na Balkanu*, 207-210.

i planiran. U ovom tekstu nije dat pregled sadržaja niti tema njihovog razgovora. Jedino što spominje iz tog razgovora jest njen stid zbog nedovoljne pomoći Rusije Karadžiću.

Susret s Mladićem predstavila je kao susret s dragim i cijenjenim čovjekom koji ima, kako ona kaže, "jednostavnu životnu filozofiju". To što ona naziva jednostavnom životnom filozofijom u suštini jest "jednostavna", ali Guskova ne kaže da je i historijski netačna. Prema toj, kako kaže, "Mladićevoj prostoj životnoj filozofiji", "srpski narod je mnogo stradao kroz svoju historiju, preživio je nekoliko genocida, ali je uvijek praštao i bio dobar, želio dobro svojim susjedima. Narod nije vjerovao da mu se tragedija može ponoviti. I u ovom ratu on je ponovo stradao, ponovo je izložen genocidu".[31] Kad izlaže tzv. Mladićevu životnu filozofiju, ne citira ga, već parafrazira na takav način da se vidi da ona dijeli njegovo mišljenje. Citira samo sljedeće Mladićeve riječi: "Ja činim sve da se to (genocid, dodao E. H.) ne bi ponovilo. Srpski narod u BiH živjeće u samostalnoj državi".[32] Guskova, iako je znanstvenik historičar, ne demantira Mladića, ne kaže da bosanskohercegovački narod nikada nije počinio nikakav genocid nad srpskim narodom ni u BiH ni izvan nje, da se Mladić nije borio protiv genocida, već da ga je počinio, da srpski narod u BiH neće imati samostalnu državu. Naprotiv. Ona sve to odobrava, pa zadivljena njime kaže i to: "On je fenomenalno pametan, zna ruske pjesnike i pisce. Mladić je prekrasan pripovjedač. On krasno reproducira scene s ručka s engleskim lordom (ne navodi s kojim, dodao E. H.), susret s američkim vojnim atašeom na stepenicama MVP-a u Moskvi, razgovore s francuskim generalima."[33] Iako nema ama baš nikakvih empirijskih pokazatelja, Guskova kaže da ga veoma vole njegovi vojnici i srpski narod, što, prema njenoj ocjeni, njemu daje uvjerenje u ispravnost onog što radi, a narodu ulijeva nadu da stvara vlastitu državu. Guskova je, dakle, vrlo izdašna u pohvalama Mladića, iskazuje o njemu vrlo pozitivna uvjerenja bez ikakvog faktičkog utemeljenja.

7. U tekstu "Tribunal u Hagu, lični utisci" Guskova opisuje svoje svjedočenje u svojstvu "znanstvenog eksperta" na suđenju generalu Stanislavu Galiću okrivljenom za blokadu Sarajeva. Njena "ekspertiza", kako sama kaže, bila je na 120 stranica teksta na srpskom jeziku, koji je preveden na engleski. U tekstu se detaljno opisuje enterijer sobe u kojoj je bila smještena i hodnika od sobe do sudnice. Ona je, kao navodni znanstveni ekspert, prikazala stradanje hiljada Srba u Sarajevu 1992. i 1993. godine, dokumentirala nalaze ruskog oficira u mirovnim snagama UN-a Aleksandra Demurenka da su zločine u Sarajevu u ulici Vase Miskina i dva stravična masakra na tržnici Markale izveli Muslimani da bi u međunarodnoj zajednici proizveli javnu osudu Srba. Na Međunarodnom tribunalu za bivšu Jugoslaviju Guskova je, kako kaže, nastojala dokazati da postoji zakonomjernost u muslimanskom proizvođenju provokacija iza kojih su slijedile kazne, kako kaže, "samo jedne strane u konfliktu". "Tako je", tvrdi Guskova, "nastala tragedija u redu za hljeb u ulici Vase Miskina 27.

[31] Ibid., 153.
[32] Ibid.
[33] Vidi: *Naši mirotvorci na Balkanu*, Moskva, "Indrik" 2007, 153-154.

maja 1992, za šta su bili okrivljeni Srbi, iza čega je uslijedilo uvođenje sankcija protiv Jugoslavije 30. maja; poslije prvog granatiranja tržnice Markale 5. februara 1994. godine, za koje su opet okrivljeni Srbi, uslijedio je početak NATO bombardiranja srpskih položaja. Markale 2 po istoj shemi nastale su u augustu 1995. godine."[34] Guskova, kao što vidimo, ne upotrebljava nacionalno ime Bošnjak, već Musliman, agresiju i genocid nad Bošnjacima naziva konfliktom.

Po mišljenju Guskove, granatiranje tržnice Markale 5. februara 1994. godine, kao i 28. augusta 1995. godine izveli su Muslimani da bi međunarodna zajednica okrivila i kaznila Srbe. U namjeri zaštite srpskih oružanih snaga od krivice za dva stravična masakra civila na Markalama, ona ne vodi računa ni o kakvim materijalnim činjenicama, pa tako kaže da je NATO bombardiranje srpskih položaja u BiH došlo nakon prvog masakra na Markalama 5. februara 1994. godine, što nije tačno. Kao što je općepoznato, NATO bombardiranje posebnih srpskih vojnih objekata i vojnih položaja izvedeno je poslije drugog masakra na tržnici Markale.

"O uvođenju sankcija zbog granatiranja u ulici Vase Miskina i Markale 1 raspravljali smo na Tribunalu dva dana. Ja sam nastojala dokazati da postoje izjave visokih dužnosnika međunarodnih organizacija, saglasno kojima su prvorazredni UN balistički stručnjaci dokazali nevinost Srba",[35] kaže Guskova da je tvrdila na Međunarodnom tribunalu za bivšu Jugoslaviju prilikom odbrane Stanislava Galića u svojstvu tzv. znanstvenog eksperta. Njen dokaz da srpske vojne snage nisu granatirale Markale temelji se na samovoljnom, ni od koga prihvaćenom, sa srpskom vojskom dogovorenom, balističkom istraživanju ruskog oficira Andreja Demurenka, pukovnika ruske armije, zamjenika načelnika štaba i zamjenika komandanta Međunarodnog mirotvornog kontingenta UN-a sektor Sarajevo. Guskova je bila dobrovoljni svjedok odbrane generala Stanislava Galića kao znanstvenik i član Analitičkog štaba UN-a za Balkan.

Prema svjedočenju Andrejeva Viktora Aleksandroviča u ovoj knjizi,[36] Guskovu je postavio za člana analitičkog štaba UN-a za Balkan 1993. godine Jasushi Akashi. Tada je i Akashi imenovan za specijalnog predstavnika generalnog sekretara UN-a za Balkan. U Analitički štab UN-a za Balkan, pored Guskove, ušli su još jedna Amerikanka i jedan Italijan. Po ocjeni Viktora Aleksandroviča, Guskova je napisala "veoma istinitu knjigu o tom ratu". Radi se o njenoj knjizi *Historija jugoslovenske krize (1990-2000)*. Iako Andrejev ne kaže da je Guskova ušla u Analitički štab UN-a za Balkan po njegovom prijedlogu, vidljivo je iz njegovog teksta da jest jer ističe svoje prijateljstvo s Akashijem, s jedne, i naglašava da je veoma dobra stvar da je u taj štab ušla "istaknuti specijalista za Balkan E. Guskova", s druge strane. Da je Guskova "istaknuti specijalista za Balkan", Akashi je saznao od Andrejeva. Međutim, da se zaista ne radi ni o kakvom specijalisti, već o ideološko-političkom

[34] Ibid., 209.
[35] Ibid.
[36] Ibid., 57.

manipulantu i falsifikatoru historijskih činjenica, pokazuju njena dva članka u knjizi o kojoj je ovdje riječ.

8. *Rusi su imali vrlo važnu ulogu u formuliranju i podršci Karadžićevih zahtjeva pri koncipiranju Dejtonskog mirovnog sporazuma*, ali i svih koji su mu prethodili, što je također vidljivo iz ruskih knjiga koje govore o tom vremenu.[37]

Od uspostave Dejtonskog mirovnog sporazuma RF je članica Vijeća za implementaciju tog sporazuma. Kao članica Vijeća, stalno je na strani političkih i drugih zahtjeva RS-a, insistirajući na konsenzusu entiteta, na tzv. nenametanju rješenja sa strane, na nacionalnom konsenzusu o svakom pitanju, na ukidanju OHR-a, na zatvaranju Međunarodnog tribunala u Hagu, na otporu reformi policije u BiH u skladu s principima Evropske komisije.

9. *RF je faktički zamrznula rad Visokog predstavnika UN-a u BiH*[38] nakon što se usprotivila najavi visokog predstavnika u BiH Miroslava Lajčaka (2007) da će upotrijebi izvanredna bonska ovlaštenja za realizaciju pitanja iz oblasti integracije BiH u EU. Ona je insistirala na svom stavu da Visoki predstavnik može koristiti svoja ovlaštenja isključivo u slučajevima koji se neposredno odnose na Dejtonski mirovni sporazum. RF je tada zauzela čvrst stav o potrebi zatvaranja Ureda visokog predstavnika u BiH i predaji odgovornosti za sudbinu države zakonito izabranoj vlasti u BiH, znajući i vidjevši da je ta vlast i u najboljim političkim okolnostima institucionalno nemoćna, da je više reprezentativna nego upravljačka. RF je tada putem Vijeća za implementaciju mira i diplomatskim utjecajima izvan te institucije faktički zamrznula rad Ureda visokog predstavnika u BiH.

Rad Visokog predstavnika u suštini je prestao 30. juna 2008. godine pod utjecajem RF. Nakon odlaska Miroslava Lajčaka s dvojne dužnosti, visokog predstavnika UN-a i specijalnog predstavnika EU, počeo je s radom Ured EU u BiH, ali bez ikakvih pravno-politički institucionaliziranih moći i utjecaja na političke tokove integracije BiH i njen ulazak u EU. S faktičkim ukidanjem Ureda visokog predstavnika u BiH zaustavljeni su procesi funkcionalne integracije BiH i integracije BiH u EU.[39]

10. *Ruska Federacija nije prihvatila Zakon o Memorijalnom centru Srebrenica-Potočari.* Ministarstvo vanjskih poslova RF ne podržava Zakon o Memorijalnom centru Srebrenica-Potočari koji je donio visoki predstavnik UN-a i specijalni izaslanik Evropske unije u BiH Christian Schwartz-Schilling 25. juna 2007. godine.

Na pitanje novinara, kako komentira činjenicu da je "25. juna 2007. godine visoki predstavnik međunarodne zajednice u BiH Christian Schwartz-Schilling donio Odluku o Memorijalnom kompleksu za žrtve Srebrenice, koji se nalazi na teritoriji Republike Srpske, osiguravši mu status državnog instituta BiH", zvanični predstavnik MVP-a RF Mihail Kaminjin odgovorio je: "Rješenje Visokog predstavnika predstavlja ozbiljno kršenje međunarodnog sporazuma o Bosni i Hercegovini s obzirom

[37] Vidi: *Naši mirotvorci na Balkanu*, Moskva, "Indrik" 2007.

[38] Vidi Saopćenje za javnost MVP-a RF br. 937-27-06-208. Vidi: Enver Halilović, *Postsovjetski geopolitički prostor i Balkan*, 269-274.

[39] Vidi Saopćenje za javnost MVP-a RF br. 2079-27-122007.

na to da se radi o oduzimanju dijela teritorije Republike Srpske bez njene saglasnosti, uz primjenu tzv. posebnih bonskih ovlaštenja. Korak koji je učinio Christian Schwartz-Schilling izazvao je oštar protest stanovnika Republike Srpske, stvorivši još veću napetost u već ionako složenoj situaciji u Bosni i Hercegovini. Očekujemo da će Miroslav Lajčak, koji je stupio na dužnost visokog predstavnika UN-a u BiH 2. jula na osnovu odluke SB OUN ispraviti grešku svog prethodnika i dosljedno tražiti kompromis među bosanskohercegovačkim stranama, forsirati liniju prenošenja odgovornosti za stanje u zemlji na njih, izbjegavajući pri tome korištenje 'bonskih ovlaštenja, posebno u slučajevima, koji se direktno ne odnose na izvršavanje Mirovnog sporazuma o BiH'."

Miroslav Lajčak nije ukinuo Zakon o Memorijalnom centru Srebrenica-Potočari, ali je u toku njegovog mandata nastupilo zamrzavanje rada visokog predstavnika u BiH i njegovo ograničenje isključivo i samo na doslovnom provođenju slova, ali ne i duha Mirovnog sporazuma o BiH. MVP RF dao je izjavu za javnost 3. jula 2007. u kojoj kaže da je "29. juna Savjet bezbjednosti UN, na osnovi projekta, koji je pripremila ruska delegacija jednoglasno prihvatio rezoluciju 1764 s odobrenjem da se Miroslav Lajčak imenuje na dužnost visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini. Ova odluka je u skladu s Dejtonskim sporazumom kao i s prethodnim rezolucijama Savjeta bezbjednosti koje se odnose na Bosnu i Hercegovinu.

Očekujemo da će se novi visoki predstavnik u svom radu pridržavati odmjerenog i konstruktivnog pristupa, usmjerenog na podršku bosanskim stranama u postizanju kompromisnih rješenja putem konstruktivnog dijaloga.

Polazimo od toga da će ambasador Miroslav Lajčak provoditi liniju u kojoj će biti maksimalno prisutni političko-diplomatski mehanizmi, podržavanje inicijativa mjesnih vlasti i prevaziđena praksa neograničenog korištenja 'bonskih ovlaštenja'."[40]

11. *Posljednju reformsku odluku Visokog predstavnika u BiH*, koja je donesena u vrijeme mandata Miroslava Lajčaka o načinu rada organa vlasti BiH, kojom je djelimično unaprijeđen rad i efikasnost Vijeća ministara BiH, *Rusija nije prihvatila*. Direktor Odjela za informiranje i glasnogovornik MVP-a RF Mihail Kaminjin (5. 11. 2007) dao je ocjenu unutarnjopolitičke situacije u BiH povodom mjera koje je donio visoki predstavnik u BiH Miroslav Lajčak 19. oktobra 2007. godine. Prema njegovoj ocjeni: (1) u BiH je pogoršana unutarnjopolitička situacija nakon mjera koje je donio M. Lajčak 19. oktobra 2007. godine; (2) uzrok pogoršanja unutarnjopolitičke situacije u BiH su uvedene mjere Visokog predstavnika u BiH; (3) uvedene mjere Visokog predstavnika su izmjene načina rada zakonodavnih i izvršnih organa vlasti BiH; (4) uvedenim izmjenama u radu organa vlasti BiH suprotstavlja se jedan od tri konstitutivna naroda u BiH, bosanskohercegovački Srbi; (5) RF je veoma uznemirena povodom donesenih mjera; (6) mjere Visokog predstavnika direktno proturječe saglasnosti međunarodne zajednice o prenošenju ovlasti u BiH na bosanske strane; (7) donesene mjere utječu destabilizirajuće ne samo u BiH već i na

[40] Vidi: Enver Halilović, *Postsovjetski geopolitički prostor i Balkan*, "Dobra knjiga", Sarajevo, 2012.

situaciju u regionu; (8) Visoki predstavnik može donijeti bilo kakve mjere isključivo putem konsenzusa bosanskohercegovačkih strana, putem konstruktivne saradnje rukovodstva BiH i entiteta, a ne primjenom posebnih ovlaštenja.

Na pitanje novinara kako komentira pogoršanje unutarnjopolitičke situacije u BiH, M. Kaminjin, direktor Odjela za informiranje MVP-a i glasnogovornik MVP-a RF odgovorio je: "Poslije donesenih mjera visokog predstavnika M. Lajčaka o izmjeni načina rada zakonodavnih i izvršnih organa vlasti BiH situacija u zemlji se veoma pogoršala zbog neslaganja s tim mjerama jednog od tri državotvorna naroda, bosanskih Srba. Podnio je ostavku predsjednik Vlade BiH Nikola Špirić. Na sjednici Vijeća za implementaciju mira održanoj u Sarajevu 31. oktobra 2007. ruska delegacija je saopćila da je veoma uznemirena povodom donesenih mjera Visokog predstavnika, koje direktno proturječe saglasnosti međunarodne zajednice o prenošenju ovlasti u BiH bosanskim stranama. Nesrazmjerno korištenje mehanizama utjecaja na stanje u BiH sadrži u sebi destabilizirajuće rizike za unutarnji razvitak u zemlji i u cijelom regionu.

Rusija ima namjeru da i dalje utječe na implementaciji Mirovnog sporazuma i učvršćenje državnosti BiH. Uvjereni smo da je potrebno donositi odgovarajuće mjere isključivo konsenzusom bosanskih strana, putem konstruktivne saradnje rukovodstva BiH i entiteta, a ne primjenom posebnih ovlaštenja."

Od 1. jula 2008. godine BiH je ispala iz orbite ozbiljnog interesa SAD-a. Ustupljena je EU i RF, te su tako potisnuta civilizacijska politička pitanja u korist ruskih prirodnih energenata, nafte i gasa.

12. *Pritisak RF u sprezi s političkom elitom RS na Vijeće ministara BiH da se donese odluka o mogućnosti prodaje naftnih proizvoda* ruske kompanije "Naftegazinkor" Bosanskom Brodu i Modriči na cijelom prostoru BiH, bez obzira na njihov kvalitet i činjenicu da se ti proizvodi ne mogu prodavati na evropskom tržištu jer sadrže veću količinu sumpora od zakonima zemalja EU dozvoljenog procenta. Odluka Vijeća ministara BiH o prodaji naftnih proizvoda ruske kompanije "Naftegazinkor" donesena je kao posljedica što direktne što posredne ruske političke moći u Vijeću za implementaciju mira u BiH i drugim međunarodnim institucijama i tijelima. Ondašnji Ambasador RF u BiH Konstantin Šuvalov u vrijeme donošenja posebne Odluke o kvalitetu naftnih proizvoda u Bosanskom Brodu na Vijeću ministara BiH izrekao je prijetnju Bosni da će preporučiti ruskim privrednicima da razmisle o ulaganju u bosanskohercegovačku privredu ako Vijeće ministara BiH ne donese odluku.

13. *Ruski zvaničnici susreću se sa zvaničnicima BiH srpske nacionalnosti iz RS bez ograničenja*, dok se susreti i posjete zvaničnika BiH bošnjačke nacionalnosti uvjetuju postojanjem nekog konkretnog razloga. U prvoj polovini 2006. nije došlo do susreta Terzić – Fradkov, odnosno Tihić – Putin, iako je postojala zvanična inicijativa s bosanskohercegovačke strane jer, kako su nalazili ruski diplomati, nije bilo nekog konkretnog povoda. Takav konkretan povod nije tražen za sastanak ministra vanjskih poslova RF Lavrova s Dodikom (13. juna 2006), kao ni za susret ministra Lavrova sa ministrom Mladenom Ivanićem u vrijeme nedefiniranog statusa Ivanića

kao ministra, kad je bio pod ostavkom. Čak i u takvim okolnostima Lavrov se sastao s Ivanićem na marginama Samita OSCE-a u Ljubljani 6. oktobra 2005, bez prethodnog međuministarskog dogovora.

Milorad Dodik je došao na vlast na izborima 2006. zahvaljujući ruskoj podršci. On je na svakom izbornom skupu 2006. govorio ne samo o ruskoj kupovini energetskog sistema u RS nego i o svim drugim ruskim investicijama u sve one projekte koje je naveo ministar Lavrov na sastanku s njim na marginama 10. internacionalnog ekonomskog foruma u Sankt Peterburgu. Nakon izbora u BiH (juli 2006) autoritarizam vlasti u RS dobio je oblik klasične političke autokratije s kojom Rusija može vrlo jednostavno dirigirati. RF to već radi s naprijed više puta spomenutim ni od kog priznatim republikama bivšeg SSSR-a (Abhazija, Južna Osetija, Pridnjestrovlje). RF pomoću prirodnih energenata nafte i gasa utječe na izbore u svim susjednim evropskim državama koje od nje zavise. Poznat je slučaj njenog utjecaja na predsjedničke i parlamentarne izbore u Ukrajini. Isporuka energenata i njihova cijena su vrlo moćno sredstvo ruske vanjske politike. Tu činjenicu su istakli državnici Zapada na Samitu G8 u Sankt Peterburgu (15-17. jula 2006). BiH treba iznaći modus snabdijevanja plinom koji neće direktno zavisiti samo od Rusije.

14. *U udžbenicima historije i lingvistike, u slavističkim naučnim krugovima Akademije nauka RF, na univerzitetima RF, na Institutu za Balkan Akademije nauka RF negira se ime i identitet bosanskog jezika i nacionalno ime Bošnjak.* Ove naučne institucije, posebno Centar za izučavanje savremene krize na Balkanu i Institut za Balkan Akademije nauka Ruske Federacije, u vrlo su bliskom odnosu s Odsjekom za Balkan MVP-a RF.

a) *Šef Odsjeka slavistike na Filološkom fakultetu Državnog univerziteta Lomonosov prof. dr. Gudkov*[41] negira postojanje i ime bosanski jezik. On ignorira činjenicu da je Povelja Kulina bana napisana na tom jeziku, da postoje gramatike bosanskog jezika stare sto godina. Svoje viđenje bosanskog jezika Gutkov je iznio u svojoj knjizi *Slavenski svijet: problemi historije i savremenost* (2007).[42]

b) U dvotomnoj knjizi *Historija Južnih i Zapadnih Slavena* (izdavač Moskovski univerzitet, prvo izdanje 1998. drugo 2005), koja se, prema preporuci Ministarstva obrazovanja RF, koristi kao studentski udžbenik, *umjesto nacionalnog imena Bošnjak koristi se ime "Bosanski musliman"*, i to tako što se kaže, *takozvani Bosanski musliman*. Prema ovom udžbeniku Slaveni se dijele na osnovu, kako se kaže, "etnografskih osobina" na: istočne, zapadne i južne. U istočnu grupu Slavena ulaze plemena koja čine rusku, bjelorusku i ukrajinsku naciju: u zapadnu preci današnjih Poljaka,

[41] В. П. Гудков, *Исследование частных вопросов истории славянских языков*, Издательство Московского Университета, Москва, 2007.

[42] Vidi moje otvoreno pismo upućeno Gudkovu u: Enver Halilović, *Postsovjetski geopolitički prostor i Balkan*, 302.

Čeha, Slovaka i Lužičkih Srba; u južnu Srbi, Hrvati, Slovenci, Bugari, Makedonci i *takozvani Bosanski muslimani*.[43]

15. *U brojnim naučnim i popularnim publikacijama u RF se krivotvori odbrana BiH (1992-1995).* U Moskvi je 2007. štampan prvi zbornik svjedočenja nekoliko Rusa, jednog Kirgistanca i jednog Kazahstanca, koji su neposredno učestvovali u mirovnim misijama na Balkanu pod naslovom *Naši mirotvorci na Balkanu*. To je u suštini zbornik proizvoljnosti, neistina, konstrukcija i laži o ratu u BiH. Pripovjedači zbornika su vojni posmatrači, policajci, saradnici humanitarnih organizacija i znanstvenog štaba sektora "Sarajevo", novinari i znanstvenici. Među njima su, između ostalih, akademkinja Jelena Guskova, koja je bila tzv. ekspert odbrane Galića na Međunarodnom sudu u Hagu, potom komandant ruskog bataljona UN-a u Sarajevu Andrej Demurenko, koji se "ubio" da dokaže da je Armija BiH granatirala Markale. Knjiga je puna raznovrsnih konstrukcija.[44]

16. *Savez književnika RF i Akcionarsko društvo pisaca* 1994. godine *dodijelili su Radovanu Karadžiću "Nagradu Mihail Šolohov"*, i to, kako je kazano, za "izuzetan doprinos riznici slavenske kulture" i zaštiti nacionalnog interesa Slavena.

17. *Za neke ratne zločince u BiH Moskva je bila životno utočište.* U augustu 2005, nakon višegodišnjeg skrivanja u RF, uhapšen je haški bjegunac Dragan Zelenović, optužen za stravične zločine koje je tokom rata počinio u Foči. Živio je u sibirskom mjestu Hanti-Mansijsk s falsificiranim srbijanskim dokumentima. Samo mjesec dana kasnije, nakon dužeg skrivanja u Rusiji, Haškom tribunalu se predao i Sredoje Lukić, optužen za ratne zločine počinjene u Višegradu. Vrlo je vjerovatno da su posljednjih godina, skrivajući se od Tribunala, u Rusiji boravili ratni zločinci Radovan Karadžić i Ratko Mladić.

18. *Pritisak na sud BiH.* U oktobru 2006. skandalozan pritisak poslanika Državne dume RF Nikolaja Kurjanoviča, člana Vijeća sigurnosti Državne dume RF u mandatu od 2004. do 2008, na Sud BiH, uz optužbe da ova vodeća pravosudna institucija u BiH "vrši pravnu odmazdu nad Srbima".

19. *Akademkinja Akademije nauka RF Jelena Guskova svjedočila je na Međunarodnom tribunalu u Hagu kao "znanstveni ekspert" UN-a za Balkan u odbrani generala Stanislava Galića.* Naučnici iz Balkanološkog instituta i Fonda za istraživanje slavenstva Akademije nauka RF napisali su nekoliko vrlo tendencioznih knjiga koje se odnose na period srpsko-hrvatske agresije na BiH sa velikosrpskih političkih pozicija.[45]

20. *Ruska Federacija daje diplomatsku i političku podršku separatističkim težnjama i aktivnostima rukovodstva RS.* Ozbiljan zastoj i permanentno usporavanje

[43] Vidi opširnije prikaz ove knjige u: Enver Halilović, *Postsovjetski geopolitički prostor i Balkan*, Sarajevo, 2012, 300-301.

[44] Citirana knjiga *Naši mirotvorci na Balkanu,* ali i brojne druge.

[45] U tekstu "Tribunal u Hagu, lični utisci", od 207. do 310. stranice, u knjizi *Naši mirotvorci na Balkanu*, Moskva, 2007, akademkinja Jelena Guskova opisuje sadržaj svog svjedočenja na suđenju za ratne zločine Stanislavu Galiću u Den Hegu.

procesa reformskog približavanja BiH Evropskoj uniji nastali su u RS od onog momenta kada je Milorad Dodik za svoje bosnoskeptične aktivnosti i stavove dobio jasnu i nedvosmislenu političku podršku od ministra Lavrova u Sankt Peterburgu 15. juna 2006. godine. Sastanak ministra Lavrova i premijera RS Dodika održan je u Sankt Peterburgu na marginama 10. internacionalnog ekonomskog foruma u prostorijama foruma. Na ovom sastanku Lavrov je jasno i nedvosmisleno rekao Dodiku: (1) da RF želi "paralelne dobre odnose sa RS i sa Sarajevom", (2) da podržava stav tadašnjeg vršioca dužnosti premijera RS Dodika u takvoj reformi policije u BiH koja podrazumijeva opstanak policije RS, (3) da podržava stav premijera RS Dodika da OHR u BiH treba ukinuti i transformirati u ured Evropske unije, jer se na taj način suspendiraju bonska ovlaštenja Visokog predstavnika i odgovornost u BiH preuzima u svoje ruke lokalna vlast, (4) složio se s pozitivnim ocjenama premijera Dodika o radu visokog predstavnika Schwarz-Schillinga, do njihovog susreta, jer, kako je rečeno, ne zloupotrebljava bonske ovlasti, (5) podržao objašnjenje premijera RS o tome kako je prijedlog održavanja referenduma RS o izdvajanju iz BiH posljedica pritiska bošnjačke strane za ukidanjem RS zbog genocidnog načina njenog nastanka, (6) iskazao interes RF za investicije i privatizaciju u RS. Govoreći o ekonomskim odnosima, ministar Lavrov ponovio je ono što je rekao na radnom sastanku ministru Ivaniću 5. maja 2006. godine u Moskvi, da RF nije zadovoljna nivoom ekonomskih odnosa sa BiH, da ima loše iskustvo u privatizaciji sa rudnikom "Sase" u Srebrenici, ali da je veoma zainteresirana za investicije i privatizaciju u RS, ne samo u izgradnji gasovoda kroz RS, Brčko – Bosanski Novi, već i u investicijama radova i opremanju aerodroma u Banjoj Luci, Željeznica RS, izgradnji turističkih objekata na Jahorini, izgradnji autoputa Vc kroz RS, rješavanje pitanja obezbjeđenja posla za oko 200 radnika u preduzeću "Energoinvest" u Istočnom Sarajevu itd., (7) podržao je prijedlog premijera Dodika, prijedlog nije formuliran na samom sastanku nego nekad negdje ranije, da Vlada RS preuzme na sebe rješavanje međusobnih dugovanja RF i BiH, duga BiH za plin 1992-1995. i duga RF prema BiH iz sovjetsko-jugoslavenskog doba itd.

21. *RF stavlja RS u isti kontekst sa tzv. zamrznutim konfliktima bivšeg SSSR-a* (Južna Osetija, Abhazija, Nagorno Karabah i Pridnjestrovlje), s jedne, *i s Kosovom*, s druge strane.

Odmah nakon što je diplomatskim i medijskim putem nagoviještena mogućnost proglašenja nezavisnosti Kosova, Putin je na konferenciji za novinare u Rimu, nakon završetka samita o nuklearnom programu Irana, u januaru 2006. godine, reagirao pred zapadnom javnošću i zvaničnicima stavovima da bi to: (1) bio negativan presedan u međunarodnim odnosima ako bi to bilo rješenje samo za Kosovo, ili (2) da bi to postao model rješavanja pitanja nezavisnosti (a) tzv. zamrznutih konflikata, politički spornih područja, bivšeg SSSR-a (Abhazije, Južne Osetije, Pridnjestrovlja, Nagorno Karabaha), (b) na Balkanu (Makedonija i BiH), i (c) širom svijeta.

U Moskvi su održane rusko-albanske međuministarske konsultacije 21. marta 2007. na nivou političkih zamjenika ministara vanjskih poslova dviju zemalja.

Sastali su se politički zamjenik MVP-a RF V. G. Titov i politički zamjenik MVP-a Albanije A. Gurakuqi. Razmotrili su stanje i perspektive međudržavnih odnosa, rad Međuvladine rusko-albanske komisije za trgovinu, ekonomsku i znanstveno-tehničku saradnju. U sklopu razmatranja političke situacije na Balkanu, posebna pažnja posvećena je pitanju političkog statusa Kosova. Titov je ponovio stav RF da je protiv donošenja odluke o statusu Kosova, koju ne prihvata Srbija, te da će to, ako se dogodi, izazvati teške posljedice na Balkanu, prije svega u BiH. U tom slučaju će RS tražiti otcjepljenje od BiH.[46]

Tu matricu osporavanja mogućnosti nezavisnosti Kosova i ucjene međunarodne zajednice primjenom tog rješenja na BiH (RS) ne upotrebljavaju samo političari u Srbiji i srpski politički lideri u BiH, već i sve političke, znanstvene i javne ličnosti RF.

Predstavnici međunarodnih i nacionalnih političkih i sigurnosnih institucija, posebno zemalja Zapada, odbacili su rusko-srpsko izjednačavanje svih navedenih konfliktnih područja objektivnim, tačnim i politički ispravnim stavom da se u svakom od njih radi o zasebnom i specifičnom slučaju, te da se svi ne mogu ni posmatrati ni rješavati na isti način.

22. *Mediji u RF često jednostrano opisuju situaciju u BiH i blagonaklono predstavljaju srpski separatizam u BiH*. Na državnom telekanalu "Russia" u centralnoj dnevnoj informativnoj emisiji "Vesti" 19. februara 2008. u 20 sati emitiran je prilog pod naslovom "Srbi izišli na barikade". U sklopu tog prikaza, koji je, po slobodnoj procjeni, trajao oko 10 minuta, data je kraća informacija s fotoprilogom o demonstracijama studenata u Banjoj Luci 18. februara povodom proglašenja nezavisnosti Kosova. Autor priloga je Vječeslav Duhin. U komentaru se kaže da "ovdašnji Srbi su također izašli na ulice protestirajući protiv nezavisnosti koju su Albanci proglasili na Kosovu. Hiljade studenata vikali su "'Kosovo je dio Srbije' i kamenovali Konzulat SAD-a u Banjoj Luci. Oni su zapalili bosanske zastave, a u rukama nosili srpske. Kao što se moglo pretpostaviti, Srbi koji ne žive u svojoj državi, zakonito su tražili odvajanje od Bosne i pripajanje Srbiji".

a) *Mjesečni poslovni časopis PBK* u Moskvi u broju 8/07 objavio je gnusan tekst o Bosni i Hercegovini na četiri stranice pod nazivom "Pod zelenom zastavom", pun neistina, falsifikata, insinuacija. Nediskutabilno je da njegov stvarni autor nije novinar. Vjerovatno je njegov glavni izvor tzv. srpski ekspert za terorizam Darko Trifunović, čije ime se u tekstu i spominje, ali nije samo on. Cilj teksta je politička denuncijacija Bošnjaka i Bosne i Hercegovine.[47]

23. *RF tretira RS dijelom panpravoslavnog svijeta.* MVP Ruske Federacije podržao je i organizirao tzv. konferenciju "Međuparlamentarna skupština pravoslavlja", u organizaciji "Međunarodnog društvenog fonda jedinstva pravoslavnih naroda" Ruske pravoslavne crkve u Banjoj Luci 18. februara 2008. Avionom "Gazproma"

[46] Vidi o ruskom političkom povezivanju Kosova i Republike Srpske u mojoj knjizi *Postsovjetski geopolitički prostor i Balkan* više tekstova i izvornih dokumenata.

[47] Vidi tekst "Pod zelenom zastavom", u mojoj knjizi *Postsovjetski geopolitički prostor i Balkan*, 262-265.

Moskva – Banja Luka doputovali su poslanici parlamentarci Državne dume RF, parlamenata Bjelorusije, Ukrajine, Armenije, Latvije, Litve, Moldavije, Kazahstana. Narodna skupština RS i Vlada RS izvršile su pritisak na MVPBiH da se učesnicima konferencije izdaju vize na aerodromu u Banjoj Luci, umjesto u ambasadama BiH u tim zemljama.

Međunarodni društveni fond pravoslavnih naroda osnovala je Ruska pravoslavna patrijaršija 1995. Njegovo sjedište je u Moskvi. Jedno od vrlo bitnih dostignuća Fonda, kako je rekao njegov izvršni direktor, jest osnivanje pokreta Međuparlamentarna skupština pravoslavlja (1995) sa sjedištem u Atini. Fond ima svoju godišnju nagradu "Za doprinos djelatnosti jačanja jedinstva pravoslavnih naroda". Nju su do 2008. godine dobili predsjednik RF V. Putin, predsjednik Bjelorusije A. G. Lukašenko, predsjednik Bugarske G. Pervanov, predsjednik Grčke Konstantinos Stefanopulos, predsjednik Republike Kipar Tassos Papadopulos, predsjednik Estonije Arnold Rjujtelj, predsjednik Armenije R. Kočarjan, predsjednik Republike Moldavije V. N. Voronjin, princeza Katarina, supruga prestolonasljednika Srbije Aleksandra II. Karađorđevića, svi patrijarsi u Evropi, Africi, Australiji, ZND-a, Balkana, Baltika, Bliskog istoka i drugih regiona svijeta.

Osnovna funkcija Fonda, na međunarodnom planu, jeste jačanje panpravoslavnih veza.

ANU BiH НУ БиХ

RUSSIAN FACTOR OF THE POLITICAL STATUS OF BIH TODAY

Abstract

Russian interest in Bosnia and Herzegovina is equally direct and indirect. It is direct to the extent to which the Russian Federation is today a strong east-Slav-Orthodox question, and is indirect to the extent that concerns the interests of Serbia in Bosnia and Herzegovina. There are allied relations between the Russian Federation and Serbia, which include mutual protection, meaning even the political and diplomatic one. For Serbia, Bosnia and Herzegovina is the main political goal today.

There are two key reasons for Russia's current strong diplomatic position in the world. First, it is directly militarily engaged in the global war against terrorism. Second, it possesses vast natural resources, natural fuels, oil and gas. NATO had bombed Serbia before the war against terrorism. Then the RF was on the opposite side to the West. This text presents more than twenty undisputable facts of RF policies that hinder the process of integration of Bosnia and Herzegovina and its joining the Atlantic and European integrations.

Key words: Russian Federation (RF), Republika Srpska (RS), the West, Orthodox Slavs

Literatura

Bandžović, Safet, Deosmanizacija Balkana i Bošnjaci, Sarajevo, 2013.

Danilevski, Nikolaj J., Rusija i Evropa, Dosije, Beograd, 2007.

Гудков, В. П., Исследование частных вопросов истории славянских языков, Издательство Московского Университета, Москва, 2007.

Гуськова, Е. Ю, История Югославскоој кризиса (1990-2000), Русский национальный фонд, Москва, 1996.

Halilović, Enver, Postsovjetski geopolitički prostor i Balkan, Sarajevo, 2012.

Miljukov, Pavle, Senjobos, Šarl, Ezenman, Luj, Istorija Rusije, "Narodna kultura", Beograd, 1939, reprint izdanja Zagreb, 2009.

Naši mirotvorci na Balkanu, Moskva, "Indrik" 2007.

Nikiforov, Statin, Между кремлем и республикой сербской, Moskva, 1999.

Perović, Latinka, Rusija i Evropa N. J. Danilevskog i njeni odjeci u Srbiji, Republika, Beograd, god. VI (1994), januar, tematski broj 8: Sloveni i Zapad.

Romanenko, S. A., Yugoslavia, Rosiya, i "Slavjanskaja ideja", Vtaraja polovina XIX - načalo XXI veka, Moskva, 2002.

Saopćenje za javnost MVP-a RF br. 937-27-06-208.

Saopćenje za javnost MVP-a RF br. 2079-27-122007.

ANU BiH АНУ БиХ

PRAVNI ASPEKT

ANU BiH
АНУ БиХ

DOI 10.5644/PI2016.166.03

KRIVIČNO DJELO AGRESIJE – TEORIJA I PRAKSA MEĐUNARODNOG I NACIONALNOG KRIVIČNOG PRAVA

Miodrag N. Simović

Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine
Bistrik 7, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina
e-mail: Miodrag.Simovic@ustavnisud.ba

Dragan Jovašević

Pravni fakultet Univerziteta u Nišu
Trg kralja Aleksandra 11, 18000 Niš, Srbija
e-mail: jovas@prafak.ni.ac.rs

Vladimir M. Simović

Tužilaštvo Bosne i Hercegovine
Kraljice Jelene 88, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina
e-mail: simo@blic.net

ANU BiH
АНУ БиХ

Sažetak

Međunarodno krivično pravo kao sistem pravnih propisa sadržanih u aktima međunarodne zajednice, ali i u nacionalnom (internom) krivičnom zakonodavstvu pojedinih država, predviđa krivičnu odgovornost i kažnjivost za veći broj međunarodnih krivičnih djela, među kojima se posebno izdvaja zločin agresije. To je djelo kojim se krše ratni zakoni i običaji rata (međunarodno humanitarno pravo) i povređuje mir među narodima i bezbjednost čovječanstva. Za učinioce ovog krivičnog djela u određenim slučajevima je primarna nadležnost međunarodnih sudskih (nadnacionalnih) organa. U ovom radu autori analiziraju pojam i osnovne karakteristike krivičnog djela agresije, i to sa teorijskog i praktičnog aspekta u međunarodnom i nacionalnom krivičnom pravu Bosne i Hercegovine, Srbije i Hrvatske.

Ključne riječi: međunarodno krivično pravo, krivično djelo, agresija, nacionalno krivično pravo, odgovornost

1. Pojam međunarodnog krivičnog prava

O pojmu i sadržini međunarodnog krivičnog prava u pravnoj teoriji ne postoji jedinstveno shvatanje.[1] Za njihovo određivanje od odlučujućeg je značaja rasprava o odnosu ove grane prava prema međunarodnom, ali i krivičnom pravu. Pri tome se različita shvatanja o međunarodnom krivičnom pravu međusobno ne isključuju, nego upravo nadopunjuju, i svako od njih izražava osobenu komponentu složene strukture i sistema međunarodnog krivičnog prava.

Najstarije shvatanje međunarodnog krivičnog prava nastalo je u 19. vijeku i smatra da se pod ovim pojmom podrazumijeva skup pravila o prostornom važenju nacionalnog krivičnog zakonodavstva ili skup pravila o primjeni nacionalnog krivičnog zakona s obzirom na mjesto izvršenja krivičnog djela ili na državljanstvo njegovog učinioca. Dakle, ovakvo poimanje međunarodnog krivičnog prava je usmjereno ka pitanjima prostorne (teritorijalne) važnosti domaćeg krivičnog zakona.[2]

Nešto je šire shvatanje ove grane prava koje, pored navedene sadržine, obuhvata i pravila o pružanju međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima (izdavanje krivaca, važenje presuda inostranih sudova). Pri tome se internacionalizacija krivičnog prava opisuje kao kretanje kojim krivično pravo prelazi nacionalne granice i postepeno se oslobađa suvereniteta države.[3]

Međunarodno krivično pravo se može odrediti i na širi način. Prema ovom shvatanju, ono obuhvata skup pravila kojima neka država propisuje krivična djela s elementom inostranosti i krivične sankcije za ta djela, kao i pravila koja su međunarodnog porijekla. Prema ovom shvatanju, međunarodno krivično pravo označava skup pravila nacionalnog krivičnog prava koje se odnosi na predmete sa inostranim elementom kao bitnim sastojkom koji krivično pravo vezuje uz najmanje dva nacionalna sistema krivičnog prava.

Osobeno shvatanje međunarodnog krivičnog prava definiše ovu granu prava kao skup pravila koja određuju uslove i pretpostavke pod kojima se države moraju uzajamno pomagati u sudskim predmetima – da bi osigurale vršenje svoje kaznene vlasti u okviru međunarodne zajednice.[4] Slično ovome je i shvatanje prema kome međunarodno krivično pravo označavaju pravila krivičnog prava koja država donosi na osnovu međunarodnih ugovora, pri čemu u ovaj pojam ulaze i različiti oblici međunarodne krivičnopravne saradnje.[5]

Takođe, međunarodno krivično pravo[6] se određuje kao oblast međunarodnog javnog prava koja se djelimično naslanja na unutrašnje krivično pravo država, a bavi se pitanjima individualne krivične odgovornosti pojedinaca za izvršenje međunarod-

[1] Vidi Živanović; 1940, 3-7.
[2] Degan, Pavišić; 2005, 3.
[3] Sijerčić Čolić, H. (2008), *Evropsko krivično procesno pravo – regionalna pravna pravila o krivičnom postupku*. Sarajevo: Pravo i pravda, (1), 7.
[4] Martens; 1887, 5.
[5] Pavišić, Grozdanić i Veić; 2007, 399.
[6] Krivokapić; 1998, 253.

nih krivičnih djela. Čine je norme kojima se definišu međunarodna krivična djela, utvrđuje nadležnost za gonjenje i kažnjavanje lica koja su ih izvršila, uređuju pravila postupka pred međunarodnim krivičnim sudom i dr.

Pojedini autori[7] u posljednje vrijeme pojam međunarodnog krivičnog prava određuju na bazi tri osnovna segmenta kategorijalnog sistema. Tako se pod ovim pojmom podrazumijevaju: 1) međunarodni aspekti nacionalnog krivičnog prava, 2) krivični aspekti međunarodnog prava, i 3) međunarodno krivično pravo *stricto sensu*.

Često se pod pojmom međunarodnog krivičnog prava podrazumijeva skup međunarodnih akata koji za države koje su ih prihvatile sadrži obavezu da predvide određena ponašanja u svom krivičnom zakonodavstvu kao krivična djela.[8] Prema ovim shvatanjima, razlikuju se dvije vrste međunarodnih krivičnih djela: a) djela u užem, i b) djela u širem smislu.[9] Međunarodna krivična djela u užem smislu su zapravo krivična djela sadržana u presudama Nirnberškog (1946. godine) i Tokijskog suda (1948. godine): zločin protiv mira, zločin protiv čovječnosti i ratni zločini. U širem smislu, međunarodna krivična djela su sva ponašanja koja međunarodna zajednica želi da suzbije na nacionalnom nivou, propisujući obavezu za države da ih inkriminišu kao krivična djela i propišu za njihove učinioce određenu vrstu i mjeru kazne. To su djela u vezi sa opojnim drogama, trgovinom bijelim robljem, oružjem, nuklearnim materijama, pornografijom, prostitucijom, bezbjednošću vazdušnog ili brodskog saobraćaja i sl.[10]

Od međunarodnog krivičnog prava, koje je imalo za predmet rješavanje sukoba o prostornom važenju krivičnih zakona i regulisanje međunarodne pravne pomoći, ono danas postaje međunarodno krivično pravo koje ima za predmet određivanje međunarodnih krivičnih djela i krivičnih sankcija za njihove učinioce. Danas se u pravnoj teoriji sve više insistira na ispitivanju mogućnosti uvođenja ne međudržavnog, nego međunarodnog krivičnog prava, ali kao naddržavnog sistema pravnih normi koje bi bile iznad nacionalnog krivičnog zakonodavstva. Na taj način bi se pružala djelotvornija i nezavisnija krivičnopravna zaštita nego što je to slučaj sa nacionalnim pravnim sistemom. Tako bi sama međunarodna zajednica postala nosilac nove (nedržavne) međunarodne krivične vlasti. Ostvarenje ovih zahtjeva je u, prvom redu, uslovljeno rješavanjem brojnih pitanja na političkom, socijalnom i pravnom području.

S obzirom na tendencije prisutne posljednjih godina u oblasti međunarodnog prava uopšte, može se pretpostaviti dalje proširivanje sadržine ovako shvaćenog međunarodnog krivičnog prava. Tako se, poslije stupanja na snagu Rimskog statuta Međunarodnog krivičnog suda, 1. jula 2002. godine, može reći da je međunarodno krivično pravo sistem pravnih propisa utvrđenih ovim statutom kojima se određuju

[7] Kambovski; 1998, 19.
[8] Vidi Petrović i Jovašević; 2010, 23-25.
[9] Vidi Jovašević; 2011a, 13-19.
[10] Stojanović; 2000, 33.

međunarodna krivična djela, osnovi krivične odgovornosti i kažnjivosti njihovih učinilaca i sistem krivičnih sankcija, kao i postupak pred međunarodnim krivičnim sudom, kao i pravnih propisa sadržanih u nacionalnom krivičnom zakonodavstvu kojima se određuju osnovi i uslovi pružanja međunarodne krivičnopravne pomoći.[11] To znači da danas međunarodno krivično pravo dobija sve više supranacionalnu dimenziju u smislu neposredne primjene međunarodnih normi na pojedine slučajeve izvršenja međunarodnih krivičnih djela. Takva afirmacija supranacionalne prirode ove grane prava se manifestuje, prije svega, kroz pojavu međunarodnih zločina – *delictum sui generis*, koji se u formalnom smislu javljaju kao povrede zabrana sadržanih u međunarodnim konvencijama, a u materijalnom smislu kao povreda ili ugrožavanje opštih interesa međunarodne zajednice.[12]

2. Krivično djelo agresije u međunarodnom krivičnom pravu

2.1. Agresija u Nirnberškom i Tokijskom pravu

Nezapamćeni zločini izvršeni od nacista i fašista za vrijeme Drugog svjetskog rata doveli su do toga da su na konferencijama "velike trojice" (predsjednika SAD, premijera Velike Britanije i predsjednika vlade SSSR) u Teheranu, na Jalti i u Potsdamu usaglašeni stavovi o potrebi suđenja glavnim njemačkim ratnim zločincima.[13] Slijedeći te ideje, savezničke sile su Londonskim sporazumom o gonjenju i kažnjavanju glavnih ratnih zločinaca Sila osovine (od 8. avgusta 1945. godine) usvojile Statut Međunarodnog vojnog suda.[14] Ovaj sud su sačinjavale četiri sudije i četiri zamjenika koje su imenovale vlade SAD, SSSR, Velike Britanije i Francuske.

Statut Međunarodnog vojnog suda u Nirnbergu u članu 6 određuje međunarodna krivična djela čiji će učinioci kao pojedinci ili kao članovi organizacije biti suđeni od ovog suda. To su: 1) zločin protiv mira, 2) ratni zločini, i 3) zločin protiv čovječnosti.[15] Pored neposrednih izvršilaca ovih međunarodnih krivičnih djela, krivično su odgovorna i lica koja se javljaju u svojstvu vođe, organizatora, podstrekača ili drugog saučesnika, a koja su učestvovala u sastavljanju ili izvršenju nekog zajedničkog plana ili zavjere radi izvršenja nekog od navedenih zločina. Ovdje se, zapravo, radi o odgovornosti i kažnjavanju saučesnika za izvršena djela po principu subjektivne akcesorne krivične odgovornosti.

Zločin protiv mira (član 6 stav 2 tačka a) Statuta) predstavlja međunarodno krivično djelo koje se sastoji u planiranju, pripremanju, započinjanju ili vođenju

[11] Jovašević; 2011b, 275 i 276.
[12] Vidi Kambovski; 1998, 27-29.
[13] Vidi Smit; 1982, 118-155.
[14] U literaturi se opravdano ističe da Nirnberški sud i nije bio međunarodni sud, već više "međusavezнички" sud, jer su ga činile sudije koje su bili predstavnici pobjedničkih država: SAD, SSSR, Velike Britanije i Francuske. Takođe, to nije bio "vojni" sud, jer su sve sudije i njihovi zamjenici, osim sovjetskih predstavnika, bili civilna lica. Vojni karakter ovih sudova je doveden u sumnju i sa aspekta okrivljenih lica kojima je suđeno pred ovim sudom.
[15] Vidi Prljeta; 1992, 35-46.

agresorskog rata[16] ili rata kojim se krše međunarodni ugovori, sporazumi ili garancije, kao i u učestvovanju u nekom zajedničkom planu ili zavjeri za izvršenje nekog od ovih djela.[17] Radi se o krivičnom djelu koje je upravljeno protiv međunarodnog mira, a kojim se izaziva, planira, započinje ili vodi napadački ili agresivni rat (koji je inače zabranjen odredbama međunarodnog ratnog prava – Brijan-Kelogovim paktom ili Pariskim paktom iz 1928. godine).[18] Prema ovoj odredbi, samostalno krivično djelo predstavljaju i pripremne radnje, kao i samo započinjanje (pokušaj) ovog djela.

Na drugom kraju svijeta, na Dalekom istoku je odluka o kažnjavanju najviših japanskih vojnih i političkih rukovodilaca za vođenje agresivnog rata i izvršene brojne zločine donijeta još 1. decembra 1943. godine na konferenciji u Kairu, kojoj su prisustvovali predstavnici SAD, Velike Britanije i Kine. Sve pojedinosti o Tokijskom tribunalu bile su precizirane i u aktu o kapitulaciji koji je Japan potpisao 2. septembra 1945. godine. Nešto prije toga, 26. jula 1945. godine, savezničke sile su donijele Potsdamsku deklaraciju na osnovu koje je potom osnovan Tokijski tribunal. Statut Tokijskog tribunala u članu 5 određuje međunarodna krivična djela čiji će učinioci kao pojedinci ili članovi organizacije biti suđeni od ovog suda. To su: 1) zločin protiv mira, 2) konvencionalni ratni zločini, i 3) zločin protiv čovječnosti.[19] Zločin protiv mira (član 5 stav 2 tačka a) Statuta) predstavlja planiranje, pripremanje, iniciranje ili vođenje objavljene ili neobjavljene ratne agresije ili rata, čime se krši međunarodno pravo, povelje, sporazumi ili garancije ili učestvovanje u zajedničkom planu ili zavjeri u svrhu ostvarivanja bilo kojeg od navedenih djela.

2.2. Agresija prema Zakonu broj 10 Kontrolnog savjeta za Njemačku iz 1945. godine

Zakon broj 10 Kontrolnog savjeta za Njemačku u članu 2, pored navedene tri vrste zločina, poznaje i posebno djelo koje se sastoji u samom članstvu u zločinačkoj grupi ili organizaciji koje je od Međunarodnog vojnog suda u Nirnbergu proglašena zločinačkom. U stavu 2 ovog člana Zakon je izričito odredio da se za ove zločine mogu kazniti sljedeća lica: 1) svako lice bez obzira na državljanstvo ili svojstvo u kome je djelovalo – ako je bilo glavni učinilac ili saučesnik, 2) lice koje je naredilo ili podsticalo ili se saglasilo sa izvršenjem nekog od ovih krivičnih djela, 3) lice koje je bilo povezano sa planovima ili radnjama koje su dovele do izvršenja nekog djela, 4) lice koje je bilo član organizacije ili grupe za vršenje ovih krivičnih djela, 5) lice koje je imalo visoki politički, građanski ili vojni položaj u Njemačkoj ili u nekoj zemlji koja je bila njen saveznik ili zajedno sa njom ratovala ili je bila njen satelit, i 6) lice koje je imalo visok položaj u finansijskom, industrijskom ili privrednom životu bilo koje od tih zemalja.

[16] Vidi Fabijanić Gagro; 2008, 1067-1092.
[17] Vidi Sukijasović; 1957, 380-392.
[18] Vidi Radojković; 1947, 41-49.
[19] Vidi Prljeta; 1992, 35-46.

Zločin protiv mira je određen u članu 2 stav 1 Zakona. Ovo djelo čini pokretanje invazije na drugu zemlju i ratova koji su u suprotnosti sa međunarodnim zakonima i sporazumima, uključujući, ali ne ograničavajući se na planiranje, pripremanje, pokretanje ili vođenje ratne agresije ili rata, čime se krše međunarodne povelje, sporazumi ili garancije ili učestvovanje u zajedničkom planu ili zavjeri u svrhu ostvarivanja nekog od navedenih djela.[20]

2.3. Agresija prema statutima Haškog tribunala i Tribunala za Ruandu

Statut Međunarodnog tribunala za gonjenje lica odgovornih za ozbiljne povrede međunarodnog humanitarnog prava izvršene na teritoriji bivše SFRJ, počev od 1991. godine (poznat kao Statut Haškog tribunala),[21] poznaje četiri vrste međunarodnih krivičnih djela[22]. To su: 1) teške povrede Ženevskih konvencija od 1949. godine, 2) kršenje zakona i običaja ratovanja, 3) genocid, i 4) zločini protiv čovječnosti.[23]

Statut Haškog tribunala ne poznaje krivično djelo agresije. Ni statuti drugih međunarodnih sudskih organa, npr. za Sijera Leone, Kambodžu, Liban, Irak ili Istočni Timor, ne poznaju krivično djelo agresije.[24] Isto važi i za Statut Međunarodnog krivičnog tribunala za Ruandu, koji poznaje tri vrste međunarodnih krivičnih djela. To su: 1) genocid (član 2), 2) zločin protiv čovječnosti (član 3), i 3) zločin koji se sastoji u teškom kršenju člana 3 Ženevskih konvencija i Drugog dopunskog protokola iz 1977. godine (član 4).[25]

2.4. Agresija u Rimskom statutu Međunarodnog krivičnog suda

Rimski statut Međunarodnog krivičnog suda[26], usvojen na Diplomatskoj konferenciji OUN u Rimu, 17. jula 1998. godine, u članu 5 proglašava nadležnost ovog suda za sljedeća međunarodna krivična djela[27]: 1) zločin genocida, 2) zločin protiv čovječnosti, 3) ratne zločine, i 4) zločin agresije. U pogledu kvalifikacije krivičnog djela agresije, Statut Međunarodnog krivičnog suda je upućivao na odgovarajuću primjenu Rezolucije Generalne skupštine OUN broj 3314 iz 1974. godine. Naime, u članu 3 ove rezolucije je precizirano šta predstavlja akt agresije, bez obzira na to da li je rat objavljen.[28] Savjet bezbjednosti OUN, u skladu sa Poveljom OUN, može odlučiti da se pod ovaj pojam podvedu i neki drugi akti, ne ostavljajući kriterijum za ovo

[20] Petrović, Bisić i Perić; 2011, 295.
[21] Petrović i Jovašević; 2006, 87-98.
[22] Josipović, I. (1996), *Pravni i politički aspekti nastanka Međunarodnog kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju*, Zbornik radova "Hrvatska i Ujednjeni narodi", Zagreb, 183-196.
[23] Jovašević; 2002, 14.
[24] Vidi Petrović, Bisić i Perić; 2011, 397-409.
[25] Vidi Johnson; 1996, 211-233.
[26] Vidi Sjekavica; 2002, 73-87.
[27] Vidi Starčević; 2002, 590-608.
[28] Vidi Багинян; 1955, 75-92.

određivanje.[29] Pri tome je u članu 5 Rezolucije izričito navedeno da nikakav razlog bilo koje prirode, političke, ekonomske, vojne ili druge vrste, ne može opravdati agresiju. Agresivni rat je zločin protiv međunarodnog mira i svaka agresija povlači međunarodnu odgovornost.

Na Prvoj revizionoj konferenciji Rimskog statuta, koja je održana u Kampali juna 2010. godine, konsenzusom svih država članica usvojena je rezolucija[30] kojom se Rimski statut u formi amandmana dopunjuje definicijom zločina protiv čovječnosti (čime se izbjegava osnovni prigovor koji se odnosi na kršenje principa zakonitosti – da se kažnjava za krivično djelo čija obilježja bića nisu propisana u odgovarajućem pravnom aktu prije nego što je učinjeno). Međutim, kao slabost ovog rješenja, u pravnoj teoriji se ističe da se nadležnost stalnog Međunarodnog krivičnog suda za zločin agresije uspostavlja tek od 2017. godine, te da za ovo djelo ne mogu i dalje da odgovaraju građani država koje nisu članice – dakle potpisnice Rimskog statuta (kao što je to slučaj sa SAD, Ruskom Federacijom i Kinom).

Prema odredbama Rimskog statuta (član 8bis), djelo agresije predstavljaju sljedeći akti, bez obzira na to da li im je prethodila objava rata[31]: (1) invazija ili napad oružanih snaga jedne države na teritoriju druge države, kao i svaka vojna okupacija, makar i privremena, koja proizađe iz takve invazije ili napada, ili aneksija teritorije ili dijela teritorije druge države upotrebom sile, (2) bombardovanje teritorije neke države od strane oružanih snaga druge države ili upotreba bilo kojeg oružja od strane jedne države protiv teritorije druge države, (3) blokada luka ili obala jedne države od strane oružanih snaga druge države, (4) napad oružanih snaga jedne države na kopnene, pomorske ili vazduhoplovne snage, pomorsku ili vazdušnu flotu druge države, (5) upotreba oružanih snaga jedne države koje se s pristankom države prijema nalaze na njenoj teritoriji protivno uslovima predviđenim u sporazumu, odnosno ostajanje tih snaga na teritoriji države prijema i poslije isteka sporazuma, (6) radnja jedne države koja svoju teritoriju stavi na raspolaganje drugoj državi – da bi je ova iskoristila za izvršenje akta agresije protiv neke treće države, i (7) upućivanje od strane odnosno u ime jedne države oružanih bandi, grupa, neregularnih vojnika ili najamnika koji protiv druge države vrše akte oružane sile toliko ozbiljno da se oni izjednačuju sa navedenim aktima, odnosno predstavljaju značajno učešće jedne države u tome.

Iako je bilo i takvih prijedloga, na skupu u Kampali ipak u pojam zločina agresije, sem izričito navedenih postupaka, nije prihvaćeno da se odlukom Savjeta bezbjednosti mogu okvalifikovati kao ovo krivično djelo i drugi akti u skladu sa odredbama Povelje OUN. Objekt zaštite kod ovog krivičnog djela je mir među narodima i njihovim državama. Po svojoj prirodi, ovo je krivično djelo *delicta communia*, iako u praksi učinilac djela mora da ima određeni politički, državni, službeni ili vojni položaj, svojstvo ili uticaj – da bi uopšte mogao da preduzme radnju izvršenja.

[29] Vidi Triffterer; 1997, 811-881.
[30] Resolution RC/Res 6 od. 11. juna 2010. godine.
[31] Vidi Lazarević; 1995, 80-82.

3. Krivično djelo agresije u nacionalnom krivičnom zakonodavstvu

Zbog interesantnosti teme, izložićemo krivičnopravna rješenja o krivičnoj odgovornosti i kažnjivosti za krivično djelo agresije u zakonodavstvima Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Srbije.

3.1. Bosna i Hercegovina

Krivični zakon Bosne i Hercegovine iz 2003. godine[32], u glavi 17, pod nazivom "Krivična djela protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom", pored standardnih međunarodnih krivičnih djela u užem i širem smislu, ne poznaje krivično djelo agresije[33]. Međutim, Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine iz 1998. godine[34], u glavi 16, pod nazivom "Krivična djela protiv čovječnosti i međunarodnog prava", u članu 165 predviđao je krivično djelo pod nazivom "Podsticanje na agresivni rat". Ovo djelo se sastojalo u pozivanju ili podsticanju na agresivni rat. Ovdje su, zapravo, radnje podstrekavanja propisane kao samostalno krivično djelo. Djelo se sastojalo u uticanju na volju drugih da započnu ili nastave agresivni, napadački rat. Djelo je bilo svršeno preduzimanjem same radnje izvršenja koja je zakonom propisana, bez obzira na to da li je na osnovu nje neko lice zaista i preduzelo bilo kakvu djelatnost u smislu agresivnog rata prema nekoj drugoj državi. Za ovo djelo je propisana kazna zatvora od jedne do deset godina.

3.2. Republika Srbija

Krivično djelo agresije je u pravnom sistemu Republike Srbije predviđeno u Krivičnom zakoniku Republike Srbije[35] (član 386), u glavi 34 pod nazivom "Krivična djela protiv čovječnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom". Ovo krivično djelo, zapravo, predstavlja djelatnosti kojom se krše međunarodni ugovori, sporazumi i konvencije i narušava ili ugrožava mir među narodima i bezbjednost čovječanstva.

Osnovno krivično djelo protiv mira se sastoji u pozivanju, podsticanju ili naređivanju vođenja agresivnog rata[36]. Radnja izvršenja je pozivanje ili podsticanje na agresivni, tj. napadački rat. To su radnje podstrekavanja koje su ovdje dobile karakter samostalne radnje izvršenja. Radnja se sastoji u stvaranju ili učvršćivanju odluke kod drugog lica da preduzme agresivni rat. Djelo je svršeno samim pozivanjem, podsticanjem ili naređivanjem (kao psihološkim djelatnostima) koji su upućeni drugom

[32] "Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10, 47/14, 22/15 i 40/15.
[33] Vidi Simović, Simović i Todorović; 2010, 87– 98.
[34] "Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine" broj 43/98.
[35] "Službeni glasnik Republike Srbije" br. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 i 108/14.
[36] Jovašević; 2002, 292 i 293.

licu, bez obzira na to da li je ono pod uticajem takve radnje donijelo odluku, odnosno pristupilo radnji započinjanja rata. Izvršilac djela može da bude svako lice, a u pogledu krivice potreban je umišljaj. Za ovo je djelo propisana kazna zatvora od dvije do 12 godina.

Teži oblik ovog krivičnog djela postoji kada se naredi vođenje agresivnog rata. Ovdje je radnja izvršenja određena kao izdavanje naređenja. Naređivanje da se vodi agresivni rat predstavlja poseban oblik podstrekavanja koje je dobilo karakter samostalne radnje izvršenja. Djelo je svršeno samim izdavanjem takvog naređenja. Za ovo je djelo propisana kazna zatvora najmanje deset godina ili kazna zatvora od 30 do 40 godina.

3.3. Republike Hrvatska

Novi Kazneni zakon Republike Hrvatske[37] iz 2011. godine, u glavi devetoj, pod nazivom "Krivična djela protiv čovječnosti i ljudskog dostojanstva", u članu 89, predviđa krivično djelo "Zločin agresije". Djelo ima više oblika ispoljavanja.

Prvi i osnovni oblik zločina agresije, za koji je propisana kazna zatvora najmanje pet godina ili kazna dugotrajnog zatvora, dvojako je alternativno određen, i to kao: 1) upotreba u vidu neposrednog angažovanja oružanih snaga jedne države u određenom cilju – protiv suvereniteta, teritorijalne cjelovitosti ili političke nezavisnosti druge države, i 2) ostvarivanje bilo kojeg drugog akta ili čina agresije, na bilo koji drugi način koji je protivan Povelji OUN, a koji po svojim karakteristikama, težini i srazmjeri predstavlja očigledno kršenje Povelje OUN. Za postojanje djela je bitno da radnju izvršenja preduzima tačno određeno lice – lice koje ima stvarnu moć nadziranja ili upravljanja političkim ili vojnim djelovanjem države.

U stavu 4 ovog člana je određeno šta se smatra činom (aktom) agresije. To je svaki akt, bez obzira na to da li je prethodno objavljen rat, koji predstavlja: (1) invaziju ili napad oružanih snaga jedne države na područje druge države ili vojnu okupaciju, makar i privremenu, koja je posljedica takve invazije ili napada ili pripajanje cijelog ili dijela područja druge države, uz primjenu sile, (2) bombardovanje od strane oružanih snaga jedne države područja druge države ili korišćenje bilo kakvog oružja jedne države na području druge države, (3) blokiranje luka ili obala jedne države oružanim snagama druge države, (4) napad oružanih snaga jedne države na kopnene, pomorske i vazdušne snage druge države, (5) korišćenje oružanih snaga jedne države koje su na području druge države uz njenu saglasnost, u suprotnosti sa uslovima koji su predviđeni njihovim sporazumom ili produžavanje prisutnosti vojnih snaga na području druge države po prestanku sporazuma, (6) davanje dozvole da područje koje je država stavila na raspolaganje drugoj državi – koristi za agresiju protiv treće države, ili (7) slanje od strane ili u ime države naoružanih bandi, grupa, paravojnih snaga ili plaćenika da izvode oružane akcije protiv druge države, koje po svojoj

[37] "Narodne novine Republike Hrvatske" br. 125/11, 144/12 i 56/15.

težini odgovaraju prethodno navedenim radnjama ili njeno značajno učestvovanje u takvim akcijama.[38]

Drugi oblik zločina agresije se sastoji u samom sudjelovanju, učestvovanju u djelovanju oružanih snaga u agresiji protiv neke druge države. Za ovo je djelo propisana kazna zatvora od tri do 15 godina.

Najblaži oblik ovog krivičnog djela, za koji je propisana kazna zatvora od jedne do deset godina, čini lice koje direktno i javno podstiče na zločin agresije. Ovdje se, dakle, radi o podstrekavanju koje je preduzeto prema drugim licima, i to: 1) javno (dakle, na način koji je dostupan individualno neodređenom broju lica), i 2) direktno. Cilj je podstrekavanja da jedno ili više drugih lica donesu odluku u pravcu učestvovanja u aktu agresije.

4. Zaključak

Međunarodno krivično pravo, kao sistem pravnih propisa sadržanih u aktima međunarodne zajednice, ali i u nacionalnom (internom) krivičnom zakonodavstvu pojedinih država, predviđa krivičnu odgovornost i kažnjivost za veći broj međunarodnih krivičnih djela. To su djela kojima se krše ratni zakoni i običaji rata (međunarodno ratno pravo ili pravo oružanih sukoba) i kojima se povređuje ili ugrožava mir među narodima i bezbjednost čovječanstva.

Među međunarodnim krivičnim djelima se po svom značaju, prirodi i karakteru izdvaja zločin protiv mira ili agresija. To je zločin protiv mira kojim se krše ratni zakoni i običaji rata, međunarodni sporazumi ili garancije u smislu planiranja, pripremanja, iniciranja ili započinjanja agresije ili rata protivno pravilima međunarodnog prava. Međutim, djelo se može izvršiti i učestvovanjem u planu ili zavjeri za izvršenje ovog djela.

I u međunarodnom krivičnom pravu koje poznaje ovo krivično djelo, kao i u uporednom krivičnom zakonodavstvu za ovo djelo, propisane su najteže vrste kazni. S obzirom na to da se radi o teškom krivičnom djelu, na teoriji i sudskoj praksi je težak, delikatan i odgovoran zadatak da razriješi brojne dileme i pitanja vezana za pravnu kvalifikaciju ovog djela koje je određeno veoma složenom, alternativnom dispozicijom – kako bi se pronašli adekvatni kriteriji za razgraničenje ovog krivičnog djela od njemu sličnih djela.

Literatura

Багинян, К. А. (1955), *Агрессия - тягчайшее международное преступление. (К вопросу об определении агрессии*), М.: Изд-во АН СССР.

*Crime sans frontières: International and European Legal Approaches***.** / Gilmore, William (Editor); Cullen, P. (Editor). Edinburgh University Press, 1998**.**

Cryer, R. (2007), *An introduction to international criminal law and procedure*, Cambridge.

Čejović, B. (2002), *Krivično pravo, Opšti dio,* Službeni list, Beograd.

[38] Vidi Turković, K. et al.; 2013, 135-137.

Degan, V. Đ., Pavišić, B. (2005), *Međunarodno kazneno pravo*, Pravni fakultet, Rijeka.
Degan, V. Đ., Pavišić, B., Beširević, V. (2012), *Međunarodno i transnacionalno krivično pravo*, Službeni glasnik, Beograd.
Đurđić, V., Jovašević, D. (2010), *Krivično pravo, Posebni dio*, Nomos, Beograd.
Đurđić, V., Jovašević, D. (2003), *Međunarodno krivično pravo*, Nomos, Beograd.
Fabijanić Gagro, S. (2008), Promjena kvalifikacije oružanog sukoba, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, Rijeka, (2).
Horvatić, Ž. (2003), *Kazneno pravo, Opšti dio*, Pravni fakultet, Zagreb.
Johnson, D. L. (1996), The International Tribunal for Rwanda, *International Review of Penal Law*, (1-2).
Josipović, I. Pravni i politički aspekti nastanka Međunarodnog kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju, *Zbornik radova "Hrvatska i Ujedinjeni narodi"*, Zagreb.
Jovanović, Lj. (1995), *Krivično pravo, Opšti dio*, Policijska akademija, Beograd.
Jovašević, D. (2011b), Leksikon krivičnog prava, *Službeni glasnik*, Beograd.
Jovašević, D. (2011a), *Međunarodno krivično pravo*, Pravni fakultet, Niš.
Jovašević, D. (2010), *Međunarodna krivična djela – odgovornost i kažnjivost*, Pravni fakultet, Niš.
Jovašević, D. (2002), Komentar Krivičnog zakona SR Jugoslavije, *Službeni glasnik*, Beograd.
Kambovski, V. (1998), *Međunarodno kazneno pravo*, Prosvjetno djelo, Skoplje.
Kaseze, A. (2005), *Međunarodno krivično pravo*. Beogradski centar za ljudska prava, Beograd.
Krivokapić, B. (1998), *Leksikon međunarodnog prava*, Radnička štampa, Beograd.
Lazarević, Lj. (1995), *Krivično pravo, Posebni dio*, Savremena administracija, Beograd.
Marković, M. (1973), Nirnberško suđenje – primjena novih načela u međunarodnom krivičnom pravu, *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, Beograd, (2).
Martens, F. F. (1887), *Traite de droit international penal,* Paris.
Meili, F. (1910), *Lehrbuch des Internationalen Strafrecht und Strafprozessrecht*, Berlin.
Novoselec, P. (2004), *Opći dio kaznenog prava*, Pravni fakultet, Zagreb.
Pavišić, B. (2006), *Kazneno pravo Vijeća Evrope*, Tehnička knjiga, Zagreb.
Pavišić, B., Grozdanić, V., Veić, P. (2007), *Komentar Kaznenog zakona*, Narodne novine, Zagreb.
Petrović, B., Jovašević, D. (2010), *Međunarodno krivično pravo*, Pravni fakultet, Sarajevo.
Petrović, B., Jovašević, D. (2006), *Krivično (kazneno) pravo, Posebni dio*, Pravni fakultet, Sarajevo.
Petrović, B., Bisić, M., Perić, V. (2011), *Međunarodno kazneno sudovanje*, Privredna štampa, Sarajevo.
Prljeta, Lj. (1992), Zločini protiv čovječnosti i međunarodnog prava, *Službeni list*, Beograd.
Radojković, M. (1947), *Rat i međunarodno pravo*, Odbor za izdavanje udžbenika studenata prava, Beograd.
Sijarčić Čolić, H. (2008), *Evropsko krivično procesno pravo – regionalna pravna pravila o krivičnom postupku*. Sarajevo: Pravo i pravda, (1).
Simović, M., Simović, V., Todorović, Lj. (2010), *Krivični zakon Bosne i Hercegovine*, Fineks, Sarajevo.
Simović, M., Blagojević, M., Simović, V. (2013), *Međunarodno krivično pravo*. Pravni fakultet, Istočno Sarajevo.
Sjekavica, M. (2002), *Stalni međunarodni kazneni sud*, Pravnik, Zagreb, (1).

ANU BiH АНУ БиХ

Smit, E. (1982), *The American Road to Nuremberg – the Documentary Record 1944-1945*, University press, Stanford.
Starčević, M. (2002), *Izvori međunarodnog humanitarnog prava*, JKCK, Beograd.
Stojanović. Z. (2000), Krivično pravo, Opšti dio, *Službeni glasnik*, Beograd.
Sukijasović, M. (1957). Međunarodna krivična odgovornost za agresiju, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, Beograd, (3).
Šeparović, Z. (1997), Zaštita žrtava rata u međunarodnom humanitarnom pravu, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Zagreb, (2).
Triffterer, O. (1997), Acts of violence and international criminal law, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu,* Zagreb, (2).
Turković, K. et al. (2013), Komentar Kaznenog zakona, *Narodne novine*, Zagreb.
Vasilijević, V. (1971), Suđenje pred Međunarodnim vojnim sudom u Nirnbergu i razvoj međunarodnog krivičnog prava, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, Beograd, (3).
Zlatarić, B. (1979), *Međunarodno krivično pravo*, Pravni fakultet, Zagreb.
Zlatarić, B. (1958), Haška konvencija iz 1907. godine i individualna krivična odgovornost za ratne zločine, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, Beograd, (2).
Zlatarić, B., Damaška, M. (1966), *Rječnik krivičnog prava i postupka*, Pravni fakultet, Zagreb.
Živanović, T. (1940), Međunarodno krivično pravo, *Pravosuđe*, Beograd, (3).

CRIME OF AGGRESSION – THEORY AND PRACTICE OF INTERNATIONAL AND NATIONAL CRIMINAL LAW

Abstract

International criminal law, as a system of legal provisions contained in the regulations of the international community, but also in the national (internal) criminal legislation of individual countries, imposes criminal responsibility and punishment for the growing number of international crimes, among which stands out the crime of aggression. It is an act in violation of laws and customs of war (international humanitarian law) and violates the peace among nations and security of mankind. Primary jurisdiction over perpetrators of this criminal offense in certain cases lies with the international court (transnational) body. This paper analyses the concept and the basic characteristics of the crime of aggression, from both the theoretical and the practical aspect of the international and national criminal law of Bosnia and Herzegovina, Serbia and Croatia.

Key words: international criminal law, crime, aggression, national criminal law, responsibility

DOI 10.5644/PI2016.166.04

FUNKCIJE MODERNOG USTAVA: PRIMER DEJTONSKOG USTAVA

Vladan Petrov

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Bulevar kralja Aleksandra 67, 11000 Beograd, Srbija
e-mail: vpetrov@ius.bg.ac.rs

Darko Simović

Kriminalističko-policijska akademija u Beogradu
Ulica cara Dušana 186, 11080 Zemun, Srbija
e-mail: darko.simovic@kpa.edu.rs

ANU BiH АНУ БиХ

Sažetak

Ustav Bosne i Hercegovine je konstitucionalni akt *sui generis* po gotovo svim parametrima. To se ispoljava i u funkcijama Ustava koje su obrađene u ovom tekstu. Reč je o konstitutivnoj, legitimacijskoj i integrativnoj funkciji. Sve one ostvaruju se delimično ili, tačnije, na vrlo osoben način. Ustav BiH dao je "mapu organizacije vlasti", ali bez jasnih i sigurnih putokaza. Većina građana BiH ne doživljava ga kao svoj, već kao nametnut ustav. U izvesnom smislu, očuvao je teritorijalni integritet državne zajednice, ali nije obezbedio stvaranje društvene kohezije koja bi nadvladala etničke konflikte. To je "Ustav iz nužde", koji treba menjati, ali kada i na koji način zavisiće od političkog kompromisa tri konstitutivna naroda BiH, koji i posle dve decenije državnog suživota nije na vidiku.

Ključne reči: Dejtonski ustav, konstitutivna funkcija, legitimacijska funkcija, integrativna funkcija

1. Uvod

Svojstva ustava kao formalnog dokumenta teorijski se mogu podeliti na spoljna i unutrašnja. Spoljna svojstva čine "izgled ustava" i ona se prevashodno ogledaju u njegovom obimu i strukturi. Unutrašnja svojstva ustava presudno određuju njegov kvalitet i njih čine njegova sadržina, kao i okolnosti pod kojima je donet, način na koji je donet, namere i ciljevi ustavotvorca (Simović i Petrov; 2014, 14-15).

Ustav BiH (ubuduće: Dejtonski ustav) je, "i sa formalnog i sa materijalnog aspekta, specifičan i nepoznat u dosadašnjoj teoriji i praksi" (Dmičić; 2011, 181). Zbog načina donošenja i nepotpunog uređivanja ustavne materije, ističe se da to nije ustav u pravom smislu (Kuzmanović, 2002, 305; Savić, 2000, 19). Izvesno je da Ustav ne raspolaže idealno-tipskim ili bar poželjnim svojstvima.

Osobenost Dejtonskog ustava primarno je odredio način njegovog donošenja. Ustav je Aneks 4 međunarodnog multilateralnog ugovora (Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini od 1995). U zaključenju Sporazuma, pored predstavnika međunarodne zajednice, učestvovali su i lideri etničkih zajednica iz BiH, ali i lideri susednih država. Neposredan predmet Sporazuma, ali i osnovni razlog njegovog zaključivanja, bio je uspostavljanje i očuvanje mira.

Kad je o funkcijama modernog ustava reč, one se mogu podeliti na normativne i sociološke. U grupu normativnih funkcija ulaze: 1) konstitutivna funkcija; 2) funkcija organizacije (najviše državne vlasti); 3) funkcija konstitucionalizacije (ograničavanja državne vlasti). Sociološke funkcije ustava bile bi: 1) legitimacijska funkcija; 2) simbolička funkcija; 3) funkcija integracije.

Po svim parametrima, Dejtonski ustav je konstitucionalni akt *sui generis.* Otuda se i o funkcijama koje ovaj ustav (ne)ostvaruje mora govoriti sa neprestanom mišlju na prethodnu ocenu. Biće rečeno nešto o tri funkcije Ustava, o jednoj normativnoj (konstitutivna) i o dve sociološke (legitimacijska, funkcija integracije). Možda je dobro što to čine ustavni pravnici koji ne pripadaju bosanskohercegovačkom državnom prostoru, koji, svakako, slabije poznaju i osećaju duh Dejtonskog ustava, ali su bar u nešto sigurnijoj poziciji od rizika politizacije ustavnog prava, toliko prisutnog u spisima većine pravnih autora na prostoru BiH.

2. "Internacionalizacija" konstitutivne funkcije

Premda međunarodni ugovor, Dejtonski ustav je, po svom dejstvu i primeni, postao akt unutrašnjeg, ustavnog prava. S obzirom na to da je deo mirovnog paketa, ali i zbog načina stupanja na snagu, ugovornih strana i volje koja implicira da se Aneks 4 podređuje međunarodnom pravu, Ustavu nedostaje autentičan ustavni kvalitet (Šarčević; 2008, 155). Reč je o oktroisanom ustavu, koji ni formalno nisu usvojile institucije BiH. Njega nije oktroisao šef države, već države koje su imale odlučujuću ulogu u postizanju mirovnog sporazuma (Marković; 2009, 63). Formalno, Ustav je deo međunarodnog sporazuma zaključenog u cilju okončanja ratnih sukoba i uspostavljanja mira. Suštinski, reč je o "američkoj diplomatiji i lokalnim političkim partijama u ime kojih je inscenirano ugovaranje ispred `konstitutivnih naroda`" (Šarčević; 2008, 154).

Ustavno pravo BiH nije internacionalizovano samo u pogledu postupka donošenja Ustava, već i u pogledu funkcionisanja ustavnog sistema. Budući da nije bilo očekivano da će ustavni sistem BiH samostalno i skladno funkcionisati, međunarodna zajednica je zadržala značajne nadležnosti: vojnu (IFOR/SFOR/EUFOR), civilnu

(Veće za sprovođenje mira – PIC, i Visoki predstavnik za BiH) i komponentu međunarodne zaštite ljudskih prava (Šarčević; 2008, 157). Visoki predstavnik je, osim nametanja državnih zakona, koristio svoja ovlašćenja i više puta menjao entitetske i kantonalne ustave i zakone, smenjivao nosioce javnih funkcija i preduzimao druge mere (Trnka; 2009, 65). Dakle, međunarodni činioci su zadržali snažan uticaj na ustavni sistem BiH. Međunarodni činioci su svojevrsni ustavni staratelj, što vodi zaključku o nemogućnosti samostalnog funkcionisanja ustavnog sistema. Pitanje je u kojoj meri je Dejtonski ustav ostvario svoju konstitutivnu funkciju. Tačnije, ona je, dobrim delom, "internacionalizovana". To je internacionalizacija ustavnog prava *à la bosnien*.

3. Slabljenje inicijalne legitimacijske funkcije

Budući da nije poštovan revizioni postupak iz Ustava od 1974, s pravom se ističe da je Dejtonski ustav delo ustavnog diskontinuiteta (Trnka; 2009, 46). Ovaj osnovni zakon spada u kategoriju revolucionarnih ustava koji se određuju kao akti "koji poništavaju celo dosadašnje ustavno stanje, čak i njegov najviši autoritet, kako bi od sada nanovo uspostavili ustav, dakle državu" iz elemenata koji nisu povezani sa onima ranijeg ustava (Stahl u: Hennis; 2000, 133).

Dejtonski ustav, poput svakog revolucionarnog ustava koji iz temelja stvara novi poredak, budi u građanima očekivanje da će taj poredak biti dobar i pravedan, ali i podložan stabilizovanju u svakodnevnom političkom životu. Ustav upućuje na legitimaciju konstituisanog poretka (Vorlander; 2001, 59). Za Dejtonski ustav se vezuje snažno očekivanje da ostvari simboličku i legitimacijsku funkciju. Reč je o "normativnom višku" Ustava, "koji rezultira iz očekivanja koja se u njih polažu" (Vorlander; 2001, 54). "Ustav je opterećen golemim nadanjem. On treba povrh svoje pravne svrhe doseći ono što u državama bez identitetske dvojbe postižu religija i kultura, tradicija i građanska konvencija. Ustav je jedini legitimacijski izvor zajednice" (Isensee; 2001, 150).

Ističe se da je Dejtonski ustav nametnut BiH bez prethodne javne rasprave i bez konačnog usvajanja ili odobravanja u ustavotvornom telu (Steiner; 2006, 157). Tako posmatrano, Ustav je lišen demokratskog legitimiteta, jer je njegovo donošenje obeležilo posredovanje stranih država radi postizanja kompromisa zaraćenih nacionalnih političkih elita. Ustav je produkt etnizacije ustavotvornog procesa i on je prevashodno zamišljen kao provizorno rešenje i privremeni ugovorni akt, koji za metod upravljanja državom predviđa "unutrašnji konsenzus naroda" (Šarčević; 2010, 311) ili "entitetsko-nacionalno dogovornu demokratiju" (Trnka; 2009, 51).

Dakle, legitimacijska funkcija Dejtonskog ustava samo je delom ostvarena. Ustav je simbol okončanja građanskog rata, te je inicijalno ostvario snažnu legitimacijsku funkciju. Ipak, pojedina institucionalna rešenja Ustava su u neskladu sa EKLJP, koja zabranjuje diskriminaciju. Rešenja koja predviđaju da samo pripadnici konstitutivnih naroda (Bošnjaci, Srbi i Hrvati) mogu biti birani u državno Predsedništvo i

gornji dom – Dom naroda – Parlamentarne skupštine BiH stavljaju u diskriminatorni položaj pripadnike svih drugih etničkih zajednica (Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina /2009/). "Ustav BiH je sankcionisao glomaznu, višestepenu, nefunkcionalnu i ekonomski neodrživu strukturu vlasti. Uspostavljena je nedovoljno definisana i nefunkcionalna distribucija moći između struktura države, asimetričnih struktura entiteta, vlasti kantona, te lokalne samouprave na opštinskom i gradskom nivou. Tome treba dodati specifična rješenja za Distrikt Brčko, za Grad Mostar i nedovršena rješenja za glavni grad Sarajevo" (Trnka; 2009, 52). Komplikovana državna organizacija nije doprinosila sređivanju političkih prilika i integrisanju društvene zajednice, već je održavala stanje latentnog konflikta.

Imajući u vidu izostanak demokratskog legitimiteta pri donošenju Ustava, kao i nedelotvornost ustanovljenog političkog sistema, koji se zasniva na etnokratskom obliku vladavine, onemogućeno je konsolidovanje demokratskog poretka, pa je vremenom bitno oslabljena izvorno snažna legitimacijska funkcija.

Validnost i legitimnost Dejtonskog ustava osporavaju se uglavnom iz tri razloga: prvo, zbog nedemokratskog načina donošenja; drugo, zbog postojanja odredbi koje su suprotne međunarodnom pravu; i treće, zbog izrazite nedelotvornosti (Steiner; 2006, 158-159).

4. "Nedovoljnost" integrativne funkcije

Kad je reč o integrativnoj funkciji, Dejtonski ustav je ostvario ovu funkciju u delu koji se odnosi na očuvanje teritorijalnog integriteta države u miljeu preovlađujućih dezintegrirajućih procesa. U važnijem delu, Ustav se nije pokazao. Reč je o stvaranju društvene kohezije i oblikovanju društvenog identiteta (Grimm; 2005, 193-208). Ustav je konzervirao etničke konflikte, jer još uvek nije došlo do konsolidovanja demokratskog sistema i do stvaranja realnih političkih pretpostavki za konstituisanje delotvornije države.

Integrativna funkcija osnovnog zakona manje zavisi od pravnog kvaliteta njegovih rešenja – što je posmatrano iz perspektive Dejtonskog ustava dobra okolnost – a više od toga na koji način ga građani novoformirane zajednice doživljavaju (Grimm; 2005, 199). Dejtonski ustav nije u stanju da u suštinskom delu ostvari integrativnu funkciju. Normativni nedostaci ustavnog teksta mogu biti ispravljeni ustavnosudskim delovanjem, ali i ustavnom revizijom, dok izostanak emotivnog poistovećivanja građana sa državom ne može biti nadoknađen ni na koji način. BiH je nastala kao "simbolička konstrukcija" međunarodne zajednice, kojoj nedostaje emotivna potpora bosanskih naroda (Steiner; 2006, 156). S jedne strane, težilo se uspostavljanju snažne centralizovane unitarne države sa jedinstvenim bosanskohercegovačkim demosom. S druge, nastojalo se da se na teritoriji BiH stvori više nacionalnih država ili da se bar konstituiše što labaviji konfederalni savez nacionalnih entiteta, koji bi bio prelazno i privremeno rešenje ka ostvarenju osnovnog cilja, konstituisanju nacionalne države.

5. Umesto zaključka – ustavnopravni status quo i ustavotvorni pesimizam

Ukoliko ustav, kao akt koji "simbolizuje suverenu vlast države na određenoj teritoriji" (Simović i Petrov; 2014, 19), nije delo samostalne, najviše i originarne vlasti u državi, može se postaviti pitanje životne snage države. "Sve to otvara pitanje da li će takav ustav moći da uživa potreban autoritet i dignitet kod onih koji će ga tumačiti i primenjivati, a posebno kod konstitucionalista i drugih naučnika i stručnjaka iz oblasti pravne nauke i struke" (Mijanović; 1997, 31).

Protivrečnosti u srcu Dejtonskog ustava, iznedrene iz njegovog kompromisnog duha (jedna država, a dva etnički legitimizirana entiteta, i demokratija i etnokratija, i individualna prava i kolektivna prava), stvorile su od Ustava projekat implementiranja i tumačenja sa neizvesnim ishodom, a ne jasan putokaz (Steiner; 2006, 31). S druge strane, nisu sazreli uslovi za postizanje političkog konsenzusa između tri naroda BiH koji bi vodili temeljnim ustavnim promenama. Premda je Dejtonski ustav "ustav iz nužde" (Šarčević; 2010), ustavnopravni *status quo* se trenutno čini jedino mogućim rešenjem, što u ambijentu nedelotvorne države daje osnova za ustavotvorni pesimizam.

U tom kontekstu treba sagledavati dosadašnje ostvarivanje triju funkcija o kojima je bilo reči: konstitutivne, legitimacijske i integrativne. Sve tri jesu ostvarivane u prethodne dve decenije, ali na način i u meri da nisu omogućile kvalitet ustavnog života primeren stabilnoj ustavnoj državi.

АНУ БН АНУ БиХ

Bibliografija

Dmičić, M. (2011), Ustavnopravna rješenja o Bosni i Hercegovini kao specifičnoj i složenoj državi ili državnoj zajednici, Kuzmanović, R. (ur.), *Spomenica akademiku Gaši Mijanoviću*, 181-216, Banja Luka.

Grimm, D. (2005), Integration by Constitution, *ICON*, Vol. 3, No. 2, 3, Special Issue, May, 2005, 193-208.

Hennis, W. (2000), Integracija ustavom? Rudolf Smend i pristupi ustavnom problemu nakon 50 godina Temeljnog zakona, *Politička misao*, Vol. XXXVII, br. 2/2000, 129-148, Zagreb.

Isensee, J. (2001), Ustav kao domovina. O njemačkome potiskivanju države, *Politička misao*, Vol. XXXVIII, br. 2/2001, 137-156, Zagreb.

Kuzmanović, R. (2002), *Ustavno pravo*, Banja Luka.

Marković, G. (2009), Ustav Bosne i Hercegovine, Gavrić, S., Banović, D., Krause C., (ur.), *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti*, Sarajevski otvoreni centar, Fondacija Konrad Adenauer, 57-84, Sarajevo.

Mijanović, G. (1997), Sistem zaštite ustavnosti i zakonitosti u Republici Srpskoj, Morait, B., Popović, M. (ur.), *Izgradnja i funkcionisanje pravnog sistema Republike Srpske*, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, Banja Luka.

Savić, S. (2000), *Konstitutivnost naroda u BiH*, Pravni fakultet u Banjoj Luci, Banja Luka.

Simović, D., Petrov, V. (2014), *Ustavno pravo*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd.

Steiner, S. (2006), Geneza i legitimnost Ustava Bosne i Hercegovine, *STATUS, Magazin za političku kulturu i društvena pitanja*, issue: 9/2006, 156-160.
Šarčević, E. (2010), *Ustav iz nužde*, Rabic: ECLD, Sarajevo.
Šarčević, E. (2008), Dejtonski ustav: karakteristike i problemi, *STATUS, Magazin za političku kulturu i društvena pitanja*, issue: 13/2008, 153-168.
Trnka, K. (2009), Specifičnosti ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine, *Revus*, 11/2009, 45-71.
Vorlander, H. (2001), Ustav kao simbol i instrument, *Politička misao*, Vol. XXXVIII, br. 4/2001, 53-61, Zagreb.

FUNCTIONS OF A MODERN CONSTITUTION: EXAMPLE OF DAYTON CONSTITUTION

Abstract

The Constitution of Bosnia and Herzegovina is a sui generis constitutional act by almost all parameters. This is manifested in the Constitution functions covered in this text. It deals with constituent, legitimate and integrative functions. All of them are implemented partially or, more precisely, in a very particular way. Constitution of BiH gave the "government organization chart", but without clear and certain guidelines. The majority of BiH citizens do not experience it as their own, but as an imposed constitution. In a sense, it has preserved the territorial integrity of the state union, but it failed to provide the creation of social cohesion which would resolve ethnic conflicts. This is a "Constitution of necessity", which should be changed, but when and in what way will depend on the political compromise of the three constituent peoples of BiH, which is nowhere in sight even after two decades of co-existence in a joint state.

Key words: Dayton Constitution, constitutive function, legitimizing function, integrative function

DOI 10.5644/PI2016.166.05

OGRANIČENJA DEMOKRATSKOG POTENCIJALA POLITIČKOG REŽIMA BOSNE I HERCEGOVINE

Goran Marković

Pravni fakultet Univerziteta u Istočnom Sarajevu
Alekse Šantića 3, 71420 Pale, Bosna i Hercegovina
e-mail: goran.rkpbih@gmail.com

Sažetak

Autor se u radu bavi prirodom političkog režima Bosne i Hercegovine. Obraća pažnju na institucionalna rješenja i njihovu evoluciju u poslijedejtonskom periodu kako bi odgovorio na sljedeća pitanja: 1) kakva je priroda političkog režima; 2) čime je ona uslovljena; 3) u čemu se ogledaju ograničenja demokratskog potencijala političkog režima i kako ta ograničenja prevazići.

Rad se zasniva na sljedećim hipotezama. Prvo, Bosna i Hercegovina je svojim ustavom definisana kao demokratska država, ali je model demokratije zasnovan na kompetitivno-elitističkoj demokratiji, u formi konsocijacije, što ne stvara mogućnost za efektivno učešće građana u procesima odlučivanja. Demokratija, zasnovana na borbi nacionalnih političkih elita, ostaje strogo posredna i politička. Druge sfere života, poput ekonomije, nisu demokratizovane ni u najmanjoj mjeri. Autor analizira mogućnost obogaćivanja demokratije u političkoj sferi (neposredna demokratija).

Druga hipoteza tiče se institucionalnog sistema Bosne i Hercegovine, koji je ustrojen tako da političke institucije služe kao mjesto pregovaranja nacionalnih političkih elita. Iako je ovakva priroda političkih institucija dobrim dijelom uslovljena prirodom društva i istorijskim i političkim prilikama u vrijeme donošenja Ustava, došlo je do djelimične evolucije institucionalnog sistema nakon 2000. godine, mada njegova priroda u suštini nije izmijenjena. Nije postignut spoj nacionalnog i građanskog u funkcionisanju političkih institucija, iako je to optimalno rješenje.

Ključne riječi: politički sistem, političke institucije, ustav, Bosna i Hercegovina, političke stranke

1. Uvod

Bosna i Hercegovina ima politički režim konsocijativne demokratije. Po svojoj prirodi, on ne može biti ništa drugo do sistem institucija i mehanizama po kojima vlast

drže nacionalne političke elite. Ovakva definicija navodi na zaključak da on ima "konstrukcijski", prirodni nedostatak, a to je da omogućava da u političkim institucijama bude predstavljena isključivo ili prevashodno jedna vrsta društvenih grupa i grupnih interesa, dok su sve druge zanemarene. To ukazuje na veliki demokratski deficit ovog političkog režima, koji stvara jaz između elita i masa, dajući ovim prvim, kao stvarnim ili samoproglašenim predstavnicima tih društvenih grupa, isključivo pravo da dominiraju procesima političkog odlučivanja.

Načelno posmatrano, nije nemoguće zamisliti da politički režim konsocijativne demokratije bude reformisan tako da ostvari svoje osnovne ciljeve a da istovremeno omogući građanima da, kao individue i pripadnici različitih vrsta društvenih grupa, učestvuju u procesima odlučivanja. To bi bilo moguće tako što bi ovaj politički režim bio obogaćen elementima neposredne i ekonomske demokratije.

2. Kompetitivno-elitistički model demokratije – sudbina ili prolazno stanje?

2.1. Društvena i ustavna uslovljenost elitistički shvaćene demokratije

Demokratski politički režim, kao element političkog sistema Bosne i Hercegovine, mogao bi se označiti kao varijanta kompetitivno-elitističkog modela demokratije, u Heldovoj sistematici.[1] To je politički režim konsocijativne demokratije.[2] On ima svoja specifična obilježja, a u kompetitivno-elitistički model ga svrstava to što je ustrojen tako da i formalno (ustavnopravno) i faktički (politički) uspostavlja monopol političkih elita u procesima političkog odlučivanja.[3] Konsocijativna demokratija podrazumijeva politiku pregovaranja i sporazumijevanja segmentarnih političkih elita. U Bosni i Hercegovini, to su nacionalne političke elite. Stoga, prihvatanje konsocijativne demokratije po prirodi stvari vodi snaženju elitističkog karaktera demokratskog režima. Predstavnički karakter demokratije dovodi se do krajnjih konsekvenci, uz opasnost da pređe u svoju suprotnost, jer građanin, kao pojedinac ili kao pripadnik neke druge društvene grupe, osim kao nacije, nema skoro nikakvog izgleda da učestvuje u procesima odlučivanja.

Institucionalni sistem i ustavna rješenja pogoduju takvom stanju. Ustav Bosne i Hercegovine predviđa da će izvjesne političke institucije biti sastavljene isključivo od pripadnika konstitutivnih naroda (Predsjedništvo, Dom naroda Parlamentarne skupštine). To doprinosi monopolisanju uloge donosilaca odluka od strane nacionalnih političkih elita, jer one nastoje da obezbijede izbor svojih pripadnika u

[1] D. Held, *Models of Democracy*, Stanford University Press, Stanford, 2006.
[2] O elementima konsocijativne demokratije u Bosni i Hercegovini pišu i F. Bieber, *Bosna i Hercegovina poslije rata: Politički sistem u podijeljenom društvu*, Buybook, Sarajevo, 2008, te M. Kasapović, u monografiji *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država*, Politička kultura, Zagreb, 2005.
[3] Osim učešća na izborima, građanin nema jasno određenu ulogu u oblasti politike, kako kaže Jozef Šumpeter. – Dž. Plamenac, *Demokratija i iluzija*, CID, Podgorica, 2006, 111.

ove institucije. Naravno, moglo bi se tvrditi da ovakva ustavna rješenja ne znače nužno stvaranje nacionalnih političkih elita, koje će potom monopolisati procese odlučivanja.

Problem političkog režima konsocijativne demokratije je u tome što društveni segmenti moraju biti predstavljeni posredstvom političkih elita. U konkretnom slučaju, pod društvenim segmentima mislimo na tri nacije, koje u političkom sistemu Bosne i Hercegovine imaju karakter kolektivnih političkih subjekata ("konstitutivni narodi"). Pripadnici tih kolektivnih političkih subjekata jesu i individualni građani, ali oni su u političkim institucijama uglavnom predstavljeni kao pripadnici ovih političkih subjekata. Stoga, ne može se zamisliti da ove kolektivne političke subjekte predstavlja neko drugi do njihove političke elite. Demokratski režim nužno poprima elitistički karakter.

Odluke u konsocijativnoj demokratiji nastaju kao rezultat pregovora i sporazuma segmentarnih (u slučaju Bosne i Hercegovine, nacionalnih) političkih elita.[4] Stoga, elitističkom karakteru demokratije ne odgovara samo sastav političkih institucija, već i način odlučivanja. Ovo utoliko prije ukoliko se zna da se odluke u nekim slučajevima donose primjenom posebnih postupaka i većina (takav slučaj postoji u svim ključnim političkim institucijama Bosne i Hercegovine – Parlamentarnoj skupštini, Predsjedništvu i Savjetu ministara). Uzmimo za primjer Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Ustav predviđa poseban mehanizam odlučivanja u ovom domu – postupak zaštite vitalnih nacionalnih interesa. Da bi taj mehanizam bio pokrenut, potrebno je da većina delegata iz reda jednog konstitutivnog naroda tvrdi da je konkretnom odlukom ugrožen vitalni interes tog naroda. Teorijski, zamislivo je da takvo što tvrde delegati iz reda jednog naroda između kojih ne postoji bilo kakva politička veza, koji su izabrani kao stranački nezavisni delegati ili pripadaju multietničkim strankama. Međutim, u praksi je to teško izvodivo, nacionalne političke stranke tvrde da su samo one legitimni predstavnici svojih konstitutivnih naroda pošto svojim programom i ideologijom, kao i personalnim sastavom, pretenduju da predstavljaju svoje konstitutivne narode. To ne mora biti tako, ali je u dosadašnjoj praksi, zbog odsustva višenacionalnih stranaka, to bio slučaj.

Mehanizmi odlučivanja propisani ustavima su takvi da vode uspostavljanju jaza između političkih elita i građana. Ovim drugim je čak teško da sebe dožive samo kao građane ili da svoje druge grupne interese (mimo etničkih) stave u prvi plan ili barem u istu ravan sa nacionalnim interesima. Ovakvo institucionalno uređenje ima više posljedica. Jedna od njih je da pojedinac, bez obzira na to da li ga posmatramo kao apstraktnog građanina ili pripadnika neke druge društvene grupe, ne može doći do izražaja u procesima političkog odlučivanja. On ne samo da u institucijama nije predstavljen kao takav već su mehanizmi odlučivanja prilagođeni zaštiti interesa samo entiteta, odnosno konstitutivnih naroda. Drugim riječima, važna je samo

[4] To je ono što Arend Lajphart naziva "samitska diplomatija": elite donose odluke na "skupovima na vrhu". – M. Kasapović, 36.

entitetska i etnička pripadnost, dok su sve druge pripadnosti i interesi manje ili više zanemareni.[5]

To ne znači da pojedinac nije svjestan svojih ostalih grupnih pripadnosti i interesa, već da oni ne mogu doći do izražaja u političkom sistemu. Međutim, ako ti interesi ne mogu doći do izražaja, dolazi do stvaranja jednodimenzionalnog čovjeka, koji sebe posmatra isključivo ili prvenstveno kao pripadnika nacije. U tom slučaju sistem dovodi u pitanje svoj legitimitet, jer će pojedinac, koji ne može da ostvari različite grupne interese, prije ili kasnije dovesti u pitanje postojeći politički sistem. S druge strane, politički sistem produžava svoj vijek time što dovodi pojedinca u situaciju da se kreće samo u onim okvirima koji su prihvatljivi za dominantne društvene grupe.

Ovaj problem je naročito izražen na državnom nivou, na kome su konsocijativni mehanizmi najrazvijeniji. Političke institucije države služe isključivo kao "samit" nacionalnih političkih elita. Razlog treba tražiti u činjenici da etnička podijeljenost najviše dolazi do izražaja na ovom nivou, kao i zbog istorijskih i političkih razloga: iako država nema mnogo značajnih nadležnosti, važno je da konsocijacija bude dovedena do kraja kako bi se pružio dokaz pune ravnopravnosti triju naroda.

Suprotno je na subdržavnim nivoima vlasti. Iako entiteti imaju mnogobrojnije i, dobrim dijelom, značajnije nadležnosti, konsocijacija, iako prisutna, manje je razvijena. Na ovom nivou, pogotovo kad je riječ o Republici Srpskoj, pojedinac može da bude predstavljen i kao apstraktni građanin, tako da je njegova jednodimenzionalnost manje izražena. Konsocijacijski mehanizmi su drugačiji i manje efikasni nego na državnom nivou. Smatramo da nije teško objasniti uzroke takvog stanja. Oni se nalaze u činjenici da društveni segmenti nemaju ni približno istu snagu u entitetima (ovo pogotovo važi u Republici Srpskoj, u kojoj srpska politička elita dominira svim institucijama i procesima odlučivanja), pa politička elita dominantnog društvenog segmenta u entitetima ne dopušta stvarnu i efikasnu podjelu vlasti sa političkim elitama drugih naroda.[6] Otud razlike u pogledu sastava političkih institucija

[5] Mnogo primjera može biti navedeno s ciljem dokazivanja ove hipoteze. Recimo, kad se odlučuje o izmjenama u sistemu indirektnog oporezivanja, političke elite se najčešće rukovode dnevnopolitičkim i klasno-socijalnim interesima. Dnevnopolitički interesi podrazumijevaju da donesene odluke zadovolje trenutne političke potrebe elita na vlasti (na primjer da se određivanjem stope PDV-a obezbijede potrebna finansijska sredstva). Klasno-socijalni interesi dolaze do izražaja utoliko što političke elite, donoseći odluke o ovim pitanjima, štite interese vladajuće klase, čiji su politički predstavnici. S druge strane, ne postoji mogućnost da neke klasne organizacije, poput sindikata, vrše pritisak na političke elite ili učestvuju u procesu pregovaranja, prije nego što odluke budu donesene. To je zbog toga što podijeljenost društva dovodi do apsurdne situacije da sindikati na nivou društva (često se kaže "na nivou države") ne postoje. Osim toga, prilikom odlučivanja o ovim pitanjima, političke elite se često izjašnjavaju kao zaštitnici interesa svojih entiteta ili konstitutivnih naroda (jer je pitanje raspodjele poreskih prihoda na različite nivoe vlasti uvijek osjetljivo).

[6] Ovaj zaključak ne vrijedi bezuslovno za Federaciju BiH, u kojoj nesrazmjera snaga bošnjačke i hrvatske političke elite nije tako velika. Međutim, iako Hrvati čine značajnu manjinu stanovništva, a konsocijacijski mehanizmi su relativno dobro razvijeni, ipak je moguće da hrvatska politička elita ostane suštinski nepredstavljena u institucijama koje donose najvažnije odluke, kao što je, na primjer, slučaj sa Vladom Federacije BiH. Dovoljno je ukazati na primjer koalicione vlade koju je nakon izbora 2010.

na državnom i entitetskom nivou,[7] kao i u pogledu ustavnog normiranja pojedinih mehanizama odlučivanja.[8] Ove razlike ne pokazuju samo da su društveni rascjepi u Bosni i Hercegovini odlučujuće uticali na oblikovanje političkog sistema, već i da značaj društvenih rascjepa utiče na njegovu sadržinu. Društveni rascjepi su jednako duboki u cjelokupnom bosanskohercegovačkom društvu, ali njihov značaj nije identičan na državnom i entitetskom nivou. On je veći na državnom nivou zbog toga što je društvena i politička snaga društvenih segmenata (konstitutivnih naroda) takva da svaki od njih može spriječiti neometano odvijanje političkih procesa i dovesti u pitanje krhku stabilnost političkog sistema. U tom pogledu, sa stanjem na državnom nivou može se porediti samo stanje u Brčko Distriktu, u kome takođe postoje brojni konsocijacijski mehanizmi, čiji značaj je veći nego na entitetskom nivou. I to je slučaj zbog toga što u Distriktu nema konstitutivnog naroda koji bi brojčano i politički dominirao.

Arend Lajphart (Arend Lijphart) smatra da demokratski deficit konsocijacije nije bitno različit od deficita drugih modela demokratije u kojima političke elite donose suštinske odluke.[9] Drugim riječima, konsocijativna demokratija nije bitno manje "demokratska" odnosno participativna od drugih modela demokratije. Možemo se složiti s tim mišljenjem. Nema pouzdanih dokaza da građani više participiraju u procesima odlučivanja u drugim modelima demokratije. To, međutim, nije opravdanje za elitistički karakter konsocijativne demokratije, koji suštinski ograničava mogućnost građana da učestvuju u odlučivanju.

2.2. (Ne)mogućnost promjene političkog režima?

Neki autori smatraju da duboka podijeljenost društva opstaje zahvaljujući postojećim konsocijacijskim mehanizmima, jer oni samo produžavaju etnopolitičke projekte.[10] Ovo mišljenje je djelimično osnovano. Možemo ga prihvatiti u tom smislu što

---

godine formirala Socijaldemokratska partija, u kojoj nije bilo mjesta za najveće hrvatske stranke već za minornu Hrvatsku stranku prava.

[7] Dok Savjet ministara ima paritetan nacionalni sastav, entitetske vlade imaju proporcionalan nacionalni sastav. Zanimljivo je i to da je institucija šefa države različito organizovana. Dok su članovi Predsjedništva ravnopravni u svim pitanjima iz nadležnosti ove institucije, a predsjednik Federacije o najvažnijim pitanjima iz svoje nadležnosti mora postići saglasnost sa oba potpredsjednika, dotle potpredsjednici Republike Srpske nemaju bilo kakva samostalna ovlašćenja. Ove razlike nisu slučajne. Dok na nivou države kao cjeline nijedan narod nema ni brojčanu ni političku premoć, to nije slučaj u entitetima (pogotovo u Republici Srpskoj). Otud, dominantna politička elita je željela i uspjela da sačuva svoju dominaciju kroz odgovarajuća institucionalna rješenja.

[8] Dok Savjet ministara donosi izvjesne odluke konsenzusom ili posebnom većinom, dotle nije predviđena posebna većina za donošenje odluka u entitetskim vladama. Slično važi kad se porede parlamenti. Dok Narodna skupština Republike Srpske i Predstavnički dom Parlamenta Federacije odlučuju većinom glasova, dotle u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine postoji poseban mehanizam odlučivanja (entitetsko glasanje).

[9] A. Lijphart, *Demokracija u pluralnim društvima*, Globus – Školska knjiga, Zagreb, 1992, 56.

[10] "(...) **duboka podijeljenost bosanskohercegovačkog društva je prije svega etnopolitički projekt koji opstaje u životu zahvaljujući upravo postojećim konsocijacijskim mehanizmima** (...)" – A.

smatramo tačnim da konsocijacijski mehanizmi produžavaju etnopolitičke projekte, kao što je tačno i da su nosioci tih projekata učestvovali u stvaranju konsocijacijskih mehanizama. Međutim, ne može se tvrditi kako su konsocijacijski mehanizmi jednostavan proizvod volje nacionalnih političkih elita, koji im služi za održavanje postojećeg stanja. Na kraju, to očigledno nije ni tačno, pošto jedna politička elita (bošnjačka) nije zagovornik konsocijativne demokratije. Konsocijacijski mehanizmi su rezultat kako prirode društva, koje je duboko podijeljeno,[11] i to ne samo voljom nacionalnih političkih elita, tako i posljedica bliske prošlosti, kao i dominacije nacionalnih političkih elita. Politički sistem je opterećen temeljnom protivrječnošću: konsocijacijski mehanizmi su neefikasni i stvaraju teškoće u funkcionisanju političkog sistema, ali oni ne mogu biti napušteni jer bi to protivrječilo prirodi podijeljenog društva.

Imajući to u vidu, čini nam se da problem ne bi trebalo tražiti u samoj prirodi političkog režima, već u ponašanju nacionalnih političkih elita, koje nisu spremne da napuste svoje maksimalne političke zahtjeve i vode politiku dogovaranja i prilagođavanja. Da bi konsocijacija mogla funkcionisati i ispuniti svoju svrhu, političke elite moraju biti spremne i sposobne da postignu kompromis. U Bosni i Hercegovini, kompromis je moguć o tekućim problemima, ali ne o nekoliko suštinskih pitanja: postojanju države, njenom obliku državnog uređenja (što uključuje brojna važna pitanja, među kojima se posebno ističu pitanja prenosa nadležnosti i osnivanja državnih institucija) i obliku političkog režima.[12]

Postojeći politički režim je uslovljen prirodom društva. Stoga nije moguća njegova radikalna zamjena drugim političkim režimom. U tom smislu, konsocijativna demokratija je relativno trajna odlika političkog sistema Bosne i Hercegovine. Međutim, postavlja se pitanje legitimiteta političkih elita i političkog sistema u cjelini. Ako se demokratija posmatra kroz kompetitivno-elitistički model, tada postaje jasno koliki je značaj legitimiteta političkih elita. Jer, demokratija se u ovom modelu svodi na takmičenje stranačkih elita i na pobjedu one političke elite koja ima najveći legitimitet. Bez legitimne političke elite nema kompetitivno-elitističkog modela demokratije. S te strane, može se govoriti o krizi demokratskog modela u Bosni i Hercegovini jer se može postaviti pitanje legitimnosti upravljačkih političkih elita.

Legitimitet političkih elita proističe iz prirode političkog režima konsocijativne demokratije. Javlja se problem izbora pojedinih pripadnika političkih elita i cijelih političkih elita na funkcije u institucijama zakonodavne i izvršne vlasti. Čak i kad nosioci pojedinih funkcija dobiju značajnu podršku na izborima, može se postaviti pitanje njihovog legitimiteta. Tipičan, mada ne i jedini, primjer je izbor hrvatskog

---

Mujkić, "Ideološki problemi konsocijacijske demokratije u Bosni i Hercegovini", *Odjek*, proljeće 2008, *http://www.odjek.ba/?broj=13&id=01*.

[11] O segmentiranom, podijeljenom ili pluralnom društvu, vid. M. Kasapović, 25, fn. 3. Klasičnu definiciju pluralnog društva daje Lajphart u radu: A. Lijphart, 11–12.

[12] O smetnjama razvoju konsocijativne demokratije, pisali smo u: G. Marković, *Bosanskohercegovački federalizam*, Službeni glasnik – University Press, Beograd – Sarajevo 2012, 223–234.

člana Predsjedništva u nekoliko navrata. Ovakav problem nastaje zbog nedorečenosti ustava, kako državnog tako i entitetskih, ili zbog prihvatanja neodgovarajućih ustavnih načela. Sličan problem nastaje i pri izboru šefa države na entitetskom nivou, kao i pri izboru entitetskih vlada.

Miješanje principa građanskog i etničkog predstavljanja (koji sami po sebi nisu sporni, ali je sporno to što nije precizno utvrđeno kad se primjenjuje jedan a kad drugi) dovodi do problema (ne)legitimiteta, jer nije svejedno da li se u neku instituciju bira pripadnik ili predstavnik određenog konstitutivnog naroda. Takođe, sporno je i kako se određuje ko se može smatrati predstavnikom konstitutivnog naroda. Ako je ustavima propisano da će institucije biti sastavljene od Srba, Hrvata i Bošnjaka (eventualno i Ostalih), smatramo logičnim da se pod tim mislilo na predstavnike a ne prosto na pripadnike ovih naroda. Do tog zaključka dolazimo ne samo ciljnim već i sociološkim tumačenjem. Ciljno tumačenje dovodi do zaključka da je smisao ovakvog ustavnog normiranja bio da se obezbijede predstavljenost i ravnopravnost konstitutivnih naroda u političkim institucijama. Sociološko tumačenje nas navodi na analizu prirode bosanskohercegovačkog društva. Pošto je ono nakon 1990. godine bilo i ostalo podijeljeno, institucije su morale i moraju odražavati tu činjenicu.

Političke institucije su predstavništvo konstitutivnih naroda (mada ne uvijek i ne samo njih), tako da u njih treba da budu birani predstavnici a ne prosto pripadnici konstitutivnih naroda. U suprotnom, ideja konsocijativne demokratije ne bi imala nikakvog značaja i bila bi pretvorena u svoju suprotnost. Ukoliko ustavna rješenja dopuštaju mogućnost da u ove institucije budu birani pojedinci koji nisu predstavnici svojih konstitutivnih naroda, postaviće se pitanje njihovog legitimiteta. Možemo reći da je politički režim ustavno definisan tako da dopušta ovu mogućnost. Nelegitimnost nosilaca političkih funkcija je, dakle, konstrukcijska greška sistema.

Obično se kao najbolji primjer uzima izbor članova Predsjedništva. Način izbora njegovih članova je u skladu sa obimom i sadržajem njegovih ovlašćenja, ali ne i sa osnovnim principom konsocijacije – da su u institucijama predstavljeni konstitutivni narodi. Zapravo, ovako oštar zaključak treba ublažiti, pa reći da se može dogoditi i da se događa da osnovni princip konsocijacije bude iznevjeren. Jer, ako svi građani biraju članove Predsjedništva, u Federaciji se može dogoditi da jedan od članova (po pravilu, hrvatski) bude izabran glasovima birača iz drugog naroda (po pravilu, bošnjačkog). Tu se u oštrom obliku postavlja pitanje legitimiteta ne samo tog člana Predsjedništva već i sistema koji dopušta takvu mogućnost.

U teoriji nema jedinstvenog stava o tome koga predstavljaju članovi Predsjedništva. Osim toga, i Ustavni sud Bosne i Hercegovine je mišljenja da članovi Predsjedništva predstavljaju građane, jer su ih oni i birali. Ne slažemo se sa ovim mišljenjem. Nije stvar samo u tome da, po prirodi političkog režima konsocijativne demokratije, članovi Predsjedništva treba da predstavljaju društvene segmente (konstitutivne narode). Stvar je i u tome što Predsjedništvo ima neobičan način odlučivanja za instituciju čiji članovi predstavljaju građane. Ako članovi Predsjedništva predstavljaju sve građane, nema potrebe da Predsjedništvo odlučuje konsenzusom ili da

članovima Predsjedništva bude dato pravo veta. U liberalnim demokratijama, zasnovanim na većinskom principu i ideji predstavljanja građana (a ne posebnih društvenih grupa), konsenzus i pravo veta su nepotrebni, jer nema potrebe i nije moguće da bude postignut konsenzus svih građana o nekom pitanju. Pogotovo nije jasno zašto bi o spornoj odluci Predsjedništva trebalo da se izjašnjavaju samo klubovi Bošnjaka ili Hrvata u Domu naroda Parlamenta Federacije ako članovi Predsjedništva predstavljaju građane. Zar u tom slučaju o spornoj odluci ne bi trebalo da se izjašnjava Predstavnički dom Parlamenta Federacije, koji je predstavništvo građana?

Neki autori ističu stav, s kojim se slažemo, da članovi Predsjedništva prvenstveno predstavljaju svoje narode zato što je etnička pripadnost glavna linija rascjepa u društvu.[13] Drugim riječima, dovoljno je poznavati prirodu društva da bi se shvatilo koga predstavljaju članovi Predsjedništva. Dešava se odstupanje od ovog principa, ali to je slučaj onda kad je odnos političkih snaga takav da u Predsjedništvo može biti izabran kandidat koji ne uživa bilo kakvu relevantnu podršku svog naroda.

S druge strane, opravdano se postavlja pitanje da li je dovoljno reći da je priroda političkih institucija uslovljena prirodom društva, da bi bila prihvaćena ustavna rješenja koja uvode očiglednu diskriminaciju, kao što je slučaj sa sastavom Predsjedništva ili Doma naroda Parlamentarne skupštine. Niko nije zaslužan ili kriv zato što (ne) pripada jednom od konstitutivnih naroda, pa ne može biti privilegovan ili lišen prava da bude biran u pojedine političke institucije. Kad bi te institucije štitile isključivo interese konstitutivnih naroda, njihov sastav kakav je propisan važećim ustavnim normama bio bi opravdan. Međutim, to nije slučaj. Dom naroda je, na primjer, ravnopravan u vršenju skoro svih funkcija Parlamentarne skupštine sa Predstavničkim domom. Posebno značajna je njegova ravnopravnost u vršenju ustavotvorne, zakonodavne, budžetske i kontrolne funkcije. Ako je već tako, nije opravdana diskriminacija u sastavu ovih institucija, čak i kad bismo za trenutak zanemarili problem neravnopravnosti u priznavanju pasivnog biračkog prava. To što ono nije priznato pojedinim kategorijama građana znači da pojedine institucije ne predstavljaju sve građane. Manje je važno što su malobrojne one društvene grupe koje ne mogu imati svoje predstavnike u pojedinim institucijama, kakav je slučaj sa Ostalima, Srbima iz Federacije ili Bošnjacima i Hrvatima iz Republike Srpske. Jer, suština nije u tome koliko su brojne grupe koje nisu predstavljene u pojedinim institucijama, već u tome da pojedine grupe uopšte nisu predstavljene.

Prema Ustavu Bosne i Hercegovine neke institucije su uvedene u ustavni sistem s ciljem predstavljanja društvenih segmenata, druge služe tom cilju, ali ne uvijek, dok neke institucije treba da predstavljaju sve građane (takav slučaj bi trebalo da bude sa Predstavničkim domom Parlamentarne skupštine). Iako je politički režim zasnovan na principima konsocijativne demokratije, to ne znači da je opravdano (ili čak moguće!) da bude zasnovan isključivo na predstavljanju konstitutivnih naroda.

[13] Bieber, F. (2008), *Bosna i Hercegovina poslije rata: Politički sistem u podijeljenom društvu*, Buybook, Sarajevo, 61.

Pripadnici društva ne pripadaju samo jednoj vrsti društvenih grupa (nacijama), niti imaju samo jednu vrstu grupnih interesa, kao što su nacionalni interesi (Ustav govori o vitalnim nacionalnim interesima, mada nije jasno da li se osim vitalnih može govoriti i o drugim nacionalnim interesima, koji nisu vitalni). Stoga, politički sistem, a time i politički režim kao njegov dio, ne može biti legitiman ukoliko ne postoji mogućnost predstavljanja različitih grupnih interesa. U tom smislu, nužno je obezbijediti kombinaciju nacionalnog i građanskog principa.

Teoretičari koji se bave konsocijativnom demokratijom različito nijansiraju problem predstavljenosti i načina izbora u ovakvim političkim režimima. Lajphart govori o tome da društvene grupe treba da imaju svoje predstavnike koji bi ih predstavljali i koji treba da budu birani od strane tih grupa kako bi bili legitimni. Horovic (Horowitz), pak, smatra da politički predstavnici, čak i kad su birani dominantno od strane jedne društvene grupe, treba da dobiju i određen broj glasova od pripadnika drugih društvenih grupa kako bi vodili umjerenu politiku. Oba shvatanja zanemaruju jedan problem: nosioci političkih funkcija treba da budu birani ne samo na osnovu svoje pripadnosti vodećim društvenim segmentima (u Bosni i Hercegovini, konstitutivnim narodima) već i prema drugim mjerilima (klasno-socijalnim, ideološko-političkim i dr.). "Čist" model konsocijativne demokratije to ne omogućava.

Bosna i Hercegovina nema "čist" model konsocijativne demokratije jer nisu sve institucije sastavljene po etničkim mjerilima. Politička praksa je, međutim, neujednačena. Dok se dešava da pojedini članovi Predsjedništva budu izabrani glasovima birača iz reda drugog naroda (kao što se u dva navrata desilo sa kandidatom SDP-a Željkom Komšićem), tako je praksa da su poslanici u Predstavničkom domu uglavnom ili isključivo birani glasovima birača iz reda samo jednog konstitutivnog naroda. Dok je problem sa izborom članova Predsjedništva moguće izbjeći tako što bi oni bili birani u Parlamentarnoj skupštini, dotle nije moguće osmisliti takav način izbora poslanika u Predstavnički dom koji bi garantovao prevazilaženje etničkih granica pri izboru.

Neki autori ističu da je za Predsjedništvo karakteristična kombinacija teritorijalne i nacionalne predstavljenosti,[14] što istovremeno predstavlja i problem i nužnost. Naime, Bosna i Hercegovina je konsocijacijska federacija, što zahtijeva izgradnju takvog institucionalnog sistema koji će kombinovati elemente predstavljenosti društvenih grupa i teritorijalnih jedinica. Ustavotvorac, međutim, nije do kraja riješio ovaj problem.

Dokle god je bilo moguće da svaka nacionalna politička elita šalje svog predstavnika u Predsjedništvo, nije se postavilo pitanje legitimnosti izbora. Ono je prvi put postavljeno 2006. godine, kada je hrvatski član Predsjedništva izabran uglavnom glasovima bošnjačkih birača. Da se ovaj problem, koji ugrožava političku stabilnost, više ne bi javljao, potrebno je riješiti nekoliko pitanja. Prije svega, potrebno je promisliti način izbora i način odlučivanja Predsjedništva tako da se obezbijedi sklad u

[14] Ibid., 59.

ustavnim rješenjima. Ako članovi Predsjedništva predstavljaju građane, suvišno je da ono donosi odluke konsenzusom, uz pravo veta, a ako predstavlja konstitutivne narode njegovi članovi ne mogu biti birani neposredno, pa se može postaviti pitanje legitimiteta pojedinih njegovih članova.

Drugi primjeri također osporavaju legitimitet političkog sistema i upravljačkih političkih elita, ali nisu tako teški kao naprijed analizirani problem. Na primjer, činjenica da su vlade u Bosni i Hercegovini neposlaničke dosad nije izazivala veće probleme. Razlog treba tražiti u činjenici da se smatra kako stranke koje imaju parlamentarnu većinu imaju pravo da predlože svoje ministre u vladu, čak i ako su te stranke tipične jednonacionalne stranke. Princip proporcionalnosti, koji važi za sastav vlada u entitetima, tumači se na osoben način, jer se ne zahtijeva da u njima budu predstavnici već samo pripadnici konstitutivnih naroda.

Kad bi vlade bile poslaničke, parlamentarne većine i sastav vlada bi barem u nekim slučajevima bili drugačiji. Tada bi dva ishoda mogla biti moguća. Ili bi dominantne parlamentarne stranke, iako su jednonacionalne, morale obezbijediti izbor dovoljnog broja svojih poslanika koji pripadaju drugim konstitutivnim narodima, ili bi morale ići u koaliciju sa parlamentarnim strankama manje brojnih konstitutivnih naroda.

2.3. Neposredna demokratija kao korektiv konsocijacije

Slažemo se sa Lajphartom da je konsocijacija najbolji (rekli bismo, i jedini) demokratski model za podijeljena društva.[15] Ona stavlja u prvi plan ravnopravnost društvenih segmenata, ostavljajući u drugom planu ravnopravnost pojedinaca.[16] Međutim, društvo ne čine samo dominantni društveni segmenti. Demokratski potencijal političkog režima bio bi veći ukoliko bi ustavima bili garantovani instituti neposredne demokratije. Time bi konsocijativna demokratija bila obogaćena elementima neposredne demokratije, bila bi umanjena njena rigidnost, a pojedinci bi mogli pokušati da putem instituta neposredne demokratije zaštite raznovrsne interese, koji ne bi nužno morali imati karakter vitalnih nacionalnih interesa.

Mora se priznati da za neposrednu demokratiju nedostaju i pravni i politički uslovi. Površno posmatrano, dovoljno je da ustavima budu normirani instituti neposredne demokratije, kako to čini Ustav Republike Srpske. Međutim, društveno-političke pretpostavke su također važne. Budući da je ustav i programski akt, koji treba da sadrži i ciljeve koje u različitim oblastima društvenog života treba postići, važno je da instituti neposredne demokratije barem budu normirani.

Ustavi Bosne i Hercegovine i Federacije BiH ne sadrže odredbe o institutima neposredne demokratije u normativnom dijelu. Na prvi pogled, čini se kao da je model demokratije čisto predstavnički. On to i jeste, prema važećim ustavima, ali tako ne mora nužno biti. Aneksi oba ustava pružaju pravni osnov da odgovarajućim

[15] A. Lijphart, 54.
[16] Ibid., 55.

zakonima budu normirani instituti neposredne demokratije. Drugim riječima, iako analizom normativnog dijela ovih ustava možemo pomisliti da ne postoji pravni osnov za donošenje zakona kojima se uređuju instituti neposredne demokratije, to nije tako. Pravni osnov je moguće naći u Aneksu I Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno u Aneksu Ustava Federacije BiH. Tačnije, treba ga tražiti u odredbama Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, koji je jedan od instrumenata za zaštitu ljudskih prava, navedenih u ovim aneksima. Kako su ovi aneksi sastavni dijelovi pomenutih ustava, to su i prava garantovana međunarodnopravnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava dio ustava, odnosno imaju karakter ustavnih ljudskih prava. Nisu potrebne izmjene ovih ustava da bi bilo moguće pravno urediti neposrednu demokratiju. Dovoljno je da budu doneseni odgovarajući zakoni.

S druge strane, Ustav Republike Srpske normira dva instituta neposredne demokratije: referendum i narodnu inicijativu. Ovi instituti su detaljnije uređeni Zakonom o referendumu i građanskoj inicijativi.[17] Međutim, zakonska regulativa čini skoro besmislenim institut referenduma, jer je on, po Ustavu i Zakonu, savjetodavni i fakultativni. Uslovi za organizovanje referenduma su složeni, a njegov ishod neizvjestan, što ga čini neprivlačnim za građane, kod kojih ionako nije razvijena demokratska participativna politička kultura.[18]

Neposredna demokratija treba da omogući prevazilaženje etničkih i entitetskih podjela na taj način što može doprinijeti povezivanju građana prema pripadnosti drugim društvenim grupama. Ako bi bila pokrenuta inicijativa za donošenje nekog zakona, ili ako bi se građani na referendumu izjašnjavali o prijedlogu zakona, moglo bi se očekivati da oni u tim aktivnostima učestvuju kao individualni građani ili kao pripadnici određenih društvenih grupa (pritom ne mislimo na etničke grupe), jer se, pri odlučivanju o tim pitanjima, ne bi rukovodili interesima svog konstitutivnog naroda već interesima neke druge grupe kojoj pripadaju, ili bi odlučivali na osnovu svojih ideološko-političkih stavova.

U Bosni i Hercegovini neposredna demokratija ne može da ima isti sadržaj kao u drugim političkim režimima. Postoje određena pitanja o kojima građani ne bi trebalo da se izjašnjavaju neposredno. Riječ je o pitanjima od vitalnog nacionalnog interesa, o kojima bi, u slučaju referendumskog izjašnjavanja, moglo doći do preglasavanja po nacionalnoj osnovi. To znači da bi zakonom trebalo odrediti pitanja o kojima se građani ne bi mogli izjašnjavati referendumom.

Treba primijetiti da se ovo ograničenje ne bi moglo odnositi na socijalno-ekonomska pitanja, o kojima bi se građani uvijek mogli izjašnjavati neposredno ako budu ispunjeni zakonom propisani uslovi. To bi predstavljalo ozbiljnu korekciju konsocijacije, jer je vjerovatno da bi se građani opredjeljivali prema klasno-socijalnim ili ekonomskim interesima, a možda i na osnovu svojih političkih stavova, tako

[17] *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 42/10.

[18] O kritici pravne regulative neposredne demokratije u Republici Srpskoj, vid. G. Marković, "Protivrječnosti neposredne demokratije u Bosni i Hercegovini", *Pravna riječ* 35/2013, 273–287.

da bi oštrina etničkih podjela bila manja, a demokratija izglednija, pošto se ne bi o svemu odlučivalo kroz prizmu podjela na konstitutivne narode.

Smatramo da je neophodno da ustavi budu izmijenjeni na sljedeći način. Prvo, u ustave Bosne i Hercegovine i Federacije BiH treba izričito unijeti norme o institutima neposredne demokratije (barem o referendumu i narodnoj inicijativi). Na taj način ne bi bilo sporova o tome da li u ovim ustavima postoji pravni osnov za zakonsko normiranje instituta neposredne demokratije. Smatramo da konsocijativna demokratija ne predstavlja prepreku za ustavno i zakonsko normiranje instituta narodne inicijative. Svejedno je koliko građana (dokle god se poštuje ustavom utvrđen minimalan broj) predlaže donošenje zakona o bilo kom pitanju. Ta inicijativa ne može ugroziti vitalne nacionalne interese, jer narodna inicijativa nije institut odlučivanja već institut predlaganja.

Značaj neposredne demokratije je dvostruk. Prvo, ona omogućava da građani učestvuju u procesima odlučivanja bez posredovanja političkih elita, možda čak i nasuprot njima (ukoliko se one protive nekoj građanskoj inicijativi), što omogućava da se razbiju dosadašnji politički blokovi koji su obrazovani isključivo prema etničkim mjerilima. Na taj način građani učestvuju u političkim procesima kao samostalni subjekti, što u klasičnom modelu konsocijativne demokratije nije moguće. Drugo, neposredna demokratija omogućava da građani, kao apstraktne individue (sa svojim ličnim političkim stavovima, nezavisno od grupne pripadnosti) ili kao pripadnici različitih društvenih grupa, ispolje svoje grupne interese. U političkom režimu konsocijativne demokratije neposredna demokratija može predstavljati jedini oblik ispoljavanja različitih grupnih identiteta i interesa (različitih od identiteta i interesa dominantne vrste društvenih grupa, kao što su konstitutivni narodi u Bosni i Hercegovini). Pošto je konsocijativna demokratija zasnovana na političkom predstavljanju samo jedne kategorije društvenih grupa i počiva na ideji kompromisa njihovih političkih elita, neposredna demokratija može predstavljati jedini način da građanin u političkom životu istupa zaista kao građanin ili kao pripadnik neke druge društvene grupe (na primjer, klase, profesije i dr.). Na taj način neposredna demokratija doprinosi ostvarivanju ideje narodnog suvereniteta.

Ovakvo ublažavanje ograničenosti političkog režima konsocijativne demokratije otklanja potrebu da joj se suprotstavlja režim većinske demokratije. Time se čini izlišnim opredjeljivanje za liberalnu ili konsocijativnu demokratiju, koje je politički opasno a teorijski suvišno. Sa stanovišta demokratskih potencijala političkog režima, ovo opredjeljivanje je suvišno zato što ni liberalna ni konsocijativna demokratija ne posjeduju značajan demokratski potencijal. Obje se svode na kompeticiju političkih elita i omogućavaju djelotvorno učešće građana u procesima političkog odlučivanja. Stoga, rekli bismo da je dilema liberalna ili konsocijativna demokratija lažna. Ispravna je dilema čista konsocijacija ili konsocijacija obogaćena neposrednom demokratijom.

Neposredna demokratija sama po sebi ne bi mogla dovesti do uspostavljanja novih rascjepa u društvu, kako ih Lajphart naziva,[19] odnosno do pojave novih društvenih segmenata, pored već postojećih. Na primjer, neposredna demokratija ne bi mogla dovesti do uspostavljanja klasno-socijalnih ili ideološko-političkih društvenih segmenata. Kad bi to bilo moguće, oštrina podjela na osnovne društvene segmente (konstitutivne narode) bila bi ublažena, pa bi to stvaralo mogućnost da politički režim konsocijativne demokratije funkcioniše na više relaksiran način. Ipak, neposredna demokratija može dovesti do nečeg sličnog, iako manjeg intenziteta i donekle drugačije sadržine. Ona, naime, može dovesti do toga da pojedinci osjećaju manji pritisak usljed pripadnosti svom društvenom segmentu, razviti njihovu svijest o objektivnom pripadanju različitim društvenim grupama, što bi umanjilo monopol segmentarnih političkih elita u procesima odlučivanja, a time, barem potencijalno, voditi umjerenijim politikama.

3. Zaključak

Opredjeljivanje za određeni politički režim treba da bude uslovljeno prirodom društva i mogućnošću funkcionisanja tog političkog režima. Moderni demokratski politički režimi pate od ozbiljnog nedostatka, a to je dominacija političkih elita u procesima odlučivanja i, shodno tome, jaz u političkoj moći ovih elita i ostalih građana. Konsocijativna demokratija je model elitističke demokratije *par excellence*. U njenoj prirodi je pregovaranje i sporazumijevanje političkih elita, zbog čega ona mora biti elitistička. To njeno obilježje bitno ograničava njen demokratski potencijal.

U Bosni i Hercegovini, konsocijativna demokratija je dominantan model demokratije, koji čak ni formalnopravno nije obogaćen elementima drugih demokratskih modela. Izuzetak od ovog zaključka čini politički režim Republike Srpske, koji formalno poznaje institute neposredne demokratije, ali ona nema nikakav značaj, prvo zbog toga što su ustavna rješenja takva da ne dopuštaju djelotvorno neposredno odlučivanje građana, a drugo zbog toga što građani ne koriste ni ovako normirane institute neposredne demokratije.

Dok model liberalne demokratije, po našem mišljenju, ne može predstavljati alternativu konsocijativnoj demokratiji, jer to ne dopušta priroda društva, nema razloga da ovaj politički režim ne bude obogaćen. Jedini način da njegovi ključni nedostaci budu otklonjeni je da budu uvedeni instituti neposredne demokratije.

Lista referenci

Bieber, F. (2008), *Bosna i Hercegovina poslije rata: Politički sistem u podijeljenom društvu*, Buybook, Sarajevo.

Held, D. (2006), *Models of Democracy*, Stanford University Press, Stanford.

[19] Ukazujemo na značaj tzv. izukrštanih rascjepa, o kojima Lajphart govori, a koji znače da postojanje različitih tipova društvenih segmenata, uz ukrštanje članstva u različitim društvenim segmentima, doprinosi zauzimanju umjerenijih političkih stavova. Vid. A. Lijphart, 80.

Kasapović, Mirjana (2005), Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država, *Politička kultura*, Zagreb.
Lijphart, A. (1992), *Demokracija u pluralnim društvima*, Globus – Školska knjiga, Zagreb.
Marković, G., Protivrječnosti neposredne demokratije u Bosni i Hercegovini, *Pravna riječ* 35/2013.
Marković, G. (2012), Bosanskohercegovački federalizam, *Službeni glasnik* – University Press, Beograd – Sarajevo.
Mujkić, A., Ideološki problemi konsocijacijske demokratije u Bosni i Hercegovini, *Odjek*, proljeće 2008, *http://www.odjek.ba/?broj=13&id=01*;
Plamenac, Dž. (2006), Demokratija i iluzija, CID, Podgorica.
Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 42/10.

LIMITATIONS OF THE DEMOCRATIC POTENTIAL OF THE POLITICAL REGIME OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

ANU BiH АНУ БиХ

Abstract

In this work, the author will deal with the nature of the political regime of Bosnia and Herzegovina. Attention will be given to institutional arrangements and their evolution in post-Dayton period, in order to answer the following questions: 1) what is the nature of the political regime; 2) what conditions it; 3) where can we see the limitations of the democratic potential of the political regime, and how to overcome these limitations.
The work will be based on the following hypotheses. First, Bosnia and Herzegovina is defined as a democratic country by its constitution, but the model of democracy is based on the competitive-elitist democracy, in the form of consociation, which does not create the opportunities for effective participation of citizens in decision-making processes. Democracy, based on the struggle of national political elites, remains strictly indirect and political. Other spheres of life, such as the economy, are not democratized in the least. The author will analyze the possibility of enriching democracy in the political sphere (direct democracy).
The second hypothesis will concern the institutional system of Bosnia and Herzegovina, which is structured so that the political institutions serve as a place of negotiation of the national political elites. While such nature of political institutions is largely conditioned by the nature of society and the historical and political circumstances at the time of the adoption of the Constitution, there was a partial evolution of the institutional system since 2000, although its nature is essentially not changed. The merger of national and civil in the functioning of the political institutions has not been achieved, although this would be the optimal solution.

Key words: political system, political institutions, constitution, Bosnia and Herzegovina, political parties

DOI 10.5644/PI2016.166.06

AFIRMACIJA LJUDSKIH PRAVA KAO POLAZIŠTE ZA REDEFINISANJE POLITIČKOG I DRŽAVNOPRAVNOG KONCEPTA BOSNE I HERCEGOVINE

Mirjana Nadaždin Defterdarević

Pravni fakultet Univerziteta "Džemal Bijedić" u Mostaru
Univerzitetski kampus, 88104 Mostar
e-mail: nadazdin.defterdarevic@unmo.ba

Sažetak

Autor se u radu bavi pitanjem organizacionog principa države Bosne i Hercegovine, koji sada počiva na konceptu tri konstitutivna naroda, problematizirajući njegov odnos sa principima ravnopravnosti i nediskriminacije, koji su proklamovani kako državnim tako i entitetskim ustavima. Zaključak koji iz toga slijedi potvrđuje tezu da je podijeljeno društvo u kome su etnokulturne podjele politički najvažnije, na kojima počiva politička fragmentacija društva, ambijent u kome se vrijednosti tih garantovanih principa ne mogu realizovati.

Analizom sadržaja i teleološkim metodom istraživanje se posebno fokusira na aspekt ljudskih prava gdje se, kroz primjenu kriterija etniciteta, jasno pokazuju njegove diskriminatorne posljedice.

U radu se traži odgovor na pitanje koja je najpouzdanija osnova na kojoj bi se trebali razvijati država i društvo Bosne i Hercegovine. Autorica nalazi da je u tu svrhu najpodesnija afirmacija principa "diferenciranog građanstva", koji omogućuje samoodređenje svakog pojedinca, dajući mu tako mogućnost slobode koju će koristiti na način koji mu samom najviše odgovara. Time bi sadašnja diferencijacija u ljudskim pravima, prema kriteriju etniciteta izgubila svoje objektivno i razumno opravdanje.

Ključne riječi: ustav, ljudska prava, konstitutivni narodi, samoodređenje, diferencirano građanstvo

Uvod

Krhki mir, uspostavljen Dejtonskim sporazumom, tražio je čvrste i pouzdane temelje na kojima je trebao opstati. U tom smislu koncipiran je sistem ljudskih prava, definisan Ustavom BiH, Aneksom IV Sporazuma.

Međutim, koncept zaštite ljudskih prava koji je ovako kreiran sasvim zanemaruje okolnost da je društveni, politički i pravni ambijent Bosne i Hercegovine, ambijent jednog postkonfliktnog i sukobom duboko podijeljenog društva, koje je uz to bitno određeno činjenicom svog multikulturalizma, što će, u zajedničkom djelovanju, njegovu realizaciju stvarno onemogućiti.

Ti razlozi doveli su do odstupanja od utvrđenog normativnog koncepta njegovim relativiziranjem i prilagođavanjem političkom ambijentu, prihvatajući vladajući koncept etnokratije i izvlašćivanje građanina pojedinca u političkom sistemu. Politička vlast i komplikovana državna organizacija Bosne i Hercegovine, obje dosljedne u poštovanju principa etničke dominacije, nisu imale nikakvog interesa da ljudskim pravima daju značaj koji im je normativnim konceptom bio namijenjen, a u njihovoj djelotvornoj afirmaciji izostao je i očekivani angažman međunarodne zajednice.

Postojeći politički i državnopravni koncept Bosne i Hercegovine treba redefinisati. Cilj rada je da ukaže na značaj koji u tom smislu ima afirmacija ljudskih prava.

Nekonzistentnost koncepta ljudskih prava u Ustavu BiH

Legitimiranje vlasti u tri najveća nacionalna korpusa u Bosni i Hercegovini počivalo je na pretpostavci homogeniziranja identiteta koji se formirao kao kolektivni mono-identitet porijekla, religije, jezika, simbola i kao takav postao prepreka ostvarivanju i zaštiti ljudskih prava građana Bosne i Hercegovine.

Kolektivni identiteti tako potiskuju individualne identitete, a kolektivna prava individualna prava građana, pogodujući razvoju nacionalizma, koji teži aparthejdu i olakšava razgraničenje prema drugim i drugačijima – samodovoljnost isključuje svaki vid multikulturalizma.

Ovakva društvena i politička stvarnost u Ustav Bosne i Hercegovine inicijalno je interpolirana odredbom iz Preambule kojom ustavotvorac utvrđuje da ustavnost BiH počiva na "Bošnjacima, Hrvatima i Srbima kao konstitutivnim narodima (zajedno sa ostalima) i građanima Bosne i Hercegovine".

Bosnu i Hercegovinu tako ne čine njeni građani, već tri etno-nacije (konstitutivni narodi), što su tvorci Dejtonskog ustava prihvatili kao politički aksiom koji je postao temeljni osnov ustavnoj strukturi Bosne i Hercegovine.

Tripartitna struktura konstitutivnih naroda na kojoj se zasnivaju aktuelna ustavna rješenja u BiH dovela je do diferencijacije u pravima prema kriteriju etniciteta, što za posljedicu ima diskriminatorni efekat prema onima koji toj kategoriji ne pripadaju, ili se na taj način, kroz svoju etničku pripadnost, ne mogu ili ne žele odrediti.

Cilj postizanja mira u BiH činio je opravdanim sva rješenja kojima će se ishoditi prihvatanje Dejtonskog mirovnog sporazuma, te je organizacija države i glavnih političkih institucija iz tog razloga bila predviđena tako da uspostavi ravnotežu i spriječi prevlast bilo koga od tri konstitutivna naroda. Druge etničke grupe, kao i građani koji zadržavaju pravo da ne pripadaju bilo kom etničkom kolektivitetu, bili su izostavljeni iz rješenja koja su njim predložena.

Ustavotvorac je ova rješenja donio sa namjerom prekidanja sukoba i osiguravanja ravnopravnosti između strana u sukobu. U tom kontekstu bilo bi teško uskratiti legitimitet normama koje su, s gledišta nediskriminacije, bile problematične, mada su, sa aspekta političkog cilja kome su težile, bile neophodne.

Međutim, koncept konstitutivnih naroda utvrđen Ustavom BiH vremenom je evoluirao. Od sredstva on se transformisao u cilj. Postao je sama suština države i društva u Bosni i Hercegovini. Zloupotreba koncepta konstitutivnih naroda posebno je izražena u insistiranju na etničkoj pripadnosti, koja je postala temelj političkog artikulisanja.

Etnički identitet, kao nepromjenjivi, promovisan je u politički identitet (Festić; 2003, 15). U takvom kontekstu građani, kao slobodne osobe sa promjenjivim identitetima, i kolektivna ljudska prava drugih etničkih zajednica, koje ne uživaju poseban i povlašten status konstitutivnih naroda, marginalizirani su ili isključeni.

"Odsustvo" građanina u pravnopolitičkom i državnopravnom kontekstu u BiH aktueliziraće podjelu ljudskih prava na individualna i kolektivna prava zahtijevajući da se definiše njihov međusobni odnos u hijerarhijskoj relaciji. Kategorija konstitutivnih naroda, koja je uvedena u pravni sistem Bosne i Hercegovine kao dominantna i sveodređujuća, sugerisala je, prema konceptu kojim je postulirana, nesporan primat kolektivnog. Država Bosna i Hercegovina, polazeći od toga, nije smatrala svojom obavezom da političkim balansiranjem zadovolji opšte, kolektivne i pojedinačne interese, koji svojim značajem oblikuju pojedinačne identitete njihovih nosilaca.

Koncept konstitutivnih naroda i podjela vlasti koja je među njima načinjena vrlo su problematični u kontekstu poslijeratne tranzicije, što je konstatovao i Evropski sud za ljudska prava u presudi u predmetu "Sejdić i Finci" (Ap. br. 27996/06 i 34836/06, od 22. XII 2009. godine), navodeći da je takvo razlikovanje konstitutivnih naroda i "ostalih" izgubilo objektivno i razumno opravdanje (Presuda u predmetu "Sejdić i Finci", par. 45-50).

Uvođenje koncepta konstitutivnih naroda je uvođenje konsocijacijskog koncepta tripartitne strukture koji se u praksi manifestuje kao paritet dominantnih grupa u javnoj i političkoj sferi gdje njegovo prisustvo snažno artikuliše pitanje poštovanja principa ravnopravnosti i nediskriminacije.

Koncept konstitutivnih naroda u kontekstu bosanskohercegovačkog multikulturnog društva odnosi se na kolektivno nacionalno pravo u Ustavu izričito pobrojanih naroda (Trnka; 2004, 19). To pravo je uže od suverenosti, ali šire od individualnih prava na nacionalni identitet i ravnopravnost. U svojoj realizaciji ono je uslovljeno pravom drugih konstitutivnih naroda, ne može rezultirati "teritorijalizacijom", već se ostvaruje kroz sistem institucionalnih i proceduralnih garancija koje imaju za cilj ostvarivanje i zaštitu ravnopravnosti svih konstitutivnih naroda. Ovako određeno pravo konstitutivnih naroda mnogo je šire od prava kolektiviteta koji taj status nemaju (nacionalne manjine i ostali), mada preambula Ustava BiH naglašava ravnopravnost konstitutivnih naroda sa pripadnicima ostalih naroda, ali od tog rješenja odstupa u normativnom dijelu Ustava (čl. IV i V Ustava BiH).

Koncept konstitutivnih naroda inicijalno je bio zamišljen kao prelazno rješenje, no on se u ambijentu poslijeratne Bosne i Hercegovine petrificirao, te kao takav zaoštravao i činio sve očitijim problem stvarne nejednakosti koju promoviše.

Pokazalo se da supstitut koncepta konstitutivnih naroda, onakvog kakav je utvrđen Ustavom BiH, nakon donošenja presude u predmetu "Sejdić i Finci", nije jednostavno dati na način da se ne naruši balans političke moći između konstitutivnih naroda, a istovremeno da se na principu nediskriminacije osigura participacija ostalih. Kao jednostavne formule nude se "…potpuno napuštanje etnokratije i afirmacija građanina pojedinca u političkom sistemu ili … se otvara prostor za svojevrsno pluraliziranje etnokratije jednostavnim uvođenjem kategorije 'ostalih' u tripartitnu strukturu države konstitutivnih naroda" (Hodžić i Stojanović; 2013, 11).

Rješenja koja se nude previđala su da bi se država BiH vladavinom prava, kao legitimacijskom formulom, što je u Ustavu BiH izričito i navedeno, trebala opredijeliti za model koji će u najvećoj mjeri osigurati društveni balans rukovodeći se širinom polja slobode javnog i privatnog izražavanja individualnih i kolektivnih osobenosti – "ja" i "mi" identiteta koje ona garantuje. Formula konstitutivnih naroda, od koje se u tom pravcu krenulo, nije mogla dovesti do željenog rješenja – ona je potrebu navedenog balansa potpuno ignorisala.

Diferencirano građanstvo kao pretpostavka ostvarivanja ljudskih prava

Postojanje različitih interesa koji determinišu različite identitete najbolje odražava koncept multikulturalizma koji omogućava da svako bude prihvaćen takav kakav jeste, sa svojom individualnošću ili partikularnim potrebama i vrijednostima (Semprini; 1999, 51-65).

Multikulturno društvo za uspješno funkcionisanje podrazumijeva usvajanje univerzalnih vrijednosti kojima treba da teže i pojedinci i kolektiviteti koji mu pripadaju. Njegov dijaloški koncept traži i primjerenu političku strukturu koja bi i pojedincima i kolektivitetima garantovala jednakost u razlikama – jednak status i osnovna prava, čime bi se osigurao princip jednakosti, koji se doživljava kao pripadanje i prihvatanje, a čime se, istovremeno, osigurava stabilnost samog državnopravnog poretka.

Tako uspostavljen okvir jednakosti artikuliše osjećaj zajedničke pripadnosti toj društvenoj zajednici koji partikularnu pripadnost čini društveno irelevantnom.

Ambijent multikulturnog društva nije posvećen samo pitanjima vezanim za različite kolektivitete koji u njemu egzistiraju, već je snažno angažovan i oko potrebe da se determiniše položaj individue i prava koja joj, kao primarnom političkom subjektu, pripadaju. Ovdje jasno dolazi do izražaja distinkcija između prava koja čovjeku pripadaju kao pojedincu od onih koja mu pripadaju kao članu određenog kolektiviteta. Uz to, multikulturalizam traži da se pravo kao oličenje jednakosti, pravednosti i slobode dopuni novom vrijednošću – vrijednošću sticanja i očuvanja identiteta, jednako individualnog i kolektivnog, što će stvoriti uslove za njihovu nesmetanu

participaciju, kao demosa, u zajedničkim institucionalnim strukturama, kada je u pitanju opšti interes, i u posebnim, kao etnosa, kada je u pitanju njihov specifičan interes. Na ovaj način uređuju se odnosi između državnog, grupnog i individualnog subjektiviteta njihovim priznavanjem, ograničavanjem i balansiranjem (Vasić; 2000, 35).

Politički i kulturni identitet povezuju se vladavinom prava i demokratskim institucijama.

U tom smislu u Bosni i Hercegovini treba jasno formulisati sferu u kojoj će se moći artikulisati opšti interes, koja će biti definisana odsustvom bilo kakvih podjela i u kojoj će ljudska prava biti jednako dostupna svima. Partikularizam i brojnost posebnih interesa treba ostati u privatnoj sferi, dajući mogućnost da se kroz multikulturno, diferencirano, građanstvo te dvije sfere dovedu u harmoničnu relaciju.

Postojeću ustavnu kategoriju "ostalih" iz sadašnjeg Ustava, prema tome, treba redefinisati. Ona u sebi nosi pretpostavku nejednakosti i neprihvatljive generalizacije koja vodi diskriminaciji, te bi u vezi sa kolektivnim predstavljanjem trebalo uzeti u obzir, a time i odrediti kao ustavnu kategoriju, pripadnike nacionalnih manjina i one koji nisu etnički opredijeljeni, koji ne mogu i/ili ne žele biti viđeni kao pripadnici neke etničke skupine, već samo kao građani BiH, te im, shodno tome, u rješenjima koja osiguravaju ostvarivanje tih prava – učešće u organima vlasti i jednaku dostupnost javnim funkcijama – osigurati konsekventnu jednakopravnost.

Argument koji ovome ide u prilog je i činjenica da se kategorija nacionalnih manjina percipirala i pozicionirala, u kontekstu kategorije "ostalih", znatno drugačije u odnosu na druge identitete koji se tu ubrajaju. O njihovim pravima se ozbiljno raspravlja u vezi sa kolektivnim političkim predstavljanjem i kolektivnom zaštitom njihovih interesa u političkoj sferi, što kada su ostali nekonstitutivni kolektiviteti u pitanju nije bio slučaj.

Ovako definisanom preporukom princip građanstva određen je kao primarni uz mogućnost i pravo da isti bude dopunjen, može ali ne mora, određenjem svakog pojedinca u smislu pripadanja ili nepripadanja kategoriji konstitutivnih naroda ili nekog nekonstitutivnog kolektiviteta, čime je nesporno utvrđena jednakost građana.

Samoodređenje u ovom smislu treba normirati kao neotuđivo pravo svakog pojedinca koji će se shodno tome moći slobodno odrediti, s pravom i da promijeni svoje određenje, te da njegov izbor u tom smislu ne smije imati za njega bilo kakve negativne posljedice.

Napuštanje nominalnog određenja "ostali" i njegova zamjena eksplicitnim imenovanjem drugih kategorija nije puko pluraliziranje etnokratije. To je racionalan izbor koji treba da pokaže apsurdnost insistiranja na nominaciji kolektiviteta koji učestvuju u političkoj participaciji jer podjele te vrste se nikada ne mogu smatrati završenima s obzirom na vitalnu prirodu društvenog ambijenta, brojnost i nestalnost kriterija po kojima se sami kolektiviteti određuju.

Ovo je tek posredan put kojim se ukazuje na nezamjenjivi značaj individue kao takve, na univerzalna prava koja joj pripadaju u javnoj sferi, ne zanemarujući time

njeno pravo da svoj identitet realizuje pripadanjem ili nepripadanjem različitim kolektivitetima.

Kako bosanskohercegovački realni politički ambijent ne pokazuje nikakvu spremnost za potpuno napuštanje etnokratije i afirmaciju građana pojedinaca, to je predloženo rješenje u realnim okvirima jedini način da se ta afirmacija ostvari.

Zaključak

Društvo Bosne i Hercegovine snažno je određeno činjenicom svoje heterogenosti – razlikama među pojedincima i razlikama među kolektivitetima kojima oni pripadaju. Problem se pojavljuje kod definisanja kriterija tih razlikovanja kojim ne samo da će razlike biti utvrđene i priznate već će njime biti određena i prava koja se po tom osnovu stiču i uživaju. Kriterij razlikovanja zato nije samo kriterij da se razlika utvrdi, već ukoliko je dobro određen on je osnova da se omogući ostvarivanje svih prava koja tako utvrđen status nosi.

Heterogenom bosanskohercegovačkom ambijentu potreban je jedan integrativni sadržaj, kultura ljudskih prava koja bi odražavala svakovrsnu društvenu raznolikost, ali i osiguravala razumijevanje, prihvatanje i oživotvorenje ljudskih prava i sloboda.

Ovim bi se integrisale građanske slobode i etnička heterogenost, što bi osiguralo jednak pristup javnim institucijama, doprinijelo razvoju osjećaja pripadnosti državi kao zajednici i izgradnji zajedničkog identiteta.

Ljudska prava jednako dostupna svima u javnoj i političkoj sferi ponovo bi afirmisala građanina kao njenog najznačajnijeg aktera. Pristajanje uz ove vrijednosti i principe pretpostavka su harmoničnog zajedničkog života.

"Osjećaju jednakosti pogoduju samo one prilike u kojima je pojedincu dostupno da izražava i svoje građansko i svoje nacionalno biće, naravno u onoj mjeri u kojoj je takvo ispoljavanje usklađeno (ili se bar ne remeti) sa ostvarivanjem državne funkcije. Moderni pojam *demosa*, u žarišnom značenju, zasniva se na dobrovoljnoj pripadnosti političkoj zajednici iz dobrih političkih razloga da se živi zajedno" (Vasić; 2000, 34).

Mada se optimalno rješenje za ostvarivanje ljudskih prava u Bosni i Hercegovini tek treba naći, model demokratske države i vladavine prava koji zastupa etnokulturnu pravdu čini se dobrim izborom. Pravo je jedini instrument kojim se ovaj izbor institucionalizuje i kao takav štiti osnovnim zakonom pod kojim se ostvaruje čitav pravni sistem. Ipak, priznavanje i podrška "participativnom uređenju" može se osigurati tek uz pretpostavku "političke kulture oslonjene na građansku vrlinu. Građanska vrlina živi kada je podupiru univerzalističke vrijednosti: ljubav prema zajedničkoj slobodi i spremnost da se pravda priziva i za onog ko pripada Drugom i Drugačijem" (Viroli; 1995, 30-33).

ANU BiH АНУ БиХ

Bibliografija:

Festić, I. (2003), Građanski i etnički identitet, *Ljudska prava*, 4(3-4): 15-17.

Hodžić, E., Stojanović, N. (2011), Novi-stari ustavni inženjering?: Izazovi i implikacije presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH, *Analitika*, Sarajevo.

Preporuke za promjenu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine od 29. 5. 2013, https://www.dropbox.com/s/c87iux08ihwmq9i/Preporuke%20promjenu%20Ustava%20FBiH.pdf. (pristupljeno 5. 10. 2015).

Presuda Evropskog suda za ljudska prava, Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, ap. br. 27996/06 i 34836/06, 22. XII 2009. godine

Semprini, A. (1999), *Multikulturalizam*, Clio, Beograd.

Trnka, K. (2004), Konstitutivnost naroda i uključivanje Bosne i Hercegovine u evropske integracije, *Pravna misao* 7-8: 7-19.

Ustav Bosne i Hercegovine (2012), *Kodeks ustavnog prava Bosne i Hercegovine,* Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo.

Vasić, R. (2000), Princip vladavine prava, *Ustavnost i vladavina prava*, Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd, 11-40.

Viroli, M. (1996), Patriotizam bez nacionalizma, *Republika*, br. 153-154: 28-33.

ANU BiH
АНУ БиХ

AFFIRMATION OF HUMAN RIGHTS AS THE STARTING POINT TO REDEFINE POLITICAL AND LEGAL CONCEPT OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Abstract

This paper deals with the issue of organizational principle of the state of Bosnia and Herzegovina – which currently rests on the concept of the three constituent peoples – questioning its relationship with the principles of equality and non-discrimination, which have been proclaimed both in the state and entity constitutions. The conclusion that follows confirms the thesis that a divided society, in which the ethno-cultural divides are politically most important, underlying the political fragmentation of society, is an environment in which the value of these guaranteed principles cannot be realized.

By analysing the content and through teleological method, research particularly focuses on the aspect of human rights where, through the application of the criteria of ethnicity, we can clearly see their discriminatory effects.

This paper seeks the answer to the question of what is the most reliable basis on which the state and society of Bosnia and Herzegovina should develop. The author finds that for this purpose the most suitable is the affirmation of the principle of "differentiated citizenship", which allows the self-determination of each individual, thus giving them the possibility of freedom that they will use in the way that suits them the best. In this way, the current differentiation in human rights – according to the criterion of ethnicity – would lose its objective and reasonable justification.

Key words: constitution, human rights, constituent peoples, self-determination, differentiated citizenship

EKONOMSKI ASPEKT

ANU BiH
АНУ БиХ

DOI 10.5644/PI2016.166.07

OSNOVE PRIVREDNOG SISTEMA BOSNE I HERCEGOVINE I POTREBNE PROMJENE

Aleksa Milojević

Ekonomski institut Bijeljina
Kulina bana br. 28, 76300 Bijeljina, Bosna i Hercegovina
e-mail: eibnrs@gmail.com

Sažetak

Sav problem privrednog sistema u Bosni i Hercegovini je u njegovim pogrešnim i zastarjelim osloncima. Svojina je zastarjela, a slobodno tržište i valutni odbor su pogrešna sistemska uporišta.
Masovna dioničarska svojina radnika i građana je najviši nivo u razvoju privatne svojine. To je svojinska osnova na kojoj izrastaju krupna, prije svega industrijska preduzeća, koja su jedina pouzdana garancija razvojne uspješnosti. Suprotno tome, u Bosni i Hercegovini vlada nosiva, istorijski prevaziđena individualna privatna svojina koja završava u malim preduzećima kao izrazu svoje ekonomske neracionalnosti.
Umjesto racionalnosti regulisanog tržišta, o čemu tako pouzdano svjedoči ukupna ekonomska istorija razvijenih, kod nas je na djelu štetno slobodno tržište. Upravljanje ponudom novca centralna banka značajno doprinosi stabilizaciji i uspješnosti privrede. Mi nemamo centralnu banku sa monetarnim nadležnostima, što je osnova izuzetnih nestabilnosti koje prijete ekonomskim slomom. Posebno zbog visoke precijenjenosti valute.

Ključne riječi: privredni sistem, svojina, regulisano tržište, slobodno tržište, monetarne nadležnosti

Uvod

Da bi neka zemlja mogla ostvariti održivi ekonomski razvoj, u njen privredni sistem treba ugrađivati elemente (sistemska rješenja i institucije) koji se nalaze u najvišoj fazi njihovog dosadašnjeg razvoja. To je ujedno i proces ostvarivanja povećanih međusobnih usklađenosti, što završava u povećanoj racionalnosti privrednog sistema. Dominantna istorijski prevaziđena individualna privatna svojina, neregulisano (slobodno) tržište i odsustvo monetarne funkcije govore o visokoj nerazvijenosti našeg privrednog sistema i zbog toga njegovoj izuzetnoj neracionalnosti.

Da bi se krenulo naprijed, potrebno je doći do masovne dioničarske svojine radnika i građana, što je svojinska osnova koja omogućava ostvarivanje najpovoljnijeg razvojnog rezultata. Umjesto neregulisanog, potrebno je, putem države, ostvariti regulisano tržište. Umjesto sadašnjeg odsustva monetarne funkcije u privredi, potrebna je njena puna izgradnja. U ovom članku autor razmatra i opisuje dvije velike greške u konstrukciji privrednog sistema u Bosni i Hercegovini (BiH). Prva greška se sastoji u privatizaciji društvenih (samoupravnih) i/ili državnih preduzeća pomoću prodaje njihove imovine i vlasničkih prava. Druga greška se sastoji u organizaciji Centralne banke Bosne i Hercegovine po principima valutnog odbora. Smatra se da takve greške proizvode krizu i kolonijalno stanje privrede u BiH. Greške je moguće ispraviti: a) pomoću ostvarivanja masovne akcionarske (dioničarske) svojine radnika i građana, i b) pomoću napuštanja politike valutnog odbora i organizacije Centralne banke BiH kao suverene monetarne institucije, koja ima sve nadležnosti, tako da emituje i povlači novac iz opticaja prema potrebama razvoja domaće privrede.

Svojina

Umjesto masovne dioničarske, kod nas je nosiva, istorijski prevaziđena, individualna privatna svojina. Najveći dio društvenog bogatstva se ostvaruje u tom svojinskom obliku. U organizacionom smislu to su mala i srednja preduzeća u individualnoj privatnoj svojini, kojima se pruža sva društvena podrška. Privredni sistem koji se zasniva na istorijski prevaziđenoj individualnoj privatnoj svojini i kašnjenju u korišćenju masovne akcionarske (dioničarske) svojine radnika i građana ne može ostvariti održivi privredni rast i ekonomski razvoj u BiH.

Osnova uspostavljanja štetne individualne privatne svojine je u pogrešno izvedenoj privatizaciji. Naša nastojanja da se postupkom privatizacije domognemo najviših nivoa privatne svojine (masovno dioničarstvo radnika i građana) spriječena su od međunarodne zajednice. Umjesto željene privatizacije pomoću podjele vlasništva nad preduzećima radnicima i građanima, međunarodna zajednica je u BiH nametnula privatizaciju preduzeća pomoću (ras)prodaje imovine preduzeća vlasnicima domaćeg i inostranog finansijskog kapitala.[1]

[1] Predstavnici "međunarodne zajednice" u BiH bili su veoma uporni i odlučni u sprečavanju privatizacije društvenog i/ili državnog vlasništva u BiH pomoću metode podjele akcija (dionica) ili vaučera. U Federaciji Bosne i Hercegovine nakon što je objavljeno da će se privatizacijski certifikati početi dijeliti građanima 3. 7. 2000. godine prvo se (28. 4. 2000) američki ambasador žali predsjedavajućem Predsjedništva Bosne i Hercegovine na neposlušnost predsjednika Upravnog odbora Agencije za privatizaciju, za kojeg kaže da je "njegova smjena trebala odavno uslijediti". Nakon toga posao preuzima visoki predstavnik, koji 19. 5. 2000. godine smjenjuje predsjednika Upravnog odbora Agencije za privatizaciju, što je 44 dana prije zakazane podjele. Poslije toga nije bilo otpora provođenju privatizacije metodom prodaje (opširnije u: Andrijić; 2012).
U Republici Srpskoj, zbog značajnog odmicanja u privatizaciji metodom podjele, da bi se to spriječilo, smijenjena je postojeća vlada, a za novog predsjednika postavljen je predsjednik partije sa dva poslanika. Iz zahvalnosti za takvo političko dostizanje poništeno je sve što je prethodno ostvareno, a nova privatizacija metodom prodaje je dobila svoj najdrastičniji rušilački izraz (opširnije u: Milojević; 2010).

S obzirom na to da je privatizacijom prodaje, odnosno ostvarivanjem individualne privatne svojine u privredi, pokrenut snažan proces deindustrijalizacije, takva nametnuta nam privatizacija ima sva obilježja hladnoratovskog privatizacijskog genocida (Reinert; 2006, 100). Politiku privatizacije preduzeća pomoću metode javne prodaje mnoga preduzeća nisu mogla da prežive. Tako ostvarena individualna privatna svojina uništava industriju kao jedinu djelatnost koja omogućava bogaćenje.[2]

Razlozi našeg produženog trajanja u okolnostima deindustrijalizacije su u postepenosti prodaja, zaduživanjima, doznakama iz inostranstva. Sve je to samo kopanje sebi dublje provalije. Potrebno je da se u BiH ostvari struktura vlasništva u privredi onakva kakva danas postoji na Zapadu. Na strani razvijenih, krupna preduzeća (u masovnoj dioničarskoj svojini), u ukupnom broju, učestvuju sa 1%, a ostvaruju 80% vrijednosti u privredi. Oko 4% preduzeća srednje veličine u grupnoj privatnoj svojini (d.o.o.) ostvaruje 15% vrijednosti. Najnemoćnija, individualna privatna svojina, sa svojih 95% preduzeća male veličine, ostvaruje svega 5% vrijednosti.[3]

Mi imamo uglavnom ovu najnemoćniju, individualnu privatnu svojinu. I nadamo se razvoju. Naše ogromno nazadovanje u pogledu strukture vlasništva u privredi, koja je ostvarena pomoću prodaje društvenih i/ili državnih preduzeća, odnosno povratak na sitnu individualnu privatnu svojinu, ne omogućava ekonomski razvoj BiH. Država i privreda se ne grade na pojedincu i njegovoj individualnoj privatnoj svojini. To razjeda i uništava privredu i državu, kako to pokazuje naše dosadašnje iskustvo. Država i privreda se grade na kolektivu i na kolektivnoj privatnoj svojini. Prije svega na masovnom dioničarstvu radnika i građana, kako to pokazuju iskustva razvijenih.

Ako želimo izaći iz ekonomske krize i stimulisati ekonomski rast, potrebno je promijeniti strukturu vlasništva u privredi BiH. Do sada dominantnu metodu privatizacije pomoću prodaje društvenog i/ili državnog vlasništva nužno je zamijeniti metodom privatizacije pomoću podjele akcija (dionica).

Slobodno tržište

Slobodno tržište je jedna od važnih odrednica našeg privrednog sistema. Ideja o slobodnom tržištu, kao jedinom poželjnom stanju privrede, ugrađena je u naš privredni sistem pod uticajem neoliberalne koncepcije globalizacije i neoliberalne politike Evropske unije. Tvrdi se da su široka tržišta racionalna i da donose koristi svima, nezavisno od razlika u razvijenosti. Slobodno tržište vodi izjednačavanju cijena faktora proizvodnje (rada i kapitala), što vodi ujednačavanju nivoa razvijenosti. Čak

[2] Da jedan narod ne može preživjeti bez industrije, jasno pokazuje primjer iz ekonomske i političke istorije Njemačke. Saveznici su bili donijeli odluku da Nijemce unište tako što će im oduzeti mogućnost da se bave industrijom. Da se pošalju u poljoprivredu. Nakon samo 22 mjeseca trajanja tog projekta napisano je u izvještaju (8. 3. 1947) da Nova Njemačka ne može da preživi kao "poljoprivredna država" te da to prijeti "istrebljenju 25 miliona ljudi". Projekat uništenja je zamijenjen projektom (Maršalov plan) pomoći (Reinert; 2006, 121).

[3] U Austriji, maloj zemlji, 0,5% krupnih preduzeća pravi 61% vrijednosti ukupnog prometa u privredi (Statistik; 2015, 367).

nezavisno od toga šta proizvodili i čime trgovali. Bogatstvo podjednako pritiče iz svih djelatnosti.

Sve je to u potpunoj suprotnosti sa ekonomskom naukom, a posebno sa poznatim iskustvom ekonomskog razvoja velikih i razvijenih zemalja.[4] Bogati se nisu bogatili na slobodnom nego na veoma regulisanom tržištu. Ekonomska istorija razvijenih i nije ništa drugo nego istorija međusobnih oštrih graničnih suprotstavljanja. Manje razvijeni su se od razvijenih štitili veoma visokim carinskim[5] i drugim zaštitama, sve do približnog izravnanja u nivou razvijenosti, kada su se granične prepreke smanjivale.

Na drugoj strani, razvijeniji su, znajući vlastite ekonomske prednosti na otvorenom tržištu, neprekidno vršili razne vrste pritisaka na manje razvijene da otvore svoje granice.[6] Globalistički zahtjev za otvaranjem granica manje razvijenih, kao načinu ostvarenja koristi za sve, suprotan je vladajućem ekonomskom znanju i ukupnom istorijskom iskustvu. To je suprotno i osnovnom zakonu tržišne konkurencije.

Ništa tako uspješno ne uništava manje razvijenu privredu kao njen slobodan tržišni susret sa razvijenijom iz razloga razlika u produktivnosti. Viša produktivnost (konkurentski) uništava manju. Postoje svi razlozi da Bosna i Hercegovina napusti slobodno tržište i da svoju manje razvijenu privredu zaštiti carinskim i drugim zaštitama.

ANU BiH AHY

[4] Da je suština ekonomije u različitosti doprinosa bogatstvu pojedinih djelatnosti, prvi je ukazao italijanski ekonomista Antonio Sera. Sve su djelatnosti sa opadajućim, samo je industrija sa rastućim prinosima (Jomo; 2015, 14).

[5] Poznato je da se između Engleske i Amerike vodio najduži carinski rat, od preko 100 godina. Skoro do početka Drugog svjetskog rata Amerika je svoju mladu industriju štitila od razvijenije Engleske carinskom stopom od čak 200% i pored prirodne prepreke koja je prisutna.

[6] Kao najrazvijenija industrijska zemlja, Engleska je u devetnaestom vijeku uporno ubjeđivala ostale zemlje u korisnosti otvaranja granica. Da manje razvijeni bescarinski prodaju Engleskoj sirovine, koje će ona, kao najrazvijenija, najjeftinije prerađivati, te im ih vraćati, bescarinski, kao gotove proizvode. Mnogi su pristali. Friedrich List (1789–1846), poznati ekonomist iz njemačke istorijske škole, kritičar engleske politike slobodnog tržišta i kreator nacionalnog sistema političke ekonomije, uvjeravao je, sredinom devetnaestog vijeka, njegovu tadašnju vladu da je klasična liberalna koncepcija slobodnog tržišta, koju su tada zagovarali Englezi, pogrešna. List i drugi teoretičari državne regulacije privrede dokazivali su da je politika slobodne trgovine (bez carina) korisna za obje zemlje samo u slučaju kada one imaju isti stepen produktivnosti rada. Ako taj uslov ne postoji, tada u slobodnoj trgovini mnogo veće koristi ima zemlja s većom produktivnosti rada (i manjim cijenama), dok ona druga ima raznovrsne štete zbog kojih dospijeva u eksploatisani i kolonijalni položaj. List je dokazivao da su ugovori koji se zasnivaju na slobodnom tržištu (bez carina) štetni za njemački narod i državu, jer su Nijemci tada imali znatno manju produktivnost rada od Engleza. Zbog nemogućnosti da uvjeri vladu u istinitost i korisnost svojih stavova i procjena, Friedrich List je (1846) izvršio samoubistvo. Ugovori koji su se zasnivali na ideji o slobodnoj trgovini kao obostrano korisnoj aktivnosti za obje zemlje kratko su trajali jer se brzo pokazalo da je List bio u pravu. Da je F. List sada živ, lako bi mogao vidjeti kako njegova zemlja Njemačka danas zagovara slobodno tržište prema manje razvijenim zemljama, te kako to ona čini puno uspješnije nego što je to nekada činila Engleska prema Njemačkoj.

Monetarni neokolonijalizam

Izgradnja Bosne i Hercegovine kao kolonije je cjelovit privredno-sistemski projekat. Pored pogubne privatizacije metodom prodaje društvenog i/ili državnog vlasništva, druga greška u konstrukciji privrednog sistema sastoji se u organizaciji Centralne banke BiH i vođenju monetarne politike po principima valutnog odbora. Valutni odbor je kolonijalna institucija. Izmislio ga je engleski kralj (Williamson; 1995, 5) početkom devetnaestog vijeka, u silnoj želji da sačuva svoje kolonijalno carstvo. I uspio je. Sa izuzetnim rezultatom.

Novooslobođene zemlje su prihvatile valutne odbore i time produžile svoje kolonijalno ropstvo za još preko stotinu godina. Na osnovu nagomilanog negativnog iskustva valutni odbori su, pred navalom novih oslobodilačkih pokreta, uništeni sredinom dvadesetog vijeka (1950). Postojala je nada da se nikada više neće pojaviti. Organizaciju centralnih banaka u malim zemljama, po načelima valutnog odbora, obnovila je (u devedesetim godinama) Evropska unija, prvi put na tlu Evrope, tj. na njenoj periferiji. To jasno govori da se ove zemlje u kojima je obnovljena politika valutnog odbora (Estonija 1992, Litvanija 1994, Bugarska 1997, Bosna i Hercegovina 1997) tretiraju kao zavisne i kolonijalne zemlje.

Valutni odbor ili organizacija neke centralne banke po načelima valutnog odbora (potpuno pokriće domaćeg novca nekom stranom stabilnom valutom, emisija i povlačenje domaćeg novca uglavnom preko prodaje ili kupovine strane valute itd.) kreirani su i koriste se radi kontrole, stabilizacije i eksploatacije privrede u kolonijama te razvoja privrede u velikim zemljama, koje, direktno ili indirektno, upravljaju kolonijama. Uočljiva je, kod nas, zakonska odredba o punom deviznom pokriću iz navodnih razloga sigurnosti. Dodaju li se tome i devizne rezerve banaka, izlazi da je naše devizno pokriće 120%, što je ogromna šteta. U okolnostima centralne banke sa punim monetarnim nadležnostima devizne rezerve od 30% pokrivaju i značajnije rizike. Punim deviznim pokrićem mi u suštini ostajemo bez novca. Novac se iznosi iz zemlje (7,3 milijarde KM 2015. godine) po prosječnoj kamatnoj stopi od 0,6%. A onda se taj novac vraća u zemlju, za koji naše stanovništvo i privreda plaćaju prosječnu kamatu od 8,8%. U 2014. godini iznos plaćenih kamata je bio 1,2 milijarde KM (Agencije; 2015, 41 i 48).

Problem se ni približno ne iscrpljuje u iznosu plaćenih kamata. Sav problem je što Bosna i Hercegovina, u okolnostima valutnog odbora, nema svoj novac. Da bismo došli do novca, moramo da ga kupujemo. To je potpuno suprotno od stanja kada se posjeduje vlastita centralna (narodna) banka sa svojim punim monetarnim nadležnostima. Novac je prvo javno dobro. Ne može se zarađivati i na robi i na novcu. Zarađuje se na robi, a novac služi da podešavanjima svoje ponude, na najbolji način, omogući racionalno odvijanje privrednog procesa. Prije svega da ograniči potrošnju države, a banke da ohrabruje za potrebno kreditno snabdijevanje privrede i građana. U okolnostima valutnog odbora, kada se novac kupuje na tržištu, to nije moguće, što onemogućava razvoj.

Jedan od zadataka valutnog odbora je da podstiče zaduživanje. Uglavnom svojim deflatornim unutrašnjim sadržajem. Da bi se došlo do novca, potrebno je izvoziti. Osnovna monetarna funkcija naše Centralne banke je da vrši zamjenu (emisiju) novca prilikom izvoza. Kako se izvozi samo dio društvenog proizvoda (30%), nestašica novca (deflacija) sama je ekonomska suština valutnog odbora. Potpuni ekonomski cinizam. Da jedna skoro krajnje nerazvijena zemlja ostvari izvoz do nivoa zadovoljenja svojih potreba za novcem. Kako to nije moguće, nestašica se podmiruje povećanim inostranim zaduživanjima.

To je "povoljni" privredno-sistemski okvir koji nam je uredila Evropska unija. Umjesto da imamo svoju centralnu banku koja će nas snabdijevati dovoljnom količinom jeftinog novca kao prve osnove ostvarivanja uspješnog razvoja.

Najzavodljivija i možda najopasnija funkcija valutnog odbora odnosi se na njegove "doprinose monetarnoj stabilnosti". Opasnost je u širokom odobravanju i prihvatanju ove njegove funkcije. Teško se primjećuje da je monetarna stabilnost u okolnostima valutnog odbora samo temeljna priprema za konačan ekonomski slom. Onda kada valutni odbor, kao privremena institucija, prestane da funkcioniše. Kada prevlada zlo kumulisane inflacije, sadržane u ogromnoj precijenjenosti valute. Valutni odbor propada onda kada ekonomsko stanje, koje je pod njim stvoreno, postane nepodnošljivo. Kada zavlada opšte siromaštvo i nemogućnost vraćanja dugova, čemu se ubrzano približavamo.

Administrativna vezanost domaće valute za stranu čini unutrašnje monetarno tržište stabilnim. I pored svih ekonomskih pogoršanja (dugovi, deficiti), cijene ostaju relativno mirne. Idealno vrijeme i prilika za lošu i štetnu vlast. Moguće je bezgranično trošiti i zaduživati se a da to ne izaziva neke značajnije vidljive ekonomske potrese. Zbog kratkoročne nevidljivosti rezultata dopušta se kumuliranje inflacije kroz precijenjenost valute. S obzirom na to da su naši dugovi i deficiti približni iznosu našeg bruto domaćeg proizvoda, precijenjenost naše valute je najmanje 100%.[7] To povećava vrijednost naših inostranih obaveza za dva puta, što je nepodnošljivo.

Teško je predvidjeti šta će se sve događati kada dođe do propadanja valutnog odbora. Prema istorijskim iskustvima inflacija dostiže izuzetne visine, a privreda i društvo zapadaju u potpuni haos. Kod nekih je to završavalo građanskim ratovima.

Valutni odbor je kolonijalna institucija i potrebno je što prije osloboditi se njenog prisustva. Postoje svi razlozi da se valutni odbor zamijeni centralnom (narodnom) bankom Bosne i Hercegovine sa svojim punim monetarnim nadležnostima. Uz to, centralna banka je prva državotvorna institucija. Međusobne obaveze i odgovornosti bi bile u značajnom porastu, što bi doprinosilo porastu ukupne integrisanosti, od čega bi svi imali koristi.

[7] U Estoniji je pod uticajem valutnog odbora za četiri godine (1992–1996) precijenjenost domaće valute porasla za 70%, a u Litvaniji za dvije godine (1994–1996) porast iznosi 59% (Roubini; 1998, 7).

Zaključak

Pripadali smo krugu zemalja sa najbržim razvojem. Bili smo stigli do srednjeg nivoa ekonomske razvijenosti. Mjereno potrošnjom ukupne energije izražene u tonama kamenog uglja po stanovniku, bili smo se jako približili najrazvijenijim. Jugoslavija je trošila 2,12 tona, Švajcarska 3,49 tona, Švedska 5,16 tona, a Njemačka 5,61 tonu uglja (Statistički; 1989, 257).

Bili smo blizu namjeravane privatizacije pomoću podjele vlasništva radnicima da tako dostignemo najviši nivo (masovne kolektivne) privatne svojine, te da na toj svojinskoj osnovi doživimo novi ekonomski polet. Da iz socijalizma mirnim putem pređemo u građansko društvo. A onda je neko došao i rekao kako sve to ne valja. Nismo imali snage da se odupremo. Ponijele su nas nacionalne vode na kojima smo doplovili do našeg teškog kolonijalnog stanja sa svim neizvjesnostima njegovog savlađivanja.

Industrije skoro da i nemamo. Njeno učešće u BDP-u (10%) preko dva puta je manje od onog na strani razvijenih. Sva veća industrijska preduzeća su u rukama stranaca. Radnici u industriji rade za plate od 500 dolara, od čega prosječno živi pet stanovnika. Na svaka tri domaćinstva zaposlena su dva radnika. Prosječna stopa zaposlenosti je 21% (u odnosu na ukupan broj stanovnika), dok ona na Zapadu iznosi dva puta više. Dugovi i deficiti su se približili iznosu BDP-a. U odnosu na Evropsku uniju porezi su veći za 64%. U Evropskoj uniji porezi i doprinosi u BDP-u učestvuju sa 11%, a kod nas sa 18%. Na uvećano siromaštvo uvećani porezi, jedan je od poznatih pokazatelja kolonijalnog položaja. Visoki porezi uništavaju privredu i narod, što ubrzava kolonijalno propadanje.

Dospjeli smo u opasan hladnoratovski zagrljaj globalista. Nad nama se nadvila Evropska unija kao moćna kolonijalna sila. Nametnuta nam je privatizacija pomoću prodaje preduzeća sa deindustrijalizacijom kao svojom nužnom posljedicom, koja prijeti našem biološkom istrebljenju. Valutni odbor uništava domaću privredu, a slobodno tržište nas izlaže neviđenom ekonomskom satiranju razvijenih.

Da bismo izašli iz sadašnjeg teškog kolonijalnog položaja, nužno je postojeću privatizaciju preduzeća pomoću prodaje zamijeniti privatizacijom pomoću podjele vlasništva radnicima i građanima. Postojeću organizaciju Centralne banke BiH i monetarnu politiku, koja se vodi po načelima valutnog odbora, treba zamijeniti centralnom bankom koja ima sve nadležnosti, kao i centralne banke u razvijenim zemljama.

Literatura i izvori

Agencija za bankarstvo Federacije Bosne i Hercegovine (2014), *Informacija o bankarskom sistemu Federacije Bosne i Hercegovine*, Sarajevo.

Agencija za bankarstvo Republike Srpske (2015), *Izvještaj o stanju u bankarskom sistemu Republike Srpske za period 1. 1. 2014 – 31 12. 2014,* Banja Luka.

Andrijić, S. (2012), *Globalizacija savremeni gospodarski kolonijalizam: Staro ropstvo u novim okovima,* Synopsis, Zagreb – Sarajevo.

Jomo, K. (2005), *The Origins of Development Economics, How Schools of Economic Thaught Have Adressed Development,* Tulika Books, New Delhi, Indija.
Milojević, A. (2015), *Fabrike radnicima i građanima*, Ekonomski institut, Bijeljina.
Milojević, A. (2010), *Program oporavka i napretka Republike Srpske,* Ekonomski institut, Bijeljina.
Roubini, N. (1998), *The Case Against Currency Board: Debunking 10 Migths about the Benefits of Currency Boards,* Stern School of Bussiness, New York University, New York.
Reinert, E. S. (2006), *Globalna ekonomija: Kako su bogati postali bogati i zašto siromašni postaju siromašniji*, Cigoja, Beograd.
Statistički godišnjak Jugoslavije (1989), Beogradski izdavačko-grafički savez, Beograd.
Statistisches Jahrbuch (2015), Statistik Austria.
Williamson, J. (1995), *What Role for Currency Boards,* Institut for International economics, Washington DC.

BASICS OF THE ECONOMIC SYSTEM OF BOSNIA AND HERZEGOVINA AND NECESSARY CHANGES

ANU BiH АНУ БиХ

Abstract

The overall problem of the economic system in Bosnia and Herzegovina lies in its faulty and outdated foundations. Property is outdated, and the free market and the currency board are wrong foundations.

Mass shareholding ownership of workers and citizens is the highest level in the development of private property. It is an ownership basis on which grow large, primarily industrial enterprises, which are the only reliable guarantee for development success. In contrast, in Bosnia and Herzegovina there is dominance of the supporting individual private property, which is historically overcome, and which ends in small businesses as an expression of their economic irrationality.

Instead of rationality of a regulated market, which is so assuredly reflected in the overall economic history of the developed countries, in our country we have the harmful free market. By managing the money supply, a Central Bank significantly contributes to the stabilization and performance of the economy. We have no Central Bank with monetary competencies, which is the basis of expressed instability that threatens with economic collapse. Especially due to the high currency overvaluation.

Key words: economic system, property, regulated market, free market, monetary competencies

DOI 10.5644/PI2016.166.08

KAKO IZ ZAMKE SREDNJEG DOHOTKA – VITALAN RACIONALNI INTERES BOSANSKOHERCEGOVAČKOG DRUŠTVA

Vjekoslav Domljan

Centar za regionalne ekonomske studije/Centre for Regional Economic Studies (CRES)
Nadbiskupa Čule bb, 78000 Mostar, Bosna i Hercegovina
e-mail: vjekoslav.domljan@tel.net.ba

Sažetak

Nakon 20 poslijeratnih godina Bosna i Hercegovina je u "zamci srednjeg dohotka". Ne želi među zemlje niskog dohotka jer zaposlenici i građani ne prihvaćaju niske plaće i nizak životni standard. Istodobno zaposlenici nemaju znanja proizvesti sofisticirane proizvode, a jedino oni osiguravaju visok dohodak i visoke plaće.
BiH je mjesto lošeg življenja (distopija). To je stoga što nema vizije, strategije ni politike razvoja. Vizija joj treba biti: zemlja visokog dohotka do 2035. Strategija joj treba biti podizanje ekonomije na putanju rasta od minimalno 7% godišnje.
Autor u članku objašnjava zašto je teško postojeći *circulus vitiosus* bosanskohercegovačke ekonomije i društva pretvoriti u *circulus virtuosis*. Tvrdi da nema neophodnih agenta promjena kadrih potegnuti pitanje *vitalnog racionalnog interesa*. Vitalan racionalni interes traži pojavu državnika koji će na dnevni red politike staviti znanje, obrazovanje, inovatorstvo i poduzetništvo kao ključne elemente reformi – sastojke politike bez kojih nije moguće postići visoku zaposlenost.

Ključne riječi: znanje, gradovi-regije, reindustrijalizacija, lanci vrijednosti

Uvod

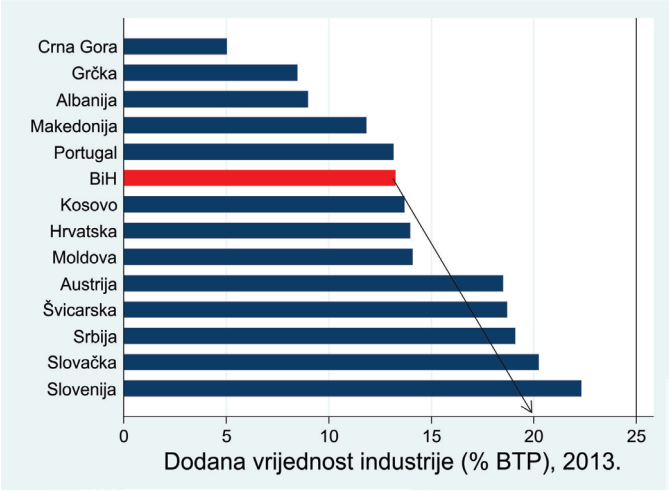
"Izvrsnost je dostignuće ostvareno obukom i navikom." (Aristotel)

Ključni cilj Strategije *Europa 2020* je povećanje doprinosa prerađivačke industrije bruto domaćem proizvodu (BDP) na 20% 2020. godine. Objavila je EU početkom 2014. godine i komunikaciju *Za industrijsku renesansu*, kojom je poduprla strategiju *Europa 2020*. Pritom su naznačena četiri strateška pravca: *kreditiranje, pristup tržištima, preobuka i inovacije.*

BiH mora do 2020. godine povećati udio industrije u BDP-u na 20%. Dodana vrijednost prerađivačke industrije BiH u 2014. godini je iznosila svega dvije milijarde

USD. Da su bh. političari ostvarili što su obećali koncem 1980-ih, da će BiH postati "druga Švicarska", dodana vrijednost prerađivačke industrije bi iznosila stotinu puta više.

BiH treba skoro podvostručiti udio dodane vrijednosti svoje industrije u BDP-u da dostigne najrelevantnije ekonomske komparatore – Švicarsku, Austriju, Sloveniju i Slovačku (v. sliku 1).



Slika 1: Udio prerađivačke industrije u BDP-u; BiH i ekonomski komparatori, 2013. (u %)

Izvor: izračun autora rada temeljem podataka World Bank (2015)

BiH se snažno deagrarizira i deindustrijalizira, pa je pitanje kako će sutra plaćati uvoz. Oko 80% svjetske trgovine je trgovina robama. Pred BiH je teška tranzicija od nisko tehnološkog izvoza (23 USD *per capita* 2014. godine) (World Bank, 2015) k izvozu intenzivnom vještinama i kapitalom. Za sada BiH ima tek jedan proizvod visokog tehnološkog sadržaja – antibiotik.

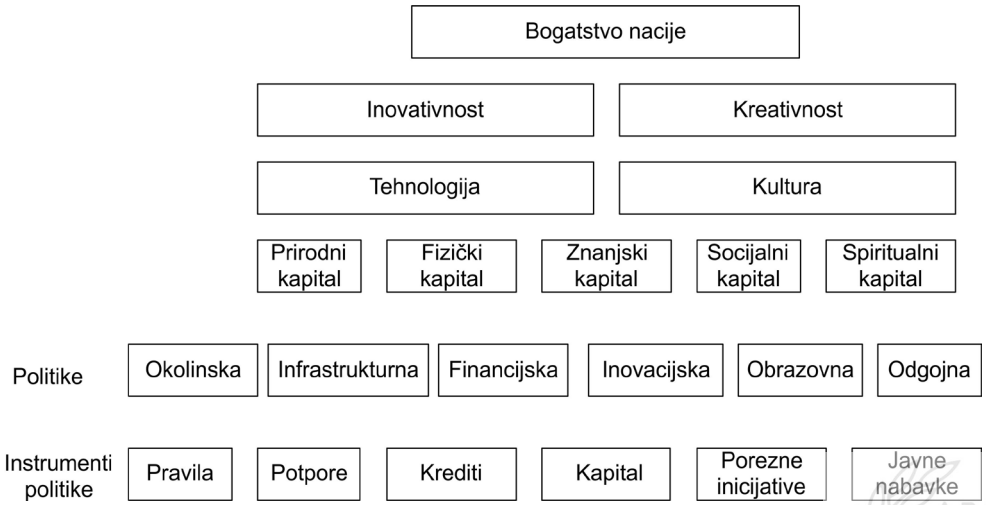
Kad se oporavila od poslijeratne obnove i tranzicijskog šoka, BiH je upala u "zamku srednjeg dohotka". Iz zamke ne izlazi jer nije kadra aktivirati lanac: *proizvodnja ideja – provođenje istraživanja – povećanje fonda znanja – komercijalizacija inovacija – povećanje produktivnosti – povećanje konkurentnosti – povećanje izvoza sofisticiranih dobara.*

Pred BiH su izazovi reindustrijalizacije i digitaliziranje ekonomije. Pritom mora provoditi agresivnu inovacijsku politiku, koju sada uopće nema. Kako prevazići to stanje, odnosno kako izaći iz zamke "srednjeg dohotka", pitanja su na koja autor članka nudi odgovor.

ANU BiH АНУ БиХ

1. BiH 2035. – zemlja visokog dohotka

Bogatstvo nacije je u glavama ljudi, u njihovoj inovativnosti i kreativnosti, a ne u tlu, odnosno prirodnom bogatstvu. Nisu presudni prirodni resursi ni geografska lokacija, nego znanje o tome šta i kako stvarati (v. sliku 2).



Slika 2: Razvoj i instrumenti razvojne politike

Izvor: Analiza autora

U postojećem stanju "nepostojeće ruke", stvorene daytonskim administrativno-institucionalnim aranžmanom, država u BiH se treba *osloniti na stranu ponude ekonomije.* Pri odricanju od korištenja monetarne politike i politike valutnog tečaja, te stoga u mogućnosti koristiti jedino politiku indirektnih poreza na makrorazini, *djelovanje politike može biti jedino kroz stranu ponude*.

Pritom BiH mora imati viziju razvoja kao podlogu, primjerice BiH 2035, koja bi ukazivala na to gdje građani vide zemlju za 20 godina. Bez nje nema orijentira za odabir *strategija* i instrumenata provođenja.

Prema klasifikaciji Svjetske banke, BiH je zemlja s višim srednjim dohotkom. Stoga bh. lideri trebaju povesti zemlju prema skupini zemalja s visokim dohotkom – nema drugog puta. No, šta uraditi da dohodak po stanovniku bude povećan za najmanje 2,5 puta, tj. da se dosegne začelje zemalja s visokom dohotkom.

2. Ekonomski rast od minimalno 7%

Pet glavnih uvjeta visokog i održivog rasta su (*Commission on Growth and Development*, 2008; Jones and Romer, 2009; Stiglitz, 2012; Lin, 2012):

1. uključenost u internacionalnu ekonomiju,
2. makroekonomska stabilnost,
3. visoke stope štednje i investicija,

4. tržišno raspoređivanje resursa, i
5. mala, odlučna i sposobna vlada.

Drži se, nadalje, tijekom zadnja tri desetljeća, da su najbolje strategije razvoja za zemlje sa srednjim dohotkom, kakva je BiH, one utemeljene na razvoju vođenom izvozom, čije su temeljne karakteristike: *visoka štednje i investicije*, *visoke ino-investicije*, poglavito u industriju, te *visok izvoz industrijskih proizvoda.*

Još je Arthur Lewis 1955. godine kazao da "vlade ne uspijevaju jer čine suviše malo ili suviše mnogo". Država se stoga pri promoviranju održivog ekonomskog razvoja treba fokusirati na *stvaranje ambijenta za odvijanje ekonomskih aktivnosti u kojem će biti lako uvoditi nove djelatnosti.*

Ona će najadekvatnije doprinijeti funkcioniranju tržišta i stvaranju uvjeta uvođenja djelatnosti ako je njena intervencija sukladna *komparativnim prednostima ekonomije,* određenom strukturom raspoloživih proizvodnih faktora u odnosnom razdoblju, među kojima su ključni znanje i poduzetništvo (Lin, 2012; Stiglitz, 2012).

Za bh. ekonomiju nisu prihvatljive stope ekonomskog rasta niže od 7% godišnje. Nužno je povećavati produktivnost radi popravljanja konkurentnosti za oko 3% godišnje (radi ostvarivanja kopenhaških kriterija ulaska u EU) i povećavati zaposlenost po stopi od oko 4% godišnje (radi smanjenja masovne neaktivnosti i nezaposlenosti te sprječavanja kolapsa mirovinskih i zdravstvenih fondova).

A BiH to može, jer je već bila na pragu toga – imala je 2007. godine stopu rasta 6,7%, a 2008. godine 6,8%. Dakle, u dvije uzastopne godine približila se brojci od 7%. Kad bi održala stopu rasta od oko 7%, mogla bi za deset godina dostići dohodak od 9.400 USD. Time bi premašila današnji svjetski prosjek, odnosno imala dohodak nešto veći od onog koji danas imaju Rumunjska i Turska.

Tek dvocifrenom stopom rasta, tj. postizanjem stope rasta od 10,5 do 11,0% na rok od deset godina BiH bi osigurala dostizanje dohotka po stanovniku od 12.196 USD, tj. ulazak u sadašnji klub zemalja s visokim dohotkom.

3. Gradovi-regije i lanci vrijednosti motori ekonomije

Gradovi-regije su postojeći džepovi izvrsnosti od kojih se ta izvrsnost treba postupno širiti na prostor zemlje i podupirati njeno uklapanje u prostor regije jugoistočne Europe i Mediterana te postupno i u EU prostor.

Bosanskohercegovački gradovi-regije imaju bogatu kulturnu raznovrsnost, što je izvrsna osnova za razvoj kreativne ekonomije, jer *multikulturalizam potiče kreativnost.* No, u BiH kreativna ekonomija nije zadobila odgovarajući pažnju, pa su njena proizvodnja i izvoz od minornog značaja.

Kreativna ekonomija je važna sastavnica znanjske ekonomije, ne samo stoga što ima snažan ekonomski rast i rast zaposlenosti u odnosu na ukupnu ekonomiju nego i stoga što je važna sastavnica kulturnog identiteta i razvoja kulturne raznovrsnosti kao temelja modernog razvoja.

Utemeljena prije svega na idejama, a ne na kapitalu, kreativna ekonomija se oslanja na taj neograničeni resurs, a ne na optimalizaciju ograničenih resursa kao prerađivačka industrija.

Stoga se BiH, koja zanemaruju izvoz neopipljivih dobara i usluga, treba fokusirati na *izvoz kreativnih usluga, poslovnih usluga i financijskih usluga i nadasve na izvoz softvera i softverskih usluga.*

U gradovima-regijama (Banja Luka, Bihać, Bijeljina, Mostar, Sarajevo, Tuzla, Zenica) treba poticati lance vrijednosti (LV) u kojima BiH ima tradicionalnu komparativnu prednost te one u kojima mora žurno stjecati tu prednost, tj. u oblastima proizvodnje softvera i kreativnih dobara.

Razvojem LV-a i uključivanjem većeg broja aktera u njih stvaraju se mogućnosti da politika podrške vlasti može prerasti iz politike LV-a u politiku klastera.

Temeljem iskustva zemalja članica EU razvidno je da se klaster politika provodi na regionalnoj razini, čak i u unitarno uređenim zemljama (primjerice, u Italiji), a kamoli u federalno uređenim zemljama (Švicarskoj, Belgiji itd.). U BiH nema druge no provoditi politiku LV-a odnosno klaster politiku na regionalnoj razini.

4. Srezati javne rashode za trećinu

BiH mora provesti fiskalnu konsolidaciju, tj. otkloniti fiskalni nered, fiskalni deficit i smanjiti javni dug. Pritom mora *smanjivati sve vrste javnih rashoda, osim ulaganja u istraživanja i razvoj*, a njih povećati (odmah na 1% tijekom naredne dvije godine, potom na 2% tijekom sljedeće dvije godine, iza toga na 3%, i nastojati održavati tu stopu do daljnjega).

Posebice treba preispitati *javne rashode na socijalne programe*. Potreban je skup mjera koji bi to podržao, počevši od uvođenja identifikacijskih kartica (da se ustanovi tko, kako, koliko i od koga prima – što iz BiH, što izvan nje; i čitav sustav socijalne zaštite stavio pod kontrolu), pa do političkog i pravnog preispitivanja osnova za dodjelu potpora.

Treba djelovati i na javne prihode (preusmjeravati poreze i doprinose s rada i izvoza na potrošnju, imovinu i uvoz, tj. provoditi fiskalnu devalvaciju), posebice na *proširenje fiskalnog prostora*.

U postojećim prilikama treba donijeti *zakon koji bi zabranio državi zaduživanje za tekuću potrošnju.* Kad se već zadužuje, treba barem spriječiti da novac ide u neproduktivnu potrošnju. Tako će pored duga potomcima ostati i infrastruktura i vještine.

Mjerenje efektivnosti i efikasnosti djelovanja javnog sektora (javnih rashoda i javnih kompanija) vrlo je ograničeno u BiH. Stoga treba uvoditi *benchmarking* djelovanja tih institucija, tj. simulirati djelovanje tržišta u netržišnim djelatnostima.

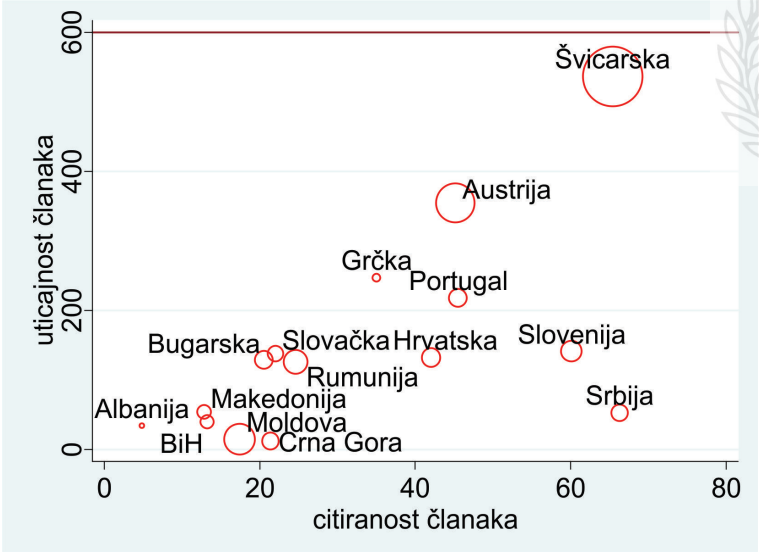
5. Agresivno proizvoditi znanje

Bez stjecanja znanja nema uklanjanja tehnološkog jaza BiH u odnosu na zemlje s visokim dohotkom, pa je to *glavni racionalni interes bh. društva.* Zemlje na višim stupnjevima razvijenosti ne konkuriraju robama nego mozgovima.

BiH ima nedovoljno izobraženu radnu snagu, promatrano sa stanovišta suvremenog industrijskog društva, a kamoli sa stanovišta znanjskog društva. Svega 5,7% stanovišta starijeg od 25 godina ima fakultetsku naobrazbu (oko 150.000 osoba). Svi regionalni i ekonomski komparatori imaju relativno više obrazovanih stanovnika s tercijarnim obrazovanjem (koje uključuje više i visoko) nego BiH.

Nedovoljan broj studenata u BiH, posebice na prirodno-matematičkim i tehničko-tehnološkim fakultetima, čini malu i krhku osnovu za novačenje istraživačko-razvojnih kadrova. Nedostaju i istraživačko-razvojni centri u poduzećima (u zemljama EU zapošljavaju 60% ukupnog broja istraživača), pa nema preduvjeta da poduzeća budu uspješna u razvoju procesa i proizvoda.

Globalno promatrano, BiH spada među zemlje s najnižim inovacijskim kapacitetom (Nair, 2008). Zbog niskih ulaganja u istraživanja i razvoj, niski su proizvodnja i rasijanje znanja (v. sliku 3), pa od komparatora jedino Albanija ima nižu razinu proizvodnje znanja.



Slika 3: Proizvodnja znanja; BiH i komparatori, 2013.

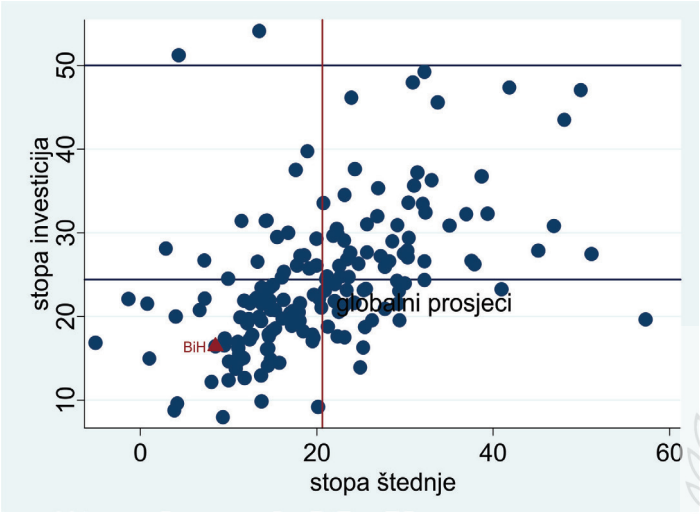
NB: krug označava ukupnu patentnu aktivnost zemlje
Izvor: obrada autora temeljem Dutta and Lanvin (2013)

Broj patentnih aplikacija rezidenata prijavljen kod patentnih vlasti BiH (korigirano za razinu bruto domaćeg proizvoda) niži je od svih ekonomskih i regionalnih

komparatora. Niži je i od prosjeka svih dohodovnih skupina zemalja, osim zemalja s niskim dohotkom.

6. Elektroprivrede osiguravaju početno punjenje pumpe

BiH ima vrlo nisku stopu nacionalne štednje, koja se kreće oko desetine BDP-a. Globalni prosjek nacionalne štednje iznosi oko dvije desetine BDP-a, a BiH spada među desetak zemalja svijeta koje najmanje štede.



Slika 4: Stope štednje i investicija zemalja svijeta, 2014. (u % BDP-a)

Izvor: obrada autora temeljem podataka IMF-a (2015)

Posljedica nedostatka kapitala su visoke realne kamatne stope. Iznimno je težak zadatak snižavati ih, jedan od najtežih u oblasti ekonomske politike. Kamatne stope se mogu sniziti *smanjenjem sistemskog rizika i povećanjem konkurencije.* No, knjiga financijskih institucija u BiH je spala *na jedno slovo, na trgovačku banku, kojoj ne prijeti nikakva konkurencija.*

Kad pumpa ne pumpa, neko mora osigurati početno punjenje. Obveznice elektroprivreda bi kupovali građani, banke, osiguravajuće kompanije, (budući privatni) mirovinski fondovi, uzajamni fondovi itd. Pošto je država vlasnik elektroprivreda, banke bi držale odnosne obveznice kao prvoklasan, 100% siguran plasman, pa bi rezerviranja na njih bila 0%. I dio obveznih rezervi banaka bi se mogao držati u obveznicama, a ne u novcu, pa bi se banke (i Centralna banka) oslobodile dijela rezervi i profitabilno, sigurno i likvidno ih plasirale. *Ako je dobro organizirano, tržište kapitala doprinosi povećanju stope rasta ekonomije do dva posto godišnje* (Domljan, 2014).

ANU BiH АНУ БиХ

Zaključna razmatranja

Za rješavanje problema s kojima se susreće ekonomija u BiH potrebite su temeljite reforme, koje iziskuju široku participaciju građana. Reforme će imati gubitnike (privatizeri društvene svojine, uposlenici javnog sektora, primatelji javnih potpora) i dobitnike (izvozne, nezaposlene itd.).

Reforme se ne provode jer vladajuće elite (stranke) ne mijenjaju postojeće institucionalne aranžmane konsenzualno, tj. ne grade jedinstvo bez nametanja. Stoga se oslanjaju na "institucionalnu sumnju", tj. pravo veta kad su u manjini, i tako blokiraju organizirano (institucionalno) uvođenje institucionalnih aranžmana.

Vladajuće stranke djeluju u interesu dijelova etničkih grupa, a ne u interesu širih slojeva društva. Bave se pitanjima raspodjele, a ne proizvodnje. Razdoblje 1995-2015. je razdoblje defektnih ekonomskih politika.

Efektna politika, ona koja je u stanju mobilizirati faktore proizvodnje, mora biti utemeljena na stvaranju poduzeća. Jedino ona mogu riješiti "prokletstvo nezaposlenosti" (Keynes). Razvoj je povezan s visokim stopama nastanka i nestanka poduzeća, tj. s visokim stopama turbulencije i s njom povezane realokacije resursa iz neprofitabilnih u profitabilne djelatnosti i firme.

Daytonski mirovni ugovor ne smeta regionalnim vlastima razvijati poduzetničku ekonomiju. Za razvoj tradicionalno upravljane ekonomije ključna razina ekonomije je nacionalna, a za razvoj suvremene, poduzetničke ekonomije, ključna razina je regionalna. Sukladno, odgovornost za postojeće stanje ekonomije je prvenstveno na entitetskim/županijskim vladama.

ANU BiH АНУ БиХ

Reference

Commission on Growth and Development (2008), *The Growth Report – Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, World Bank, Washington, D.C.

Domljan, V. (2014), *Put u zaposlenost*, Ekonomski institut, Sarajevo. ISBN 978-9958-687-13-6.

Dutta, S. and Lanvin, B. (eds.), (2013), *The Global Innovation Index 2012 – The Local Dynamics of Innovation*, INSEAD, Fontainebleau.

International Monetary Fund (2015), WEO Database. Dostupno na: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/weoselgr.aspx (Pristupljeno 17. 10. 2015).

Jones, C. I. and Romer, P. M. (2009), The New Kaldor Facts: Ideas, Institutions, Population, and Human Capital. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Available at: http://www.nber.org/papers/w15094.pdf?new_window=1 (Accessed 27 November 2012).

Lewis, A. (1955), *The Theory of Economic Growth*, Richard D. Irwin, Homewood, Illinois.

Lin, J. Y. (2012), *New Structural Economics – A Framework for Rethinking Development and Policy*, World Bank, Washington, D.C.

Nair, M. (2008), The 'DNA' of the New Economy, *Economic Bulletin*, 8: 27-59.

Stiglitz , E. J. (2012), Comments on New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development. In: J. Y. Lin. (ed.), 2012. *New Structural Economics – A Framework for Rethinking Development and Policy*. World Bank, Washington, D.C.

World Bank (2005), World Development Indicators. Dostupno na: http://data.worldbank.org/topic (Pristupljeno 17. 10. 2015).

HOW TO PULL OUT FROM THE TRAP OF MEDIUM INCOME – A VITAL RATIONAL INTEREST OF BIH SOCIETY

Abstract

After 20 post-war years, Bosnia and Herzegovina is in the "medium income trap". It does not want to go toward the low-income countries, as employees and citizens will not accept low wages and low living standards. At the same time, employees do not have the knowledge to produce sophisticated products, and yet only these provide high income and high salaries. Bosnia and Herzegovina is a place of bad living (dystopia). This is because there is no vision, no strategy, and no development policy. The vision should be: high income country by 2035. The strategy should be to raise the economy to the path of growth of at least 7% per year. This paper explains why it is difficult to transform the existing circulus vitiosus of BiH economy and society into a circulus virtuosis. It argues that there are no essential agents of change that are able to raise the question of *vital rational interest*. Vital rational interest requires the emergence of statesmen who would put knowledge, education, innovation and entrepreneurship on the agenda of politics, as key elements of reform – policy ingredients without which it is not possible to achieve high employment.

Key words: knowledge, city-regions, reindustrialization, value chains

ANU BiH
АНУ БиХ

DOI 10.5644/PI2016.166.09

STRANE DIREKTNE INVESTICIJE U BOSNI I HERCEGOVINI: OD ZABLUDA NEOLIBERALIZMA DO POKRETAČA EKONOMSKOG RASTA

Anto Domazet

Ekonomski fakultet Univerziteta u Sarajevu
Trg oslobođenja – Alija Izetbegović 1, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina
e-mail: anto.domazet@efsa.unsa.ba

Sažetak

Istraživački problem u ovom radu odnosi se na nedovoljan nivo i nepovoljnu strukturu stranih direktnih investicija (FDI) u Bosni i Hercegovini, posebno od pojave globalne financijske krize. Cilj autora je ukazati na zablude i ograničenja neoliberalnog koncepta u tranziciji zemlje koji se ogledaju u vjerovanju da će se liberalizacijom ekonomije pokrenuti val FDI-ja koji će osigurati ekonomski rast i razvoj, zaposlenost, investicije, izvoz i restrukturiranje postojećih državnih poduzeća i generiranje novih poduzeća. FDI-ji u BiH su doprinijeli restrukturiranju nekih velikih državnih poduzeća, pojavi novih poduzeća i rastu zaposlenosti, te poboljšanju međunarodne investicijske pozicije BiH, ali su ti rezultati daleko ispod očekivanih i ispod potencijalnog nivoa FDI-ja u BiH. Na osnovi analize sekundarnih izvora iz obasti FDI-ja i analize teorijskog okvira FDI-ja sugeriraju se novi pristupi u provođenju politike promocije FDI-ja u BiH koji obuhvaćaju tri ključna područja. Prvo područje se odnosi na unapređenje poslovne okoline za privlačenje stranih investitora, u čemu je značajan državni okvir, ali i okvir industrije i profil potencijalnih investitora. Drugo područje odnosi se na građenje institucija koje provode proces promocije i treće područje obuhvata promocijske aktivnosti, uključujući i postinvesticijske servise investitorima. Doprinos rada ogleda se u kritičkoj opservaciji postojećih politika i njihovih učinaka i preporukama za efektivne politike promocije FDI-ja koji uvažavaju teorijsku suštinu FDI-ja, naprednu međunarodnu praksu u oblasti FDI-ja i specifičnosti decentralizirane ustavne strukture Bosne i Hercegovine koja ukazuje na potrebu integriranog pristupa države, entiteta, kantona i lokalnih zajednica (gradova i općina) u promociji FDI-ja.

Ključne riječi: strane direktne investicije (FDI), neoliberalizam, Bosna i Hercegovina (BiH), promocija FDI-ja, privatizacija i restrukturiranje

Uvod

Zemlje u tranziciji ostvarivale su svoje politike promocije izvoza u uvjetima sveopće liberalizacije ekonomije zasnovane na osnovnim postulatima Vašingtonskog konsenzusa, ali su u većoj ili manjoj mjeri razvijale i vlastite politike FDI-ja kojima su usmjeravale tokove FDI-ja ka ostvarenju postavljenih ciljeva razvoja. Sve zemlje regije imaju viziju potpunog uključenja u Europsku uniju, koja tako postaje okvir za njihovu atraktivnost kao recipijenata FDI-ja, ali i kao okvir za reforme i politike konvergencije.

Bosna i Hercegovina (BiH) je svoje politike FDI-ja postavila u kontekst liberalizacije tržišta, vanjske trgovine i kretanja kapitala, kombinirano s privatizacijom državnog kapitala u privredi kao najpotentnijim kanalom privlačenja FDI-ja. U poratnim uvjetima obnove i tranzicije ekonomije u BiH je trebalo u vrlo kratkom periodu obnoviti i ostvariti tranziciju privrede u uvjetima Dejtonskog ustava, koji je centralnoj državi dao veoma ograničene ovlasti, a ključne razvojne nadležnosti prenio na entitete i jednim dijelom na kantone u Federaciji BiH. Neizgrađenost državnih institucija sa cvatućom korupcijom u uvjetima ekstremne decentralizacije ekonomskog upravljanja i snažnog prisustva neoliberalnih politika međunarodne zajednice doveli su do promjenjivih rezultata u obnovi i tranziciji. Ključni jaz ekonomskog razvoja dešavao se pod utjecajima slabog doprinosa naslijeđenih privrednih kapaciteta zemlje iz doba socijalizma koji su većinom ostali van procesa obnove i restrukturiranja i nedovoljnog kapaciteta nove tranzicijske ekonomije da generira ekonomski rast. Taj se jaz manifestirao u oštroj deindustrijalizaciji, gubitku hiljada radnih mjesta i slabljenju potencijala izvoza.

Budući da su FDI-ji privatno vođene investicije utemeljene na profitnom motivu s različitim varijacijama i ciljevima koji ih pokreću, njihovo usmjeravanje ka iznesenim razvojnim ciljevima zemlje zahtijevalo je, uz liberalizaciju tržišta i ukupne ekonomije, paralelno kreiranje poticajnog makroekonomskog i poslovnog okruženja i razvoj institucija sposobnih da kreiraju i provode konzistentne makroekonomske, razvojne i sektorske politike. Aktualno stanje FDI-ja u BiH iskazuje se u niskom obimu i nepovoljnoj strukturi FDI-ja koji su najvećim dijelom ušli u zemlju kroz privatizaciju. Njenim slabljenjem, priljev FDI-ja sveo se na simbolične vrijednosti, tako da su marginalni efekti FDI-ja opadajući, posebno u periodu nakon što je globalna kriza zahvatila zemlju.

Na osnovu iznesenih okolnosti istraživački problem u ovom radu može se svesti na pitanje kako dalje razvijati i provoditi politike FDI-ja u Bosni i Hercegovini – da li je potrebno i mogu li se provoditi politike promocije FDI-ja u BiH. Pitanje je kompleksno imajući u vidu zaostajanje BiH u reformama, gubitak konkurentske pozicije u odnosu na zemlje okruženja i ukupno smanjenje FDI-ja u globalnim i regionalnim razmjerima.

U rješavanju identificiranog istraživačkog problema postavljaju se sljedeća istraživačka pitanja:

1. Kakvi su dosadašnji rezultati u oblasti FDI-ja u BiH
2. Koji su teorijski koncepti važni za fundiranje politika FDI-ja u BiH (FDI-ji i neoliberalni koncept)
3. Koji su ciljevi koje bi trebalo da podržavaju FDI-ji u BiH
4. Koje su nove politike FDI-ja i uvjeti za njihovo provođenje u BiH

Istraživanje se temelji na različitim statističkim izvorima iz oblasti FDI-ja uz primjenu deskriptivne statističke analize i na izvorima literature koji su predmet analiza, kompilacija i sinteze.

Očekivani doprinos ovog rada je da pobudi novi način na koji se promatra uloga FDI-ja u razvoju BiH i novi način na koji bi trebalo pristupiti kreiranju javnih politika FDI-ja, posebno politike promocije FDI-ja. U suštini svega je pokušaj da se ukaže na ograničenost rezultata u privlačenju FDI-ja u BiH u uvjetima slabih institucija države i isključivog djelovanja tržišnih snaga kao osnove neoliberalnog pristupa ekonomiji. To je istovremeno i apel za kreiranje javnih politika i jačanje institucija sposobnih da djeluju na strateškom, taktičkom i operativnom planu u provedbi tih politika i jačanju doprinosa FDI-ja ekonomskom razvoju zemlje.

1. Teorijsko-empirijski aspekti FDI-ja važni za fundiranje politika promocije FDI-ja

Strane direktne investicije (FDI) definiraju se kao investicije zasnovane na dugoročnom interesu koje odražavaju trajni interes i kontrolu od strane domaćeg rezidenta jedne ekonomije u nekom poduzeću rezidentu neke druge ekonomije (OECD; 1996, u: WIR; 2007, 245). Prema Međunarodnom monetarnom fondu (IMF) FDI-ji se sastoje od osnivačkog uloga (*equity*), reinvestirane dobiti i unutarkompanijskih kredita (WIR; 2007, 245-246). Transnacionalne kompanije (TNC) su poduzeća koja u svojoj strukturi imaju roditeljsku kompaniju (*parent company*) i svoje strane filijale (*subsidiaries* – supsidijari), pri čemu je vlasnički udio u filijalama iznad 10%, a u supsidijarima iznad 50% (WIR; 2007, 245). Iako se u mnogim definicijama ističe da su TNC-i velike moćne globalne kompanije, po našem mišljenju sve masovnije poduzimanje FDI-ja od srednjih i malih kompanija širom svijeta, uključujući i pojavu *born global* kompanija, traži redefiniciju pojma TNC-a. Zato ćemo u ovom radu pod TNC-om podrazumijevati sve kompanije koje vrše FDI, a u njihovoj strukturi se nalaze globalne, regionalne ili multinacionalne kompanije, već prema tome kakav im je marketinški fokus.

U nastavku se razmatraju teorijski i empirijski aspekti neoliberalizma, FDI-ji i kontekst FDI-ja u BiH.

1.1. Kratak pogled na neoliberalizam u ekonomiji BiH

Suvremeni neoliberalizam odvija se u uvjetima intenzivne globalizacije, pri čemu je dosta nejasno da li je liberalizacija pokretač ili posljedica globalizacije. Scholte

(2008) ističe da globalizacija zasnovana na liberalizaciji predstavlja proces otklanjanja ograničenja kretanju resursa između zemalja u cilju stvaranja ekonomije bez granica. Na toj platformi pristalice neoliberalnog koncepta ekonomije podržavaju globalnu liberalizaciju, deregulaciju, privatizaciju i fiskalna ograničenja s obrazloženjem da to donosi ekonomski prosperitet, građanske slobode, mir i demokraciju za sve. Kritičari globalizacije ističu da neoliberalne politike sa *laissez-faire* djelovanjem na globalnom nivou stvaraju veće siromaštvo, nejednakost, društvene konflikte, kulturološku destrukciju, ekološke štete i manju dostupnost demokracije.

U kontekstu globalizacije i neoliberalizma treba istaći neoliberalnu institucionalnu teoriju koja tretira globalne institucije kao sporazum između aktera globalizacije kojim se reducira nesigurnost, smanjuju transakcijski troškovi i rješavaju zajednički problemi (Grieco i Ikenberry; 2003). Institucionalni neoliberalizam je potaknut inicijativama iz globalnih centara moći – SAD-a, Svjetske banke, IMF-a. Oni diktiraju nova pravila i rješenja liberalizacije, kao što je to Vašingtonski konsenzus za zemlje u tranziciji ili danas aktualni TTIP (*Transantlantic Trade and Investments Partnership*). Iako vjeruju u moć tržišta, kreatori institucionalnog neoliberalizma su svjesni da se to tržište ne može razviti niti funkcionirati bez institucija. Glavni akteri tog liberalizma su globalne institucije, transnacionalne korporacije i vlade zemalja. Sasvim je jasno da primjena jednoobraznih rješenja neoliberalizma i globalizacije na sve zemlje ne može proizvesti jednake efekte po razvoj. To je posebno značajno za zemlje u tranziciji, čiji će razvojni rezultati ovisiti kako o vanjskim faktorima tako i o načinu upravljanja ekonomskim i socijalnim razvojem.

Mnogi autori smatraju da je u BiH na sceni ekstremni neoliberalizam koji onemogućava ekonomski razvoj i ostvarivanje socijalne kohezije društva. Stojanov (2012) naziva proces ekonomskog razvoja BiH na osnovama neoliberalizma, koji je utemeljen Vašingtonskim konsenzusom, s direktnim sponzorstvom Svjetske banke i drugih međunarodnih institucija, ekonomskim barbarizmom, koji je proizveo spor ekonomski rast i siromaštvo s visokim stopama nezaposlenosti i nastojanjima mladih za emigriranjem iz zemlje.

Uočavajući jednostrani naglasak neoliberalnog koncepta ekonomije u BiH na makroekonomsku stabilnost, Hodžić (2013) ističe da se taj cilj ne može postići ako nema rasta zaposlenosti, dinamiziranja privrede, povećavanja produktivnosti i ukupne konkurentnosti zemlje. Zato je jedan od najurgentnijih odgovora na liberalizaciju u okruženju, a i unutar same ekonomije BiH, vezan za jačanje mikroekonomskih osnova konkurentnosti. To znači unapređenje poslovnog okruženja i generiranje konkurentnih kompanija putem restrukturiranja postojećih kompanija, stvaranja novih kompanija i privlačenja stranih kompanija u poslovni ambijent BiH putem FDI-ja. Politike konkurentnosti u BiH odvijaju se u specifičnostima razvojne faze koju karakterizira efikasnost, tj. proizvodnja standardnih proizvoda u inoviranom dizajnu i po nižim cijenama. Pokretačke snage takve konkurentnosti su investicije, pa su rast i unapređenje strukture investicija prioritetan pravac djelovanja u iskorištavanju efekata liberalizacije za ekonomski i socijalni napredak u BiH (Domazet; 2006, 29-30).

Problemi ekonomskog rasta u BiH nisu vezani isključivo za liberalizaciju. Oni proizlaze iz neusklađenosti strukture i konkurentske snage poduzetničkog sektora da funkcionira na produktivan način u liberaliziranom okruženju i stvara dohodak, zaposlenost i uvjete za održiv razvoj. U dilemi da li liberalizirati ekonomiju ili je držati zatvorenom, liberalizacija je bolji izbor. Ali zabluda liberalizacije koja se odrazila i na područje FDI-ja je u tome što kreatori ekonomskih odluka nisu shvatili da liberalizacija jest potreban, ali ne i dovoljan uvjet za ekonomski razvoj u kontekstu globalizacije. Zabluda se produbljuje time što se od potrebnih odgovora na liberalizaciju pristupilo jedino arsenalu makroekonomskih politika s ciljem da se stvori stabilno makroekonomsko okruženje koji bi trebalo da pogoduje razvoju. Izostanak mikroekonomskih politika s nepovoljnim poslovnim okruženjem i slabim politikama podrške poslovnom sektoru onemogućio je napredak u izvozu, produktivnosti i zapošljavanju, koji su glavni indikatori uspješnosti i makroekonomskih i politika konkurentnosti neke ekonomije.

Liberalizacija je i u budućnosti pravac promjena koji će određivati i ekonomski i socijalni razvoj BiH. Europska unija je i sama globalni promotor liberalizacije i globalizacije, a ona je za BiH i odgovor na izazove globalizacije. Zato je obrazac ponašanja u EU, koja istovremeno promovira liberalizaciju i globalizaciju i mikroekonomske politike konkurentnosti, nešto što može za BiH stvoriti osnove za konvergenciju ekonomskog razvoja kroz konvergenciju razvojnih i mikroekonomskih politika.

ANU BiH АНУ БиХ

1.2. Teorijski okvir FDI-ja

Među mnogobrojnim teorijama internacionalizacije proizvodnje i FDI-ja izdvajamo OLI teoriju kao prihvatljiv oblik objašnjavanja aspekata FDI-ja relevantnih za politike FDI-ja. OLI teorija Dunninga (1977, 1979, 2000) počiva na eklektičkoj paradigmi stranih investicija. Ova teorija objašnjava FDI-je djelovanjem triju grupa faktora: 1) prednosti vlasništva (*ownership advantages*) nad određenim znanjem (ljudski resursi, R&D, *know-how*), opipljivom (oprema, kapital, infrastruktura) i neopipljivom (patenti, brend, licence) aktivom, ili u formi tržišnih konkurentskih prednosti, 2) prednosti lokacije (*location advantages*) odnose se na one faktore lokacije koji omogućavaju ekonomsku valorizaciju konkurentskih prednosti kompanije van granica zemlje porijekla, i 3) prednosti internalizacije (*internalization advantages*) odnose se na objedinjavanje svih međunarodnih aktivnosti TNC-a u okviru jedinstvene poslovne mreže kojom upravlja vrh TNC-a.

Kada je riječ o lokacijskim prednostima, one su različite u ovisnosti o vrsti FDI-ja. Prema motivima za njihovo poduzimanje FDI-ji se dijele u četiri grupe, i to: 1) tržišno orijentirani FDI-ji (*market seeking* FDI), 2) resursno orijentirani FDI-ji (*resource seeking* FDI), 3) efikasnošću orijentirani FDI-ji (*efficiency seeking* FDI), i 4) strateški orijentirani FDI-ji (*strategic* FDI). U kontekstu različitih tipova FDI-ja lokacijske prednosti se iskazuju kroz: 1) determinante specifične za zemlju (*country-specific*

determinants), koje utječu na kreiranje prednosti supsidijara TNC-a, 2) determinante specifične za industriju (*industry-specific determinants*), koje se mogu razlikovati po svom utjecaju od onih na nivou zemlje, i 3) determinante specifične za firmu (*firm-specific determinants*), koje izražavaju konkurentsku snagu TNC-a i njegovog supsidijara u određenoj zemlji.

Navedene specifičnosti imaju svoj izraz i u različitim vrstama FDI-ja prema načinu realizacije. Akvizicije su način da se preuzme dobro etablirana firma na ciljnom tržištu TNC-a. *Greenfield* FDI-ji su izbor u slučaju uspostavljanja nove i efikasnije aktivnosti TNC-a. Akvizicije su bile osnovni kanal priljeva FDI-ja u zemlje u tranziciji (Demirbag et al.; 2008). *Brownfield* FDI-ji su ona vrsta investicija koja inicijalno počiva na akviziciji, a nakon toga ulazi u fazu dubokog restrukturiranja, u kojoj se vrše obimna ulaganja koja imaju karakter *greenfield* FDI-ja. Većina akvizicija ranijih državnih poduzeća u zemljama u tranziciji koja su uspješno restrukturirana ustvari je prošla kroz ovaj tip investicija (Meyer i Estrin; 2001, 576-577).

Zemlje u tranziciji privlače FDI-je djelovanjem *pull* faktora koji odražavaju atraktivnost poslovne okoline i djelovanjem *push* faktora koji nude potencijalnim investitorima određene investicijske projekte. Bosna i Hercegovina je većinu svojih FDI-ja privukla na bazi *push* faktora kroz proces privatizacije, ali je otklanjanje zastoja u priljevu FDI-ja povezano s aktiviranjem *pull* faktora koji proistječu iz kvaliteta poslovne okoline koji se nudi potencijalnim investitorima (Domazet et al.; 2008, 118-124).

U tom kontekstu je i pojava novih netradicionalnih investitora iz zemalja u razvoju, odnosno zemalja izranjajućeg tržišta. Oni razvijaju specifične modele konkurentskih prednosti i u stanju su bolje zadovoljavati potrebe zemalja primalaca FDI-ja, primjenjujući pretežno model tržišno orijentiranih FDI-ja (Andres et al.; 2012).

Većina provedenih istraživanja o utjecaju FDI-ja na ekonomski razvoj zemalja primalaca FDI-ja pokazuje pozitivne rezultate. Mehić (2010) dokazuje da, uz tradicionalne determinante FDI-ja, kvaliteta institucija ima pozitivan utjecaj na priljev FDI-ja u zemljama jugoistočne Europe. On također dokazuje da FDI-ji imaju pozitivan i značajan utjecaj na ekonomski rast i zapošljavanje, kao i da prisustvo TNC-a u regiji doprinosi povećanju i izvoza i uvoza zemalja regije. Nasuprot tome, Mencinger (2003) nalazi da su u periodu 1994-2001. u osam zemalja centralne i istočne Europe efekti FDI-ja po kretanje GDP-a bili negativni, stvarajući negativne efekte po tekući račun. Objašnjenje za to autor nalazi u tome što su FDI-ji realizirani kroz akvizicije na bazi masovne privatizacije. Domazet (2003) nalazi da su supsidijari stranih TNC-a u BiH u 2002. godini imali pretežno tržišnu motivaciju, odnosno bili su orijentirani na domaće tržište, generirajući uvoz za potrebe domaćeg tržišta i stvarajući negativne *spillover* efekte po platni bilans.

Pored nesumnjivih preporuka za promoviranje FDI-ja, prisutni su i glasovi protiv FDI-ja kao načina kojim se umanjuje neovisnost zemalja i na neravnopravnoj osnovi jača utjecaj TNC-a i zemalja porijekla FDI-ja na zemlju primaoca FDI-ja. Jacobsen i Jacobsen (2011) ukazuju na to da ekonomski nacionalizam, posebno u zemljama u

tranziciji, pored opravdanih zahtjeva za vođenjem odgovarajućih industrijskih politika za razvoj proizvodnih domaćih poduzeća, znači često i lobiranje za održavanje neproduktivnih domaćih poduzeća, nalazeći krivca za njihov gubitaški položaj u pojavi stranih poduzeća i otvorenosti domaće privrede. Autori navode da ekonomski nacionalizam može dovesti do dobitaka pojedinih grupa, ali da društveni gubici po razvoj mogu biti veći zbog otpora FDI-ja, pogotovo u slučajevima kada se radi o FDI-jima u proizvodnji orijentiranim na izvoz koji nude potencijal zapošljavanja.

1.3. Razvojni koncept zemlje

Dejtonskim mirovnim sporazumom iz 1995. godine BiH je fundirana kao država ekstremnog neoliberalnog tipa. Slaba centralna vlada lišena je mogućnosti da upravlja razvojem, a većina razvojnih ovlasti prenesena je na entitete, koji svojim zatvaranjem narušavaju jedinstven ekonomski sistem. Monetarni režim na osnovama valutnog odbora (*currency board*) postavio je načelo da se domaći novac može kreirati samo stjecanjem stranog novca, što je podrazumijevalo snažno orijentiranje na izvoz kao način kreiranja bogatstva u zemlji. Međutim, izvozom vođen rast je podcijenjen izostankom politika restrukturiranja, industrijskih politika i politika promocije izvoza.

U poslijeratnom razdoblju BiH nema strategija razvoja, niti relevantnih sektorskih strategija koje bi davale informacije domaćim i stranim investitorima u kojem pravcu zemlja želi da se razvija. Ekonomski rast u pretkriznom periodu bio je dosta dinamičan, ali je oporavak spor i neizvjestan. Preokret u orijentaciji privrede s domaće tražnje na izvozom vođen rast traži obimnu reindustrijalizaciju i stvaranje proizvoda i usluga za izvozna tržišta (*tradable goods and services*). Visoka nezaposlenost zahtijeva obimne investicije za otvaranje novih radnih mjesta. U narednom desetljeću ekonomski rast bi morao da se podigne na nivo od 5% godišnje. Izvoz bi trebao dostići preko 50% udjela u GDP-u, dok bi godišnji priljev FDI-ja trebao iznositi 5% GDP-a. Sve su to razlozi zašto se ističe značaj FDI-ja. Istovremeno, to su i razlozi za ozbiljnu zabrinutost zbog zastoja reformi koji ugrožava ekonomski i socijalni razvoj i usporava put BiH prema euroatlantskim integracijama.

BiH je zemlja u ekonomskom zaostajanju. Prema Globalnom indeksu konkurentnosti BiH je 2015/2016. godine rangirana na 111. mjestu od 140 zemalja, posljednja na Zapadnom Balkanu. Najlošije je rangirana po efikasnosti tržišta rada (131. mjesto), efikasnosti tržišta roba (129. mjesto), kvalitetu institucija (127. mjesto) i sofisticiranosti biznisa (125. mjesto), a najbolje po zdravlju i osnovnom obrazovanju (48. mjesto) i po tehnološkoj spremnosti (79. mjesto) (WEF; 2016). Prema Doing Business indikatorima BiH je pozicionirana na 79. mjestu od 189 zemalja i tu je napravila progres od 28 mjesta u odnosu na 2015. godinu. Najbolje je pozicionirana u obavljanju međunarodne trgovine (28. mjesto), rješavanju nelikvidnosti (38. mjesto), dobivanju kredita (42. mjesto), realizaciji ugovora i zaštiti manjinskog investitora (66. mjesto). Najlošije pozicionirana je u otpočinjanju biznisa (175. mjesto),

pribavljanju građevinskih dozvola (171. mjesto) i formalnostima oko plaćanja poreza (154. mjesto) (Doing Business; 2015, 2016).

Zato bi za javne politike promocije FDI-ja u narednom dugoročnom razdoblju trebalo kreirati viziju BiH kao zemlje dinamičnog ekonomskog razvoja sa stopama rasta 4-5% godišnje, dinamičnih reformi u ekonomskoj, socijalnoj i političkoj sferi, zemlje društvenog blagostanja, članice Europske unije i NATO-a, čija je ekonomija zasnovana na masovnoj reindustrijalizaciji i izvozom pokretanom rastu s rastom dodane vrijednosti na osnovi intenzivnog tehnološkog moderniziranja, inovacija i rasta kvalificiranosti i produktivnosti radne snage.

2. Tokovi, stanje i struktura FDI-ja

FDI-ji u svijetu u 2014. godini nisu postigli oporavak nakon rekordnog nivoa od oko 1.850 milijardi dolara u 2007. godini. Međutim, investicije u zemljama u razvoju (ekonomije u razvoju i ekonomije u tranziciji[1]) od 2012. godine nadmašuju razvijene zemlje, postajući tako dominantne lokacije stranog direktnog investiranja. U tom periodu 62,6% vrijednosti globalnih FDI-ja usmjereno je u zemlje u razvoju. U tim zemljama pad FDI-ja izazvan globalnom ekonomskom krizom bio je znatno blaži, a oporavak znatno brži. Pritom, ekonomije u tranziciji bilježe u 2014. godini skoro prepolovljen priljev FDI-ja u odnosu na prethodnu godinu.

U pogledu regionalne strukture FDI-ja razlikovanja se odnose na: 1) kretanje priljeva FDI-ja prije i poslije globalne krize, 2) odnos priljeva FDI-ja (*inward investments*) i odljeva FDI-ja (*outward investments*), 3) odnos stoka FDI-ja prema GDP-u, i 4) prosjek FDI-ja po glavi stanovnika.

U svijetu je priljev FDI-ja u šest postkriznih godina (2009-2014) veći od istog pretkriznog perioda (2003-2008) za 18,2%. U razvijenim ekonomijama u postkriznom periodu dostignut iznos priljeva FDI-ja manji je za 5,6% od iznosa u pretkriznom periodu, dok su ekonomije u razvoju u postkriznom periodu povećale priljeve FDI-ja za 59,1%, u čemu je porast u ekonomijama izranjajućeg tržišta (EM) iznosio 35%. Ekonomije u tranziciji su povećale priljeve u postkriznom periodu za 38,9%, u čemu su u ekonomijama Zapadnog Balkana (WB) priljevi povećani za svega 3% (vidjeti tabelu 1).

[1] Ekonomije u tranziciji su ekonomije bivših socijalističkih zemalja Europe. Kina je pozicionirana kao ekonomija u razvoju.

Tabela 1. Analitički pokazatelji FDI-ja po grupama zemalja (milijarde USD)

Elementi	Razvijene ekonomije	Ekonomije u razvoju	U tome: EM	Ekonomije u tranziciji	U tome: WB	U tome: BiH	Svijet
	1	2	3	4	5	6	7
Priljev FDI-ja 2003-2008.	4.266	2.309	1.116	343	30	4,6	6.917
Priljev FDI-ja 2009-2014.	4.028	3.674	1.502	476	31	2,4	8.178
Odnos (1/2)	94,4	159,1	135,0	138,9	103	51	118,2
FDI inward stock	15.591	8.310	3.368	725	67	7,4	24.626
FDI outward stock	20.555	4.833	1.836	487	4	0	25.875
Razlika	-4.964	3.437	1.532	238	63	7,4	-1.249*
FDI inward stock kao % GDP-a	34,2	28,5	16,9	27,7	56,6	39,9	31,8
FDI inward stock per capita (u hilj. USD)	14,9	1,4	0,9	2,4	2,8	1,9	3,4

Izvor: UNCTAD (http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx)

Ukupan obim FDI-ja koncem 2014. godine u svijetu iznosi 31,8% globalnog GDP-a. U razvijenim ekonomijama taj odnos je 34,2%, a najveći udio imaju FDI-ji u Irskoj sa 147,2%, u Belgiji sa 98,4%, u Švicarskoj sa 96,9%, u Bugarskoj sa 83,4%, Estoniji sa 72,8% i Mađarskoj sa 71,8% u odnosu na GDP. U ekonomijama u razvoju udio FDI-ja u GDP-u iznosi 28,5%, a najveći udio ima Čile sa 80,4% udjela FDI-ja u GDP-u. Ekonomije u tranziciji imaju udio FDI-ja u GDP-u od 27,7%, u čemu prednjače Gruzija sa 73,9% i Kazahstan sa 62,9%. U ekonomijama Zapadnog Balkana taj udio iznosi visokih 56,6%, u čemu je taj odnos kod Crne Gore 110,6% i Srbije 67,4%, dok BiH bilježi odnos od 40,9%. FDI po glavi stanovnika na globalnom nivou iznosi 3,4 hiljade USD, dok je taj iznos najviši kod razvijenih ekonomija sa 14,9 hiljada USD, a u ekonomijama u razvoju je skoro 10 puta niži i iznosi 1,4 hiljade USD. U izranjajućim ekonomijama taj iznos je 0,9 hiljada USD. Ekonomije u tranziciji imaju prosjek od 2,4 hiljade USD, dok je u ekonomijama Zapadnog Balkana taj iznos nešto viši i iznosi 2,8 hiljada USD. Prosjek za BiH iznosi 1,9 hiljada USD.

2.1. Tokovi, stanje i struktura FDI-ja u BiH

Strane direktne investicije u BiH bilježe nizak nivo, spor tempo rasta i pogoršanje strukture ulaganja.

Kumulativna vrijednost FDI-ja u BiH je u 2014. godini iznosila 11,8 milijardi KM ili 43,7% BDP-a zemlje[2]. FDI-ji po glavi stanovnika iste godine iznosili su 3.100 KM (CBBiH, 2015). Komparirano s parametrima FDI-ja zemalja u susjedstvu, koje inače nisu među šampionima u privlačenju FDI-ja, BiH zaostaje za Hrvatskom (FDI 52,1% BDP-a, odnosno 7.025 USD pc), Crnom Gorom (FDI 109,5% BDP-a, odnosno 7.985 USD pc), Srbijom (FDI 67,4% BDP-a, odnosno 4.126 USD pc) i Makedonijom (FDI 45,3% BDP-a, odnosno 2.484 USD pc).

Tabela 2. Stanje i tokovi FDI-ja u Bosni i Hercegovini 2003-2014. (u mil. KM)

Godina	Stanje FDI-ja krajem godine po elementima				Tok novca iz dohotka po osnovu FDI-ja			Godišnji prirast FDI-ja po elementima				
	E+RD	IK	O	Zbir	ID	TD	Razlika	E	RD	IK	O	Zbir
2003.	2.074	276	68	2.418								
2004.	2.838	341	104	3.283								
2005.	3.296	386	134	3.816								
2006.	4.217	325	214	4.756								
2.007	6.484	386	300	7.170	542	288	254	2.013	254	60	87	2.414
2008.	7.290	889	398	8.577	247	224	23	782	23	503	98	1.406
2009.	7.468	1.449	500	9.417	-146	445	-591	769	-591	560	103	841
2010.	7.473	1.807	540	9.820	116	321	-205	210	-205	358	40	403
2011.	7.844	2.363	524	10.731	388	301	-87	458	-87	556	-16	911
2012.	7.886	2.537	606	11.030	348	379	31	12	31	174	82	299
2013.	8.007	2.458	579	11.044	270	369	99	21	99	-79	-27	14
2014.	8.341	2.737	705	11.784	474	390	-84	419	-84	279	126	740
Ukupno	-	-	-	-	2.240	2.717	477	3.647	477	2411	493	7.028

Izvori: Bilten CBBiH i Panorama Necto (http://statistics.cbbh.ba:4444/Panorama/advanced_bs.htm); LEGENDA: E = osnivački ulog (*equity*); RD = reinvestirana dobit; IK = intrakompanijski krediti; O = ostalo; ID = investicijski dohodak (dobit iz FDI); TD = transferirana dobit

Vrijednost stranih direktnih investicija u Bosni i Hercegovini u periodu 2003-2014. godina bilježi opadajući rast, uz pogoršanje strukture u smislu smanjenja udjela vlasničkih (osnivački ulog – *equity* i reinvestirana dobit) u odnosu na udio dužničkih elemenata FDI-ja (intrakompanijski krediti i ostalo). Također, od 2007. godine, za koju postoje publicirani podaci, bilježi se veći transfer dobiti od iznosa ostvarenih dohodaka po osnovu FDI-ja, tako da se iz zemlje iznosi veća vrijednost nego što je stvorena kroz strano direktno investiranje. Tako se rast FDI-ja generira jedino iz novih osnivačkih uloga i dodatnog intrakompanijskog zaduživanja (vidjeti tabelu 2).

[2] Ovaj postotak temelji se na podacima Centralne banke BiH i on se razlikuje od postotka na bazi podataka UNCTAD-a iz tabele 1 (39,9% vs. 43,7%).

Vlasničke komponente FDI-ja bilježe u periodu 2003-2014. godina stalni relativni pad. Naime, od 2003. godine, kada je njihov udio iznosio 85,8% ukupnih ulaganja, u 2014. godini taj udio je opao na 70,8%. To je svakako indikator opadanja kvalitete ulaganja, jer dužnički elementi su manje stabilni i kamatama opterećuju kompanije sa stranim ulaganjima. Preokret u smanjenju udjela vlasničkih elemenata desio se 2009. godine, u kojoj je globalna kriza svom žestinom pogodila ekonomiju BiH. Te godine zabilježen je agregatni gubitak u poslovanju kompanija sa stranim direktnim investicijama u BiH. U osmogodišnjem periodu 2007-2014. godine ukupno ostvareni investicijski dohodak od 2.240 miliona KM bio je niži od iznosa transferirane dobiti za 477 miliona KM. Na taj način potpuno je eliminiran pozitivan utjecaj komponente reinvestirane dobiti u kreiranju FDI-ja u BiH. U navedenom osmogodišnjem periodu komponenta osnivačkih uloga imala je pozitivne vrijednosti, ali opadajući smjer, nakon što je zabilježen rekordan priljev od 2.013 miliona u 2007. godini, u kojoj je kroz privatizaciju državnog poduzeća Telekom Republike Srpske ostvaren pojedinačni priljev osnivačkog uloga od 1,26 milijardi KM. U takvim okolnostima u prirastu FDI-ja ukupne vrijednosti 7.028 miliona KM vlasničke komponente su imale udio od 65,7%, a dužničke komponente 34,3% ukupnih FDI-ja.

Sektorska struktura FDI-ja u BiH određena je načinom na koji je provođena privatizacija državnih poduzeća i banaka i propulzivnošću pojedinih sektora, među kojima se ističu financijski sektor, telekomunikacije, trgovina, turizam i nekretnine. Način privatizacije najviše je odredio udio proizvodnog sektora, koji je vodeći sektor s udjelom u ukupnim ulaganjima od 36%. Politike privatizacije, ali i propulzivnost bankarskog sektora potaknuta širokom liberalizacijom osigurale su koncem 2014. godine udio bankarskog sektora od 20%, posredovanja u prometu nekretnina od 6% i ostalih financijskih usluga u ukupnim FDI-jima od 2%. Istim razlozima objašnjava se i udio telekomunikacijskog sektora od 14% i trgovine od 11%, te usluga od 4% i turizma od 2% (CBBiH, 2015). Udio pojedinih sektora se mijenja, a perspektive rasta udjela imaju energetski sektor, automobilska, prehrambena, metalna i drvna industrija, turizam i telekomunikacije (FIPA, 2015).

2.2. Doprinosi FDI-ja ekonomskom razvoju u BiH

U čitavom proteklom periodu proces FDI-ja se odvijao djelovanjem faktora tranzicijskih politika vlada, faktora tržišta i faktora poduzetničkog djelovanja TNC-a i domaćih kompanija iz BiH.

FDI-ji su doprinijeli ostvarenju dva krupna cilja u restrukturiranju ekonomije BiH. Prvo, doprinijeli su restrukturiranju naslijeđenih socijalističkih poduzeća kroz njihovo privatiziranje i postprivatizacijsko restrukturiranje. To nije bio apsolutni uspjeh jer je bilo stranih firmi koje su se povukle ili su doživjele stečaj. Drugo, doprinijele su kroz *greenfield* FDI poboljšanju ekonomske strukture pojavom novih kompanija u različitim sektorima.

Na slici 1. dat je prikaz poslijeratnih FDI-ja u BiH u nefinancijskom i neposrednič kom sektoru, pretežno industriji, strukturiranih prema osnovnoj motivaciji stranih investitora (tržišno ili resursno motivirane) i prema vrstama FDI-ja (nove-*greenfield*, preuzimanja putem obimnog restrukturiranja – *brownfield* i akvizicije). Iz datog pregleda može se vidjeti da su kroz privatizaciju strani investitori bili zainteresirani samo za ona poduzeća koja su kao posebne strateške jedinice bila perspektivna, a ne za integrirana poduzeća koja su funkcionirala kao skupovi u kojima je bilo i mnoštvo nerentabilnih jedinica.

Vrsta FDI-ja	Motivi stranih investitora	
	Tržišno orijentirani FDI-ji	Resursno orijentirani FDI-ji
Greenfield	Ledo Čitluk, Grudska pivovara, Globtour Međugorje, Vino Domanovići Čapljina, MI Inmer Gradačac, Centar za srce Tuzla, Organika Sarajevo, Mlijekoprodukt Koz. Dubica, Dallas Sarajevo, Telemach Sarajevo, Messer Mostar Plin, ALFE-MI Živinice, Austrotherm BH Bihać, Mliječni put Gradačac, CIBOS Sarajevo (reciklaža), KIT BH Telekomunikacije, Anex Telekomunikacije BL, Perutnina Breza, Alba Zenica	Studen Agrana Brčko, RS Silikon Mrkonjićgrad, Bekto Preciza Goražde, EFT Rudnik i TE Stanari, FE-AL Mostar, Dević tekstil Teslić, Presal Extrusion Š. Brijeg, Alloy Wheels Jajce, Argeta Sarajevo, Strolit Odžak, Bema BL, Hemofarm BL, Swisslion Trebinje, Dubicotton Koz. Dubica (predionica), Sportek Kotor Varoš, Al Jazeera, Al Jazeera Network, CIMOS TMD Casting Zenica, Henkel Ceresit Bileća; Napco Beds Factory Petrovo, Mreža Network Derventa
Brownfield	FC Kakanj, FC Lukavac, Bimal Brčko, Vitaminka BL, Sarajevski kiseljak, Jelšingrad FMD Prnjavor, Tvornica opeke Sarajevo, Banjolučka pivara BL, Meggle Bihać, RAOP IS, Arcelor Mittal Prijedor, Messer Sarajevo Plin, Xella BH (Ex Siporex) Tuzla	Rafinerija nafte Brod, Rafinerija ulja Modriča, Olip-Bosna Travnik, Kabine Krupa, Prevent Sarajevo, Unico filter Jelah, TMD Gradačac, SHP-Celex Prijedor, Jelšingrad LČ BL, CIMOS Casting Zenica, Arcelor Mittal Zenica, Natron-Hayat Maglaj, GIKIL Lukavac, SISECAM Soda Lukavac
Akvizicije	Coca-Cola BH, HT Mostar, EP Sarajevo, Telekomunikacije RS, Rudnik krečnjaka Vijenac Lukavac; Gazprom benzinske stanice (ranije OMV)	VW Sarajevo, Unic Valjčići Konjic, Kapis TG; Kraš Mira ad Prijedor

Slika 1. Klasifikacija najvećih uspješnih FDI-ja u BiH (1994-2014)

Izvor: MVTEO, 2009, i Pregled ulaganja 2009-2014. (kompilacija sudskih rješenja od MVTEO-a BiH) i osobne informacije autora

Priljevom FDI-ja u poslijeratnom periodu ostvareno je prisustvo mnogih TNC-a u BiH. Na taj način se kroz prisustvo bh. supsidijara u njihovim lancima vrijednosti (*Value Chain*) ostvaruje i šira i dublja integracija bosanskohercegovačkog poslovnog sektora u globalnu i regionalnu ekonomiju. Efekti prelijevanja utjecaja FDI-ja na ukupnu ekonomiju (*spillovers*) kroz prisustvo stranih TNC-a nesumnjivo su pretežno pozitivni (priljev novih tehnologija i *know-how*, generiranje dodatne lokalne tražnje i poticaj stvaranju novih i rastu postojećih kompanija u BiH, generiranje zaposlenosti i izvoza i drugi). Među negativnim *spillover* efektima ističu se utjecaji jačanja

inozemne konkurencije i istiskivanja domaćih kompanija sa bosanskohercegovačkog tržišta, rast uvoza inozemnih roba (posebno kroz kanale maloprodaje zasnovane na FDI-ju) i transferi dobiti. Nažalost, nema relevantnih studija o *spillover* efektima FDI-ja u BiH, pa to stvara prostor za voluntarističko ocjenjivanje tih utjecaja, koje uglavnom slijedi lobističke motive određenih interesnih skupina. Općenito, može se s razlogom pretpostaviti da najveće pozitivne *spillover* efekte stvaraju resursno orijentirani FDI-ji iz oblasti proizvodnje, turizma i poslovnih usluga, orijentiranih na izvoz.

Međutim, ne treba zanemariti značaj budućih akvizicija kao načina privlačenja FDI-ja. One će biti usmjerene prema domaćim firmama koje se nalaze u ekspanziji i koje su primijećene od TNC-a kao pogodni kanali za penetraciju na tržište BiH ili preko nje na tržište regije i šire na tržište EU. Druga grupa poduzeća za akvizicije su ona koja se nalaze u teškoćama, stečajevima ili likvidaciji i koja će na taj način biti meta TNC-a.

Bitan aspekt utjecaja FDI-ja na ekonomiju BiH iskazuje se i preko stupnja internacionaliziranja ekonomije BiH. U tu svrhu razvijeni su odgovarajući kompozitni indikatori za kvantificiranje utjecaja FDI-ja na internacionaliziranje transnacionalnih kompanija (TNC), a šire i na otvaranje nacionalnih ekonomija i njihovo uključivanje u globalnu ekonomiju kroz prijem FDI-ja (*host countries*). Među tim indikatorima se ističu sljedeća tri (Barakat, Cretoiu, Ramsey, 2011): 1) DOI Indeks (*Degree of Internationalization*), koji je razvio Sullivan (1994), 2) TNI (*Transnationality Index*), koji je razvijen u okviru UNCTAD-a (1995), i 3) Indeks raširenosti transnacionalne aktivnosti (*Transnational Activity Spread Index*) Ietto-Gillies (1998). Za potrebe ovog rada izdvajamo TNI zbog toga što postoji njegova modifikacija za izračunavanje transnacionalnosti zemalja i što za takav indikator postoje publicirani rezultati u više perioda. Indeks transnacionalnosti zemalja razvijen je u okviru UNCTAD-a (Konferencija o trgovini i razvoju Ujedinjenih naroda – *United Nations Conference on Trade and Development*) i počiva na prosjeku četiri elementa: 1) udio FDI-ja kao postotak u odnosu na ukupne investicije u ekonomiji – trogodišnji prosjek, 2) udio stoka FDI-ja u BDP-u zemlje, 3) udio kompanija s FDI-jem u ukupnoj zaposlenosti privrede, i 4) udio bruto dodane vrijednosti u kompanijama s FDI-jem u ukupno stvorenoj bruto dodanoj vrijednosti privrede (WIR; 1998, 17). Taj se indeks kreće od 0 (nema nikakvog prisustva kompanija s FDI-jem u privredi neke zemlje) do 100 (sva privreda zemlje utemeljena je na FDI-ju). TNI ukazuje na stupanj internacionaliziranja ekonomije zemlje, odnosno utjecaj međunarodnih tvrtki na ekonomije određene zemlje kao lokacije ulaznih FDI-ja (*host country*).

TNI je dizajniran da procijeni u kojoj mjeri je neka zemlja angažirana u privlačenju *inward* FDI-ja (Dunning, Fujita, Yakova; 2007). Studija navedenih autora ukazuje na to da je TNI, uz jednak nivo razvijenosti, viši kod malih zemalja. Irska 69,4; Holandija 38,4; Švedska 28,3; SAD 7,7; Italija 6,0; Japan 1,0 – podaci za 2002. godinu. Prema analogiji transnacionaliziranja kompanija, uvodi se termin transnacionalnosti zemalja koji označava doprinos stranih investicija razvoju zemalja koje ih

primaju (*host countries*) (UNCTAD, 2004, 9). Transnacionalnost BiH prema parametrima koje uključuje TNI rasla je do 2005. godine. TNI za BiH u 2000. je bio 5,0, a u 2001. 6,1, da bi 2005. porastao na 29,2 (UNCTAD, 2008, 12; 2004, 10; 2003, 6). Naši proračuni za BiH u 2014. godini rezultiraju u nivou TNI-ja od 20,9[3], što ukazuje na relativno zaostajanje zemlje u procesu transnacionalizacije u odnosu na 2005. godinu.

2.3. FDI-ji u BiH i zablude neoliberalizma

U oblasti FDI-ja u BiH su u čitavom tranzicijskom periodu prisutne zablude po kojima će liberalizacija ekonomije potaknuti strane investitore da investiraju u BiH i da će tržište obaviti najveći dio posla. Navodimo neke od njih:

a. Vjerovanje da je za uspjeh u privlačenju FDI-ja potrebno osiguravati liberalizaciju u što širem obimu i da će to privlačiti strane investitore. Istina je da je liberalizacija potreban, ali ne i dovoljan uvjet za privlačenje FDI-ja u BiH. Ono što se zahtijeva uz liberalizaciju je stvaranje atraktivnog poslovnog okruženja, postizanje ekonomskog rasta, razvijanje politika koje predviđaju kretanja u društvu i ekonomiji na duži rok i razvijaju sposobne državne institucije za provođenje zacrtanih politika i ciljeva u ekonomiji i društvu.
b. Jednostran fokus na makroekonomsko okruženje i postizanje njegove stabilnosti je daljnja zabluda vezana za FDI-je. To je tipična manifestacija neoliberalnog koncepta, jer time treba osigurati da tržište djeluje nesmetano i daje podjednake šanse svima. Umjesto toga, potrebne su mikroekonomske politike konkurentnosti i sektorske politike.
c. Neselektivan tretman FDI-ja označava zanemarivanje prirode i specifičnosti pojedinih tipova FDI-ja, što vodi ka neselektivnim politikama podrške i poticaja FDI-ja. Najveći doprinos razvoju i najveći potencijal *spillovera* u BiH mogu pružiti resursno orijentirani (*resource seeking*) FDI-ji. U praksi BiH se FDI-ji potiču neovisno o njihovoj prirodi.[4]
d. Zanemarivanje prirode sektora, projekata i investitora vodi nekritičkim opravdanjima da je nizak nivo FDI-ja rezultat političke nestabilnosti iako je

[3] TNI je izračunat na osnovu sljedećih parametara: 1) udio FDI-ja u bruto investicijama kao trogodišnji prosjek 2012-2014. iznosi 12,7; 2) udio stoka FDI-ja u GDP-u 2014. iznosi 39,9%; 3) bruto dodana vrijednost firmi u BiH utemeljenih na FDI-ju procijenjena je za 2014. godinu na 19,1 (za 50% veći udio u odnosu na udio u bruto investicijama); i 4) zaposlenost u firmama utemeljenim na FDI-ju u ukupnoj zaposlenosti u BiH procijenjena je na 12% metodom procjene zaposlenosti kod najvećih s liste firmi utemeljenih na FDI-ju. Podaci za prva dva indikatora preuzeti su iz baze podataka UNCTAD-a na: http://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/Annex-Tables.aspx (pristupljeno 28. 12. 2015).

[4] U zakonskoj regulativi FBiH u Zakonu o porezu na dobit u pogledu reinvestiranja samo se stimuliraju investitori koji ostvaruju ulaganja od 20 miliona KM ili više u trajanju od pet uzastopnih godina (član 32, stav 1). Ovakvim reguliranjem strani investitori su motivirani da ulažu i u nekretnine, dok mala i srednja poduzeća, čak i kada investiraju u proizvodnu opremu i tehnologiju, ne mogu uživati poticaje u formi oslobađanja poreza na dobit.

poznato da su faktori specifični za zemlju samo jedna od više grupa utjecajnih determinanti na nivo FDI-ja.

e. U decentraliziranoj zemlji kao što je BiH različiti nivoi vlasti utječu na odluke o investiranju, pri čemu je centralni nivo s najmanje nadležnosti (osim u oblasti telekomunikacija, trgovine naoružanjem, vanjskoj trgovini). Kotler (2014) ističe da danas mnogi investitori ne ciljaju zemlju, nego gradove ili lokalne sredine u koje će investirati.
f. Zanemarena je okolnost da su FDI-ji u smislu marketing strategija TNC-a za ulazak na strana tržišta samo jedna alternativa u odnosu na izvoz, prodaju licence i franšize ili strateškog partnerstva. Mnoge TNC kompanije ostvaruju *outsourcing* u poslovima s bosanskohercegovačkim kompanijama, ali ne žele internalizirati poslovne odnose s njima. Zato treba pažljivo stvarati uvjete da se svi ti odnosi pokušavaju usmjeriti ka FDI-ju. Neke kompanije izvoze u BiH, ili su spremne da prodaju licencu, ili *franchising* model.
g. Zabluda s velikim negativnim efektima po priljev FDI-ja je vjerovanje da je dovoljno osnovati državnu agenciju za promociju FDI-ja i da su svi problemi oko državne uloge u promociji FDI-ja riješeni. Bez jasnih politika i strategija FDI-ja u zemlji i jasnih razvojnih i sektorskih strategija, te predanog angažmana vlada na operativnom provođenju tih strategija i integriranom djelovanju različitih institucija nema ni jasnih zadataka i prostora za djelovanje tih agencija.

ANU BiH АНУ БиХ

3. Okvir za politike promocije FDI-ja u BiH

Politike promocije FDI-ja mogu se definirati kao javne politike koje se podržavaju javnim resursima u cilju razvoja pravnog okvira i ekonomskog modela FDI-ja (1), razvoja institucija za upravljanje promocijom FDI-ja (2), i provođenja promotivnih aktivnosti usmjerenih na integriranu komunikaciju sa stakeholderima državnog programa promocije (3). Ovaj pristup promociji je znatno širi od pristupa dominantnog u literaturi, koji promociju FDI-ja svodi na aktivnosti agencija za promociju FDI-ja (IPA) (Wilson, Baak; 2012).

Iz prikaza aktivnosti na promociji FDI-ja, danog na slici 2, uočava se integralni pristup upravljanju FDI-jem. Strategije FDI-ja bi trebale proistjecati iz vizija i strategija razvoja zemlje. Unapređenje poslovnog okruženja je polazna tačka očekivanih preokreta u upravljanju FDI-jem, kojim se označava raskid sa zabludama neolinearnog koncepta ekonomije i mjesta FDI-ja u takvom konceptu. Osnovni preokreti u oblasti politika FDI-ja trebalo bi da idu sljedećim pravcima:

– Od holističkog ka pristupu s fokusom na: a) FDI-je resursno orijentirane, oslonjene na raspoloživost kvalificiranih ljudskih resursa, dobru infrastrukturu i postojeće povezane i industrije za podršku, b) FDI-je u oblasti proizvodnje namijenjene izvozu s visokom dodanom vrijednošću i potencijalima

zapošljavanja (primjer Aluminij Mostar: od ingota ka finalizaciji na bazi aluminija), c) *greenfield* i *brownfield* FDI-je s ciljem restrukturiranja postojećih i generiranja novih kompanija, d) FDI-je koji se pozicioniraju u globalne lance vrijednosti TNC-a, e) FDI-je usmjerene na kvalitetne strateške investitore sposobne da razvijaju projekte i reinvestiraju u njihovo proširenje i modernizaciju;

- Ciljanje investitora u novim formama FDI-ja (saobraćajna infrastruktura, energetika, telekomunikacije) i netradicionalnih izvora (iz zemalja izranjajućih tržišta i novoindustrijaliziranih zemalja – NIZ);
- Od kvantitativnog pristupa u privlačenju FDI-ja do poboljšanja strukture u smislu povećanih ulaganja u *equity* i reinvestiranje dobiti, te podizanja efikasnosti projekata FDI-ja i zapošljavanja u stranim kompanijama u BiH;
- Od ignoriranja ka punoj posvećenosti našoj dijaspori kao velikom potencijalu za kreiranje specifičnih FDI-ja zasnovanih na tehnološkom *know-howu* i bliskosti s ekonomskim i kulturološkim okruženjem BiH;
- Od fokusa na formalizirane institucionalne kanale ka oblicima integrirane suradnje u kojima istaknuto mjesto imaju lokalne zajednice (gradovi i općine) i regije – kantoni, u različitim formama suradnje u okviru Europske unije i drugih oblika suradnje;
- Od FIPA-e kao izolirane institucije ka FIPA-i kao fokalnoj tački koja integrira efektivne strategije razvoja i promocije FDI-ja u ukupno upravljanje ekonomijom BiH.



Slika 2. Aktivnosti iz domena promocije FDI-ja

Izvor: konstrukcija autora prema Ecorys 2013

Iz ovakvog pristupa trebalo bi osigurati efikasnu promociju FDI-ja, povećanje priljeva FDI-ja i unapređenje njihove strukture, te unapređenje performansi supsidijara FDI-ja u BiH (profitabilnost, investicije, zapošljavanje). Potreban je također napredak u statističkom izvještavanju i transparentnija javna dostupnost informacija o FDI-jima, te mnogo intenzivnija teorijska i empirijska istraživačka i publicistička aktivnost na temu FDI-ja i njihovog doprinosa ekonomskom razvoju BiH.

4. Zaključak i preporuke

Ovaj rad je pokazao da FDI-ji predstavljaju značajan faktor razvoja kroz priljev dodatnog kapitala, priljev tehnologija, *know howa* i upravljačkih znanja i uvezivanje domaćih poduzeća u globalne i regionalne lance vrijednosti TNC-a. Prilike i potencijali za priljev FDI-ja u BiH su samo djelomično iskorišteni.

Globalizacija i liberalizacija daju poticaj priljevu FDI-ja, ali to nije dovoljan uvjet da one postanu značajan dinamičan i stabilan faktor razvoja BiH, pogotovo zbog potrebe unapređivanja privredne strukture zemlje kroz reindustrijalizaciju, postizanja ekonomskog rasta zasnovanog na izvozu roba i usluga i postizanja višeg nivoa i bržeg tempa zapošljavanja. U suštini, ekonomija BiH je još uvijek pod prekomjernom predreformskom regulacijom, s nestimulirajućim poslovnim okruženjem, visokom korupcijom koja razara ekonomiju i destimulira investicije te ukupno lošim napretkom u pristupanju Europskoj uniji.

I pored istaknutih zabluda u vezi s odnosom liberalizacije i FDI-ja, postoje evidentni rezultati u doprinosu FDI-ja restrukturiranju domaćih poduzeća i u početnim rezultatima *greenfield* FDI-ja. Uspješnost projekata FDI-ja najviše ovsi o privlačenju strateških investitora – TNC-a koji imaju interes i kapacitete da razvijaju biznise u BiH. Na makroekonomskom planu najveći doprinos FDI-ja je u popravljanju negativne neto investicijske pozicije BiH, koja u 2014. godini iznosi 55% GDP-a. Od negativnih manifestacija FDI-ja zabrinjavajući je nizak nivo godišnjih priljeva FDI-ja, zatim njihova nepovoljna struktura s dominacijom dužničkih elemenata FDI-ja i pojava većih transfera dobiti u zemlje porijekla FDI-ja.

Daljnja globalizacija i liberalizacija ekonomija, očekivano ubrzanje reformi i pristupanja Europskoj uniji stvara nove prilike za privlačenje FDI-ja. Reforme za poticaj rastu i podizanju kvaliteta FDI-ja u BiH treba u budućnosti pozicionirati u okviru vizije ekonomskog rasta i razvoja na osnovama izvoza zemlje koja svoju konkurentnost zasniva na efikasnosti čiji je pokretač rast i poboljšanje strukture ukupnih investicija. To znači potrebe reformi u makroekonomskoj sferi i poslovnom okruženju s jasnim strategijama razvoja zemlje i sektorskim politikama koje će podržavati FDI-ji orijentirani na proizvodnju roba i usluga za izvoz, privlačiti strateške investitore iz zemalja tradicionalnih investitora, ali i zemalja izranjajućeg tržišta i investitore iz dijaspore, stimulirati *greenfield* FDI-je, ulaganja u tehnologiju i opremu u inovativnim sektorima i u većoj mjeri pokretati nove forme FDI-ja (infrastruktura i kompleksni investicijski projekti).

Literatura

Andrés, M. S., Nunnenkamp, P., Busse; M. (2012), *What Drives FDI from Nontraditional Sources? A Comparative Analysis of the Determinants of Bilateral FDI Flows*, Kiel Institute for World Economy, Working paper, No 1755.

Barakat, L. L., Cretoiu, S. L., Ramsey, J. R. (2011), *UNCTAD's Degree of Internationalization and Its Effect on Subjective and Objective Performance: Evidences from Brazilian TNCs*, XXXV Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro.

Demirbag, M., Tatoglu, E., Glaister, K. W. (2008), *Factors Affecting Perceptions of the Choice between Acquisition and Greenfield Entry: The Case of Western FDI in an Emerging Markets*.

Domazet, A. (2015), *Marketing i branding gradova: od akademskih rasprava do efikasne implementacije u upravljanju gradovima*, Međunarodna naučna konferencija "Mjesto i uloga glavnih gradova SEE u razvoju međuregionalne i međudržavne suradnje u okviru Dunavske i Jadransko-jonske europske regije", Akademija nauka i umjetnosti BiH, Sarajevo.

Domazet, A. (2006), *Strategija promocije izvoza – Konceptualni okvir za Bosnu i Hercegovinu*, Ekonomski institut, Sarajevo.

Domazet, A. (2003), *Market orientation of the FDI based companies in Bosnia and Herzegovina*, Second Transition Conference of Faculty of Economics Sarajevo, October 2003.

Domazet, A. et al. (2008): *Analiza razloga i uzroka nedovoljnog interesa domaćih i stranih investitora u procesu privatizacije sa prijedlogom mjera za poboljšanje ukupnog ambijenta za ulaganje kroz proces privatizacije u FBiH*, Ekonomski institut, Sarajevo.

Dunning, J. H. (2000): *The eclectic paradigm of international production: A personal perspective in The Nature of the Transnational Firm*, 2nd edition, edited by Pitelis, C. N. and Sugden, R, Routledge, London.

Dunning, J. H. (1979), Expaining changing pattern of international production: in defence of eclectic theory, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 41, 269-296.

Dunning, John H. (1977), "Trade, Location of Economic Activity and the MNE: A Search for an Eclectic Approach," in *The International Allocation of Economic Activity*, Bertil G. Ohlin, Per-Ove Hesselborn, and Per Mangus Wijkman (eds.) London: Macmillan, 395-418.

Ecorys: Exchange of Good Practice in Foreign Direct Investment Promotion ec.europa.eu/DocsRoom/documents/4669/attachments/1/en/native

Grieco, Joseph M., and G. John Ikenberry (2003), *State Power and World Markets: The International Political Economy*. New York: W.W. Norton & Co., p. 116.

Hodžić, K. (2014), *Kritika bosanske političke ekonomije*, Forum Bosnae, Sarajevo, 66

Ietto-Gillies, G and Seccombe-Hett, T. (1997), What do internationalization indices measure? Paper Number 6-97, Research papers in International business, ISSN NUMBER 1366-6290, South Bank University London.

Jacobsen, J., Jacobsen, T. (2011), Economic nationalism and FDI The impact of public opinion on foreign direct investment in emerging markets, 1990-2005, *Society and Business Review*, Vol. 6 No. 1.

Kotler, P., Kotler, M. (2014), *Winning Global Markets: How Businesses Invest and Prosper in the World's High-Growth Cities*, John Willey and Sons, Inc. Hoboken, New Jersey.

Mehic, E. (2010), *Determinante i efekti stranih direktnih investicija u zemljama Jugoistočne Europe*, doktorska disertacija, Ekonomski fakultet Sarajevo.

Mencinger, J. (2003), Does Foreign Direct Investments Allways Enhance Economic Growth, *Kyklos*, Vol. 56 – 2003 – Fasc. 4, 491-508.
Poeschl, J. (2005), Bosna i Hercegovina: zamjene i rješenja, u: Sejmenović, A., Džihić, V. Vogel, T. G. (ur.), *Bosna i Hercegovina na putu ka modernoj državi? Perspektive i prepreke*, Fondacija Heinrich Böll i Asocijacija Bosna i Hercegovina, Sarajevo.
Scholte, J. A. (2008), Defining globalization, The World Economy, doi: 10.1111/j.1467-9701.2007.01019.x
UNCTAD WIR 2008: Transnational Corporations and The Infrastructure Challenge, UNCTAD New York.
UNCTAD WIR 2007: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development, UNCTAD, New York.
UNCTAD WIR 2006: FDI from Developing and Transition Economies:Implications for Development, UNCTAD, New York.
UNCTAD WIR 2004: The Shifts Towards Services, UNCTAD, New York.
UNCTAD WIR 2003: FDI Policies for Development: National and International Perspectives, UNCTAD, New York.
UNCTAD WIR 1995: Transnational Corporations and Competitiveness, UNCTAD, New York.
Wilson, R. T., Baack, D. W. Attracting Foreign Direct Investment: Applying Dunning's Location Advantages Framework to FDI Advertising, *Journal of International Marketing*, Vol. 20, No. 2, 2012, pp. 96-115.
World Bank. (2016), Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency. Washington, DC: World Bank. DOI: 10.1596/978-1-4648-0667-4. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

ANU BiH АНУ БиХ

FOREIGN DIRECT INVESTMENTS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA: FROM THE DELUSIONS OF NEOLIBERALISM TO DRIVERS OF ECONOMIC GROWTH

Abstract

The research problem treated in this paper refers to inadequate scale and unfavourable structure of foreign direct investment (FDI) in Bosnia and Herzegovina, especially since the emergence of the global financial crisis. The aim of this work is to point out the errors and limitations of the neoliberal concept in transition of the country, reflected in the belief that the liberalization of the economy will fuel the wave of FDI that will ensure economic growth and development, employment, investment, exports and the restructuring of state-owned enterprises and generating new business. FDI in BiH have contributed to the restructuring of some large state-owned enterprises, the emergence of new enterprises and employment growth, and have contributed to improvement of the international investment position of

BiH, but these results are far below expectations and below the potential level of FDI in BiH. Based on the analysis of secondary sources from the fields of FDI and analysis of the theoretical framework of FDI, new approaches are suggested in the implementation of policies to promote FDI in BiH covering three key areas. The first area relates to the improvement of the business environment to attract foreign investors, in which national framework plays an important part, as well as the industrial framework and the profile of potential investors. The second area relates to the building of institutions that carry out the process of promotion, and the third area covers promotional activities, including the post-investment services for investors. The contribution of work is reflected in the critical observation of existing policies and their impacts, and recommendations for effective policies for FDI promotion, which take into account the theoretical essence of FDI, advanced international practice in the area of FDI and the specificities of the decentralized constitutional structure of Bosnia and Herzegovina, which indicates the need for an integrated approach of the state, entities, cantons and local communities (cities and municipalities) in the promotion of FDI.

Key words: foreign direct investment (FDI), neoliberalism, Bosnia and Herzegovina, promotion of FDI, privatization and restructuring

ANU BiH
АНУ БиХ

DOI 10.5644/PI2016.166.10

EKONOMSKO-FISKALNA OBILJEŽJA DRŽAVE BOSNE I HERCEGOVINE: STANJE I PERSPEKTIVE

Kadrija Hodžić

Fakultet poslovne ekonomije Sveučilišta "Vitez"
Školska 23, 72270 Travnik, Bosna i Hercegovina
e-mail: kadrija.hodzic@gmail.com

Željko Rička

Ekonomski fakultet Univerziteta u Zenici
Travnička 1, 72000 Zenica, Bosna i Hercegovina
e-mail: z.ricka@bih.net.ba

ANU BiH
АНУ БиХ

Sažetak

Autori u članku daju argumente u razvijanju teze da ustavni poredak Bosne i Hercegovine zanemaruje državnu finansijsku suverenost, te zaključuju kako je Bosna i Hercegovina fiskalno suverena koliko i jedna konfederacija. U središtu ekonomske i političko-pravne rasprave o državnosti Bosne i Hercegovine su različiti pristupi raspodjeli odgovornosti između države i entiteta, te pristupi organizaciji vlasti. Dominantno pitanje u ovoj raspravi je da li se Bosna i Hercegovina može smatrati federacijom ili konfederacijom. U neslaganju nacionalnih i političkih elita, dominantan sukob se temelji na etnonacionalnim poimanjima etničke homogenosti i nacionalnih suvereniteta nad "svojim teritorijima". Rješenje za održivost Bosne i Hercegovine u ovom članku promatra se kroz dva konceptualna nivoa. U prvom, uključenost međunarodne zajednice, a posebno Europske unije, u projektiranju promjene Daytona se čini neizbježnom. Po drugom, Bosna i Hercegovina će morati sama pomiriti sadašnje nepomirljive razlike svojih nacionalnih političkih elita. U oba slučaja, minimalni prihvatljivi okviri za sva zakonska rješenja trebaju uključivati uspostavu mehanizama za fiskalnu održivost države Bosne i Hercegovine, uključujući ekonomsko-fiskalnu koordinaciju među entitetima i Distriktu Brčko, zaštitu jednakih pojedinačnih i kolektivnih prava, jednakosti konstitutivnih naroda na cijelom državnom teritoriju, uključujući i prava manjina, te usvajanje i provođenje međunarodnih povelja i konvencije o ljudskim pravima.

Ključne riječi: Daytonski sporazum, fiskalni federalizam, fiskalna održivost, fiskalni konfederalizam

Uvod: Predmet i cilj

Po nepodijeljenom mišljenju, kako u Bosni i Hercegovini (BiH) tako i van nje, Bosna i Hercegovina ima najkompleksniju strukturu državnog uređenja na svijetu. Dejtonski mirovni sporazum (1995)[1] stvorio je neodređenu (federalnu?) državu od različitih nivoa vlasti: državnog centraliteta, dvaju entiteta (Federacije BiH i Republike Srpske) i jednog distrikta (Brčko), od čega jedan od entiteta (Federacija BiH) i sam čini federaciju deset kantona. To sve čini da na administrativnim nivoima iznad općina djeluje čak 14 vlada. Od ekonomskih funkcija, Ustav BiH propisuje ovlasti na polju vanjske trgovine, carinske i monetarne unije, uspostavljanje i funkcioniranje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sistema, reguliranje međuentitetskog prijevoza i kontrole zračnog saobraćaja, dok "sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim ustavom izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima".[2]

Dejtonskim sporazumom determiniran fiskalni sistem Bosne i Hercegovine zasnovan je na principima fiskalnog federalizma, koji je u domaćoj političkoj, ekonomskoj i ustavno-pravnoj misli proizveo žustre debate. Centralna pitanja ovih debata su: fiskalni suverenitet (i time pokrenuto pitanje državnog suvereniteta), asimetričnost fiskalnog sistema, raspodjela javnih prihoda među entitetima, odnosno niz političkih, ekonomskih, socijalnih i finansijskih reperkusija koje iz ovih pitanja proističu.

Osnovna teza koju razvijamo na narednim stranicama ovog rada je da su *entitetima i Distriktu Brčko dati neprikosnoveni fiskalni suvereniteti, čime je suverenitet države zamijenjen fiskalnim pluralizmom u domenu fiskalnog sistema i fiskalne politike*. U razvijanju ove teze korištena je najčešća mjera za određivanje stepena decentralizacije fiskalnog sistema – udio rashoda centralne državne vlasti u ukupnim javnim prihodima države, i to u poređenju s drugim državama federacijama u svijetu.

Cilj ovog istraživanja je pokazati da odsustvo fiskalne suverenosti države i asimetričnost fiskalnog sistema s više razina vlasti, s visokim stepenom fiskalne decentralizacije, usto s nekoordiniranim definiranjem i ubiranjem javnih prihoda, čini fiskalni sistem Bosne i Hercegovine fiskalno neodrživim i neučinkovitim. To proizlazi ne samo iz analize funkcioniranja realnog sektora već i iz analize sektora kao što su obrazovanje, kultura i zdravstvo. Istovremeno, poljoprivreda kao jedan od strateških sektora nije pozicionirana na nivou države. Kao minimalni prihvatljivi okvir za sva zakonska rješenja koja bi uključivala uspostavu mehanizama za fiskalnu održivost države Bosne i Hercegovine, u radu se pledira za ekonomsko-fiskalnu koordinaciju među entitetima i Distriktom Brčko.

[1] Dejtonski sporazum (Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini) naziv je mirovnog sporazuma o uređenju Bosne i Hercegovine nakon rata 1992-1995. godine. Parafiran je u Daytonu (u američkoj državi Ohio) u novembru 1995, a zvanično potpisan u Parizu u decembru 1995. godine.

[2] Vidjeti Ustav Bosne i Hercegovine, član III: Nadležnosti i odnosi između institucija BiH i entiteta.

1. Dejtonska "ravnoteža nemoći"

Nesporno je da je Dejtonski sporazum 1995. godine zaustavio rat i uspostavio novu političku realnost u Bosni i Hercegovini. Ovakvu "realnost" prvobitni su kritičari označili kao "ravnotežu nemoći", odnosno "ravnotežu" koja Bosnu i Hercegovinu "čini nemoćnom da povrati svoj državni identitet",[3] čineći je slučajem "specifičnih specifičnosti" u kojem se iskazuje kompleks protivrječnih činjenica dejtonskog ustrojstva i primijenjenog ekonomskog modela Bosne i Hercegovine nakon 1995–1998. godine.[4] Tako je Bosna i Hercegovina na osnovi tog sporazuma "teorijski moguća", ali (je) praktički podijeljena".[5]

Nakon dvadeset godina od potpisivanje Dejtonskog sporazuma ove rane kritičke opaske na Dayton ne samo da su i dalje potpunosti aktuelne nego je "ravnoteža nemoći" još više i razornije progresirala, teorijska kontekstualiziranja bosanskohercegovačke posebnosti postala su još razuđenija, a jedino što se zajedničko može izvući iz divergentnih stavova političkih elita i teorijskih pristupa, kako se jedan od učesnika u ovim teorijskim debatama izrazio, jeste konstatacija o "kontroverzama savremenog ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine".[6] Posljedično svemu tome, Bosna i Hercegovina je danas nefunkcionalna država.

Dayton je u cjelini svoje institucionalne strukture ustanovio krhku državnu strukturu, karakterističnu po etničkom fragmentiranju ekonomskog prostora, depresivnom djelovanju monetarno-kreditne politike na realni sektor i specifičnom fiskalnom federalizmu s asimetričnom strukturom, s više razina vlasti i sa zamjenom fiskalnog suvereniteta države fiskalnim pluralizmom njenih entitetskih dijelova.

Postdejtonski politički diskurs o državnom uređenju[7] i ekonomskom razvoju Bosne i Hercegovine je ambivalentan. S jedne strane, politički i na njemu zasnovan pravni diskurs permanentno otvara i produbljuje različite pristupe u raspodjeli nadležnosti između države i entiteta i organizaciji državne vlasti. Bez obzira na to što je program izgradnje države od Daytona naovamo uglavnom bio usredotočen na redukciju isključivih nadležnosti entiteta i kantona, rezultat toga je sistem koji dijeli nadležnosti između nivoa vlasti bez uspostavljanja institucionalnih mehanizama (institucija, pravila) koji bi potaknuli ili zahtijevali saradnju.

U debati o državnosti Bosne i Hercegovine dominirajuće je pitanje treba li Bosnu i Hercegovinu smatrati federacijom ili konfederacijom, ili pak prostom decentralizovanom državom. Neke od političkih elita vežu održivost Bosne i Hercegovine za ishod ovih dilema. S druge strane, politički diskurs nikada nije otvorio ekonomski rakurs rasprava koje bi preispitivale postojeći ekonomski model razvoja i perspektive ekonomskog rasta, i to prevashodno spram ograničenja ekonomskom razvoju

[3] Papić, Ž. (1997, 106).
[4] Stojanov, D. (2000, 34).
[5] Mahmutćehajić, R., (1998, 148).
[6] Ibrahimagić, O. (2012, 755).
[7] Nezavisni izvještaj Vanjskopolitičke inicijative BiH i SIDE, *Struktura upravljanja državom*, dostupno na: www.vpi.ba/.../Struktura_upravljanja_drzavom_u_B... (pristupljeno 10. 9. 2015).

koja kritička ekonomska misao nalazi u dejtonskom državnom ustrojstvu i primijenjenom neoliberalnom modelu i programu razvoja.

Kako Dejtonski mirovni sporazum tako i neoliberalni program ekonomskog razvoja nametnuti su bosanskohercegovačkom društvu, prvi kao privremeni politički projekt zaustavljanja rata bez sadržaja potencije ekonomskog prosperiteta, a drugi na neoliberalnoj ideologiji kao obećanom društvenom projektu otvaranja šansi za ekonomski prosperitet. Primoranost na neoliberalni model ekonomskog razvoja (oličen u tranzicionom programu) Bosna i Hercegovina, manje-više, dijeli sa svim ostalim bivšim socijalističkim zemljama koje su podvrgnute nadmoći globalnog svijeta liberalne demokratije. Na tranzicionim premisama – brzoj privatizaciji i redukovanoj makroekonomskoj stabilizaciji (makroekonomska stabilizacija uključuje nisku inflaciju ali ne i probleme visoke nezaposlenosti), zasnovana su optimistična očekivanja od neoliberalne globalizacije. Prema ovakvim očekivanjima najveću će korist od globalizacije imati zemlje koje brzo prilagode svoju institucionalnu strukturu i ekonomsku politiku i prihvate međunarodnu konkurentnost i otvorenost svojih privreda. Međutim, politički specifikum "viška historije" i nenalaženje odgovora na pitanje kako provesti rapidnu tranziciju od bivših socijalističkih privreda u otvorene privrede otvorio je problem (ne)provođenja tranzicionog paketa (neuspjeh ekonomskih reformi) u zemljama zapadnog Balkana.

Ovakav tranzicioni neuspjeh zemalja zapadnog Balkana uvećan je u Bosni i Hercegovini efektima dejtonski razdijeljenog ustrojstva ekonomskog sistema i ekonomske politike. Kompromisom nacionalnih političkih elita u Daytonu (1995) na etnonacionalnom principu uspostavljene su nacionalne države na razdvojenim dijelovima bosanskohercegovačke teritorije i, posljedično tome, potpuno su zapostavljena pitanja ekonomskog funkcioniranja države Bosne i Hercegovine. Dejtonski sporazum faktički legalizira konstitutivne narode kao tri zasebne etnonacionalne cjeline, implicite legitimirajući njihovu teritorijalnu podvojenost i potičući etnocentrične ideologije kroz izvjesne elemente državnosti entiteta ili kroz nacionalne obrise kantona unutar entiteta Federacija BiH.

2. Temeljne ekonomske insuficijencije koje proizlaze iz Dejtonskog sporazuma

Od Bosne i Hercegovine je napravljena predecentralizirana država sa dvije ključne ekonomske insuficijencije, koje je u potpunosti stavljaju u inferioran položaj prema privredama drugih zemalja i održavaju nivo relativnog siromaštva: prve, po kojoj Bosna i Hercegovina na raspolaganju, osim monetarne politike (ali i nje u redukovanoj formi), nema instrumente makroekonomskog upravljanja privredom, i druge, po kojoj je državni ekonomski prostor administrativno razdijeljen bez ugrađenih mehanizama ekonomske i socijalne koordinacije, koje su neophodne za normalno ekonomsko funkcioniranje zemlje.

Ovakva bosanskohercegovačka ustavna rješenja su ekonomski nekonzistentna i neracionalna, što se u prvom redu odnosi na naglašenu finansijsku zavisnost centralnih organa od entiteta. Zbog toga se izražava strah da ovakva ustavna rješenja mogu biti "najsnažniji dezintegrirajući faktor države Bosne i Hercegovine", koji u biti ima destruktivne ekonomske posljedice.[8]

Konzekvenca antagoniziranih političko-nacionalnih unifikacija je zahtjev za nacionalnim tržištima, što je podržano privredno-tranzicijskim zakonodavstvom, koje, između ostalog, u krajnjoj instanci svodi tranziciju na etničke privatizacije. Bosanskohercegovački entiteti Federacija BiH i Republika Srpska, usto i Distrikt Brčko, promovirali su sasvim nekompatibilna tri modela privatizacije, što vodi fragmentaciji bosanskohercegovačkog ekonomskog prostora, formiranju različitih tržišta kapitala i tržišta rada, nejednakoj strukturi kapitala, nejedinstvenom vrednovanju i prijenosu kapitala itd. Entitetske podjele geografski razdvajaju tržište rada, tako da se izgubljena i novootvorena radna mjesta prostorno i ne mogu poklapati. Usto, koncepcija ekonomskog razvoja, koja se mora slijediti prateći Dejtonski sporazum i smjernice ukupnog privatizacijskog procesa na jednoj, te nedostatak kapitala na drugoj strani, odstranili su iz igre mogućnost izgradnje privrednog prosperiteta na velikim firmama i privrednim djelatnostima koje su do tranzicijskog perioda bile ne samo nositelji razvoja nego i koheziona snaga. U prvom redu je to namjenska industrija s mrežom kapaciteta na cijelom prostoru Bosne i Hercegovine, a u drugom su to veliki poslovni sistemi (energetski kompleks, crna i obojena metalurgija, hemijska industrija), čiji su pogoni, sirovinski i distributivni kanali bili integrirani u gotovo svaki dio predratne Bosne i Hercegovine.

Temeljem postojećeg kontroverznog ustavnog uređenja i suprotstavljenih ideološko-političkih koncepata i teorijskih mišljenja[9], država Bosna i Hercegovina nije u stanju da prije svega ostvari klasične političke funkcije države, niti da vrši savremenu ekonomsku funkciju kojom bi podsticala i usmjeravala promociju tržišne ekonomije, i najzad, nije u stanju da odgovori svojim međunarodnim obavezama, u prvom redu onim koje je prihvatila kao članica Vijeća Evrope.[10]

Empirijska argumentacija inferiornosti državnog ustrojstva (eufemistična naznaka državnog ustrojstva koji je "više sličan konfederaciji") može se svesti na sljedeće:

(1) entitetska fragmentiranja se provode na temelju etničkog i konfesionalnog pripadanja, pa je političko organizovanje prepreka uspostavljanju političke demokratije i ostvarenju ljudskih prava;

(2) razbijanje jedinstvenog ekonomskog prostora, što u fiskalnom kontekstu kroz ustavno ustrojstvo fiskalnog konfederalizma produkuje nedjelotvoran i neefikasan fiskalni sistem;

[8] Bašić, M. (2005, 37).

[9] Treba istaknuti da ima i teorijskih mišljenja koja ističu da "osnovni problem ustroja BiH nije komplikovanost amandmanskih procedura propisanih Ustavom nego činjenica da mnogi državljani BiH istu ne prihvataju kao svoju domovinu". Lejla Balić i Midhat Izmirlija (2003).

[10] Mirko, P., Smajlović, M. (2004).

(3) neopravdano visoku javnu potrošnju kao rezultat finansiranja prekomjernih državnih struktura koje je zemlji donio Dejtonski sporazum.

Iako javne finansije prolaze kroz višegodišnji proces reformi, zbog neartikulirane ukrštanosti finansijskih tokova (što proizlazi iz različitih i neusklađenih finansijskih ciljeva na nivou entiteta – unutar entiteta Federacije BiH još i njenih kantona – i Distrikta Brčko) problemi trenutne situacije u sektoru javnih finansija su:

- odsustvo fiskalne koordinacije,
- disharmonična fiskalna struktura entiteta (Republika Srpska fiskalno centraliziranija, Federacija BiH fiskalno decentraliziranija),
- više nivoa fiskalne vlasti komplicira i poskupljuje administrativno vođenje zemlje (neefikasnog upravljanja javnim rashodima),
- proces upravljanja budžetom nije jedinstven proces,
- nedostatak koordinacije između vladinih agencija i ministarstva finansija,
- kapaciteti nadležnih ministarstava i institucija su oskudni,
- javni sektor koristi različite računovodstvene standarde – što otežava analizu ukupnog javnog sektora i njegovog utjecaja na ekonomiju,
- nedovoljno identificirani troškovi za zdravstvo, vojsku i obrazovanje, odnosno nejasno (u nekim situacijama i pogrešno) usmjeravane raspodjele sredstava, te neartikulirani mehanizmi socijalne zaštite,
- pogrešno ciljani i znatno uvećani socijalni transferi.

Ovakvo stanje producira nekoliko generalnih posljedica:

- finansijsku nemoć centraliteta države (odsustvo vlastitih prihoda države),
- fiskalni disparitet, preklapanje finansijskih ingerencija i novčanih tokova,
- s recesijom u posljednjim godinama – produbljeni i dugoročno neodrživi javni budžetski deficiti,
- neefikasnost i prevaziđenost nekih od poreznih oblika (visok stepen njihove evazije),
- porezni propisi u različitim dijelovima BiH su potpuno međusobno neusaglašeni,
- pronalaženje rupa u poreznim propisima i vrlo loša naplata poreznih prihoda iz svih izvora – na svim budžetskim nivoima u BiH (prema procjenama stepen naplate kreće se najviše do 70%).

Sve to zajedno stvara teškoće u izgradnji kapaciteta za održivi fiskalni i ekonomski sistem, i zakonodavno i institucionalno harmoniziranje s razvijenim zemljama, posebno s Evropskom unijom. Ugrožene su, zapravo, tri osnovne funkcije države na "evropskom putu", i to:[11]

[11] Studija o potencijalnim izvorima prihoda za institucije BiH (studija podržana od Evropske komisije), 2003. (dostupno na: www.esiweb.org/pdf/.../EU_Studija_izvoraprihoda.p...)

(1) Odgovornost za makroekonomsku stabilnost, što je primarni zahtjev za pridruživanje Evropskoj uniji. "Državni nivo mora raspolagati kapacitetom za izradu i nadgledanje globalnog makroekonomskog okvira države";

(2) Organizacija i reguliranje jedinstvenog ekonomskog prostora prilagođenog razvoju i jačanju tržišne ponude koja bi omogućila zapošljavanje i omogućilo bosanskohercegovačkim preduzećima da izdrže pritisak konkurencije u Evropskoj uniji (ovo je i eksplicitan zahtjev *Procesa stabilizacije i pridruživanja*);

(3) Koordinacija strategije za smanjenje siromaštva.

Pogubni efekti fiskalne decentralizacije dolaze do izražaja naročito u posljednje vrijeme djelovanja globalne recesije kada ovi nekoordinirani mehanizmi fiskalnog federalizma, "osim što su narušili već ostvareni stupanj porezne harmonije u Bosni i Hercegovini", rezultiraju "i povećavanjem fiskalnog deficita i izuzetno visokim povećavanjem fiskalnog deficita, s izuzetno visokim porastom zaduživanja na svim nivoima vlasti".[12] Iako su ekonomska, pravna i politička pitanja (kon)federalizma bila tretirana u analizama ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine, analitički pristup elaboriranju fiskalnog federalizma osim u rijetkim slučajevima (Puljić i Smajlović, 2004; Kešetović i Đonlagić, 2006; Hodžić i Kikanović, 2007; Lazović-Pita i Pita, 2012; Antić, 2009, 2013, te u dvije studije finansirane izvorima van BiH – *Studija o potencijalnim izvorima prihoda za institucije BiH*, EC, 2003. i *Nezavisni izvještaj Vanjskopolitičke inicijative BiH i SIDE*) ostao je nedovoljno zapažen u domaćoj stručnoj i naučnoj javnosti.

3. Fiskalni pluralizam kroz fiskalni suverenitet dvaju entiteta i Distrikta Brčko

Ustavom Bosne i Hercegovine određene su temeljne karakteristike njenog fiskalnog sistema, koje se svode na *pluralizam* u oblasti fiskalne politike koji samostalno vode: entiteti, Distrikt Brčko, kantoni i općine. Štaviše, entiteti svojim ustavima reguliraju fiskalno uređenje unutar entiteta.[13] Koordinacija između ovih nosilaca suvereniteta je slaba i sa slabom mogućnosti podizanja institucionalnog (ustavnog) kapaciteta za ovu koordinaciju (iako formalno postoji zakonska osnova za ovu usklađenost – Zakon o fiskalnom vijeću). *Entitetima i Distriktu Brčko dati su neprikosnoveni fiskalni suvereniteti, čime je suverenitet države zamijenjen fiskalnim pluralizmom u domenu fiskalnog sistema i fiskalne politike*.

Fiskalne prerogative države Bosne i Hercegovine su limitirane jer je država nadležna samo za indirektne poreze – PDV, akcize i carine (tarife). Pored toga, država je nadležna za uvođenje taksi i drugih taksenih pristojbi koje proistječu iz rada državnih institucija Bosne i Hercegovine. Znači samo za one sadržaje fiskalne politike koji se

[12] Antić, D. (2011).

[13] Snaženje entitetskih nivoa i do apsurda slabljenje nivoa centralne vlasti u raspodjeli javnih prihoda su Puljić i Smajlović (2004) komično označili poređenjem "sa čovjekom koji je nesiguran na nogama, s malom glavom i velikim trbuhom".

odnose na ubiranje i distribuciju. Svi ostali elementi, kao što su fiskalno opterećenje, budžetska politika i svi drugi elementi fiskalne politike od koje zavisi poticanje makroekonomskog, razvijaju su van nadležnosti države. Državne institucije se, dakle, finansiraju iz jednog dijela indirektnih poreza, dok drugi dio ovih poreza pripada (kroz sistem finansiranja i raspodjele javnih prihoda) entitetima i Distriktu Brčko.[14] S druge strane, svi direktni porezi (porez na dobit, dohodak i imovinu) i svi socijalni doprinosi su u isključivoj nadležnosti entiteta i Distrikta Brčko, a uz sve to svi nivoi vlasti zadržavaju pravo uvođenja lokalnih administrativnih pristojbi i neporeznih prihoda.

Po Dejtonskom sporazumu Bosna i Hercegovina je "složena državna zajednica". Ima izrazito kompliciranu državnu strukturu, u kojoj njena dva entiteta imaju karakteristike obilježja države. Bosna i Hercegovina, van sumnje, *ima određena obilježja federacije, ali sa aspekta funkcioniranja državne vlasti i raspodjele finansijskih sredstava – ima veliki broj obilježja konfederacije*.

U slučaju javnih prihoda i rashoda, članom VIII. st. 3. Ustava Bosne i Hercegovine, utvrđeno je: "Federacija će osigurati dvije trećine, a Republika Srpska jednu trećinu prihoda koji su potrebni za budžet, osim ako se prihodi ne prikupljaju na način kako je utvrdila Parlamentarna skupština." Iz ove ustavne odredbe, kojom je utvrđen način finansiranja države Bosne i Hercegovine, vidljivo je da finansiranje ovakve države zavisi od njenih entiteta (kao njenih federalnih jedinica). To nedvosmisleno upućuje na to da Bosna i Hercegovina, u pogledu finansijskih sredstava, u potpunosti zavisi od odluka entiteta jer nema svojih izvornih prihoda. To znači da je "finansijski monopol" oduzet od države Bosne i Hercegovine i on sada pripada entitetima. Prema tome, *država Bosna i Hercegovina nema finansijsku suverenost*, što je osnovni problem njenog funkcioniranja. Ona je *finansijski suverena koliko i jedna konfederacija*, odnosno savez država. Upravo je u Ustavu Bosne i Hercegovine i primijenjen konfederalni model za dodjelu finansijskih sredstava saveznoj državi.

Tako je Bosna i Hercegovina, već u Dejtonskom ustavu, *uskraćena za "monopol finansijske moći"* i na taj način *lišena "svake moći" u realizaciji funkcija države* (odbrana, red i mir, ekonomsko-kulturna i socijalna prava građana). Bez finansijskih sredstava država Bosna i Hercegovina će ostati "nemoćna" država", a to znači da će finansijski biti suverene njene federalne jedinice – entiteti Federacija BiH i Republika Srpska). Takva država, po mnogim kritičarima, neće biti u stanju da štiti svoje građane jedne od drugih, i njih od entitetskih vlasti, a još manje od drugih država. Ovakvo stanje je neodrživo i *de jure* i *de facto*. Pritom, Republika Srpska je u fiskalnom smislu centraliziraniji entitet (strukturiran od entitetskog nivoa vlasti i vlasti jedinice lokalne samouprave – općina), dok je Federacija BiH u fiskalnom

[14] Zakon o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13), Zakon o uplatama na jedinstveni račun o raspodjeli prihoda (Službeni glasnik BiH br 55/04, 34/07 i 49/09.

smislu decentraliziranija (strukturirana od federalnog nivoa vlasti, od deset kantona i lokalnih zajednice – općina, u okviru kantona).[15]

(Pre)naglašena decentralizacija fiskalne suverenosti s prenošenjem prerogativa u oblasti porezne i budžetske politike na entitete, Distrikt Brčko, kantone i veliki broj subjekata koji odlučuju o svome finansiranju, pokreće za sobom i pitanja *fiskalnih dispariteta*, kao i problema njihovog prevladavanja kroz novi način konstituiranja fiskalnog federalizma u Bosni i Hercegovini.[16] Ono što fiskalni sistem Bosne i Hercegovine čini fiskalno neodrživim i neučinkovitim naročito oslikava njegova asimetričnost. Federacija BiH se strukturira iz tri nivoa vlasti (entitetski nivo, deset kantona i nivo općina), Republika Srpska ima dva nivoa vlasti (entitetski i nivo općina), a Distrikt Brčko je zasebna teritorijalno-administrativna pa i fiskalna jedinica. Ako se, slijedeći nalaz Kešetovića, Đonlagića i Ričke (2012, 433-435), analizira finansiranje ključnih sektora privrede, kao što su obrazovanje, kultura i zdravstvo, te polazeći od činjenice da se poljoprivreda kao strateški važan sektor ne pozicionira na nivou države, dolazi se do jasnih zaključaka fiskalne neodrživosti i neučinkovitosti.

4. Svjetski pristupi fiskalnom federalizmu i organizovanje javnog finansiranja u BiH

4.1. Svjetska iskustva fiskalnog federalizma

U modernom vremenu argument jačanja fiskalnog položaja centralne vlasti zasnovan je na stavu o efikasnijem vođenju makroekonomske politike s centralnog nivoa i racionalnijem korištenju sredstava, o čemu govore evropska iskustva ukidanja "federalnog dualizma" te transformacije odnosa između federativno uređenih država i njihovih federalnih jedinica. U praksi većine zemalja prihvaćen je model kooperativnog federalizma, u čijoj strukturi važe općeprihvaćena gledišta po kojima je funkcionalno najefikasnije da stabilizaciona i funkcija preraspodjele dohotka budu na nivou centralne vlasti, a alokacijska funkcija na nivou lokalne vlasti.[17] Kombinacija elemenata odvojenih poreskih prihoda i učešća različitih nivoa vlasti u raspodjeli zajedničkih poreskih prihoda utječe na razlikovanje dvaju modela: (1) modela s dominacijom participacije ili učešća različitih nivoa vlasti u podjeli zajedničkih poreskih prihoda, i (2) modela s dominacijom odvojenih prihoda ili konkurentnih fiskalnih odnosa, kada i federalna vlast i federalne jedinice imaju pravo uvođenja određenih vrsta poreza, te ostvaruju odvojene prihode.

Ako, uslovno, pođemo od finansijskog suvereniteta federacije (ako se državna zajednica Bosne i Hercegovine okvalificira saveznom državom – federacijom), bilo

[15] Usp. Lazović-Pita i Sanjin Pita (2012).

[16] Koji je prezentirala Studija o potencijalnim izvorima prihoda za organe BiH, izd. Delegacija Evropske komisije za BiH, Sarajevo, 2003. (dostupno na: *www.esiweb.org/pdf/.../EU_Studija_izvoraprihoda.p..).*

[17] Rosen, H. (1999).

bi interesantno uporediti postojeća iskustva (modele) fiskalnog federalizma u svijetu sa stanjem fiskalnog uređenja u Bosni i Hercegovini. Ako prihvatimo da pod *fiskalnim federalizmom* podrazumijevamo fiskalne odnose centralne vlasti i nižih nivoa vlasti, vidljivo je da se svi dosadašnji modeli fiskalnog federalizma baziraju na konsenzusu o zajedničkim interesima federalnih jedinica, koji se određuje ustavnim karakterom svake federalne države.[18] Mada je pitanje prijenosa vlasti s centralne razine na regionalne i lokalne nivoe politički determiniran. Važnu ulogu u preraspodjeli fiskalnih nadležnosti igraju i ekonomski kriteriji efikasnosti fiskalne vlasti na različitim nivoima spram obavljanja fiskalne funkcije. U teoriji i praksi postoji jedinstven stav o minimumu centralnih nadležnosti i javnih funkcija, među kojima se ističu: zaštita teritorijalnog integriteta zajednice, inostrani poslovi, osiguranje sloboda i prava građana; zaštita položaja federalnih jedinica; monetarna politika, te nadležnost i funkcije u vezi s jedinstvenim društveno-ekonomskim i političkim sistemom države u cjelini. Štaviše, protagonisti fiskalne teorije druge generacije objašnjavaju slabe finansijske rezultate u zemljama fiskalnog federalizma upravo slabom centraliziranom državom.[19]

Primjeri zemalja s fiskalnim federalizmom pokazuju da raspodjela državnih funkcija izražava određeni stepen centralizacije ili decentralizacije funkcija i nadležnosti, pri čemu *raspodjela rashoda* obuhvata raspodjelu između različitih nivoa vlasti (centralna vlast, vlast federalnih jedinica i lokalna vlast), što pokazuju sljedeći pregledi:

Tabela 1: Pokazatelji fiskalne decentralizacije, SD/OD, 2008.

Pokazatelji, u %	BiH	Sve zemlje	Federalne zemlje	Unitarne zemlje	Evropske zemlje
Prihodi	8	47	72	90	84
Rahodi	7	48	76	91	87

SD = državni centralitet (državna razina) + državni fondovi za socijalno osiguranje
OD = opća razina države
Izvor: Antić, D. (2011)

U evropskim zemljama karakterističnim po fiskalnim decentralizacijama učešće javne potrošnje prema nivoima vlasti izgleda na sljedeći način (tabela 2):

[18] R. Bird (1986), navedeno prema Hrustić, H. (2006, 183).
[19] Rodden, J. A (2005).

Tabela 2: GDP, Učešće javne potrošnje prema nivoima vlasti u nekim evropskim zemljama

Evropske zemlje	GDP u mil. USD (2013)[20]	Učešće javne potrošnje u GDP-u (u %)[21]	Učešće centralne vlasti (%)[22]	Federalne jedinice[23] (%)	Lokalna vlast[24] (%)
1	2	3	4	6	7
Litvanija	46.403,19	35,4	21,7	70,0	8,3
Srbija	45.519,65	50,2[25]	29,8[26]	61,8	8,4
Latvija	30.908,76	50,8	27,3	60,3	12,4
Estonija	24.880,26	39,5	29,3	60,5	10,2
BiH	17.851,33	42,8	23,7	72,3	4,0
Island	15.394,55	46,3	34,6	51,5	13,9
Albanija	12.916,67	28,1	22,5	73,4	4,1
Makedonija	10.767,44	33,8[27]	22,7[28]	75,2	2,6[29]
Malta	9.642,85	44,1	43,8	55,4	0,8[30]
Moldavija	7.985,35	38,6	23,9	66,9	9,2

Izvor: World Bank i IMF, različita godišta navedena u fusnotama koja slijede

Radi poređenja odnosa nominalnog GDP-a, javnih rashoda i njihove distribucije na različite nivoe vlasti za posmatranje smo uzeli zemlje koje su prema statistici Svjetske banke (*World bank data*) približnog iznosa bruto društvenog proizvoda, sličnog su administrativnog ustroja i imaju sličnu raspodjelu javnih rashoda prema namjeni prema nivoima izvršnih vlasti. Pri izvođenju zaključaka imali smo u vidu vremensku neusklađenost raspoloživih podataka i imaju odstupanja, ali ne mijenjaju zaključke s obzirom na to da su promjene stopa rasta GDP-a (u periodu od 6 godina, 2007-2013) iskazane u niskim procentima, a u određenim periodima s negativnim trendom, što se nije značajno odrazilo na prosjeke. Izračunavajući apsolutne iznose raspoređenih javnih prihoda na pojedine nivoe vlasti, u zavisnosti od bazne osnovice, apsolutnog iznosa GDP-a Bosne i Hercegovine u 2013. godini (kolona 2 tabele 2), daje realnu sliku raspodjele javnih rashoda na centralnu vlast, federalne jedinice i lokalne vlasti (kolone 4, 5, 6 tabele 2). Posmatrajući podatke za ove zemlje, uočava

[20] World bank, GDP (USD), 2013.
[21] IMF, Governance Financial Statistic, Expenditure, General government 2007; 2012.; 2013.
[22] IMF, isto.
[23] IMF, 2013, isto.
[24] IMF, 2007; 2012; 2013, isto
[25] IMF, 2012, isto.
[26] IMF, 2010, isto.
[27] IMF, 2007, isto.
[28] IMF, 2007, isto.
[29] IMF, 2007, isto.
[30] IMF, 2012, isto.

se značajna promjena relativnog učešća rashoda koji se raspoređuju putem centralne vlasti u odnosu na rashode koji se distribuiraju posredstvom federalnih jedinica i lokalnih vlasti (u omjeru: centralitet 23,7 : entiteti 72,3 : lokalni nivo 4,0) te spada u grupu zemalja koje raspolažu s maksimalno jednom četvrtinom javnih rashoda.

Dakle, prethodni pokazatelji pokazuju da Bosna i Hercegovina spada u grupu značajno decentraliziranih zemalja u Evropi i svijetu. Uzmemo li u obzir odsustvo ekonomske i fiskalne koordinacije u zemlji, te zavisnost finansiranja centraliteta države od njenih entiteta, čak i ako isključimo do 2006. (do uvođenje sistema PDV-a) važeću tezu o stanju koje je "na granici anarhije finansijske aktivnosti"[31], dolazimo do zaključka o neprincipijelnom fiskalnom federalizmu, odnosno o fiskalnoj decentralizaciji koja je znatno veća nego što to pokazuju učešća potrošnje pojedinih nivoa vlasti u ukupnom GDP-u Bosne i Hercegovine. Slika postaje jasnija ako se u podjelu poreznih prihoda uključe fondovi socijalne zaštite. U nastavku se porede dostupni podaci zemalja OECD-a sa stanjem u Bosni i Hercegovini.

Tabela 3: Podjela poreznih prihoda u podsektorima države kao % ukupnih poreznih prihoda (poređenje zemalja federacija u OECD-u sa BiH, 2012)

Federalne zemlje OECD/BiH	Centralni nivo	Savezne države/ pokrajine	Lokalna samouprava	Fondovi socijalne zaštite
1	2	3	4	5
Federalne zemlje				
Australija	81,4	15,3	3,4	0,0
Austrija	66,5	1,6	3,2	28,5
Belgija	57,0	5,2	4,7	32,4
Kanada	41,2	40,0	9,5	9,3
Njemačka	31,5	21,6	8,2	38,3
Meksiko	81,0	2,9	1,2	14,9
SAD	41,9	20,6	15,2	22,3
Švicarska	33,3	24,6	15,3	24,9
Bivše socijalističke zemlje				
Češka	54,7	.....	1,3	43,6
Estonija	69,0	.....	26,9	1,9
Mađarska	60,3	.....	6,3	33,1
Poljska	49,2	.....	12,7	37,3
Slovačka	53,1	.....	3,0	43,2
Slovenija	48,1	.....	11,2	40,4

[31] Distinkciju između nadležnosti reguliranja porezne politike, uprave i ubiranja poreza i pripadnosti prihoda od poreza temeljno je obradila Studija o potencijalnim izvorima prihoda za organe BiH, (2003), Sarajevo. Delegacija Evropske komisije za BiH (*www.esiweb.org/pdf/.../EU_Studija_izvoraprihoda.p..*).

Federalne zemlje OECD/BiH	Centralni nivo	Savezne države/ pokrajine	Lokalna samouprava	Fondovi socijalne zaštite
1	2	3	4	5
Prosječno federalne zemlje OECD-a	54,5	16,5	7,6	21,3
Regionalne zemlje				
Španija	22,0	32,9	9,9	35,1
Bosna i Hercegovina	9,7	32,6	11,9	45,8

Izvor: a) za zemlje OECD-a: Revenue statistic 1965-2013, OECD/OCDE, 2014, 31.
b) za BiH: CBBH, Godišnji operativni izvještaj, novembar 2015, 28-30.

Na osnovu pregleda iz tabele 3 nedvosmisleno se izvlači zaključak o ekstremnoj fiskalnoj decentralizaciji u Bosni i Hercegovini. U raspodjeli ukupnih poreznih prihoda Bosne i Hercegovine centralni dio učestvuje sa svega 9,7%, što je ekstremno nisko učešće u odnosu na prosjek federalnih zemalja OECD-a (54,5%) i u odnosu na najdecentraliziranije federacije OECD-a (Njemačka 31,5% i Švicarska 33,3%), pa čak i u odnosu na najdecentraliziraniju "regionalnu zemlju" Španiju (22,0%). Iz poređenja sa zemljama OECD-a mogu se izvesti još dva zaključaka. Prvi, lokalnoj samoupravi u Bosni i Hercegovini pripada veći dio javnih prihoda nego što ima centralni nivo (11,9% naspram 9,7%), dok sve federalne, a da i ne govorimo i unitarnim zemljama OECD-a, imaju znatno veće učešće centralne razine. Drugi zaključak glasi da Bosna i Hercegovina ima najveća zahvaćanja fondova socijalne zaštite u ukupnim javnim prihodima (45,9%) čak i u odnosu na socijalno najizdašnije zemlje svijeta: Češku (43,6%), (43,2%), Slovačku (43,2%), Sloveniju (40,4%) i Njemačku (38,3%). Dakle, *Bosna i Hercegovina ima znatno užu primjenu fiskalnog federalizma i znatno manju javnu potrošnju na nivou centralne vlasti čak i od zemalja sa najmanjom potrošnjom centralne vlasti u svijetu, a učešće javne potrošnje u GDP-u je jedno od najvećih u poređenju sa zemljama sa zastupljenim fiskalnim federalizmom*. Mjerenje stepena fiskalne decentralizacije u Bosni i Hercegovini u odnosu na druge složene (federalne) zemlje pokazuje izrazito nisko učešće pripadnosti ukupnih prihoda na državnom nivou (centralni nivo države) i izuzetno jaku poziciju srednje razine vlasti (entiteta, Distrikta Brčko).[32] Carl Bildt, prvi visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini, svojevremeno je izjavio da je Bosna i Hercegovina *najdecentraliziranija zemlja na svijetu*.[33]

[32] Antić, D. (2009).
[33] Ovu Bildtovu izjavu prenosi Belloni (2007), a izjava je navedena prema Birgit Kunrath, u: Abazović, D. i Hammer, S. (2010).

4.2. Konfederalizirani javni prihodi i rashodi države Bosne i Hercegovine

Država Bosna i Hercegovina, kako smo vidjeli, ima ograničene fiskalne nadležnosti i nema svoju finansijsku suverenost, a fiskalni suvereniteti su preneseni na entitete i Distrikt Brčko. Fiskalna organizacija i upravljanje javnim prihodima i rashodima su asimetrični: u Federaciji BiH je fiskalna uprava decentralizirana između centraliteta federacije, kantona i općina, a u Republici Srpskoj je strogo centralizirana na nivo centraliteta ovog entiteta i ograničenim ovlaštenjima u općinama.

Na ovaj način konfederalizirani javni prihodi nisu dostatni i održivi finansijski izvori prihoda za institucije države Bosne i Hercegovine. Navedimo samo odsustvo zakona o glavnom gradu (i shodno tome odsustvo zakona o finansiranju glavnog grada) iako Dejtonski sporazum jasno određuje Sarajevo kao glavni grad Bosne i Hercegovine. Dakle, u slučaju Bosne i Hercegovine prihodi ne prate državne funkcije, niti se vežu za kriterij efikasnosti u provođenju javnih funkcija. Što se tiče strukture javnih prihoda, Bosna i Hercegovina do svojih prihoda dolazi uglavnom preko *transfera* sa zajedničkog računa Uprave za indirektno oporezivanje, koji nemaju karakter izvornih prihoda države, a koji sačinjavaju prihodi od PDV-a i carina. Transferima se pokrivaju otplate vanjskog duga i, zajedno s administrativnim taksama, pokrivaju se još i operativni troškovi državnih organa. Sopstveni prihodi ili "izvorni prihodi" su minorni i sastoje se od administrativnih taksi i prihoda od sopstvenih aktivnosti. Vanjski prihodi, npr. oni po osnovu sukcesije bivše Jugoslavije i međunarodni transferi za finansiranje organiziranje izbora, povremeni su i sistemski nedostatni. Entiteti, koji su fiskalno autonomni, po ustavnom određenju pridonose ovim transferima s omjerom od dvije trećine FBiH i jedne trećine RS, ali stvarni iznos rezultira iz pregovora između države i entiteta i uključuje složen proces izrade budžeta države i entiteta.

Kada je riječ o nadležnosti, sve poreze, osim carinskih, PDV-a i akcize na pojedine proizvode, reguliraju entiteti ili podentiteti, koji donose zakone o porezima i definiraju osnovu oporezivanja, porezne stope i izuzeća od poreza. Struktura javnih rashoda pokriva operativne troškove zakonodavne, sudske i izvršne vlasti Bosne i Hercegovine, zatim funkcioniranja službi i agencija na državnom nivou, te servisiranje vanjskog duga.

Kompanijama je na ovaj način generiran problem neusklađene poslovne okoline koja reducira bosanskohercegovački ekonomski prostor i umanjuje njihovu konkurentnu moć s viškom transakcijskih troškova poput dvostrukog oporezivanja i drugim administrativnim ograničenjima, kao što su licence, ovjere faktura u prometu kompanijama iz drugih regija, uvođenje poreskih markica, duge procedure registracije itd.[34]

Očigledno je da je u Bosni i Hercegovini, zapravo, pitanje fiskalnih nadležnosti i funkcija između entiteta i centralne vlasti, koje se u uobičajenim okvirima fiskalnog

[34] Alić, Š. (2010), 348.

federalizma svodi na izbor rješenja koje određuje da li će se javne funkcije efikasnije izvršavati na centralnom ili na subcentralnom nivou, svodi na problem fiskalno-finansijske zaštite suverenosti nacionalno zaokruženih teritorija. Iz prethodnog opisa je vidljivo da su državne funkcije minimalne i da ne uključuju nikakve redistributivne odgovornosti ili funkcije podsticanja ekonomskog razvoja. U praksi fiskalnog federalizma fiskalno-finansijske mjere uvijek su politički determinirane, pri čemu su politički ciljevi manje-više usklađeni s kriterijima efikasnosti ostvarivanja javnih funkcija. U Bosni i Hercegovini ovi politički ciljevi isključivo deriviraju iz ideološko-političkih koncepata o državnom uređenju. Time je, s jedne strane, ostvaren "etnički federalizam" kao "teritorijalni interesni izraz volje određene dominantne grupe na datoj teritoriji (npr. Srbi u RS-u, Hrvati u nekim dijelovima Federacije, a Bošnjaci u drugim dijelovima Federacije)".[35] S druge strane, država Bosna i Hercegovina je u pogledu finansijskih sredstava stavljena u zavisnost od odluka svojih entiteta jer nema dovoljno svojih izvornih prihoda. Uz sve to, Dejtonski sporazum je relativizirao usklađenost domaćeg s evropskim poreskim sistemom, deformirajući fiskalni sistem zemlje u pluralizam fiskalne politike koju samostalno i bez snažnije koordinacije vode entiteti, Distrikt Brčko, kantoni i općine (što je, npr., na početku 2011. godine zorno pokazano iskakanjem iz zakonske obaveze da entiteti slijede donošenje svojih budžeta nakon donošenja Okvirnog budžeta za Bosnu i Hercegovinu).

Zaključna razmatranja

Na putu dosezanja ekonomske održivosti rasta i makroekonomske stabilnosti, kao istovremenih procesa ispunjavanja standardnih tranzicijskih ekonomsko-socijalnih preduslova za pridruživanje Evropskoj uniji, stoje otvorene ustavne i političke kontroverze o državnom i fiskalnom uređenju Bosne i Hercegovine i iz njih derivirane žustre teorijske debate.

Dejtonski sporazum je proizveo dva sasvim različita pravna sistema, od kojih je onaj u Federaciji BiH decentraliziran, a u Republici Srpskoj centraliziran. Sa stanovišta fiskalnog sistema i fiskalne politike, prema postojećim ustavnim rješenjima, entitetima i Distriktu Brčko su dati neprikosnoveni fiskalni suvereniteti, što za posljedicu ima zamjenu fiskalnog suvereniteta Bosne i Hercegovine s fiskalnim pluralizmom. Mjerenje stepena fiskalne decentralizacije u Bosni i Hercegovini u odnosu na druge složene (federalne) zemlje pokazuje ekstremno provedenu fiskalnu decentralizaciju. U raspodjeli ukupnih poreznih prihoda Bosne i Hercegovine centralni dio učestvuje sa svega 9,7%, što je ekstremno nisko učešće u odnosu na prosjek federalnih zemalja OECD-a (54,5%). Na osnovu takvog nalaza zaključujemo da *država Bosna i Hercegovina nema finansijsku suverenost*, što je osnovni problem njenog funkcioniranja. Ona je *finansijski suverena koliko i jedna konfederacija*, odnosno savez država. Upravo je u Ustavu Bosne i Hercegovine i primijenjen konfederalni model za dodjelu finansijskih sredstava saveznoj državi.

[35] Woelk, J. (u: Abazović, Hammer; 2010, 54).

Sa stanovišta funkcioniranja vlasti i raspodjele finansijskih sredstava, to državi Bosni i Hercegovini daje veliki broj obilježja fiskalnog konfederalizma. *Ekonomske posljedice prevlasti etničkog kriterija u konstituiranju Bosne i Hercegovine s podijeljenim tržištem i etnički provedenom privatizacijom jesu skupa (visoki transakcioni troškovi funkcioniranja države i visoki budžetski deficiti) i nefunkcionalna država.*

Neslaganja oko državnog uređenja se vode na pravnom i političkom nivou. U centru pravne debate o državnom uređenju stoje različiti pristupi u raspodjeli nadležnosti između države i entiteta, i organizaciji državne vlasti. U ovoj debati dominirajuće je pitanje treba li Bosnu i Hercegovinu smatrati federacijom ili konfederacijom.

U neslaganja političkih nacionalnih elita dominira sukob etnonacionalnih nacrta o etničkim homogenostima i nacionalnim suverenostima sva tri etnikuma nad "svojim teritorijama". Srpska i hrvatska politička elita se zalažu za federalno-konfederalni oblik državnog uređenja u kome entiteti (a hrvatska politička elita proteže svoj zahtjev za trećim entitetom) treba da zadržavaju, pa čak i da proširuju svoju izvjesnu državnu suverenost. Za bošnjačku političku elitu najprihvatljivija bi bila federalna uređenost s regionalnim teritorijalnim organiziranjem. Date ustavne kontroverze, iako su bezmalo prepoznate na svim stranama, u relacijama postojećih ideologijskih konstrukcija, gotovo su nepremostive.

Razilaženja na nivoima ekonomske i pravne misli i nivoima interesa suprotstavljenih nacionalnih političkih elita čine temeljnu prepreku potencijalnim ustavnim reformama. Međutim, čak i kada političke elite ne bi bile prepreka reformiranju ustava, ostalo bi pitanje koji nivo državnog uređenja treba reformirati? Ne zanemarujući potrebne promjena u samom Ustavu BiH, na strani smo onih autora koji smatraju da bi "značajnije reforme trebalo provesti u pravnom okviru entiteta i Distriktu Brčko nego što su promjene neophodne u Ustavu", što bi omogućilo da se "koncipira efektan i efikasan ekonomski sistem koji bi bio funkcionalan i koristan na cijelom ekonomskom prostoru Bosne i Hercegovine". Izlaz za opstojnost Bosne i Hercegovine može se sagledati na dva konceptualna nivoa. U prvom se involviranje međunarodne zajednice, prije svega Evropske unije, u oblikovanje promjena Dejtonskog sporazuma čini neminovnim. Po drugom, Bosna i Hercegovina će biti prepuštena samoj sebi i morat će sama da pomiri sadašnje nepomirljive razlike nacionalnih političkih elita. U oba slučaja, isključujući naravno ideološke konstrukcije koji zagovaraju nepostojanje bosanskohercegovačke političke i kulturne cjelovitosti, minimum prihvatljivog okvira za sva pravna rješenja trebalo bi obuhvatiti uspostavljanjem jednakih mehanizama zaštite individualnih kolektivnih prava, ravnopravnost konstitutivnih naroda na cijeloj državnoj teritoriji, uključujući prava nacionalnih manjina, te usvajanjem i provođenjem međunarodnih povelja i konvencija o zaštiti ljudskih prava.

Otuda možemo govoriti o iznuđenim rješenjima koja bi se, s fokusiranjem na finansijsko-fiskalni sektor, sastojala u sljedećem:

(1) Makroekonomske politike razvoja najvećim su dijelom usklađene s politikama koje je ponudila međunarodna zajednica. U tom bi kontekstu kroz partnerski odnos s akterima međunarodne zajednice bilo poželjno uključiti i odgovornost

međunarodne zajednice za efektivno zadržanu ključnu ulogu u kreiranju makroekonomske politike zemlje. Ovakav zahtjev deriviran je iz dosadašnjeg intenziteta neposrednog međunarodnog utjecaja na prilike u Bosni i Hercegovini. Ovo izgleda još opravdanije ako se zna da su svi programi rekonstrukcije bili implementirani putem međunarodne zajednice, često i bez informiranja domaćih vlada (osim u slučajevima davanja garancija o zaduženjima).

(2) Kako izgradnja jedinstvenog administrativno-ekonomskog prostora zahtijeva promjene Dejtonskog sporazuma, za koje ne postoje neophodne političke pretpostavke, preostaje da se njegovo ujednačavanje prepusti procesu prilagođavanja evropskim integracijama, što počinje s implementacijom zakona koji su doneseni na državnom nivou.

(3) U prioritetu daljnjih ekonomskih reformi stoji komplementarno – izgradnja fiskalnih kapaciteta i institucionalne reforme, što proizlazi iz nedovoljno identificiranih troškova za zdravstvo, vojsku i obrazovanje, odnosno nejasno, u nekim slučajevima i pogrešno usmjeravane raspodjele sredstava, te neartikuliranih mehanizama socijalne zaštite. Za ovo je, naročito u pitanju postizanja srednjoročne održivosti, neophodan intenzivniji proces strukturalnog prilagođavanja. Za ovo već postoje značajne pretpostavke: započete reforme poreznog sistema, reforme penzijskog i zdravstvenog osiguranja, te konstituirane politike izvršenja budžeta i izvršenja vanjske revizije. Restriktivna porezna politika koincidira s okvirima zdravih budžetskih institucija i racionalnijeg i odgovornijeg pozicioniranja javne administracije.

(4) Upravljanje javnim rashodima zahtijeva značajne racionalizacije, što podrazumijeva fokusiranje: a) u kratkom roku na javnu upravu, javni red i sigurnost, socijalnu zaštitu, obrazovanje i lokalna komunalna preduzeća, b) u srednjem roku na integrirani okvir fiskalnih sredstava i efikasnih kanala praćenja i izvještavanja, kako na nivou države tako i na nivou entiteta, kao i na jačanje institucionalnih kapaciteta sistema finansijske odgovornosti. U oba slučaja je neophodno prethodno izvršiti dijagnostičku analizu o stvarnoj disproporciji troškova, što bi omogućilo socijalno prihvatljiv "udar" na stvarne neracionalnosti u strukturi javnih rashoda, i preispitivanje u kojoj mjeri "racionalizacije" osiguravaju veličine budućih budžetskih potreba i racionalnost upravljanja sistemom socijalne zaštite.

Literatura

Alić, Š. (2010), Fiskalna politika i stabilizacijske mjere u borbi sa recesijom, u zborniku Ekonomskog fakulteta u Tuzli (*naučni skup "14. međunarodni ljetni univerzitet 2009"*), Tuzla.

Antić, D. (2011), *Višerazinski fiskalni sustavi u Bosni: razvoj i suočavanje s gospodarskom krizom*, Institut za javne financije, Zagreb.

Antić, D. (2009), *Makroekonomska stabilnost i fiskalni federalizam*, FIRCON, Mostar.

Bašić, M. (2005), *Ekonomija*, Ekonomski fakultet Univerziteta u Sarajevu.

Hamer, S. (2010), Ko je gospodar Daytonskog sporazuma, u: Abazović, D. & Hammer, S., *Bosna i Hercegovina – petnaest godina nakon Daytona*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.

Hodžić, K., Kikanović, M. (2007), Fiskalni pluralizam i održivost Bosne i Hercegovine, zbornik radova *Finansije u društvu znanja i savremenoj poslovnoj praksi*, Ekonomski fakultet Univerziteta u Tuzli.

Hrustić, H. (2002), *Fiskalni federalizam u svetu i naša iskustva*, Privredni pregled, Beograd.

Ibrahimagić, O. (2012), *Bosanski identitet i suverenitet*, Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava, Sarajevo.

Jankulin, Irena (2007), *Fiskalno vijeće – magično rješenje*?, Sarajevo, *parco.gov.ba/?id=886.*

Kešetović, I., Dženan, Đ. (2006), Razvoj poreza na dohodak i poreza na dobit na primjeru poreskog sistema BiH, u zborniku radova *Reforme u BiH u funkciji razvoja*, "Revicom", Sarajevo.

Kešetović, I., Đonlagić, Dž., Rička, Ž. (2012), *Javne finansije*, Ekonomski fakultet Univerziteta u Sarajevu.

Kunrath, B. (2010), Od zaštitne mjere do prepreke za daljnje djelovanje: entitetsko glasanje u BiH, u: Abazović, D., Hammer, S., *Bosna i Hercegovina petnaest godina nakon Daytona*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.

Lazović-Pita, L., Pita, S. (2012). *Porezni izdaci u sustavu poreza na dobit: primjer Bosne i Herecegovine*, Institut za javne financije, Zagreb.

Mahmutćehajić, R. (1998), *Kriva politika: Čitanje historije i povjerenja u Bosni,* Tuzla, Sarajevo, Zagreb.

Nezavisni izvještaj Vanjskopolitičke inicijative BH i SIDE, *Struktura upravljanja državom* (dostupno na: www.vpi.ba/.../Struktura_upravljanja_drzavom_u_B...)

Papić, Ž. (1997), Politika, ekonomija i humanizam, *Dijalog*, br. 1, Sarajevo.

Prihodi u 2012. godini, http://www.uino.gov.ba/b/Poslovne_usluge/Prihodi_2013.html

Puljić, M., Smajlović, M. (2004), U*stav BiH – ka novim, funkcionalnim rješenjima*, Sarajevo, *www.mrezapravde.ba/mpbh/mpbh_files/file/ustav_bih.pdf.*

Rodden, J. A (2005), Hamilton's Paradox, The promise and Peril of Fiscal Federalism, Cambridge University Press (dostupno na: doi:http:doi.org/IO.1093/wbro/10. 2. 201.)

Rosen, H. (1999), *Javne financije,* Institut za javne financije, Zagreb.

Stojanov, D. (2000), *Ekonomija podjele*, DID, Sarajevo.

Studija o potencijalnim izvorima prihoda za organe BiH, Sarajevo (2003). Delegacija Evropske komisije za BiH (*www.esiweb.org/pdf/.../EU_Studija_izvoraprihoda.p..).*

Šarčević, E. (2009), *Daytonski sporazum: karakteristike i karakteristični problemi*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo.

Woelk, J. (2010), Balansiranje ideje "ujedinjeni u različitosti", u: Abazović D. & Hammer S., *Bosna i Hercegovina petnaest godina nakon Daytona*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo.

ECONOMIC-FISCAL MARKINGS OF THE STATE OF BOSNIA AND HERZEGOVINA: SITUATION AND PERSPECTIVES

Abstract

In this article, the authors give arguments to develop the thesis that the constitutional order of Bosnia and Herzegovina ignores the government's financial sovereignty, and conclude that Bosnia and Herzegovina is fiscally sovereign as much as a confederation. In the centre of economic and political-legal debate on the statehood of Bosnia and Herzegovina are different approaches to the allocation of responsibilities between the state and its entities, and approaches to organization of government. In this discussion, the dominant question is whether Bosnia and Herzegovina can be considered a federation or a confederation. In the disagreement of national and political elites, the dominant conflict is based on ethno-national notions of ethnic homogeneity and national sovereignty over "own territories". The solution for the sustainability of Bosnia and Herzegovina in this article is observed through two conceptual levels. In the first, the involvement of the international community, especially the European Union, in designing the changes of Dayton Agreement seems inevitable. According to the second, Bosnia and Herzegovina will have to reconcile the current irreconcilable differences of its national political elites on its own. In both cases, the minimum acceptable framework for all legal solutions should include the establishment of mechanisms for fiscal sustainability of Bosnia and Herzegovina, including economic-fiscal coordination between the entities and the Brcko District, protection of equal individual and collective rights, equality of the constituent peoples in the entire territory of the country, including minority rights, and the adoption and implementation of international treaties and conventions on human rights.

Key words: Dayton Agreement, fiscal federalism, fiscal sustainability, fiscal confederalism

DOI 10.5644/PI2016.166.11

OCJENA EFIKASNOSTI TERITORIJALNE ORGANIZACIJE PRIJE I POSLIJE DEJTONA

Jasmina Osmanković
Ekonomski fakultet Univerziteta u Sarajevu
Trg oslobođenja – Alija Izetbegović 1, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina
e-mail: jasmina.osmankovic@efsa.unsa.ba

Muamer Halilbašić
Ekonomski fakultet Univerziteta u Sarajevu
Trg oslobođenja – Alija Izetbegović 1, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina
e-mail: muamer.halilbasic@efsa.unsa.ba

Marijana Galić
Federalni zavod za programiranje razvoja
Dola 15, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina
e-mail: marijanagalic@gmail.com

Jasmin Hošo
Ekonomski fakultet Univerziteta u Sarajevu
Trg oslobođenja – Alija Izetbegović 1, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina
e-mail: jasmin.hoso@efsa.unsa.ba

ANU BiH АНУ БиХ

Sažetak

Autori respektiraju stav da je sporazum donio mir, ali da postoji prostor za propitivanje njegovih efekata na ekonomiju, razvoj i blagostanje. Istovremeno uvažavaju stav da je mir potreban, ali ne dovoljan uslov za razvoj. I treće, nesporno je da bez mira nema prosperiteta. Prema tome, teritorijalna organizacija je važna, razvoj je važniji, ali je mir najvažniji. U ovom kontekstu treba iščitavati i rezultate primjene ovih matematičkih modela. U radu se komparira efikasnost modela teritorijalne organizacije iz 1990. godine, odnosno u preddejtonskom periodu, i efikasnost modela teritorijalne organizacije u postdejtonskom vremenu mjerenu primjenom DEA matematičkog modela, odnosno CCR i BCC modela. Model je apliciran na osnovne teritorijalne jedinice Federacije Bosne i Hercegovine, jednog od dva entiteta Bosne i Hercegovine. Osnovni doprinos je u primjeni modela i smanjivanju utjecaja subjektivnog u zaključivanju o teritorijalnoj organizaciji koja je determinirana Mirovnim sporazumom u Dejtonu. U radu se koriste rezultati ranijih istraživanja autora. Korišteni su sekundarni izvori preuzeti iz statističkih godišnjaka Zavoda za statistiku Bosne i Hercegovine, odnosno Zavoda za statistiku Bosne i Hercegovine i Federalnog zavoda za programiranje razvoja. Rad, pored sažetka i ključnih riječi, sadrži uvod, osvrt na dosadašnja istraživanja, metodologiju, rezultate, zaključak i bibliografiju.

Ključne riječi: teoritorijalna organizacija, DEA analiza, CCR model, BCC model

Uvod

Osnovni cilj autora ovog rada je da ukažu na efikasnost teritorijalne organizacije Bosne i Hercegovine (BiH) na primjeru analize efikasnosti na nivou osnovnih teritorijalnih jedinica koje čine Federaciju Bosne i Hercegovine (BiH), prije i poslije Dejtona (1995) primjenom DEA-e (*Data envelopment analysis*).

U ovom radu se apstrahiraju svi drugi utjecaji.

Analiziraju se tri vremenska presjeka – 1990. godina, kao ilustracija za preddejtonski model teritorijalne organizacije, i 2000. i 2010. godina, kao ilustracija postdejtonskog modela teritorijalne organizacije.

Metodologija praćenja i utvrđivanja kriterija za mjerenje efikasnosti teritorijalne organizacije tema je velikog broja istraživanja. To je rezultiralo korištenjem, modificiranjem i razvijanjem postojećih, ali i novih matematičkih modela, koji uključuju varijable koje utječu na efikasnost teritorijalnih jedinica.

Osnovni doprinos ovog rada je u primjeni relevantnih modela kako bi se, u određenoj mjeri, smanjio utjecaj subjektivnog na donošenje zaključaka o efikasnosti teritorijalne organizacije.

Autori i u ovoj analizi polaze od tri stava. Prvo, Aristotelovog stava da bi svaka zajednica trebala da osigura dobro, a državna zajednica najveće dobro. Drugo, mir je potreban, ali ne dovoljan uslov za dobro. Treće, mir nije sve, ali bez mira nema ničega, a posebno ne dobra, blagostanja, bogatstva, samopoštovanja i slobode od bijede, neznanja i svih ovisnosti.

Rad, pored sažetka i ključnih riječi, sadrži uvod, osvrt na dosadašnja istraživanja, metodologiju istraživanja, rezultate istraživanja i diskusiju, zaključak i bibliografiju.

Osvrt na dosadašnja istraživanja

U istraživanjima efikasnosti teritorijalne organizacije koriste se statističke, ekonometrijske i determinističke metode te višekriterijske analize (Hara; 2008, 25).

Problem efikasnosti teritorijalne organizacije rješavan je primjenom regresijske analize, klaster metode, i-distance i faktorske analize.

U ovom kontekstu korišteni su i input-output analiza, društveno računovodstvena matrica (*social accounting matrix* – SAM), modeli gravitacije, kao i DEA (*Data envelopment analysis*).

Tokom nepune četiri decenije od svoga nastanka, DEA (Charnes, Cooper i Rhodes; 1978) postala je bazna tehnika u analizi produktivnosti i analizi korištenja resursa pri komparaciji regija i zemalja (Emrouznejad i Parker; 2011). U više hiljada naučnih radova DEA matematički model se koristi kao alat za analizu efikasnosti raznih područja menadžmenta (Emrouznejad, Parker i Tavares; 2008).

Razvijeno je više modela, koji se razlikuju po pretpostavljenoj vrsti prinosa na opseg djelovanja (konstantni ili varijabilni prinosi), kao i usmjerenosti modela na ulazne ili izlazne varijable. DEA je primjenjivana i u Bosni i Hercegovini (BiH). Naprimjer, u sektoru bankarstva Velid Efendić (2009), a kasnije u sektoru

analize efikasnosti teritorijalne organizacije i efikasnosti obrazovanja (Šehić, Galić, Osmanković).

DEA se godinama koristi za ocjenjivanje mikro i makro efikasnosti. Prvi put je korištena za procjenu relativne efikasnosti organizacijskih jedinica (Cooper, Seiford i Tone; 2006; Emrouznjad i Podinovski; 2011; Harrera i Pand; 2005, 2006).

Macmillan je prvi aplicirao ovaj matematički model na regionalne analize efikasnosti, i to za mjerenje efikasnosti gradova u Kini. On je uspostavio i temelje za korištenje DEA rezultata kao osnove za procjenu ponašanja neefikasnih regija.

Charnes, A., Cooper, W. W., i Li, S. (1989), aplicirajući DEA-u, pratili su karakteristike pojedinih industrijskih gradova Kine. Na ovaj način riješili su problem procjene i planiranja osnovnih ekonomskih obilježja za dvadeset osam gradova, imenujući ih "ključnim gradovima". Ekonomska obilježja temeljila su se na tri ulaza (rad, ponuda radne snage i investicije) i tri izlaza (bruto vrijednost industrijske proizvodnje, dobit, porezi i maloprodaja) korištenjem CCR DEA modela. Autori su imali namjeru pokazati kako se DEA može koristiti za procjene efikasnosti gradova, za identifikaciju resursa, utvrđivanje nivoa neefikasnosti, kao i dati odgovor na pitanje kako gradovi mogu koristiti svoj potencijal. Data je komparativna analiza rezultata za 1983. i 1984. godinu, te analiza promjene efikasnosti svakog grada.

S proučavanjem efikasnosti industrijskih gradova u Kini nastavio je Sueyoshi (1992), mjereći njihovu tehničku efikasnost, povrat ulaganja i predviđenu efikasnost.

Hashimoto i Ishikawa (1993) koristili su DEA model u mjerenju želje za življenjem u (47) prefekturama Japana, i to na bazi više društvenih pokazatelja. Oni su u svom istraživanju zamijenili ulaze i izlaze u DEA model s negativnim i pozitivnim društvenim pokazateljima.

Bannistter i Stolp (1995) koristili su DEA model za mjerenje regionalne efikasnosti proizvodnog sektora u Meksiku i istražili odnos između regionalne efikasnosti, koncentracije industrijske proizvodnje i rangiranja proizvodnje. Otkrili su pozitivan odnos između regionalne razvijenosti, urbanizacije i tehničke efikasnosti.

Da bi ocijenio nedostatak prostornih regija u Evropi (CSD), Athanassopoulos (1997) se koristio neradijalnim DEA modelom. Od 176 regija u analizu su bile uključene 102, ili 58%. Autor je odabrao tri najvažnija ulaza, i to: prvo, ukupan broj zaposlenih, drugo, broj stanovnika, i treće, zemljište korišteno u poljoprivredne svrhe. Izabrao je i šest izlaza, i to: prvo, bruto domaći proizvod, drugo, broj učenika koji ne koriste predškolsko obrazovanje, treće, ukupan broj nezaposlenih, četvrto, nezaposleni mladi ispod 25 godina, peto, broj nesretnih smrtnih slučajeva, i šesto, broj samoubojstava. Neefikasne regije prema DEA modelu promatrane su kao relativno nepovoljnije i bile su u fokusu politika intervencije Evropske unije.

Athanassopoulos i Karkazis (1997) koristili su DEA model da bi procijenili efikasnost društvene i privredne slike za dvadeset prefektura u sjevernoj Grčkoj.

Karkazis i Thanassoulis (1998) aplicirali su DEA model da bi ocijenili efikasnost javnih ulaganja u infrastrukturu, kao i za poticaj investicijskih ulaganja u regijama

sjeverne Grčke. Na ovaj način identificirane su regije gdje poticaji i infrastrukturni rashodi uspješno privlače investicije.

Seiford i Zhu (2002) koristili su DEA model da istraže nedostatke u industrijskoj proizvodnosti Kine u periodu od 1953. do 1990. godine.

Hibiki i Sueyoshi (1999) koristili su DEA model za procjenu doprinosa lokalne upravne jedinice na sveukupnu japansku industriju.

Model teritorijalne organizacije tema je prisutna i u istraživanjima bosansko-hercegovačkih autora, kao i drugih autora na prostoru zapadnog Balkana i Evropske unije (Bogunović, 2001, 2011; Bošnjović, 1969, 1992; Osmanković, 2002, 2003; Pejanović i Sadiković, 2010; Koprić, 2010; Koprić i Đulabić, 2012; Swianewicz, 2010; Osmanković i Pejanović; 2006).

Metodologija istraživanja

Analiza obuhvata podataka (DEA) predstavlja skup modela i metoda koji se temelje na matematičkom programiranju. Podaci o izabranim ulazima i izlazima uvrštavaju se za sve analizirane jedinice u linearni program koji predstavlja odabrani model DEA, te se na taj način ocjenjuje efikasnost pojedine jedinice unutar definiranog skupa (Kmenta, 1997; Cooper, Cooper i Rhodes, 1978; Cooper, Seiford i Tone, 2006).

Efikasnost svake od jedinica, mjerena u odnosu na druge, prepoznaje relativnu efikasnost, čija se vrijednost nalazi između nula i jedan (0 i 1). Odstupanja od jedan pripisuju se višku ulaza ili manjku izlaza.

Autori ovog rada koriste se podacima za četiri ulaza i tri izlaza kako bi se procijenila efikasnost teritorijalnih jedinica u Federaciji BiH 1990, 2000. i 2010. godine.

Pritom se svi drugi utjecaji, osim modela teritorijalne organizacije, apstrahiraju ili drže konstantnim.

Za svaku neefikasnu jedinicu utvrđen je model za poboljšanje vrijednosti ulaza i izlaza kako bi se pomakle ka efikasnijim vrijednostima.

DEA model nadalje omogućava da se klasificiraju grupe efikasnih i grupe neefikasnih teritorijalnih jedinica, kao i da se ukaže na poboljšanja vrijednosti ulaza i izlaza kako bi se teritorijalna jedinica pomjerila iz kategorije neefikasnih u kategoriju efikasnih teritorijalnih jedinica.

Iz modela koji su 1978. godine uspostavili Charnes, Cooper i Rhodes u kasnijim ekonomskim i matematskim analizama oblikovana su dva modificirana modela, i to Charnes-Cooper-Rhodesov (CCR) model i Banker-Charnes-Cooperov (BCC) model.

CCR model podrazumijeva konstantni prinos na obim, što bi značilo da će se vrijednosti izlaznih varijabli proporcionalno povećati u odnosu na povećanje ulaznih vrijednosti. Njegovi elementi su: n – broj DMU koje treba usporediti, m – broj ulaza, s – broj izlaza, ur – težinski koeficijent za izlaz r, vi – težinski koeficijent za ulaz i.

Formula efikasnosti koja je definirana CCR modelom doživjela je svoju prvu doradu 1984. godine, kada su Banker, Charnes i Cooper oblikovali BCC model, koji polazi od pretpostavke da su prinosi na obim varijabilni.

Prostorni okvir istraživanja je Federacija Bosne i Hercegovine, jedan od entiteta Bosne i Hercegovine. Teritorij Federacije Bosne i Hercegovine sastoji se od deset manjih teritorijalnih jedinica, kantona/županija, koje su organizirane u sedamdeset devet općina kao osnovnih teritorijalnih jedinica. Analizirani su statistički pokazatelja, ulazne i izlazne varijable, za svaku od osnovnih teritorijalnih jedinica za 1990, 2000. i 2010. godinu.

Odabir ulaznih i izlaznih varijabli, relevantnih inputa i outputa, jedan je od najvažnijih i ujedno najtežih koraka u analizi. Inputi i outputi trebali bi biti izabrani tako da inputi obuhvate sve resurse, a outputi sve relevantne ishode za određenu analizu efikasnosti teritorijalne organizacije (Jacobs, Smith i Street; 2006, 113).

Potrebno je respektirati i odnos broja varijabli ulaza i izlaza i broja jedinica koje se analiziraju kako bi rezultati analize bili signifikantni. Iako ne postoji pravilo, broj jedinica trebao bi biti najmanje tri do pet puta veći od ukupnoga broja varijabli inputa i outputa (Jacobs, Smith i Street, 2006; 113-114).

Tabela 1: Ulazne varijable DEA matematičkog modela

X1 (gustoća naseljenosti)
X2 (broj nastavnika, srednje i osnovno obrazovanje)
X3 (broj liječnika)
X4 (broj zaposlenih u općinskim organima uprave)

Izvor: izbor autora

ANU BiH АНУ БиХ

Tabela 2: Izlazne varijable DEA matematičkog modela

Y1 (GDP *per capita*)
Y2 (broj učenika, srednje i osnovno obrazovanje)
Y3 (vlastiti prihodi općine kao organa uprave u strukturi prihoda)

Izvor: izbor autora

Izbor varijabli zasniva se prvenstveno na obuhvatu funkcionalnog kapaciteta osnovnih teritorijalnih jedinica.

Empirijski podaci za osnovne teritorijalne jedinice preuzeti su iz Statističkog godišnjaka Jugoslavije za 1990, godišnjaka/ljetopisa Zavoda za statistiku Federacije za 2000. i 2010. godinu (Anon.: 1990, 1992, 2004, 2007a, 2008a, 2008b, 2009a, 2009b, 2010a, 2010b).

U narednoj tabeli je data korelacije ulaznih i izlaznih varijabli.

Tabela 3: Koeficijent korelacije ulaznih i izlaznih varijabli

1990	X1	X2	X3	X4	Y1	Y2	Y3
X1	1						
X2	0,54	1					
X3	0,59	0,9	1				
X4	0,54	0,8	0,95	1			
Y1	0,64	0,56	0,55	0,46	1		
Y2	0,5	0,68	0,56	0,42	0,46	1	
Y3	0,67	0,92	0,85	0,71	0,64	0,77	1
2000	X1	X2	X3	X4	Y1	Y2	Y3
X1	1						
X2	0,3	1					
X3	0,1	0,79	1				
X4	0,22	0,52	0,58	1			
Y1	0,37	0,28	0,23	0,7	1		
Y2	0,29	0,98	0,74	0,5	0,7	1	
Y3	0,1	0,86	0,84	0,64	0,25	0,83	1
2010	X1	X2	X3	X4	Y1	Y2	Y3
X1	1						
X2	0,3	1					
X3	0,1	0,79	1				
X4	0,22	0,52	0,58	1			
Y1	0,55	0,28	0,23	0,7	1		
Y2	0,29	0,98	0,74	0,5	0,25	1	
Y3	0,15	0,86	0,84	0,64	0,37	0,83	1

Izvor: proračuni autora

S obzirom na to da DEA matematički model nudi mogućnost odabira između CCR i BCC modela, aplicirana su oba modela.

Rezultati istraživanja i diskusija

Rezultati mjerenja efikasnosti osnovnih teritorijalnih jedinica rezimirani primjenom DEA, odnosno BCC i CCR modela, sistematizirani su u narednoj tabeli.

Model BCC identificira najmanju vrijednost relativne efikasnosti u 1990. godini 0,55941, dok je taj pokazatelj prema CCR modelu poprimio znatno manju vrijednost. Razlike u rezultatima prema oba modela nisu zanemarive ni u 1990. i 2000. godini. Tako je u 2000. godini najmanja vrijednost relativne efikasnosti prema mjerenju

CCR modelom poprimila negativnu vrijednost. Prosječna relativna efikasnost po BCC modelu u 2010. godini iznosi 0,8975, implicirajući da je, uz pretpostavku varijabilnog prinosa i uspoređenjem s relativno efikasnim jedinicama, koristeći isti nivo vrijednosti ulaznih varijabli, uz 10,25% veće izlazne vrijednosti, dosegnula granicu efikasnosti, odnosno kompozitnu jedinicu.

Tabela 4: Rezultati analize efikasnosti osnovnih teritorijalnih jedinica

	Rezultati BCC modela usmjerenog na izlaze			Rezultati CCR modela usmjerenog na izlaze		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Prosječna relativna efikasnost	0,934	0,895	0,898	0,914	0,853	0,858
Standardna devijacija	0,099	0,158	0,124	0,111	0,195	0,154
Najmanja vrijednost relativne efikasnosti	0,559	0,059	0,343	0,520	-0,259	0,222
Broj relativno efikasnih OTJ	37	36	33	32	25	25
% relativno efikasnih jedinica	49,3	45,5	44	42,6	31.6	31.6
Broj relativno neefikasnih JLS	38	43	46	43	54	54
Broj JLS koje imaju relativnu efikasnost manju od prosječne	25	26	33	30	30	38

Izvor: proračuni autora

Apliciranjem CCR modela za 2010. godinu, rezultati ukazuju na znatno manju vrijednost u odnosu na onu dobivenu BCC modelom (0,8578), pretpostavljajući konstantni prinos. Da bi se dostigla granica efikasnosti, potrebno je povećanje izlaznih varijabli za 14,22%, uz zadržavanje istih vrijednosti na ulaznim varijablama.

Broj relativno efikasnih jedinica znatno se mijenjao iz godine u godinu, ali i zavisno od apliciranog modela. BCC model ponudio je više efikasnih jedinica u odnosu na broj koji je dobiven apliciranjem CCR modela. Godine 1990. prema BCC modelu bilo je 37 efikasnih jedinica, a iste godine prema CCR modelu bilo ih je 32. Za ostvarenje funkcionalnosti samostalnih administrativno-teritorijalnih organa uprave, teško je odrediti da li se radi o konstantnim ili varijabilnim prinosima, od čega zavisi da li se aplicira CCR ili BCC model, pa je analiza je provedena primjenom i jednog i drugog modela.

Godine 1990. prema BCC modelu bilo je najviše relativno efikasnih jedinica, i to njih skoro 50% (49,33%). Broj efikasnih jedinica izmjeren CCR modelom ponudio je isti broj efikasnih jedinica u 2000. i 2010. godini, ali različitih.

Prema tome, broj relativno neefikasnih jedinica je veći u postdejtonskom u odnosu na preddejtonski period. Drugim riječima, u preddejtonskom modelu teritorijalne organizacije primjenom izabrane analize i apliciranjem CCR i BCC modela identificirano je više efikasnih jedinica nego u postdejtonskom modelu teritorijalne organizacije.

Zaključak

Pod pretpostavkom da se svi ostali utjecaji apstrahiraju, primjena DEA, i to BCC i CCR modela, upućuje na zaključak da je preddejtonski model teritorijalne organizacije bio efikasniji.

Uključivanje rezultata matematske DEA analize, korištenja modela BCC i CCR u propitivanje teritorijalne organizacije doprinosi smanjivanju utjecaju subjektivnog u raspravama o modelima teritorijalne organizacije.

Bibliografija

Anon. (2010b), Socioekonomski pokazatelji po općinama u Federaciji BiH, Federalni zavod za programiranje razvoja, Sarajevo.

Anon. (2010a), Makroekonomski pokazatelji po kantonima, Federalni zavod za programiranje razvoja, Sarajevo.

Anon. (2009b), Makroekonomski pokazatelji po kantonima, Federalni zavod za programiranje razvoja, Sarajevo.

Anon. (2009a), Socioekonomski pokazatelji po općinama u Federaciji BiH, Federalni zavod za programiranje razvoja, Sarajevo.

Anon. (2008b), Socioekonomski pokazatelji po općinama u Federaciji BiH, Federalni zavod za programiranje razvoja, Sarajevo.

Anon. (2008a), Makroekonomski pokazatelji po kantonima, Federalni zavod za programiranje razvoja. Sarajevo.

Anon. (2007), Socioekonomski pokazatelji po općinama u Federaciji BiH, Federalni zavod za programiranje razvoja, Sarajevo.

Anon. (2004), Osnovni indikatori razvoja Federacije Bosne i Hercegovine za period 1998-2005. godine i kantona za 2004. godinu, Federalni zavod za programiranje razvoja, Sarajevo.

Anon. (1992), Regionalizacija, demografsko-ekonomski i drugi bitni aspekti, Republički zavod za planiranje, Sarajevo.

Anon. (1990), Statistički godišnjak Bosne i Hercegovine, Zavod za statistiku BiH, Sarajevo.

Athanassopoulos, A. D. (1997), Service quality and operating efficiency synergies for management control in the provision of financial services: Evidence from Greek bank branches.*European Journal of Operational Research*, 98(2), 300-313.

Athanassopoulos, A. D., Karkazis, J. (1997), The efficiency of social and economic image projection in spatial configurations. *Journal of Regional Science*, 37(1), 75-97.

Bannister, G. J., Stolp, C. (1995), Regional concentration and efficiency in Mexican manufacturing. *European Journal of Operational Research*, 80(3), 672-690.

Bogunović, A. (2001), *Ekonomske integracije i regionalna politika*, Fakultet ekonomije i turizma "Dr. Mijo Mirković" u Puli, Ekonomski fakultet u Zagrebu i Mikrorad d.o.o. Zagreb.

Bošnjović, I. (1992), *Regionalizacija u Bosni i Hercegovini*, Ekonomski institut Sarajevo, Sarajevo.

Bošnjović, I. et. al. (1969), *Regionalizacija i centri društveno-ekonomskog razvoja u Bosni i Hercegovini*, Ekonomski institut Ekonomskog fakulteta i Republički zavod za planiranje BiH, Sarajevo.

Charnes, A., Cooper, W. W., Li, S. (1989), Using data envelopment analysis to evaluate efficiency in the economic performance of Chinese cities, *Socio-Economic Planning Sciences*, 23(6), 325-344.
Charnes, A., Cooper, W. W., Rhodes, E. (1978), Measuring the efficiency of decision making units, *European journal of operational research*, 2(6), 429-444.
Comprehensive Text with Models, Applications, References, and DEA-Solver Software, *Springer Science + Bussines Media*, LLC.
Cooper, W.W., Seiford, L.M., Tone, K. (2006), Data Envelopment Analysis: A
Emrouznejad, A. and Podinovski,V. (2011). Data envelopment analysis and performance managament.
Hara, T. (2008), Quantitative tourism industry analysis: introduction to input-output, social accounting matrix modeling and tourism satellite accounts. Routledge.
Hashimoto, A., Ishikawa, H. (1993), Using DEA to evaluate the state of society as measured by multiple social indicators, *Socio-Economic Planning Sciences*, 27(4), 257-268.
Herrera, S. Pang, G. (2005), Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier, World Bank.
Herrera, S. i Pang, G. (2006), Efficiency of Infrastructure: The case of Container Ports 1, World Bank.
Hibiki, N., Sueyoshi, T. (1999), DEA sensitivity analysis by changing a reference set: regional contribution to Japanese industrial development, *Omega*, 27(2), 139-153.
Jacobs, R., Smith, P. C., Street, A. (2006), Measuring efficiency in health care: analytic techniques and health policy. Cambridge University Press.
Karkazis, J., Thanassoulis, E. (1998), Assessing the effectiveness of regional development policies in Northern Greece using data envelopment analysis. *Socio-Economic Planning Sciences*, 32(2), 123-137.
Kmenta, J. (1997). *Počela ekonometrije*, II izdanje, MATE, Zagreb.
Koprić, I., Đulabić, V. (2012), Democratic Potential and Dynamics of Regionalism on the Former Yugoslav Territory, International Conference on Democracy as Idea and Practice 12-13 January 2012, Oslo (Norway).
Koprić, I. (2010), Kriteriji za prosudbu racionalnosti teritorijalne organizacije lokalne i regionalne samouprave, http://bib.irb.hr/
Osmanković, J. Pejanović, M. (2006), *Euroregije i Bosna i Hercegovina*, Centar za lokalnu i regionalnu samoupravu, Sarajevo.
Osmanković, J. (2003), *Teorija i politika regionalnog razvoja*, Ekonomski fakultet, Sarajevo.
Osmanković, J. (2002), *Regionalizacija – teorija i praksa*, BETA, Sarajevo.
Pejanović, M., Sadiković E. (2010), *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, Bemust, Sarajevo-Zagreb.
Seiford, L. M., Zhu, J. (2002), Modeling undesirable factors in efficiency evaluation,
European Journal of Operational Research, 142(1), 16-20.
Sueyoshi, T. (1992), Measuring the industrial performance of Chinese cities by data envelopment analysis, *Socio-Economic Planning Sciences*, 26(2), 75-88.
Swianiewicz, P. (2010), Territorial Consolidation Reforms in Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute – Budapest, OSI/LGI.

ASSESSMENT OF EFFICIENCY OF TERRITORIAL ORGANIZATION BEFORE AND AFTER DAYTON

Abstract

The authors respect the view that the agreement has brought peace, but there is room for questioning its effects on the economy, development and prosperity. At the same time they respect the view that peace is a necessary, but not sufficient condition for development. And third, it is unquestionable that without peace there is no prosperity. Thus, the territorial organization is important, development is more important, but peace is the most important. This is the context in which the results of application of these mathematical models should be viewed. This paper compares the efficiency of the model of territorial organization in 1990, or in pre-Dayton period, and efficiency of the territorial organization in the post-Dayton period, measured by applying DEA mathematical model, or CCR and BCC models. The model was applied to the basic territorial units of the Federation of Bosnia and Herzegovina, one of the two entities of Bosnia and Herzegovina. The main contribution is in the application of models and reducing the subjective influence in conclusions about the territorial organization which is determined by the Peace Agreement in Dayton. The paper uses the results of previous studies of the author. Secondary sources were also used, taken from the statistical yearbooks of the Institute for Statistics of Bosnia and Herzegovina, or rather the Institute for Statistics of Bosnia and Herzegovina and the Federal Institute for Programming. This paper, along with abstract and key words, includes an introduction, a review of previous studies, methodology, results, conclusion and bibliography.

Key words: territorial organizations, DEA analysis, CCR model, BCC model

ANU BiH АНУ БиХ

POLITOLOŠKO-SOCIOLOŠKI ASPEKT

ANU BiH
АНУ БиХ

DOI 10.5644/PI2016.166.12

NEKE PRETPOSTAVKE ZA BRISELSKU BOSNU I HERCEGOVINU

Omer Ibrahimagić

Profesor emeritus Univerziteta u Sarajevu
Trg ZAVNOBiH-a 16, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

Sažetak

U ovom radu se problematizira proces pridruživanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji i euroatlantskom sistemu sigurnosti u uslovima kada je u BiH njeno državno uređenje uređeno prema Dejtonskom sporazumu, po kome je osnovni stup političkog poretka vladavina triju etnija umjesto građana i time umjesto demokratije uveo vladavinu etnokratije. Posljedica toga je da i 20 godina nakon Dejtona Bosna i Hercegovina nije funkcionalna država jer su entiteti stvoreni po etničkom kriteriju (Srbi u RS, a Bošnjaci i Hrvati u Federaciji BiH) postali sami sebi dovoljni (entitokratija) i nezainteresirani za stvaranje jedinstvene državne politike. Zbog toga BiH nema svoje strategije društveno-ekonomskog razvoja i zaostaje u ispunjavanju uslova za pridruživanje Evropskoj uniji, za koju se izjasnila dvotrećinska većina njenih građana. U ovom radu ponuđeni su prijedlozi čijim bi se usvajanjem ostvarile bar neke pretpostavke za ubrzanje procesa prelaska BiH iz dejtonske (okovane etnijama i entitetima) u briselsku (dinamičnu-građansku) fazu svoga pridruživanja Evropskoj uniji.

Ključne riječi: Bosna i Hercegovina (BiH), Dejtonski sporazum, etnokratija, entitokratija, demokratija, predizborne koalicije stranaka, usklađivanje Ustava BiH s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, Evropska unija

Bosna i Hercegovina (BiH) je kao nezavisna i suverena država neupitna, a njeno unutrašnje uređenje će biti kako se dogovore njena tri naroda i Ostali, kao i njeni građani.

Ustavom BiH potvrđen je državni kontinuitet Bosne i Hercegovine u njenim granicama koje su međunarodnopravno priznate. Ustavom je BiH definirana kao država građana sa tri konstitutivna naroda: Bošnjaci, Srbi i Hrvati (zajedno s Ostalim). Konstitutivnost naroda ne znači i obavezno njihovu etničku teritorijalnu homogenizaciju u zasebne entitete. Iako su tri konstitutivna naroda, Ustav poznaje samo dva entiteta u unutrašnjoj strukturi BiH: Federaciju BiH i Republiku Srpsku, kao i Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine. Entiteti su po definiciji multietnički. Prema

Dejtonskom sporazumu (Aneks 4) Bosna i Hercegovina nije složena država tipa federacije, niti zajednica država tipa konfederacije ili unije, već prosta visoko decentralizirana država. Bosna i Hercegovina je politička zajednica triju ravnopravnih naroda, građana i ostalih, kao jednakopravnih svojih državljana – Bosanaca i Hercegovaca.

To znači da nema većinskih naroda u entitetima, nema majorizacije jednog naroda nad drugim narodom, a zaštita nacionalnih interesa osigurava se kroz posebnu demokratsku proceduru u postupku donošenja odluka. Međutim, od te ustavnopravne norme do njenog oživotvorenja u praksi dug je put.

Otuda predstoji potreba kontinuiranog stvaranja demokratskih institucija BiH i donošenja državnih zakona kojim će se osigurati svim građanima i narodima, kao i nacionalnim manjinama, pristup državnim institucijama u skladu s demokratskim standardima. Za budućnost BiH je primarno takvo stranačko i političko organiziranje koje će u prvi plan staviti građanina kao političkog subjekta, a nacionalnog onoliko koliko je potrebno da se zaštiti nacionalni interes naroda kao kolektivnog subjekta. A za tako nešto nije neophodno nacionalno stranačko i teritorijalno organiziranje, koje negira građanina kao političkog subjekta države BiH, drugog i drugačijeg. Demokratskim državnim institucijama i državnim zakonima najbolje se mogu zaštititi kako individualna građanska tako i kolektivna nacionalna prava. Nacionalno organiziranje, kao što smo vidjeli u praksi, objektivno isključuje drugog i drugačijeg iz demokratskog političkog procesa i jednakog uživanja prava na cijelom teritoriju države BiH.

Entitetima je dato preveliko značenje u parlamentarnom odlučivanju (entitetsko glasanje), što nije slučaj ni u federalnim državama, a kamoli u BiH, koja je prosta decentralizirana država. Predstavnički dom treba vratiti građanima, a Dom naroda vratiti narodima. Time će entiteti biti dovedeni na pravu mjeru. Oni su danas iznad države, građana i naroda i postaju sami sebi svrha i dobar razlog što država nije funkcionalna.

Suštinu ljudskih prava u BiH čini pravo povratka izbjeglih i raseljenih lica u svoje zavičaje i na svoju imovinu. Bez ovog temeljnog ljudskog prava, da se čovjek vrati na svoje, iluzorno je govoriti o demokratiji i o demokratskim institucijama i o pravdi i pravičnosti. Tek kada ljudi slobodno ostvare svoje pravo na vlastitu imovinu i izbor mjesta življenja bez prisile, uz punu slobodu kretanja ljudi, rada i kapitala, moguće je ostvariti i druga demokratska prava u uslovima normalnog života. Ne može se govoriti o zaštiti prava i sloboda čovjeka ako se čovjeku ne dozvoli da slobodno uživa svoju silom napuštenu imovinu. Tek poslije toga, kada povratnik ima istu startnu pravnu osnovu koju ima i njegov susjed iz druge etnokulture i vjerske grupe, može računati na mogućnost ravnopravnosti čovjeka kao individualnog građanina, sa svim međunarodno priznatim proklamiranim pravima i osnovnim slobodama. Razumije se, tada i jednakog pristupa kako institucijama tako i demokratskom uključivanju u upravljanju državnim i lokalnim poslovima. I, razumije se, time osigurati skladnost funkcioniranja države, njenih entiteta, kantona, općina, i brojnih privatnih i javnih

aktivnosti. Iz tog razloga ne treba priznati rezultate rata nastale progonom i raseljavanjem stanovništva i stvaranjem monoetničkih općina, gradova, kantona i entiteta i na tom principu vršiti vlast. Neophodno je u Bosni i Hercegovini duže vrijeme zadržati princip učešća u vlasti pripadnika sva tri bosanskohercegovačka naroda na svim nivoima prema popisu stanovništva iz 1991. godine, neovisno od toga kakvi će biti rezultati budućih popisa stanovništva Bosne i Hercegovine. Za takvo rješenje osnova postoji u Aneksu 7.

Bosna i Hercegovina je kao društvo u toj mjeri ratom razorena, pa i kao pravna država, da danas ne postoji skoro nijedan entitetski zakon protiv kojeg se ne bi mogao pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom BiH u pogledu ocjene njegove ustavnosti u odnosu na Ustav BiH. Prije svega iz razloga što su u dugom vremenu nemoći države entiteti uzurpirali njene funkcije i ovlaštenja i prisvojili ih kao svoja.

Moguće su amandmanske promjene Ustava BiH, pod uslovom da se o tome postigne saglasnost političkih predstavnika sva tri naroda u BiH, razumije se i njenih građana, ali uz aktivniju i uporniju podršku međunarodne zajednice nego što je sada. Samo se tako može trasirati uspješan put BiH u Evropu, ako ona osigura svim svojim građanima i svakoj etnokulturnoj zajednici u svakodnevnom životu evropske demokratske standarde ostvarivanja ljudskih prava i osnovnih sloboda.

U vrijeme rata, paradržave, a poslije i entiteti, utrkivali su se ko će više uzurpirati državnih funkcija i prenijeti ih u svoje zakonodavstvo. Taj se trend održao i svih ovih godina od Dejtona opstrukcijom u donošenju državnih zakona. Tako je državna moć BiH bila od njih uzurpirana, čak i u vrijeme važenja dejtonskog Ustava BiH. Ovo važi naročito u domenu ljudskih prava i sloboda, a naročito masovno prisutne prakse diskriminacije u entitetima po vjerskoj, nacionalnoj i socijalnoj osnovi.

U integriranju razbijenih komada bosanskohercegovačke državnosti posebnu ulogu ima Visoki predstavnik međunarodne zajednice u BiH, kao agent Vijeća sigurnosti UN-a. Naše je mišljenje da on ne koristi dovoljno Ustav BiH u ostvarivanju svoje funkcije. Umjesto pozivanjem na Ustav BiH u donošenju svojih odluka i na Aneks 10 (član V) Dejtonskog sporazuma zasnovane svoje moći, Visoki predstavnik svoju moć crpi iz političke i vojne moći Zapada, a ne Ustava BiH. Zato nije slučajno da je u svoje vrijeme Paddy Ashdown izjavio: "Dat ću BiH zlatni ključ za izlazak iz dejtonske tamnice." Umjesto da u svojim aktivnostima polaze od Ustava BiH u kome su uređene nadležnosti BiH, koje snage opstrukcije neće da vide jer žele da zadrže ratom stečene pozicije, visoki predstavnici, umjesto na Ustav BiH, pozivali su se na političke odluke pojedinih evropskih institucija i zaključke Upravljačkog komiteta zaduženog za provođenje Dejtonskog sporazuma. Otuda proizlazi njegova arbitrarnost, jer se "oteo" Ustavu i ustavnoj kontroli koju provodi Ustavni sud BiH. Ako je Ustav BiH sastavni dio Dejtonskog sporazuma, onda taj Ustav obavezuje i Visokog predstavnika, naročito u pogledu dosljedne primjene čl. I, II i III-5a Ustava BiH, u kome piše da su u nadležnosti Bosne i Hercegovine "sve stvari kojim se osigurava suverenitet, teritorijalni integritet, politička nezavisnost i međunarodni subjektivitet

i stvaranje novih institucija za obavljanje tih poslova", kao i Aneksi V, VI, VII i VIII na Dejtonski sporazum, uključujući tu Aneks I i Aneks II na Ustav BiH.

Kada je riječ o bosanskohercegovačkim političarima, jedni nepriznavanje ili nepoznavanje slova Dejtonskog sporazuma i Ustava BiH, ili zbog svoje nekompetentnosti, svoju neodgovornost pokrivaju kritikom Dejtonskog sporazuma, a drugi svaki pokušaj njegove primjene tumače time da je u suprotnosti sa "Dejtonom". Umjesto upornog traženja promjene "Dejtona", treba se usredsrijediti na njegovu primjenu. Primjena ustava je i onda kada se zbog opstrukcije primjene Ustava BiH ustane sa tužbom pred Ustavnim sudom BiH da ocijeni ustavnost nekog entitetskog ili državnog zakona nastalog političkim kompromisom suprotno Ustavu BiH i na taj način pravnim putem podstakne politika na djelovanje i uklanjanje prepreka koje opstrukcionisti postavljaju pred nju. Ovo iz razloga što je međunarodno i domaće pravo na strani jačanja institucija države BiH, a međunarodna i domaća politika to često iz nekih svojih razloga nisu.

Sa usklađivanjem Ustava BiH, tj. čl. IV i V Ustava BiH, sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda otvorit će se neslućene mogućnosti koje se nalaze potencijalno u aktivnom i pasivnom biračkom pravu bosanskohercegovačkog građanina. Do sada su na izbore izlazili građani entiteta, a ne građani BiH, koji pravno nisu mogli da preskoče entitetsku granicu i zato su polovično ostvarena demokratska prava građana u BiH. Sljedeća mogućnost da se preskoče nacionalni i entitetski torovi i "lome" opstrukcionisti jesu međunarodne obaveze BiH u ispunjavanju uslova za priključenje Evropskoj uniji i Partnerstvu za mir na putu uključivanja BiH u euroatlantski sigurnosti sistem, a za to ustavne osnove postoje u čl. I-4, II i III5a) i b) koji skoro uopće nisu iskorišteni. Nije iskorišten ni Aneks I na Ustav BiH u kome je pobrojano 15 međunarodnih konvencija i ugovora, kao ni Aneks II u kome su uređene prijelazne i završne odredbe, koji čine sastavni dio Ustava BiH. Na ta akta se danas skoro niko ne poziva u procesu zakonodavne procedure u Parlamentarnoj skupštini BiH, u Predsjedništvu i Vijeću ministara Bosne i Hercegovine.

Šta je pravi razlog zbog čega ima teškoća u funkcioniranju državnih institucija Bosne i Hercegovine. Prvo, što se redukcionistički tumače državne ovlasti, a time i mogućnost organiziranja odgovarajućih institucija na nivou države koje trebaju da vrše te ovlasti, i drugo, zbog načina na koji se državne institucije konstituiraju. Članove Predsjedništva BiH ne biraju svi birači u BiH, već po entitetima, kao i poslanike u Predstavničkom domu i Domu naroda. Time se uskraćuje znatnom broju birača njihovo aktivno i pasivno biračko pravo zagarantirano Evropskom konvencijom o slobodama i pravima i njenim protokolima. To nameće potrebu da se čl. IV i V Ustava BiH usklade sa tom Konvencijom, koja je samim tim ustavom nominirana da ima pravnu snagu iznad svakog domaćeg zakona ukoliko je s njim u suprotnosti.

S obzirom na multietničku strukturu bosanskohercegovačkog društva, neophodno je izmijeniti način izbora u Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH tako što će se zastupnici birati sa cijelog područja BiH po izbornim jedinicama kao na izborima 1990. godine, umjesto u entitetima, da bi oni bili zastupnici naroda BiH,

kako piše u Ustavu stav 3. člana IX, a ne naroda entiteta. Time bi se **entitokratija** (vladavina entitetskih elita) zamijenila **demokratijom** (vladavinom građana). To je moguće postići tako što će se Ustavom ili Izbornim zakonom propisati da stranke ili koalicije na izbore **obavezno** izlaze sa multietničkim listama i time omoguće Bošnjacima, Srbima, Hrvatima i Ostalim da glasaju kao građani za onu listu koja je ponudila za njih najbolji program koji misle provesti ako dobiju većinu njihovih glasova. Bez toga, izbori sami po sebi neće doprinijeti bitnoj promjeni političkih prilika, niti će bitno ubrzati implementaciju Dejtonskog sporazuma u BiH, ni BiH učiniti funkcionalnom državom. Dvadesetpetogodišnje iskustvo je pokazalo da se Bosnom i Hercegovinom kao višenacionalnom zajednicom ne može uspješno upravljati sa postizbornim koalicijama, već samo s **predizbornim** koalicijama.

Treba učiniti ozbiljne političke pomake, i uz pomoć međunarodne zajednice, da se u BiH uspostave najviše državne funkcije: inokosni predsjednik države, predsjednici Predstavničkog doma i Doma naroda parlamenta i predsjednik vlade, koji će biti odgovorni svim građanima različitih etnikuma, vjera i kultura, kao u većini parlamentarnih demokratija, čiji mandat će trajati četiri godine, umjesto što se rotiraju svakih osam mjeseci. S tim da ih upražnjavaju političari iz sva tri naroda i ostalih naizmjenično. Zatim da se odluke ne donose konsenzusom (entitetsko glasanje), izuzev u Domu naroda, radi osiguranja zaštite vitalnog nacionalnog interesa samo o pitanjima koja su Ustavom navedena. U svim drugim slučajevima odlučivanja mogućnost zaštite socijalnog ili nacionalnog vitalnog interesa treba tražiti putem Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Na taj način će se politički sistem učiniti dinamičnijim, izvršna vlast odgovornijom i efikasnijom, a ustavno sudstvo staviti aktivnije u funkciju zaštite ustavnog poretka i time izbjeći političko blokiranje u procesu odlučivanja (entitetsko glasanje), a Ustavnom sudu dati da arbitrira šta je ustavno, a šta je neustavno.

Pored dobrih međususjedskih odnosa i saradnje u Mediteranu, BiH treba da bude otvorena i osposobljena za uključivanje u evropske političke i ekonomske integracije kao i u euroatlantski sigurnosni sistem. BiH treba sama, uklanjanjem ratnih posljedica, podjela i nepovjerenja, učiniti više na unutrašnjoj političkoj, ekonomskoj i vojnosigurnosnoj integraciji – da bi kao država bila u mogućnosti s puno odgovornosti ulaziti u regionalne i evropske integracione procese. U tom smislu, s obzirom na njenu etničku strukturu, evropske institucije bi trebale povratno pozitivno djelovati na potpuniju unutrašnju političku, ekonomsku, vojnosigurnosnu i kulturno-obrazovnu integraciju, a time i doprinijeti izgradnji međusobnog povjerenja naroda različitih vjera i kultura u samoj BiH.

Na kraju nekoliko riječi o mogućnosti i perspektivama BiH kao civilnog društva i pravne države. BiH se nalazi u procesu tranzicije iz ranijeg društveno-ekonomskog, političkog i pravnog sistema, koji nije priznavao tržišne zakone i pluralizam političkog stranačkog organiziranja i na toj osnovi uspostavljanje demokratske vlasti i transparentnosti njenog funkcioniranja. Posebno su bila depresirana prava i slobode

građana – koji su bili izloženi represivnim metodama u ograničavanju slobode javnog iznošenja političkog mišljenja i kritike sistema.

Za uspostavljanje BiH kao demokratskog civilnog društva neophodno je uključiti je u evropski sistem edukacije o ljudskim pravima i slobodama, kao i mogućnosti demokratskog organiziranja – putem kojih organizacija će se širiti prostor slobodnog ljudskog djelovanja. Tome treba da doprinesu i bosanskohercegovački univerziteti uključivanjem u evropski sistem edukacije.

U tom smislu će trebati izgrađivati i bosanskohercegovačko zakonodavstvo čija bi mjera bili evropski standardi u različitim oblastima, kao i Evropska konvencija o osnovnim slobodama i pravima, koja danas u Evropi ima skoro snagu Ustava Evrope, barem kad je riječ o zaštiti ljudskih prava, po kojoj svoje presude donosi i Evropski sud za ljudska prava.

Mi u BiH treba da na državnom nivou osiguramo zakonsku zaštitu za sva ona prava i slobode koje su sadržane u Katalogu prava, pobrojane u čl. 2. Ustava BiH, na najvišem nivou, a to će zahtijevati uspostavljanje Vrhovnog suda BiH. Građani BiH moraju biti jednako zaštićeni u svim onim pravima koja su navedena u Ustavu, a to je nemoguće bez redovne sudske instance na nivou države – kojom će se osigurati jednaka mjera tih prava za sve građane. To je minimum da bi se jedna država mogla nazvati pravnom državom.

Zaključak

Delegacija EU, Visoki predstavnik i OSCE, kao i državni organi Bosne i Hercegovine, trebaju se više služiti mogućnostima koje im daje Ustav BiH kako bi njihova aktivnost bila više zasnovana na pravu nego na političkim kompromisima kojim se ruši ono što je Ustavom već uređeno u Dejtonu kao pravilo ponašanja u Bosni i Hercegovini. Poštivanje Ustava BiH je jedini put da se Bosna i Hercegovina izgradi kao pravna država u skladu s evropskim demokratskim standardima. Ali to je put i za njegovu promjenu i usklađivanje sa međunarodnim konvencijama i ugovorima kojim je Bosna i Hercegovina pristupila, kao i za prilagođavanje domaćeg zakonodavstva normativno-pravnim standardima Evropske unije, radi ispunjavanja uslova pristupanja Bosne i Hercegovine istoj.

Literatura

a) Knjige

Begić, K. (1997), *Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma*, Bosanska knjiga, Sarajevo.

Chollet, D. (2007), *Tajna povijest Daytona*, Golden marketing – tehnička knjiga, Zagreb.

Filipović, M. (1997), *Bosna i Hercegovina – najvažnije geografske, demografske, historijske, kulturne i političke činjenice*, Compact-E, Sarajevo.

Holbrooke R., *Završiti rat*, izd. Šahinpašić, Sarajevo, 1998.

Ibrahimagić, O. (2009), *Državnopravni i politički razvitak Bosne i Hercegovine*, Autor, Sarajevo.
Ibrahimagić, O. (2001), *Dejton = Bosna u Evropi, Pravna suština Dejtona* (na bosanskom i engleskom jeziku), VKBI, Sarajevo.
Simms, B. (2003), *Najsramniji trenutak – Britanija i uništavanje Bosne*, Buybook i Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, u saradnji sa: The Bosnian Institute, London, Sarajevo – Beograd.
Šarčević, E. (1997), *Ustav i politika*, Kult B – VKBI, Sarajevo.

b) Dokumenti i normativni akti

Dejtonski mirovni sporazum, (1996), JP NIO Službeni list RBiH, Sarajevo.
Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Rim, 4. studenoga 1950), Ministarstvo vanjskih poslova Hrvatske, Zagreb 1996.
Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika, (2005), Venecijanska komisija (mart 2005), Ured Vijeća Evrope u Bosni i Hercegovini, Sarajevo.
Odluka o priznavanju državnosti Bosne i Hercegovine, "Službeni list SRBiH", 20. decembra 1991. Sarajevo.
Odluka o raspisivanju republičkog referenduma za utvrđivanje statusa Bosne i Hercegovine, "Službeni list RBiH", broj 2, 27. marta 1992.
Rezultati referenduma objavljeni 6. marta 1992, "Službeni list RBiH", broj 7, 27. marta 1992.
Sažetak mišljenja Arbitražne komisije, 10-15. januara 1991, Vidi: *Politički sistem BiH*, knj. 1.
Statistički bilten, broj 1934/JUISNN0084-4365, (1991), Prvi rezultati popisa stanovništva 1991, Savezni zavod za statistiku, Beograd.

ANU BiH
АНУ БиХ

SOME ASSUMPTIONS FOR BRUSSELS' BOSNIA AND HERZEGOVINA

Abstract

This paper discusses the process of accession of Bosnia and Herzegovina to the European Union and the Euro-Atlantic security system at a time when Bosnia and Herzegovina's state structure is regulated under the Dayton Agreement, according to which the main pillar of the political order is the rule of three ethnic groups instead of citizens, which therefore instead of democracy introduced the rule of ethnocracy. The consequence is that even 20 years after Dayton Bosnia and Herzegovina is still not a functional state, because the entities created by ethnicity (Serbs in the Republika Srpska, Bosniaks and Croats in the Federation of BiH) have become self-sufficient (entitocracy) and disinterested in the creation of a single state policy. Therefore, BiH has no strategy of socio-economic development and lags behind in meeting the requirements for joining the European Union, for which two-thirds majority of its citizens have voted. This paper offers proposals whose adoption would achieve at least some assumptions to accelerate the process of transition of Bosnia and Herzegovina from Dayton (chained with ethnicities and entities) into Brussels (dynamic-civil) phase of its EU accession.

Key words: Bosnia and Herzegovina, Dayton Agreement, ethnocracy, antitocracy, democracy, pre-election party coalitions, harmonization of Constitution of BiH with the European convention on human rights, European Union

ANU BiH АНУ БиХ

DOI 10.5644/PI2016.166.13

MULTIKULTURALIZMOM PROTIV PLURALIZMA – SLUČAJ DEJTONSKE BOSNE I HERCEGOVINE

Asim Mujkić

Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu
Skenderija 72, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina
e-mail: asim.mujkic@fpn.unsa.ba

Sažetak

Rezultat procesa europeiziranja na Balkanu je kontinuirani nestanak pluraliteta životnih formi koji je tekao uz nastanak monoetničkih nacionalnih država. Ulazak u modernitet na Balkanu – krajem XIX i početkom XX stoljeća – podrazumijevao je razračun s društvenom pluralnošću. Taj proces, kada je u pitanju BiH, koja nije imala jednoznačnog etničkog domaćina, poprimio je oblik ustavnog i politički nametnutog multikulturalizma, odnosno *ustavnog multikulturalizma*, koji nije ništa drugo do inkubator budućih monoetničkih nacionalnih država. U svom punom značenju etnonacionalizam osim jedne države i središnje nacije treba i vlastitu, jedinstvenu kulturu. U tom smislu, Gellner zaključuje "da pod određenim prilikama implementacija tih političkih formula mora uključiti razmjenu stanovništva ili protjerivanje, te manje ili više nasilnu asimilaciju, pa ponekad i likvidaciju, da bi se postigla ova uska povezanost između države i kulture koja je suština nacionalizma". Revolucionarna nacional-državotvorna rekonstrukcija pluralne bosanskohercegovačke društvene i političke zajednice slijedila je, kao neodvojivi dio vala demokratizacije koji je zapljusnuo istočni dio Europe, formu države-nacije. U razmatranju alternativa prevazilaženja takve situacije autor sugerira da ukidanje etnopolitičkog mehanizma ne znači ukidanje naroda i njegovog identiteta, ne znači "uništenje razlike kao takve i izjednačavanje svih. Suprotno tome, ono inicira oslobađanje i proliferaciju razlika – razlika koje ne utemeljuju društvene hijerarhije". Ovdje je riječ dakle o kritici nepravedne društveno-političke hijerarhijske sktrukture, svojevrsne političke hegemonije, a ne o borbi za ukidanje bilo kakve, pa ni etničke različitosti. Cilj je ukinuti zakone, društveno-političke strukture koje održavaju hegemonističke privilegije i hijerarhiju na čijem je vrhu klasa etnopolitičkih poduzetnika. Ukidanje etnopolitičkih mehanizama znači, tvrdi autor, ukidanje uslova koji građane i narode BiH drže u potčinjenosti.

Ključne riječi: multikulturalizam, etnonacionalizam, hegemonija

Multikulturalizmom protiv pluralizma – Slučaj dejtonske BiH

Nećemo reći ništa novo ako ustvrdimo da period od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma do danas karakterizira apsolutna dominacija etnonacionalističke paradigme. Ali ono što se često ispušta iz vida pri takvim konstatacijama je, a sasvim u duhu revolucionarnih i potom tranzicijskih gibanja otpočetih 1989, da je krajnji referentni okvir bez kojeg ne bi bilo ni nacionalizama ni njihovih ideološki sveobuhvatnih mehanizama – *kapitalizam*. Tek unutar kapitalističkog referentnog okvira etnonacionalistička ideološka proizvodnja ima svoj puni smisao. Naime, iza nasilnih povlačenja novih etničkih i političkih granica prema modelu nacionalne države[1] neometano, ali prilično neopaženo, povlačile su se neke drugačije granice, granice klase i moći, i te granice su danas, čini se, jedine čvrste granice, odnosno jedine koje su zbilja važne. To su granice između *klase etnopolitičkih poduzetnika* i *klase njezinih etničkih podanika*.

Tradicionalno, upravo je kapitalizam taj koji mobilizira etnonacionalizam u cilju stvaranja nacionalne države s dominantnom, homogenom etničkom većinom. Ideologija nacionalne države na europskom istoku počiva barem na dva potporna procesa: to je najprije proces nacionalizacije, koji bi se mogao bolje nazvati procesom *korjenizacije* (Sunny; 1993), odnosno procesom ukorjenjivanja, ili bolje reći *srastanja* odabrane, domaćinske etnije, sa zamišljenim teritorijem, tlom, osobito s državnim institucijama koje su "vraćene u ruke naroda"; drugi neizostavan proces jest proces, nazovimo ga *kapitalizacijom*, koji je u biti naličje procesa nacionalizacije i odnosi se na uvođenje kapitalističkih proizvodnih odnosa na zamišljenom nacionalnom teritoriju, prvenstveno kao proces proizvodnje domaće etnonacionalne vladajuće klase – tog *subjekta nacije* koji artikulira *njezina stremljenja i htijenja*. Demokratska restauracija shvaćena je kao proces *nacionalizacije*, odnosno kao proces etnoteritorijalnog homogeniziranja, institucionalnog objedinjavanja u svoju nacionalnu državu s homogenom etničkom većinom. *Oružani* dio nacionalnih revolucija (Sekulić; 2006) u bivšoj Jugoslaviji, a posebno u BiH, obustavljen je izvanjskom intervencijom u formi međunarodnog mirovnog sporazuma (Dejton) i međunarodnih oružanih snaga (IFOR). Rezultati te faze nacionalne revolucije su bili samo djelomični: proces *etničkog razlučivanja* (Brubaker; 1995) nije u potpunosti ostvaren: domaći, bosanskohercegovački nacionalizmi, još uvijek pripadaju tzv. *polity-seeking nationalisms* (nacionalizmi u potrazi za svojom državom – Brubaker; 1996). Nacionalne revolucije na području BiH nisu ostvarene do kraja, ostale su ukopane u svoje etnonacionalne rovove iz 1995, čije pozicije imaju, čini se, prostor za legitimaciju unutar dejtonskog *etnokratskog* (Howard; 2012) institucionalnog dizajna. Obilježja jednog etnokratskog poretka, čiji je BiH najekstremniji primjer, prema

[1] Bosanskohercegovački intelektualac, progresivni društveni kritičar Veselin Masleša u svom tekstu iz 1937. godine opaža kako je "nacija istorijska kategorija i ona se razvija paralelno s razvojem građanstva (dakle, kapitalističkih proizvodnih odnosa – A. M.). Feudalizam ne poznaje ni naciju ni nacionalnu svest" (Masleša; 1983, 667).

Lisi Howard su sljedeća: "1. Političke stranke su uglavnom osnovane na etničkim interesima; 2. Etničke kvote determiniraju raspodjelu ključnih pozicija; 3. Državne institucije, osobito obrazovanje i sigurnosni sektor, segmentirane su prema etničkim grupama" (Howard; 2012, 155).

Ovaj dejtonski institucionalni aranžman pruža prostor za konstantnu reafirmaciju izvornih revolucionarnih etnonacionalističkih motiva i podjela, održava revolucionarni zanos i budući da je postao hegemonijska forma političkog artikuliranja do današnjeg dana predstavlja trajni izvor političke moći. Stalno iznova reafirmirajući nacionalno-revolucionarne ciljeve, istovremeno, on na nužan način reafirmira neupitni vladajući položaj etnonacionalnih vladajućih elita, koje, bez obzira na etnonacionalni predznak, na političkoj pozornici BiH nastupaju kao jedinstven politički subjekt dijeleći identične interese, osobito po pitanju reprodukcije postojećeg poretka moći. Taj poredak se održava stalnim generiranjem konflikta i straha, razvijenom mrežom etnonacionalističkih institucionalnih (etnokratskih) i ideoloških aparata (mediji, školstvo, partije, sindikati, crkve – Althusser; 2008) koji uspostavljaju i održavaju kompleksnu mrežu internih podjela, koje, sa svoje strane, fragmentiraju i antagoniziraju pluralitet bosanskohercegovačkog društva po etničkoj osnovi. Ukratko, da bi opstala ona jedina važna granica, granica između etnopolitičkih poduzetnika i njihovih etnopolitičkih podanika, ona mora biti sakrivena cijelom mrežom internih granica namijenjenih širokom društvu. Takvo političko djelovanje, dakako, nije ništa novo za BiH; ono traje od samih početaka kapitalizma u ovom dijelu svijeta, od druge polovine XIX stoljeća. Naime, Veselin Masleša još 1937. primjećuje kako se "socijalni antagonizam manifestovao kroz verski (mi bismo danas dodali etnički – A. M.) antagonizam... Posleratna bosanska politika (autor misli na Prvi svjetski rat, no lako se može misliti i na posljednji rat u BiH – A. M.) nije prekinula tradiciju bosanskog građanstva da na verskom antagonizmu zida zgradu svoje oportunističke politike" (Masleša; 1983, 666-667). Te iste interne – etničke, vjerske – granice koje suvereno, nakon sedamdesetak godina od Maslešinog teksta – dominiraju u prvom planu u našim medijima, političkom diskursu, svakodnevnom govoru, te granice skrivaju onu jedinu granicu, ili, kako kaže Masleša, *antagonizam* koji je bitan, onaj antagonizam ili granicu svih granica koja se održava i reproducira održavanjem svih ostalih granica.

Istovremeno, da bi jedna hegemonija, u našem slučaju etnonacionalistička, opstala kao hegemonija, ona mora biti teško ili nikako vidljiva; ona se najučinkovitije reproducira, kako nas podsjeća Barthes (1991), kao anonimna, odnosno ako se percipira – a percipira se zahvaljujući školstvu i medijima ponajprije – kao nešto *prirodno*, kao *nešto što nema alternativu*, nešto što je *tako i ne može biti drugačije*. Nacije su tako *prirodni etniteti*, *stvari-u-svijetu*, identitetske *entelehije* sa svojom voljom, težnjama i interesima koji prirodno kolidiraju s voljom, težnjama i interesima drugih, istih takvih. Iza ove hegemonijske priče, prema Masleši, koji opisuje interese srpskog građanstva (buržoazije) u BiH, leži onaj pravi politički zadatak, a taj je, kako kaže ovaj autor, "izvući što veću korist za sebe" (Masleša; 1983, 668).

Klasna vladavina, koja suvereno počiva iza *oficijelne* vladavine etničkih konflikta, jedan je od najznačajnijih proizvoda dejtonskog okvira za BiH. Kako? Po svojoj strukturi ona nalikuje suverenoj *nacionalnoj državi* poput većine zemalja europskog istoka, s tim što je njezin *domaćinski narod*, ili *većinski narod*, po kome se na europskom istoku obično država i zove, imenovan trojno[2]. Njegov *domaćinski* ili, duhu Dejtona prikladnije rečeno, *konstitutivni* status definiran je u pluralu konstitutivnih etničkih naroda, zbog čega se BiH ne može definirati kao federacija niti kao konfederacija, nasuprot *Ostalima* kao (etničkim) manjinama. Sve savremene istočnoeuropske nacionalne države su države *tog i tog* naroda (većinskog, domaćinskog etničkog naroda) i ostalih (manjina) koji u toj državi žive. BiH u svom dejtonskom obliku ne izmiče ovoj općoj formuli, osim po elementima federalizma i svome domaćinskom *pluralu*. Međutim, izvanjska sličnost s nacionalno-državnom subjektivnošću završava se čim pogled bacimo na način unutrašnjeg funkcioniranja te političke zajednice. Političko odlučivanje bi, prema analogiji sa sličnim nacijama-državama, u BiH trebalo biti vođeno ne iz perspektive jedne trećine *domaćinskog* pluralnog naroda, već samo uzimajući u obzir i deliberaciju stajališta i pozicije cjeline, dakle i druge dvije trećine tog pluralnog domaćinskog tijela i ostalih koji čine građane BiH. Drugim riječima, odluka koja bi se ticala neke, naprimjer bošnjačke komponente, istodobno u deliberaciji mora podrazumijevati stajališta i barem druge dvije komponente – kako će se odraziti na cjelinu.[3] To je pravi smisao zavnobihovskog naslijeđa bosanskohercegovačke republike, koje je djelimično potvrđeno i Dejtonskim mirovnim sporazumom. U kontekstu ZAVNOBiH-a BiH je određena kao i srpska i hrvatska i muslimanska, po kojoj BiH pripada tim narodima istovremeno zajedno, po čemu je ona i srpska i hrvatska i muslimanska, a nipošto u odvojenosti, partikularno, po čemu ona nije *ni srpska, ni hrvatska, ni muslimanska*. Taj drugi, *negirajući* dio zavnobihovske formulacije, redovno se ispušta iz vida, a osobito su takve interpretacije ohrabrene samim njegovim odsustvom u Dejtonskom mirovnom sporazumu. Da je uistinu riječ o jednom nacionalnom domaćinu u pluralu, dokaz je to da se partikularističke tendencije, koje se s pravom karakteriziraju kao etnopolitičke, *legitimiraju* tipično *manjinskom* argumentacijom, koja se čini – iako je apsurdna s obzirom na već zagarantirano su-udioništvo u konstitutivnosti narodnog domaćina u pluralu – nužnom s obzirom na to da se partikularnost odvaja od udjela u konstitutivnosti da bi zasnovala svoju odjelitu, jednoobraznu konstitutivnost, koja podrazumijeva svoje vlastite institucije i teritorij, koji bi onda eventualno stupio u federalni odnos s drugim, isto tako partikularno samokonstituiranim teritorijalnim jedinicama. Potrebno

[2] Preciznije ustavnopravno određenje dejtonske BiH možemo naći kod Omera Ibrahimagića u knjizi *Srpsko osporavanje Bosne i Bošnjaka* koji BiH karakterizira kao *prostu decentraliziranu državu* "sa dva autonomna multietnička entiteta koji po širini svojih nadležnosti i Ustavom definiranoj pretpostavljenoj nadležnosti entiteta, BiH približava federaciji. Međutim, BiH po ustavnoj definiciji nije federacija, a još manje može biti konfederacija ili unija" (Ibrahimagić; 2001, 36).

[3] Ovakav način deliberacije preuzeo je predsjedavajući arbitar za sporno područje Brčkog (2000), na temelju čega je proglasio Brčko Distrikt BiH izbjegavši zamku etničke teritorijalizacije.

je u tu svrhu dokinuti zavnobihovski definiranu pluralnu konstitutivnost izraženu u dvojnoj formuli *i-i-i* i *ni-ni-ni*, odnosno prihvatiti je u njenom reduciranom obliku *i-i-i*, na taj način parcijalizirati pluralno su-udioništvo u konstitutivnosti na tri odjelite nacionalne države unutar kojih postoji nedvojbeni jedan nosilac subjektiviteta, domaćinski etnički narod i manjine, transformirati u BiH kao državu Bošnjaka, Srba i Hrvata, međusobno jasno razgraničenih – teritorijalno, ekonomski, političko-institucionalno i po mogućnosti kulturno – u svojoj partikularnoj konstitutivnosti koja sada, svaka unutar preustrojenih administrativnih jedinica, postaje *univerzalna*.

Partikularističke tendencije, sve dok se nalaze u situaciji su-udioništva u konstitutivnosti, svoju odjelitost moraju pravdati manjinskim argumentima (npr. pravo na obrazovanje na materinskom jeziku, pravo na TV kanal na svom materinskom jeziku itd.). Partikularizirajuća grupa tako izgleda da uistinu tek traži konstitutivnost koja joj je već ustavom dodijeljena. Ustvari, ona u svrhu odjeljivanja poseže za manjinskim *kulturno-posebnim* identitetskim argumentima, čime se *de-konstituira* da bi posegnula za individualnom konstitutivnošću u formi samo svoje odjelite nacionalne države *sui generis* kao i svaka *polity-seeking* zajednica s pretenzijom na hegemonijski položaj *core-nation* unutar zamišljenog nacionalnog prostora. Međuprostor između *de-konstituiranosti* iz pluralnog domaćina i pune konstitutivnosti u *svojoj* naciji-državi/entitetu polje je etnopolitike. Pluralni titular se partikularizira između stvarajući distancu manjinskim vokabularom identitetske *ugroženosti* i potrebe *zaštite svojih identiteta i kolektivnih prava*, na taj način proizvodeći i aktualizirajući zasebitu konstitutivnost – nacionalnu državnost, koja sada stvorenu razdaljinu, napuklinu unutar početne konstitutivnosti, želi izraziti kao federalno-konfederalni odnos, a nerijetko se opisuje izrazom multikulturalizam. *Proizvodnja razdaljivanja* je utoliko lakša ukoliko nacionalna politička elita već posjeduje svoje institucije ili svoj odjeliti dio institucije i što više od onog proizvodnog arsenala koji Louis Althusser naziva ideološkim državnim aparatima (partija, sindikat, crkva, škola, mediji).

Su-udionička konstitutivnost bez drugog dijela zavnobihovske formule *ni-ni-ni* nije ništa više do pukog formalnog principa koji priziva partikularizaciju, koju podržava cjelokupna politička arhitektonika koja svojim institucionalnim dizajnom i skupom opsežnih političkih praksi proizvodi čisti etnički entitet / mini nacionalnu državu Republiku Srpsku, etnički čiste kantone i županije, Predstavnički dom koji se po etničkoj distribuciji u biti ne razlikuje od Doma naroda i slično. Sve to upućuje na praksu rastakanja ove su-udioničke konstitutivnosti k partikularnim konstitutivnostima. Funkcije *i-i-i* i *ni-ni-ni* u zavnobihovskoj formuli reflektiraju naročiti odnos prema zajedničkom (*common*), pri čemu prva funkcija označava neminovni odnos su-udioništva, su-bitka-u-svijetu, dok ona druga suzbija vlasničke, *gruntovne* aproprijacije, koje su od presudne važnosti za jednonacionalnu državnost, te monopol nad zajedničkim ili nekim njegovim dijelom. Funkcionalni paradoks formule označava paradoks slobode koja se ostvaruje u su-bivanju, to jest u konstrukciji svijeta po principu su-udioništva, uz delegitimaciju aproprijacije i partikularnih posezanja.

Suština pak etnopolitičkog *čitanja* i djelovanja je u tome da dominantne bosanskohercegovačke kompetitivne etnopolitičke elite sebe prikazuju kao manjine, manjine koje su u očajničkoj potrebi za manjinskim mehanizmima zaštite: proceduralnim, institucionalnim, teritorijalnim itd. Unatoč činjenici da Dejtonski ustav definira te etničke grupe kao konstitutivne narode ili kao *core nation* u pluralu, njihove etnopolitičke elite legitimiraju svoje političke zahtjeve i djelovanja striktno klasičnim manjinskim argumentima. Na jedan pervertirani način, BiH je zemlja u kojoj takve samozamišljene manjine menadžiraju ili upravljaju državnim institucijama uglavnom kroz mehanizam predstavničke demokratije i mrežu ideoloških kvazidržavnih aparata. Taj oblik menadžmenta je suštinska komponenta cjelokupnog etnopolitičkog napora u ovoj zemlji. Kako se postiže kontrola, upravljanje ili manipuliranje unutar nacionalne, pa i bosanskohercegovačke političke zajednice? Barem na dva načina: a) mehanizmima predstavničke demokratije u okvirima koje je narod "predstava koja od zatečene populacije stvara nacionalno jedinstvo. Empirijski multiplicitet populacije biva sačinjen jednoobrazno u identitetskom smislu upravo kroz mehanizme predstavljanja" (Hardt, Negri; 2003, 111), čime se, kako smo vidjeli, samo potvrđuje etnokratski tip vladavine; b) mehanizmima ideološke proizvodnje. U njihovim okvirima zazivajući se proizvodi takvo stanje stvari koje zamišljaju etnopolitički poduzetnici ili menadžeri. To zamišljanje se svodi na univerzaliziranje partikularne dimenzije diverziteta, proizvodnju istosti, ili u političkoj terminologiji proizvodnju okvira za nacionalnu državu svoga naroda.

Time i država kakva je BiH potpada pod dominantni obrazac po kojemu je "država po pravilu država ekonomski najjače klase. Njeni organi uređuju javne poslove prema interesima te klase" (Pavičević; 1967, 420). Ko je vladajuća klasa u BiH? Zasigurno ne možemo reći da je riječ o striktno poduzetničkom – buržujskom sloju. Nju čine *etnopolitički poduzetnici* (Brubaker; 2004), oni koji se profesionalno bave zastupanjem vitalnih interesa etničkih naroda BiH,[4] istovremeno suvereno raspolažu javnim resursima zemlje, kako onim materijalnim tako i nematerijalnim, kao što su položaji u hijerarhiji političke ili ekonomske moći. Ovaj vladajući sloj, bez obzira na različit etnički predznak i teritorijalnu distribuciju unutar BiH, dijeli identične ekonomsko-političke interese i održava se na vlasti uz pomoć kontroliranog, usmjerenog i ograničenog neprijateljstva s ciljem održavanja fragmentacije i međusobne suprotstavljenosti najširih građanskih slojeva po etničkoj i nizu drugih osnova. Ova klasa je okružena svojevrsnom potklasom, nečim što bi mogla biti srednja klasa u zametku, potklasom službenika potpuno ovisnih o milosti vladajuće klase koja održava spomenutu vladavinu službeničkim radom, glasanjem na izborima i reprodukcijom dominantnih stavova hegemonijske ideologije u javnom diskursu. U dodatku, oba sloja, vladajući i uslužni, dubinski su premreženi najrazličitijim vidovima korupcije, koja dodatno ojačava njihovu unutarnju solidarnost.

[4] Onaj sloj koji se uklapa u širi Maslešin opis *posleratne bosanske politike* koja "nije prekinula tradiciju bosanskog građanstva da na verskom antagonizmu zida zgradu svoje oportunističke politike" (Masleša; 1983, 667).

Posao vladajuće klase je, naravno, braniti svoju hegemoniju, bilo sredstvima sile: policija i sudstvo, naoružane paramilicije, bilo ideološkim disciplineranjem kroz razgranatu mrežu ideoloških državnih aparata, kao što su mediji, političke partije, vjerske organizacije, sindikati, školstvo, putem kojih vladajuća oligarhija stječe dobrovoljno podaništvo i masovnu podršku obespravljenih. Borba za državu ili neki njezin dio u BiH tako se pokazuje kao ideološka koprena koja prikriva borbu za političku hegemoniju između suprotstavljenih blokova unutar vladajuće klase, i to ne ona suprotstavljenost kakva nam kada je o BiH riječ odmah pada na pamet – etnička – već je riječ o bespoštednoj borbi unutar pojedinih etnopolitičkih blokova; to su borbe za hegemoniju između suprotstavljenih frakcija istorodnih etnopolitičkih elita. Nositelji nacionalne ideje, historijski, uvijek su pripadnici ekonomski najjače klase, koja uz pomoć nacionalne ideologije oblikuje ostalo stanovništvo prema svom liku, prema svojim interesima, dakle u takav oblik političke zajednice koji je lako nadzirati, kontrolirati, navoditi. Nositelj nacionalne ideje nikada nije – kako se obično želi predstaviti – narod; uzročno-posljedični niz tu je pobrkan: narod je uvijek posljedica, nikad uzrok, narod je uvijek proizvod nacionalne ideologije hegemonijske klase, nikada njen izvor ili uzrok.

Literatura

Althusser, L. (2008), *On Ideology*, Verso, London, New York.

Barthes, R. (1991), *Mythologies*, The Noonday Press, New York.

Brubaker, R. (2004), *Ethnicity Without Groups*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, London.

Brubaker, R. (1996), "Nationalizing states in the old 'New Europe' – and the new" u: *Ethnic and Racial Studies* Volume 19, No. 2, 411-437. Routledge.

Brubaker, R. (1995), "Aftermaths of Empire and the unmixing of peoples: historical and comparative perspectives" u: *Ethnic and Racial Studies* Volume 18, No. 2, 189-218. Routledge.

Hardt M., Negri, A. (2003), "Globalization and Democracy" u: *Implicating Empire*, Aronowitz S., and Gautny H. (ur.), The Centre for the Study of Culture, Technology and Work, 109-121, New York.

Howard, L. M. (2012), "The Ethnocracy Trap" u: *Journal of Democracy*, Vol. 23, No. 4: 155-169.

Ibrahimagić, O. (2001), *Srpsko osporavanje Bosne i Bošnjaka*, Magistrat, Sarajevo.

Masleša, V. (1983), "Laži bosanske politike" u: *Političke rasprave. Progresivna misao u BiH 1918-1941*, Vojislav Maksimović, Franc Cengle i Arif Tanović (prir.), Svjetlost, 665-670, Sarajevo.

Pavičević, V. (1967), *Osnovi etike*, Kultura, Beograd.

Sekulić, G. (2006), "Mir i rat u Bosni i Hercegovini. Od negativnog ka pozitivnom miru, *Godišnjak 2006*, god. 1: 19-48, Fakultet političkih nauka, Sarajevo.

Sunny, R. G. (1993), *The Revenge of the Past. Nationalism, Revolution, and the Collapse of the Soviet Union*, Stanford University Press.

ANU BiH

MULTICULTURALISM VERSUS PLURALISM – CASE OF THE DAYTON BIH

Abstract

The result of the process of Europeanization of the Balkans is a continuous loss of plurality of life forms, which flowed with the emergence of monoethnic nation states. Entering the modernity in the Balkans – in late nineteenth and early twentieth century – meant the resolution of social plurality. This process, when it comes to Bosnia and Herzegovina, which had no unequivocal ethnic host, has taken the form of constitutionally and politically imposed multiculturalism or *constitutional multiculturalism*, which is nothing more than an incubator for future mono-ethnic nation-states. In its fullest sense, apart from one state and a central nation, ethno-nationalism also requires its own, unique culture. In this sense, Gellner concludes that "under certain circumstances the implementation of these political formulas must include the exchange of population or expulsion, and more or less forced assimilation, and sometimes even liquidation, in order to achieve the close connection between the state and the culture that is the essence of nationalism." The revolutionary national-statehood reconstruction of the plural Bosnian-Herzegovinian social and political community followed the form of a nation-state, as an inseparable part of the wave of democratization that had swept the eastern part of Europe. In considering alternatives to overcome this situation, the author suggests that the abolition of the ethno-political mechanism does not mean the abolition of the nation and its identity, it does not mean "the destruction of differences as such as the equalization of all. Conversely, it initiates the release and proliferation of differences – differences that do not create social hierarchies". This is therefore a critique of the unjust socio-political hierarchy, a kind of political hegemony, and is not about the fight for the abolition of any kind of diversity, including ethnic. The aim is to abolish laws, socio-political structures that maintain hegemonic privileges, and the hierarchy topped by a class of ethno-political entrepreneurs. The author argues that the abolition of ethno-political mechanisms means the abolishment of the conditions that keep the citizens and peoples of Bosnia and Herzegovina in servitude.

Key words: multiculturalism, ethno-nationalism, hegemony

DOI 10.5644/PI2016.166.14

POLITIČKI PLURALIZAM I PARLAMENTARNA DEMOKRATIJA U BOSNI I HERCEGOVINI U POSTDEJTONSKOM VREMENU

Mirko Pejanović

Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine
Bistrik 7, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina
e-mail: mpejanovic@anubih.ba

Sažetak

Autor elaborira genezu uspostave i razvoja političkog pluralizma u Bosni i Hercegovini polazeći od hipoteze da moć vladajućih etničkih stranaka nije omogućila izgradnju konsenzusa u donošenju zakona bitnih za razvoj države BiH u postdejtonskom vremenu.
Vršenje vlasti u Parlamentu Bosne i Hercegovine tri etničke stranke: SDA, HDZ BiH i SDS, nakon pobjede na prvim višestranačkim izborima 1990. godine, zasnovale su na principu partnerstva, a ne na demokratskom principu uspostave koalicionog političkog programa za vršenje vlasti u dobijenom mandatu. Partnerstvo među strankama u vršenju vlasti odvijalo se u pitanjima o kojima je postojala međusobna saglasnost. Na prvim postratnim izborima, održanim u septembru 1996. godine, pobijedile su ponovo tri etničke stranke: SDA, HDZ BiH i SDS sa 86% osvojenih glasova izbornog tijela. Etničke stranke su tako i nakon rata zadobile dominantnu moć u entitetskim parlamentima i Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, čemu je doprinijelo i dejtonsko ustavno ustrojstvo Bosne i Hercegovine. Tu moć su u Parlamentu BiH primjenjivale u obliku partnerstva u vršenju vlasti. Izostalo je utvrđivanje koalicionog sporazuma i političkog programa koalicije kao nezamjenjive osnove za konsenzus u donošenju zakona. Uslijed toga u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine nije bilo konsenzusa između vladajućih stranaka o najvažnijim pitanjima razvoja države BiH. Nije bilo moguće jačati moć parlamenta te razvijati parlamentarnu demokratiju. Zakonima koje je proglasio OHR omogućene su glavne reforme u procesu integracije države Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Umjesto moći parlamenta, na sceni je moć stranačkih elita. Umjesto parlamentarne demokratije, na djelu je partitokratija.

Ključne riječi: politički pluralizam, parlamentarna demokratija, koalicioni sporazum, partitokratija, Visoki predstavnik međunarodne zajednice (OHR)

1. Povijesni kontekst uvođenja političkog pluralizma u Bosni i Hercegovini

Potkraj osamdesetih godina dvadesetog stoljeća nastaju istorijske promjene u Evropi. Dolazi do sloma socijalizma u Sovjetskom Savezu i istočnoevropskim zemljama. Ruši se Berlinski zid kao simbol hladnog rata i podjele na zapadni i istočni svijet. Istočna Njemačka postaje sastavni dio Savezne Republike Njemačke. Umjesto jednopartijske vladavine uvodi se pluralni višepartijski sistem u svim postsocijalističkim zemljama.

Jugoslovenska socijalistička federacija, nakon duže krize funkcionisanja, tokom 1990. i 1991. godine ulazi u disoluciju. Republike koje su činile jugoslovensku federaciju započele su svoju političku pluralizaciju. Najprije su to učinile Republika Slovenija i Republika Hrvatska. Ove dvije republike su tokom 1990. i 1991. godine provele višestranačke izbore i formirale novu pluralnu političku strukturu. U svojim su parlamentima unutar političke pluralizacije oblikovale i putem referenduma građana potvrdile koncepciju svog nezavisnog i suverenog razvoja.

Bosna i Hercegovina (BiH) je u proces svoje političke pluralizacije ušla sa izvjesnim istorijskim zakašnjenjem u odnosu na Sloveniju i Hrvatsku. Formiranje višestranačke strukture u Bosni i Hercegovini započelo je u prvoj polovini 1990. godine. Od maja do septembra 1990. godine formirane su političke stranke koje će sa svojim listama izaći na prve višestranačke izbore 1990.

U maju 1990. godine na osnivačkoj skupštini formirana je Stranka demokratske akcije. U julu 1990. godine formirana je Srpska demokratska stranka. Hrvatska demokratska zajednica formirana je u avgustu 1990. godine.[1]

Formiranje političkih stranaka u Bosni i Hercegovini odvijalo se u veoma specifičnim istorijskim okolnostima. Radi se o tome da je narastao sukob u Republici Hrvatskoj između demokratskih snaga koje su se borile za nezavisnost i suverenost Republike Hrvatske na jednoj strani i Srba u Kninskoj krajini na drugoj strani, koji su bili protiv proglašenja nezavisnosti Republike Hrvatske. Taj sukob je prerastao u agresivni rat, koji je protiv Hrvatske vodila Jugoslovenska narodna armija. Tako je stvoren strah kod građana u Bosni i Hercegovini da može biti ugrožen mir u Bosni i Hercegovini. U tom psihološkom stanju straha građana od neizvjesne budućnosti **nastala je etnička homogenizacija**. Građani su se **sve više zatvarali u svoje etničke zajednice i pokazivali svoju nacionalnu pripadnost**.

Formiranje Stranke demokratske akcije, a potom i Srpske demokratske stranke i Hrvatske demokratske zajednice na osnovi **etničke pripadnosti** dovelo je do formiranja političkog pluralizma na **etničkoj osnovi**. Bošnjaci (tada Muslimani) činili su članstvo Stranke demokratske akcije. Srbi su činili članstvo Srpske demokratske stranke, a Hrvati članstvo Hrvatske demokratske zajednice. Od svog osnivanja ove tri etničke stranke su za vodeće ideje svojih programa zagovarale nacionalne

[1] Vidi: Fink, Pejanović (ur.), 2006. *Razvoj političkog pluralizma u Sloveniji i Bosni i Hercegovini*, Promocult, Sarajevo, Ljubljana, 47.

interese naroda koje predstavljaju. Zagovarale su viši nivo nacionalnih i vjerskih sloboda. Istovremeno su isticale ugroženost i srpskog i hrvatskog i bošnjačkog (tada muslimanskog) naroda, naročito naspram stradanju u Drugom svjetskom ratu. Na ovaj način su novoformirane etničke stranke promovisale **etnonacionalne politike i princip da etnička stranka ima ekskluzivno pravo na zastupanje nacionalnih interesa cijelog naroda**. One su sebe proglasile da su "jedini i autentični predstavnici interesa tri naroda" (podvukao M. P.).[2]

Istovremeno su tri etničke stranke: SDA, HDZ BiH i SDS, imale punu saglasnost za dokidanje SOCIJALISTIČKOG poretka i sistema jednopartijske vladavine. Za takvu političku strategiju etničke stranke su dobile medijsku podršku, podršku evropskih demokratskih država i najzad podršku izbornog tijela.

2. Višestranački izbori 1990. godine

Izborna kampanja za prve višestranačke izbore provedena je od jula do 19. novembra 1990. godine. Izborni proces je protekao u nadmetanju etničkih, kao novih stranaka, i multietničkih stranaka.

U bloku multietničkih stranaka najveću snagu su imali Demokratska socijalistička stranka nastala iz Saveza komunista Bosne i Hercegovine i Savez reformskih snaga predvođen Antom Markovićem, saveznim premijerom. U građanskom multietničkom bloku stranaka bilo je nekoliko manjih stranaka: Liberalna stranka, Liberalno bošnjačka stranka, Demokratski socijalistički savez, Srpski pokret obnove i druge stranke.

Sve stranke su u izbornoj kampanji obećavale ubrzanje ekonomskog i socijalnog razvoja, viši nivo građanskih i nacionalnih sloboda. U odnosu na državnost Bosne i Hercegovine i razvoj države Bosne i Hercegovine u budućnosti stranke su se različito izjašnjavale. Tako je na primjer Srpska demokratska stranka tokom izborne kampanje **izbjegavala da se odredi prema istorijskom razvoju**[3] državnosti Bosne i Hercegovine. Ona će to učiniti nakon provedenih izbora. Hrvatska demokratska zajednica sa usmjerenim stajalištem je zagovarala integritet Bosne i Hercegovine i ravnopravnost naroda. Građanske multietničke stranke[4] i Stranka demokratske akcije imale su jasno stajalište, a to je da Bosna i Hercegovina ima **kontinuitet** u istorijskom razvoju svoje državnosti.

---

[2] O fenomenu prisvajanja ekskluzivnog prava etničkih stranaka u predstavljanju naroda vidi šire u: Akademik Muhamed Filipović: *Bosna i Hercegovina – najvažnije geografske, demografske, historijske, kulturne i političke činjenice*, Compact, Sarajevo, 1997, 109.

[3] Srpska demokratska stranka je tvrdila da je Bosna i Hercegovina **samo jedna administrativna jedinica, a nikako država** (podvukao M. P.). Vidi: Fink, Pejanović (ur.), 2006. Ljubljana, 54.

[4] Stranka demokratske akcije, Hrvatska demokratska zajednica BiH i pet građanskih stranaka imale su stajalište da se Bosna i Hercegovina nakon disolucije SFRJ **razvija kao nezavisna i suverena država** (podvukao M. P.). Vidi: Fink, Pejanović (ur.), 2006. Ibid.

Izlaznost građana na izbore bila je veoma visoka.[5]

Na prvim višestranačkim izborima nadmoćno su pobijedile etničke stranke: SDA, HDZ BiH i SDS. Zajedno su osvojile 84% poslaničkih mjesta u Skupštini Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine. Opozicija je marginalizirana sa 16% poslaničkih mandata.[6] Svoje liste na izborima imalo je 15 stranaka. Ukupno 11 stranaka je ušlo u Parlament Bosne i Hercegovine.

U izboru za odbornike u skupštinama 109 opština tri etničke stranke su osvojile 75,78% odborničkih mandata. U Skupštini grada Sarajeva etničke stranke su osvojile 60,83% odborničkih mandata.

Na početku 1991. godine konstituisana je višestranačka Skupština SR Bosne i Hercegovine. Budući da su etničke stranke u izbornoj kampanji sarađivale jer su imale zajednički cilj – rušenje socijalističkog PORETKA, one su dogovorno podijelile resore u parlamentu, vladi i ministarstvima. Podjela je izvršena srazmjerno postotku osvojenih poslaničkih mjesta u parlamentu.[7] Višestranačka vlast je uspostavljena bez **KOALICIONOG SPORAZUMA I KOALICIONOG POLITIČKOG PROGRAMA**. Umjesto koalicionog sporazuma uveden je **princip PARTNERSTVA** u vršenju vlasti. **Partnerstvo je značilo samo podjelu resora**. Bitna pitanja političkog razvoja Bosne i Hercegovine u kontekstu disolucije jugoslovenske federacije bila su postrani. Ovim je **DEMOKRATSKI PRINCIP FORMIRANJA PARLAMENTARNE VEĆINE NEGIRAN**. U odlučivanju o nadolazećim složenim pitanjima, kao što je **državnopravni status Bosne i Hercegovine, ispoljiće se velike razlike između vladajućih stranaka: HDZ-a BiH, SDA i Srpske demokratske stranke**. Stranačko političko sukobljavanje odvijalo se između Stranke demokratske akcije i Hrvatske demokratske zajednice BiH na jednoj strani i Srpske demokratske stranke na drugoj strani. Umjesto nadmetanja stranaka parlamentarne većine i stranaka u opoziciji, na političkoj sceni je jačao **sukob između vladajućih stranaka**. Do ovakvog kretanja je došlo jer na početku izbornog mandata višestranačke skupštine nije formirana **PARLAMENTARNA VEĆINA** koja bi bila zasnovana na koalicionom sporazumu i programu. Jer koalicioni sporazum i program čine osnovu za KONSENZUS stranaka koje obrazuju parlamentarnu većinu i putem vlade provode svoju politiku. Budući da je to izostalo na samom početku uspostavljanja parlamentarne DEMOKRATIJE, zapravo 1991. godine, Skupština SR Bosne i Hercegovine kao najviša zakonodavna vlast ostala je bez **KONSENZUSA** za odlučivanje o pitanjima socijalnog i političkog razvoja Bosne i Hercegovine. Primjena principa **partnerstva** namjesto principa **koalicionog**

[5] Ukupno je glasalo 2.339.985 birača, ili 74,42% Vidi: Suad Arnautović: *Izbori u Bosni i Hercegovini 1990 - analiza izbornog procesa*, Promocult, Sarajevo, 1996.

[6] Skupinu opozicionih stranaka činile su: SK – Socijalistička partija; Savez reformskih snaga, Muslimansko bošnjačka organizacija, Demokratski socijalistički savez, Srpski pokret obnove, Srpska radikalna stranka, SSO-DS i Eko pokret "Zeleni". Vidi: Fink, Pejanović (ur.), 2006. 52 i 53.

[7] Stranka demokratske akcije na prvim višestranačkim izborima 1990. godine osvojila je 35,85% zastupničkih mjesta u Skupštini SR Bosne i Hercegovine. Srpska demokratska stranka osvojila je 30%, a Hrvatska demokratska zajednica 18,35%. Vidi šire: Fink, Pejanović (ur.), 2006. 32.

sporazuma za formiranje parlamentarne većine dovešće do političkog sukoba između pobjedničkih stranaka: SDA, HDZ-a BiH i SDS-a, već u prvoj godini – 1991, vršenja vlasti.

3. Međustranački politički sukobi tokom 1991. godine na pitanju nezavisnog i suverenog razvoja države Bosne i Hercegovine

Prva godina višestranačke vlasti, a to je 1991. godina, protekla je u političkim raspravama pobjedničkih stranaka u Parlamentu Bosne i Hercegovine o **pitanju državnopravnog statusa i političke budućnosti Bosne i Hercegovine**. Polazne koncepcije o suverenom i nezavisnom razvoju države Bosne i Hercegovine bile su bitno različite. Stranka demokratske akcije i Hrvatska demokratska zajednica, zajedno sa pet opozicionih stranaka, zagovarale su **suveren i nezavisan razvoj Bosne i Hercegovine**. Nasuprot ovom stajalištu, Srpska demokratska stranka i Srpski pokret obnove **negirali su dostignuti istorijski razvoj državnosti Bosne i Hercegovine**. Srpska demokratska stranka je zagovarala stanovište po kome bi Bosna i Hercegovina bila sastavni **dio Saveza srpskih zemalja**.[8] Tako su u Parlamentu Bosne i Hercegovine uspostavljena dva bloka političkih stranaka o pitanju državnopravnog statusa Bosne i Hercegovine.

Blok stranaka koji je na temelju društveno-istorijski oblikovane državnosti Bosne i Hercegovine, od obnove njene državnosti 1943. pa sve do 1990. godine, zagovarao suvereni i nezavisni državnopravni status Bosne i Hercegovine na isti način kako su to uradile Slovenija, Hrvatska i Makedonija, inicirao je donošenje odluke Parlamenta Bosne i Hercegovine o provođenju referenduma, građana. Oblikovano je i referendumsko pitanje koje je glasilo: **Jeste li za suverenu i nezavisnu Bosnu i Hercegovinu, državu ravnopravnih građana, naroda Bosne i Hercegovine – Muslimana, Srba, Hrvata i pripadnika drugih naroda koji u njoj žive?**[9]

Srpska demokratska stranka je, na svom konceptu **negacije državnosti** Bosne i Hercegovine, **odbila dati saglasnost** za raspisivanje referenduma o suverenom i nezavisnom statusu države Bosne i Hercegovine i odlučila da izađe iz Skupštine Bosne i Hercegovine.

Na referendum koji je održan 29. februara i 1. marta izašlo je 64% građana upisanih u birački spisak Bosne i Hercegovine. U odgovoru na referendumsko pitanje pozitivno se izjasnilo 99% građana koji su izašli na referendum. Skupština Bosne i Hercegovine je usvojila izvještaj o provedenom referendumu. Na temelju demokratske volje građana ispoljene na referendumu proglašen je NEZAVISNI I SUVERENI državnopravni status Bosne i Hercegovine. Zatraženo je međunarodno priznanje, koje je najprije stiglo od Evropske zajednice 6. aprila 1992. godine. Potom je

[8] Za Srpsku demokratsku stranku suverenost Bosne i Hercegovine **mora biti ograničena i vezana za Jugoslaviju** (podvukao M. P.). Vidi: Fink, Pejanović (ur.), 2006. 54.

[9] Vidi: Odluka Skupštine BiH o referendumu za utvrđivanje statusa BiH, u: Mirko Pejanović: *Bosansko pitanje i Srbi u Bosni i Hercegovini*, Bosanska knjiga, 1999, 284.

uslijedilo međunarodno priznanje od Sjedinjenih Američkih Država i drugih zemalja svijeta. Međunarodnopravni subjektivitet države Bosne i Hercegovine zaokružen je prijemom Bosne i Hercegovine u članstvo Organizacije ujedinjenih nacija 22. maja 1992. godine.

Bosni i Hercegovini nije omogućeno istorijsko pravo da **u miru razvija svoju suverenu državnost**. Srpska demokratska stranka, predvođena Radovanom Karadžićem, nakon proglašenja rezultata referenduma za nezavisnost i suvereni status Republike Bosne i Hercegovine, uz podršku i pomoć Jugoslovenske narodne armije i Miloševićevog režima, započinje vojne aktivnosti opsadom i blokadom grada Sarajeva u aprilu 1992. godine. Do kraja 1992. godine Bosna i Hercegovina je bila pod kontrolom Vojske Republike srpskog naroda na 70% njene teritorije.[10]

Troipogodišnji rat vođen protiv integriteta i suvereniteta države Bosne i Hercegovine završen je potpisivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma u novembru, odnosno decembru 1995. godine.

4. Prvi i drugi postratni parlamentarni izbori 1996. i 1998. godine

Aneks IV Dejtonskog mirovnog sporazuma čini Ustav Bosne i Hercegovine. Dejtonskim ustavom država Bosna i Hercegovina je dobila novo političko-ustavno ustrojstvo koje čine dva entiteta: Federacija BiH i Republika Srpska, te institucije države Bosne i Hercegovine. Od 1999. godine Distrikt Brčko je dio unutrašnjeg ustrojstva Bosne i Hercegovine. Ovakva struktura izvedena je na DOMINACIJI ETNIČKOG KRITERIJA u zasnivanju državne strukture.[11] Federaciju BiH čine većinski Bošnjaci i Hrvati. Republika Srpska je 90% jednoetnička. Entiteti imaju visok stupanj administrativne autonomije. Većina državnih nadležnosti je na entitetskim vlastima.

Institucije države Bosne i Hercegovine imaju, u osnovi, smanjena ovlaštenja. Među institucijama države Bosne i Hercegovine su: Predsjedništvo BiH,[12] Parlamentarna skupština,[13] Vijeće ministara, Ustavni sud i Centralna banka.

Prvi, poslijeratni izbori održani su u septembru 1996. godine. Izbore je organizovao OSCE jer još nisu bili stečeni uslovi za organizaciju izbora od institucija države

[10] "Pred kraj 1992. Srbi su pod kontrolom držali 70% teritorije BiH sa gradovima u kojima je srpsko stanovništvo predstavljalo izrazitu manjinu – Jajce, Brčko, Višegrad, Zvornik, Odžak, Bosanski Brod." Enver Redžić: Bosna i Hercegovina u posljednjoj deceniji XX vijeka, u zborniku *Istorijska nauka o Bosni i Hercegovini u razdoblju 1990-2000*, ANUBiH, Sarajevo, 2003, 8.

[11] "Svi mirovni planovi imali su za polazište etnicitet Bosne i Hercegovine, a zaključci pregovora utvrdili su svaki put novi oblik etničke podjele BiH. Oven-Stoltenbergov mirovni plan *de facto* je ozakonio etničku podjelu Bosne i Hercegovine. Ibid.

[12] Predsjedništvo BiH ima tri člana, po jednog iz bošnjačkog, srpskog i hrvatskog naroda. Srpski član Predsjedništva BiH bira se u Republici Srpskoj, a bošnjački i hrvatski u Federaciji BiH. Glavne nadležnosti Predsjedništva BiH odnose se na vođenje spoljne politike, vrši ulogu civilne komande nad oružanim snagama i predstavlja državu u odnosu sa drugim državama.

[13] Parlamentarna skupština ima dva doma: Predstavnički dom sa 42 poslanika i Dom naroda sa 15 delegata, po pet iz svakog naroda

Bosne i Hercegovine. Tada je međunarodna zajednica **uvela dvogodišnji mandat** za parlamentarna tijela u kantonima, entitetima i na nivou države Bosne i Hercegovine. Kraćim mandatima željela se postići brža smjenjivost i zamjena kadrova koji su svoju moć stekli u ratu. To će se pokazati kao iluzija. U nekim aspektima još više su ojačale etničke stranke i njihova struktura na svim nivoima vršenja vlasti.

Svoje liste na prvim poslijeratnim parlamentarnim izborima imale su 23 stranke i jedna koalicija.

Na prvim postratnim višestranačkim izborima nadmoćno su pobijedile etničke stranke: SDA, HDZ BiH i SDS. One su zajedno osvojile 86% poslaničkih mandata u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Zapravo, dobile su za dva procenta više mandata u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine nego na prvim pluralnim izborima 1990. godine. **Etnička homogenizacija učvršćena tokom rata iskazala se na prvim poslijeratnim izborima**. Radi se o tome da su pripadnici triju naroda glasali za liste etničkih stranaka.[14] Za članove Predsjedništva BiH izabrani su Alija Izetbegović, kandidat SDA, Krešimir Zubak, kandidat HDZ-a BiH, i Momčilo Krajišnik,[15] kandidat SDS-a.

Kao vladajuće stranke nakon izbora 1996. godine, SDA, HDZ BiH i SDS započinju vršiti vlast bez uspostavljanja KOALICIONOG SPORAZUMA I NA NJEMU ZASNOVANOG POLITIČKOG PROGRAMA. Saglasnost je postojala samo u podjeli resora unutar izvršne vlasti. O svim važnim pitanjima društvenog razvoja nije se mogao POSTIĆI MEĐUSTRANAČKI KONSENZUS IZMEĐU POBJEDNIČKIH ODNOSNO VLADAJUĆIH STRANAKA: SDA, SDS-a i HDZ-a BiH. Zakonska rješenja i mnoge odluke nametane su od Visokog predstavnika međunarodne zajednice.[16] **Pokazalo se da su posljedice rata i na etničkoj osnovi izvedena dejtonska struktura države Bosne i Hercegovine pogodovale učvršćivanju etničke osnove i etničke strukture političkog pluralizma u Bosni i Hercegovini**.

Sa stanovišta rezultata izbora 1996. godine pokazalo se da je obnovljena predratna dominacija etničkih stranaka. Građanski blok stranaka je osvojio samo 14% poslaničkih mandata i nije predstavljao realnu snagu za ulogu opozicije.

Drugi poslijeratni višestranački izbori održani su u septembru 1998. godine u organizaciji Misije OSCE-a. I na ovim parlamentarnim izborima dominaciju će imati etničke stranke: SDA, HDZ BiH i SDS. Izvjesna promjena je nastala time što član Predsjedništva BiH iz srpskog naroda nije izabran sa liste Srpske demokratske

[14] Za Srbe su glasali Srbi, za Hrvate su glasali Hrvati, a za Bošnjake Bošnjaci. Vidi šire: Ivan Markešić: *Kako smo sačuvali Bosnu i Hercegovinu*, HNV, *Sinopsis*, Sarajevo/Zagreb 2004, 45, 46, 53 i 54.

[15] Momčilo Krajišnik je u postratnom periodu osuđen za počinjeni zločin protiv čovječnosti. Izdržao je kaznu i od 2014. živi na Palama.

[16] Visoki predstavnik međunarodne zajednice svojim uticajem je doprinio da se pronađu rješenja o grbu, zastavi države Bosne i Hercegovine i izgledu novčanice. Također su uticajem Visokog predstavnika oblikovane tablice za saobraćajna vozila. Umjesto naziva gradova, odabrani su brojevi po kojima su označena saobraćajna vozila.

stranke.[17] Neznatne promjene su nastale i u **strukturi političkog pluralizma**. Na stranačkoj areni javljaju se nove stranke i dvije nove koalicije. Formirana je Nova hrvatska inicijativa, zatim Demokratska narodna zajednica. U Republici Srpskoj je formirana nova stranka: Srpski narodni savez. U Federaciji BiH je formirana Koalicija za cjelovitu i demokratsku Bosnu i Hercegovinu, a u Republici Srpskoj je formirana Koalicija Sloga. Na prostoru Federacije BiH Stranka demokratske akcije i Hrvatska demokratska zajednica osvajaju 21 poslanički mandat od ukupno 28 poslaničkih mandata koji se biraju u Federaciji BiH. Po četiri mandata iz Republike Srpske u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH osvojile su Koalicija Sloga i Srpska demokratska stranka.[18]

Parlamentarni izbori 1998. godine su, i pored manjih promjena u strukturi političkog pluralizma, pokazali dalje zadržavanje moći etničkih stranaka. To se posebno potvrdilo u Federaciji BiH, dok je u Republici Srpskoj došlo do promjena jer je izborne rezultate postigla Koalicija Sloga.

5. Preokret u odnosu na moć etničkih stranaka na parlamentarnim izborima 2000. godine

I ove izbore – treće postratne, organizuje Misija OSCE-a. Tada na parlamentarnim izborima, 2000. godine, tri etničke stranke, od svog osnivanja 1990. godine, nisu dobile izbornu pobjedu. Došlo je do udruživanja stranaka iz građanskog bloka, koje su kao "vodeću programsku ideju imale **demokratske promjene i integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju**".[19] Poslaničke mandate u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH dobilo je osam stranaka iz Federacije BiH i šest iz Republike Srpske. Najviše mandata osvojila je Socijaldemokratska partija BiH – 8, a slijede je SDA sa 7 mandata, HDZ BiH sa 5 mandata i SDS sa 6 mandata. Stranka za BiH je osvojila 4 mandata.

Parlamentarnu većinu nakon izbora 2000. godine formirale su građanske stranke pod nazivom: ALIJANSA ZA DEMOKRATSKE PROMJENE, na temelju koalicionog sporazuma i koalicionog programa. Alijansu je predvodila Socijaldemokratska partija BiH. Prvi put etničke stranke SDA, HDZ BiH i SDS postaju **opozicione stranke** (podvukao M. P.). U svom dvogodišnjem mandatu Alijansa za demokratske promjene realizuje više važnih projekata za politički razvoj države BiH. Bosna i Hercegovina je dobila članstvo u Vijeću Evrope. "Formirana je Državna granična služba za kontrolu granica Bosne i Hercegovine."[20]

---

[17] Za člana Predsjedništva BiH iz srpskog naroda izabran je ŽIVKO RADIŠIĆ, kandidat Koalicije Sloga i lider Socijalističke partije u Republici Srpskoj. Ova koalicija je na vanrednim izborima u Republici Srpskoj 1997. godine osvojila većinu u Narodnoj skupštini Republike Srpske i formirala vladu. **Time je Srpska demokratska stranka otišla u opoziciju** (podvukao M. P.). Vidi šire: Fink, Pejanović (ur.), 2006. 61.

[18] Ibid.

[19] Ibid.

[20] Ibid.

Ukinuta je diskriminacija građana na etničkoj osnovi usvajanjem amandmana o konstitutivnosti naroda na Ustav Federacije BiH i Ustav Republike Srpske. Zaustavljen je paralelizam u vršenju vlasti u kantonima gdje jedan narod čini većinu na prostoru Federacije BiH što su ga primjenjivale Stranka demokratske akcije i Hrvatska demokratska zajednica BiH.

Ono u čemu nije uspjela Alijansa za demokratske promjene jesu nužne ekonomske reforme. Radi se o tome da nije zaustavljen rast nezaposlenosti, a nije izvršena **ni privatizacija velikih preduzeća** (podvukao M. P.),[21] kao ni suzbijanje kriminala i korupcije. Alijansa za demokratske promjene imala je samo dvije godine za ostvarivanje svojih izbornih obećanja. Građani su imali velika očekivanja. Izvjesno razočaranje rezultatima učinka Alijanse za demokratske promjene građani su pokazali na izborima 2002, kada su svoje povjerenje ponovo dali etničkim strankama.[22]

6. Izbori 2002. godine i ponovna dominacija etničkih stranaka

U izboru za Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine učestvovala je 51 stranka: 25 stranaka i koalicija u Federaciji BiH i 25 stranaka u Republici Srpskoj. Trinaest političkih stranaka i koalicija osvojilo je poslaničke mandate u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Najviše glasova osvojila je Stranka demokratske akcije – 9. Slijede je Stranka za BiH sa 5 mandata i Koalicija HDZ BiH – Demokršćani sa 5 mandata. SDP BiH u Federaciji BiH osvaja 4 mandata, a u Republici Srpskoj SDS osvaja 5 mandata. Zatim, SNSD 3 mandata, kao i PDP 2 mandata.[23] Sedam stranaka je osvojilo po jedan mandat.

I u ovim parlamentarnim izborima 2002. godine najviše mandata u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH osvojile su tri etničke stranke: SDA, HDZ BiH i SDS – ukupno 19 mandata.

Pobjedničke etničke stranke (SDA, HDZ BiH i SDS) na izborima 2002. godine formirale su **parlamentarnu većinu** sa još dvije stranke. **To su Stranka za BiH u Federaciji BiH i Partija demokratskog progresa u Republici Srpskoj**. Ove dvije stranke su imale 7 mandata, što je sa 19 mandata etničkih stranaka činilo većinu i 26 poslanika u Predstavničkom domu. Sa rezultatima izbora 2002. godine, politički pluralizam, nakon dvogodišnjeg prekida, nastavlja svoj desetogodišnji kontinuitet trajanja u obliku etničkog pluralizma.

Stranke parlamentarne većine **nisu potpisale koalicioni sporazum, niti su definisale politički program koalicije. Djelovale su na temelju partnerstva u vršenju vlasti**. Prve dvije godine mandata, 2002-2004, protekle su bez stranačkog konsenzusa u više društvenih projekata reforme bosanskohercegovačkog društva.

[21] Ibid.

[22] Od izbora 2002. godine izborni mandati parlamenata u državi, entitetima i kantonima traju četiri godine.

[23] Vidi: Fink, Pejanović (ur.), 2006. ibid.

Uspostavljanje jedinstvenih oružanih snaga postignuto je tek nakon pritiska Visokog predstavnika međunarodne zajednice.[24]

U mandatu Parlamentarne skupštine BiH u periodu 2002-2006. godina izvedena je reforma odbrane: ukinute su entitetske vojske i entitetska ministarstva i formirani Ministarstvo odbrane i Oružane snage Bosne i Hercegovine. Uspjeh ove reforme veže se za dinamičan i odlučan rad visokog predstavnika međunarodne zajednice **Paddyja Ashdowna na integraciji države Bosne i Hercegovine**.

U parlamentarnom odlučivanju nije postojala saglasnost stranaka o zakonima i reformama koje su bile u proceduri. Stranka demokratske akcije nije davala saglasnost za donošenje zakona o popisu stanovništva. HDZ BiH nije davao saglasnost za državni zakon o visokom obrazovanju. Srpska demokratska stranka nije bila saglasna s reformom policije u kojoj bi policijske snage činile jedinstvenu strukturu.[25]

U ovom periodu odluke Visokog predstavnika o proglašenju zakona na privremenoj osnovi omogućile su funkcionisanje Parlamentarne skupštine i drugih institucija države Bosne i Hercegovine. Visoki predstavnik međunarodne zajednice **odmjenjivao je odgovornost vladajućih stranaka za nepostojanje međustranačkog konsenzusa i time stvarao uslove za funkcionisanje vlasti u Bosni i Hercegovini**. Tokom mandatnog perioda 2002-2006. Visoki predstavnik međunarodne zajednice proveo je sankcije prema nosiocima ovlaštenja koji su vršili destrukcije provođenja Dejtonskog mirovnog sporazuma. Među više donesenih odluka bila je i odluka o smjeni dva člana Predsjedništva BiH: Mirka Šarovića i Ante Jelavića.

Rasprave u organizacijama civilnog društva i u političkim strankama u Federaciji BiH dovele su do oblikovanja ideje o promjenama dejtonskog Ustava Bosne i Hercegovine. Uz posredovanje američke administracije utvrđen je prijedlog amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine, koji će pod nazivom A**prilski paket** ući u proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine.

Ove ustavne promjene su imale za cilj uvođenje odredbi kojim bi se povećala funkcionalnost cjeline ustavno-političkog ustrojstva. Zapravo, pokušaj izvođenja ustavnih promjena u aprilu 2006. godine, putem usvajanja amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine kojim se jačala uloga Parlamentarne skupštine i Vijeća ministara, zatim mijenjala struktura i način rukovođenja Predsjedništvom BiH, nije dobio dvotrećinsku podršku u Parlamentarnoj skupštini BiH. Tada je **u procesu odlučivanja izostao konsenzus unutar skupine stranaka koje su činile parlamentarnu većinu. Izostala je saglasnost Stranke za BiH kao jedne od vladajućih stranaka**.[26]

---

[24] Visoki predstavnik međunarodne zajednice bio je **engleski diplomata Paddy Ashdown** (Podvukao M. P.). On je na privremenoj osnovi proglasio 14 zakona. Vidi: Fink, Pejanović (ur.), 2006. ibid. 65.

[25] Ibid., 65 i 66.

[26] Vidi: Mirko Pejanović: *Ustavne promjene – najsloženija reforma u procesu integracija BiH u Evropsku uniju*, u: *Ogledi o državnosti i političkom razvoju BiH*, drugo dopunjeno izdanje, Šahinpašić, Sarajevo/Zagreb, 2012, 161.

Predloženi amandmani na Ustav Bosne i Hercegovine nisu usvojeni. To je imalo za posljedicu promjenu dinamike u angažovanju međunarodne zajednice u procesu izvođenja reformi. Istovremeno, to je imalo za posljedicu pretvaranje ustavne reforme u IZBORNO PITANJE za parlamentarne izbore 2006. godine.

Ono što posebno određuje odbijanje ustavnih amandmana jeste činjenica DA NEPOSTOJANJE KONSENZUSA MEĐU STRANKAMA PARLAMENTARNE VEĆINE PROISTIČE IZ NEPOSTOJANJA ČVRSTIH KOALICIONIH SPORAZUMA I PROGRAMA STRANAKA U KOALICIJI.

U činu odbijanja amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine u aprilu 2006. godine pokazana je konstanta da vladajuća stranačka struktura zasnovana na **etničkoj osnovi i etnopolitikama nema istorijsku pretpostavku da izgradi konsenzus o državnom razvoju Bosne i Hercegovine u procesu integracija u evroatlantske institucije EU i NATO**. Radi se o tome da pobjedničke stranke, nakon provedenih parlamentarnih izbora, ne uspijevaju na nacionalnoj osnovi uspostaviti parlamentarnu većinu na koalicionom sporazumu i koalicionom političkom programu. U koalicionom sporazumu i programu definiše se osnova konsenzusa za odlučivanje u parlamentu. Ako to izostaje, nije moguć međustranački konsenzus. Parlament **gubi moć za donošenje zakona**, a odlučivanje **monopoliziraju lideri stranaka**. Tako parlamentarna demokratija postaje PARTITOKRATIJA.

U bosanskohercegovačkoj parlamentarnoj demokratiji pitanje konsenzusa između vladajućih stranaka javlja se kao jedno **od najsloženijih pitanja u postdejtonskom** razvoju države BiH. Radi se o nužnosti transformacije političkog pluralizma formiranog na etničkoj osnovi u interesni politički pluralizam čija je osnova građanin.[27]

7. Parlamentarni izbori 2006. i 2010. godine i problemi konsenzusa među pobjedničkim strankama

U izbornoj kampanji za parlamentarne izbore 2006. godine nastavljeni su **instrumentalizacija etničke pripadnosti, etničkog osjećanja i stvaranje etničkog straha**. Ovaj metod instrumentalizacije etničke pripadnosti i izazivanje straha jedne etnije prema drugoj primijenili su u radikalnom obliku Stranka za BiH i Savez nezavisnih socijaldemokrata. Stranka za Bosnu i Hercegovinu, u izbornoj kampanji je zagovarala programska stajališta: **BOSNA I HERCEGOVINA STO POSTO**. To je značilo poziv za ukidanje entiteta, a u tom kontekstu ukidanje Republike Srpske. Na ovo radikalno stajalište Stranke za BiH Savez nezavisnih socijaldemokrata je odgovorio idejom o uvođenju referenduma u Republici Srpskoj u cilju **njenog otcjepljenja od Bosne i Hercegovine**. I jedna i druga stranka su postigle etničku homogenizaciju unutar svoje nacije. **Homogenizacija** bošnjačkog izbornog tijela na programu Stranke za BiH donijela je **ovoj stranci izbornu pobjedu** u Sarajevskom kantonu,

[27] Ibid., 119.

drugo mjesto u Parlamentu Federacije BiH i DRUGO MJESTO u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.[28]

Radikalna etnička retorika donijela je pobjedu Savezu nezavisnih socijaldemokrata u Republici Srpskoj. SNSD je u Narodnoj skupštini Republike Srpske osvojio 44,95% poslaničkih mandata i 48% mandata zastupnika iz Republike Srpske u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

I Stranka za BiH i SNSD dobili su izbore za člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Tako su ove dvije stranke na parlamentarnim izborima 2006. godine dobile pobjedničku moć i odgovornost za socijalni, ekonomski i politički razvoj Bosne i Hercegovine.

Kako su u izbornoj kampanji ispoljena **suprotstavljena programska stajališta** SNSD-a i SBiH, došlo je do **udaljavanja** od mogućnosti oblikovanja koalicionog sporazuma i koalicionog programa. Odlučivanje u Parlamentarnoj skupštini zasnivalo se na temelju partnerstva i podjele resora. Rad Parlamentarne skupštine BiH je bio **usporen**. Odlučivanje o reformi policije, zbog nepostojanja konsenzusa dvije stranke – SNSD-a i Stranke za BiH, dovelo je do odbijanja koncepta cjelovitog ustrojstva policije kao jedinstvene strukture u državi Bosni i Hercegovini.

Budući da je reforma policije bila jedan od uslova Bosni i Hercegovini za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, uz pritisak Visokog predstavnika međunarodne zajednice prihvaćen je minimum reforme sadržan u formiranju Direkcije za koordinaciju policijskih struktura i agencija na nivou države Bosne i Hercegovine. Nakon toga je 2008. godine potpisan **Sporazum o pridruživanju i stabilizaciji** sa Evropskom unijom. Ali istovremeno **je nakon 2008. godine uslijedio zastoj u provođenju reformi, što je dovelo do stagnacije u ekonomskom i socijalnom razvoju Bosne i Hercegovine**. U radu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine došlo je do učestale primjene entitetskog glasanja i odbijanja zakona na osnovi nepostojanja entitetske saglasnosti. Tako su, na primjer, u 2007. godini po osnovi nepostojanja entitetske saglasnosti odbijena 24 zakona.[29] Među odbijenim zakonima najviše ih se odnosilo na reformske, zapravo sistemske zakone u oblasti reforme pravosuđa, poreskog sistema, dijelova policijske reforme i izbornog sistema i državljanstva.[30]

U mandatu Parlamentarne skupštine BiH za period 2006-2010. godine nije postojao konsenzus među vladajućim strankama u odlučivanju o reformama koje omogućavaju ubrzanje procesa integracije Bosne i Hercegovine u evroatlantske institucije. Pokazalo se da **izborne stranačke pobjede dobijene na etničkoj homogenizaciji i posredstvom etnopolitika na izborima 2006. godine** nisu imale moć za formiranje parlamentarne većine zasnovane na **usaglašenom koalicionom**

[28] Ibid., 111.
[29] Vidi: *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine – stanje – komparativna rješenja – prijedlozi*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo, 2009, 89.
[30] Ibid., 90.

političkom programu. Stranke koje izbornu pobjedu dobiju na radikalizaciji etničkih pitanja zapravo se javljaju kao stranke koje po sebi nose **nemoć** za koaliciono sporazumijevanje.[31]

Parlamentarni izbori 2010. godine imali su dvije karakteristike. U Republici Srpskoj je u izbornoj kampanji dominiralo programsko **stajalište** o zaštiti i očuvanju Republike Srpske. To je vodilo **etničkoj homogenizaciji** i izbornoj pobjedi Saveza nezavisnih socijaldemokrata u Narodnoj skupštini Republike Srpske. Ova stranka je dobila 8 poslaničkih mjesta u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH. SNSD je postao vladajuća stranka u entitetu i u državi.

U Federaciji Bosne i Hercegovine izbornu pobjedu je dobila Socijaldemokratska partija BiH. Povjerenje je dobila na zagovaranju reformi i poboljšanju socijalno-ekonomskog stanja, posebno u rastu zaposlenosti omladine. Nakon izbora 2010. godine uspješno je zasnovana koalicija u Federaciji Bosne i Hercegovine. Ovu koaliciju su po broju poslanika omogućile Socijaldemokratska partija i Stranka demokratske akcije, zajedno sa skupinom manjih stranaka: strankom Radom za boljitak, Hrvatskom strankom prava i Demokratskom zajednicom.

Na državnom nivou sporazumijevanje pobjedničkih stranaka o formiranju Vijeća ministara trajalo je **više od godinu dana**. Sporazum o formiranju Vijeća ministara postignut je početkom 2012. godine, kada je u sastav većine u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine ušla **Hrvatska demokratska zajednica BiH**. Nizak nivo saglasnosti između Socijaldemokratske partije i Saveza nezavisnih socijaldemokrata činio je parlamentarnu većinu na nivou države **nestabilnom**. Ta nestabilnost se produbila kada je Socijaldemokratska partija krajem 2012. promijenila partnere u dotadašnjoj većini. Umjesto Stranke demokratske akcije u parlamentarnu većinu je ušao Savez za bolju budućnost. Ova većina je također bila bez konsenzusa za važne reforme. Jedno od pitanja za koje je trebalo pronaći rješenje bilo je **provođenje presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu "Sejdić i Finci"**. Ova presuda je donesena krajem 2009. godine i podrazumijevala je otklanjanje diskriminacije etničkih manjina u pravu da biraju i da budu birani u Predsjedništvo BiH i Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH. Odlučivanje o ovom pitanju započelo je u Parlamentarnoj skupštini BiH u septembru 2011, kada je formirana parlamentarna zajednička komisija oba doma za provođenje presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu "Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine". Nakon nepostizanja saglasnosti unutar Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine lideri političkih stranaka, i vladajućih i opozicionih, uzurpirali su odlučivanje o ovom pitanju tako što su se sastajali i raspravljali izvan Parlamenta. Sastajanje lidera parlamentarnih stranaka trajalo je tri godine i nije se uspjelo pronaći rješenje. Zapravo, nije se uspio izgraditi konsenzus o sadržaju amandmana na Ustav BiH kojim bi se provela presuda Evropskog suda za ljudska prava.

[31] Mirko Pejanović, Ogledi, 2012, 114.

Cijeli mandat Parlamenta BiH od 2010. do 2014. godine protekao je u traženju međustranačkog konsenzusa o provođenju presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu "Sejdić i Finci".

Lideri stranaka su odlučivanjem izvan Parlamenta doveli do **potiskivanja ustavne uloge Parlamentarne skupštine BiH**. I ne samo to, pokazali su da umjesto parlamentarnog odlučivanja uvode u praksu **partitokratiju,** što znači odlučivanje stranačkih lidera u ime Parlamenta. A to je opet pokazalo da nema demokratskog rješenja izvan parlamentarnog odlučivanja. Istovremeno je pokazalo da je Parlamentarna skupština BiH dovedena na periferiju odlučivanja o društvenom razvoju Bosne i Hercegovine, jer stranke zasnovane na etničkoj osnovi i etnopolitikama nemaju istorijske pretpostavke za uspostavu koalicionog sporazuma i međustranačkog konsenzusa.[32]

8. Zaključno stajalište

Razvoj države Bosne i Hercegovine u prve dvije decenije dvadeset prvog stoljeća uslovljen je dinamikom odvijanja procesa njene integracije u Evropsku uniju. Dok izvanjske silnice u vidu novog pristupa institucija Evropske unije prema ubrzanju integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju djeluju pozitivno, unutrašnje bosanskohercegovačke demokratske snage nemaju valjan demokratski kapacitet za izvođenje reformi. A nemaju, u pravilu, zbog toga što je politički pluralizam atomiziran, razdrobljen**, i u najvećoj mjeri zasnovan na etničkoj osnovi artikulacije političkih interesa. Stranke zasnovane na etničkoj osnovi ne posjeduju moć izgradnje političkog konsenzusa o glavnim pitanjima razvoja države Bosne i Hercegovine**. A glavno pitanje je, zapravo, izvođenje reformi koje će dovesti do primjene evropske pravne stečevine, u čemu je i **reforma postojećeg dejtonskog Ustava BiH**. Jedna od **pretpostavki** za ubrzanje integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju je sadržana u **podizanju demokratskog kapaciteta odlučivanja** o reformama u entitetskim i državnom parlamentu Bosne i Hercegovine.

Dvadeset godina nakon Dejtonskog mirovnog sporazuma Bosna i Hercegovina u odnosu na zemlje u okruženju zaostaje u odvijanju procesa integracije u Evropsku uniju. Zaustavljanje stagnacije u procesu integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju izvršeno je britansko-njemačkom inicijativom početkom 2015. godine. Na temelju te inicijative oblikovan je **novi pristup institucija Evropske unije** prema Bosni i Hercegovini. Važan, prvi korak u tom pristupu je donošenje odluke Evropskog vijeća o stupanju na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Istovremeno je inicirana i Reformska agenda kojom se u daljem odvijanju procesa evropskih integracija primat daje ekonomsko-socijalnim pitanjima.

[32] "I pored nastojanja Evropske unije da pomogne u procesu provođenja presude u predmetu Sejdić-Finci, politički lideri Bosne i Hercegovine nisu uspjeli postići dogovor o tome." Vidi: *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2013*, Evropska komisija, Brisel, 16. 10. 2013, 7.

Osnova za jačanje demokratskog kapaciteta Parlamenta BiH (Parlamentarne skupštine) sadržana je u **primjeni demokratskog principa na kome se uspostavlja i funkcioniše parlamentarna demokratija**. Radi se o uspostavljanju **parlamentarne većine**, sa usaglašenim koalicionim sporazumom nakon provedenih demokratskih izbora.

Skoro u cijelom postdejtonskom periodu Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nije **imala stabilnu parlamentarnu većinu** i na njoj zasnovanu vladu kao izvršnu vlast. Pobjedničke stranke u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, **umjesto usvajanja koalicionog programa, ostaju na partnerskim odnosima** i podjeli resora u vlasti. Složena pitanja razvoja države i izvođenja reformi ne definišu se političkim programom parlamentarne većine. Zato se parlamentarna većina javlja kao **matematički zbir**. Nema na političkom konsenzusu zasnovanog vođenja **procesa odlučivanja pobjedničkih stranaka u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine**. To empirijski potvrđuje činjenica da je **Visoki predstavnik u postdejtonskom periodu nametnuo 145 zakona**. **Na temelju ovih zakona izvedene su najvažnije reforme, kao što su: uspostava granične službe, jedinstvenih oružanih snaga**, uprave za indirektno oporezivanje, nova ministarstva u Vijeću ministara i druge.

Kad nema konsenzusa parlamentarne većine, nema ni odlučivanja zastupnika **u punoj moći parlamenta** kao najvišeg zakonodavnog tijela. Umjesto zastupnika, odnosno poslanika, odlučuju lideri parlamentarnih političkih stranaka. **Tako umjesto parlamentarne demokratije na političkoj sceni dominaciju ima partitokratija**. Ali ta moć stranačkih lidera javlja se zapravo kao **nemoć** u pronalaženju demokratskih rješenja za glavna pitanja društvenog razvoja. To se zorno pokazalo u traženju rješenja za ustavne amandmane kojim bi se provela presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu "Sejdić i Finci". Lideri stranaka nakon više sastajanja izvan Parlamenta, i to sa komesarom Evropske unije Štefanom Füleom, nisu došli do konsenzusa i nisu pronašli rješenje.

Rješenje za bilo koje složeno pitanje nije moguće nalaziti izvan odlučivanja u Parlamentu.

Vodeći mislilac političke teorije o parlamentarnoj vladavini u devetnaestom stoljeću John Stuart Mill definisao je polazište po kome je parlament **kongres volje naroda** (demosa) i mjesto racionalnog odlučivanja u donošenju zakona kojim se uspostavlja opšte dobro u razvoju jednog društva. U dvadesetom stoljeću **političke stranke su monopolizirale političko predstavljanje građana u parlamentima**. U tom kontekstu političke stranke su nosioci odgovornosti za odlučivanje u parlamentima, na temelju izborne volje građana. A realizacija izborne volje građana testira se po tome da li postoji ili ne postoji **stabilna parlamentarna većina i opozicija** koja može zahtijevati prijevremene izbore. Bez toga nema slobodno izabranih vlada i njihove smjenljivosti kad ne ostvaruju napredak u socijalnom razvoju.

U nastojanju da se doprinese konsolidaciji parlamentarne demokratije u Bosni i Hercegovini zagovaraju se dvije ideje. Prva ideja je da se, u cilju ubrzanja

integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju, podigne institucionalni kapacitet Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine tako što bi se sadašnji broj zastupnika sa 42 poveća na 90-100 zastupnika. Time bi se, i stvarno, uvećao demokratski kapacitet Parlamentarne skupštine koja bi putem odbora i komisija pripremala odlučivanje o zakonima i društvenim reformama.

Druga ideja zagovara oblikovanje široke koalicije, i to na **političkom projektu evropske Bosne i Hercegovine**. To podrazumijeva da parlamentarne stranke koje imaju 10% i više poslaničkih mandata u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine pristupe oblikovanju široke koalicije za **evropsku državu Bosnu i Hercegovinu**. A zapravo je riječ o širokom ujedinjavanju stranačkih snaga za ubrzanje integracije države Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Ovaj društveni i politički cilj ima osnovu u interesu građana (demosa), a taj interes je iskazan u procentu preko 70% građana, da njihova država **Bosna i Hercegovina postane članice Evropske unije**. Istovremeno, sve parlamentarne stranke kao osnovnu programsku ideju imaju integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Široke koalicije u procesu integracije u Evropsku uniju imale su skoro sve zemlje postsocijalističke tranzicije.

Sa širokom koalicijom za evropsku Bosnu i Hercegovinu podigao bi se demokratski kapacitet Parlamentarne skupština Bosne i Hercegovine. Ojačalo bi povjerenje građana u moć Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine čime bi se učinio i novi iskorak u demokratskoj konsolidaciji Bosne i Hercegovine – u procesu integracija u Evropsku uniju i NATO-savez.

Posebno pitanje predstavlja mogućnost tranzicije političkog pluralizma u cilju promjene njegove dominantno etničke strukture u pravcu jačanja građanskih multietničkih stranaka. Odvijanje tog procesa pretpostavlja podizanje izbornog praga za stranke sa 3% na 6%. Također jačanje građanskih multietničkih stranaka podrazumijeva razvoj civilnog društva i nezavisnih medija. Uz sve to nužno je uvesti odredbu u izbornom zakonu po kojoj bi se mogli održavati i vanredni i prijevremeni izbori.

Literatura

Arnautović, S. (1996), *Izbori u Bosni i Hercegovini 1990 – analiza izbornog procesa*, Promocult, Sarajevo.

Dahl, A. R. (2002), *O demokraciji*, Politička kultura, Zagreb.

Dahl, A. R. (1994), *Dileme pluralističke demokratije*, BIGZ, Beograd.

Filipović, M (1997), *Bosna i Hercegovina – najvažnije geografske, demografske, historijske i kulturne i političke činjenice*, Compact, Sarajevo.

Hafner Fink, Danica i Pejanović, Mirko, (ur.)Razvoj političkog pluralizma u Sloveniji i Bosni i Hercegovini, Istraživačka studija,

Promocult, Sarajevo/Ljubljana, 2006.

Ibrahimagić, O. (2005), *Državno uređenje Bosne i Hercegovine*, Sarajevo.

Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2013, Evropska komisija, Brisel, 16.10. 2013.

Markešić, I. (2004), *Kako smo sačuvali Bosnu i Hercegovinu*, HNV, *Sinopsis*, Sarajevo/ Zagreb.

Pejanović, M. (2015), *Država Bosna i Hercegovina i demokratija*, University pres-izdanja, Magistrat, Sarajevo.
Pejanović, M. (2012), *Ogledi o državnosti i političkom razvoju Bosne i Hercegovine*, TKD Šahinpašić, Sarajevo/Zagreb.
Pejanović, M. (2005), *Politički razvitak Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu*, TKD Šahinpašić, Sarajevo.
Pejanović, M. (1999), *Bosansko pitanje i Srbi u Bosni i Hercegovini*, Bosanska knjiga, Sarajevo.
Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine – Stanje – komparativna rješenja – prijedlozi, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo, 2009.
Ravlić, S. (2008), *Dileme političkog predstavništva*, Politička kultura, Zagreb.
Redžić, E. (2003), *Bosna i Hercegovina u posljednjoj deceniji XX vijeka*, Zbornik *Istorijska nauka o Bosni i Hercegovini u razdoblju 1990-2000*, (2003), ANUBiH, Sarajevo.
Razvoj političkog pluralizma u Sloveniji i Bosni i Hercegovini, Istraživačka studija, ur: Danica Fink Hafner i Mirko Pejanović, Promocult, Sarajevo/Ljubljana, 2006.

POLITICAL PLURALISM AND PARLIAMENTARY DEMOCRACY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA IN POST-DAYTON TIME

Abstract

This paper elaborates the genesis of the establishment and development of political pluralism in Bosnia and Herzegovina starting from the hypothesis that the power of the ruling ethnic parties did not allow the building of consensus in the adoption of laws necessary for the development of the state of Bosnia and Herzegovina in the post-Dayton period.

Three ethnic parties: SDA, HDZ and SDS, after winning the first multiparty elections in 1990, based the exercise of authority by the Parliament of Bosnia and Herzegovina's on the principle of partnership, and not on the democratic principle of establishing a coalition political agenda for the exercise of power in the won mandate. The partnership between the parties in government took place on matters where there was mutual consent. In the first post-war elections, held in September 1996, the same three ethnic parties won again: SDA, HDZ BiH and SDS, with 86% of votes of the electorate. Ethnic parties thus again after the war gained the dominant power in the entity parliaments and the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, to which the constitutional structure of Bosnia and Herzegovina defined in Dayton also contributed. In Parliament of Bosnia and Herzegovina they applied this power in the form of partnership in government. What lacked was the determination of the

coalition agreement and the political program of the coalition as the indispensable basis for consensus in the adoption of laws. As a result, in the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina there was no consensus between the ruling parties on the most important issues for the development of the state of BiH. It was not possible to strengthen the power of the Parliament and to develop parliamentary democracy. Laws promulgated by the OHR enabled major reforms in the process of integration of Bosnia and Herzegovina into the European Union. Instead of the power of the Parliament, we see the power of party elites. Instead of parliamentary democracy, we see partitocracy.

Key words: political pluralism, parliamentary democracy, coalition agreement, partitocracy, High Representative of the international community (OHR)

ANU BiH
АНУ БиХ

DOI 10.5644/PI2016.166.15

DEJTON I GRAĐANSKO DRUŠTVO U BOSNI I HERCEGOVINI

Žarko Papić

Inicijativa za bolju i humaniju inkluziju (IBHI)
Branilaca Sarajeva 47/3, 71000 Sarajevo
Bosna i Hercegovina, e-mail: zpapic@ibhi.ba

Sažetak

Građansko društvo i njegova svijest moraju imati svoju ekonomsku i socijalnu osnovu, mora postojati ono što se zove "srednjim slojem". U Bosni i Hercegovini srednji sloj ne postoji, društvo je socijalno podijeljeno na uski krug tajkunsko-političke oligarhije i veliku većinu osiromašenog stanovništva, bez posla i na minimumu egzistencije. Nejednakosti, materijalne i socijalne, u BiH su ogromne, a faktor koji ih povećava su prisutna diskriminacija (teritorijalna, statusna, marginalizovane grupe itd.). Odsustvo srednjeg sloja jedan je od razloga i manjka demokratije u nas. To nisu ekonomsko-socijalni uslovi koji omogućuju razvoj građanskog društva. To sa druge strane jesu uslovi za ideološku i političku manipulaciju nacionalnim ili građanskim identitetom.

Za bitne, pozitivne promjene u BiH razvoj građanskog društva je važan preduslov, prije svega svijest da vlast služi građanima, a ne da oni "trebaju" vlast samo da bi se održala. Najbolji način za to je da se nauče lekcije, promijeni pristup, prije svega podrškom politikama jačanja realnog privatnog sektora i prožimanja građanskog i nacionalnog identiteta. To je dobar recept protiv nacionalizma i "proizvodnje" nacionalnih konflikata. Nezavisno od, načelno, dobrih namjera, podrška u razvoju građanskog društva od strane međunarodnih organizacija dala je veoma male rezultate. Ta je "čaša skoro prazna". Jedan od osnovnih razloga je fokusiranje na nevladine organizacije, uz zanemarivanje drugih bitnih "sektora" građanskog društva, sindikat, religijske zajednice, akademsku zajednicu itd. Izgleda da su oni ostavljeni partijskim uticajima i manipulacijama.

Ključne riječi: građansko društvo, srednji sloj, političke partije, NVO

1. Dejton i bosanskohercegovački akteri tranzicije

Ustav BiH (Aneks IV Dejtonskog sporazuma), težeći završetku agresije na Bosnu i Hercegovinu (BiH) i rata nacionalizama u BiH, struktuirao je državno uređenje tako da svi nacionalizmi budu zadovoljeni. Dobila se suverena, međunarodno priznata

država, koja je istovremeno, administrativno, nacionalno podijeljena (2 entiteta, BD BiH, 10 kantona u FBiH). Istovremeno, suverenost BiH je značajno ograničena uspostavom OHR-a. U originalnom tekstu Dejtonskog ustava riječ građanin ne postoji, pojaviće se tek sa amandmanima na Ustav o konstitutivnosti naroda.

Nakon Dejtona, BiH je krenula u proces trostruke tranzicije:

– Od rata do mira i izgradnje novih zajedničkih institucija.
– Od jednopartijskog sistema u višepartijsku demokratiju u uslovima kompleksne nacionalne strukture, koja se također odražava na funkcionisanje institucija.
– Od "komandne ekonomije" u tržišnu ekonomiju.

Taj, u Evropi najkompleksniji proces tranzicije, u velikoj mjeri je u domenu ekonomije, a pod uticajem međunarodnih organizacija vođen je u okviru neoliberalne matrice "tržišnog fundamentalizma". Globalna finansijska kriza od 2008. zaustavila je sve, mada male i nedovoljne, znakove oporavka BiH u ekonomskom i socijalnom smislu.

Sa druge strane, domaći politički akteri, s obzirom na svoj "unutrašnji" karakter, pokazali su potpunu nesposobnost za rješavanje ekonomskih i socijalnih problema zemlje i njenih građana.

Političke organizacije BiH se lažno predstavljaju kao političke partije, riječ je o kartelski uređenim, interesnim grupama, koje materijalizuju svoj dio vlasti vladajući dijelom javnih resursa, zapošljavanjem "partijskih vojnika" itd. U zemlji koja nema ideološki i politički jasno profiliranu ni desnicu ni ljevicu, a to se "sivilo" pokušava predstaviti kao centar, svi politički savezi ili konfrontacije dešavaju se oko raspodjele vlasti nad javnim resursima. Odbrana nacionalnog interesa samo je prozirni plašt kojim se prikriva stvarni politički program: "jami što više možeš". To otvara prostor političkim manipulacijama identitetima ljudi te suprotstavljanju građanskog identiteta nacionalnom.

Manipulacija suprotstavljanjem građanskog i nacionalnog identiteta ima, kao što vidimo, svoje političke, socijalne nosioce, postojeće političke "kartele" i sa njima umreženu tajkunsku oligarhiju.

Sa druge strane, pokušava se razviti ideologija građanizma, fokusirana na građanski identitet i zanemarujući sve ostale identitete, te konfrontirajući se sa nacionalnim identitetima. Pojavni oblici građanizma traže funkcionalnu državu (što se shvata kao centralizacija), ne prihvataju praksu nacionalne ravnopravnosti (jer smo svi samo građani, a nacije su nevažne itd.). Ta pseudograđanska orijentacija u suštini je pokušaj da se novim kolektivizmom, građanskim (umjesto radnog naroda iz vremena ex-SRBiH), ostvari "jedinstvo" sa dominacijom većinske nacije. To "prokletstvo većinske nacije", koja teži dominaciji, kasnije prerasta u agresivni nacionalizam. To je bila "putanja" ili "prokletstvo" srpske ideologije koja je u konačnici dovela do krvavog raspada Jugoslavije. U našem slučaju "istorija nije učiteljica života".

2. Imamo li građansko društvo?

Građansko društvo i njegova svijest moraju imati svoju ekonomsku i socijalnu osnovu, mora postojati ono što se zove "srednjim slojem". U BiH srednji sloj ne postoji, društvo je socijalno podijeljeno na uski krug tajkunsko-političke oligarhije i veliku većinu osiromašenog stanovništva, bez posla i na minimumu egzistencije. Nejednakosti, materijalne i socijalne, u BiH su ogromne, a faktori koji ih povećavaju su prisutne diskriminacije (teritorijalna, statusna, marginalizovane grupe itd.). Odsustvo srednjeg sloja jedan je od razloga i manjka demokratije u nas. Identitet, u osnovi, nije politička, već životna kategorija. Kao i sam život, i identitet je veoma kompleksan, višestruk. Šta u životnom smislu preovladava u sopstvenoj identifikaciji, apstraktne političke kategorije (građanska i/ili nacionalna) ili stvarna ekonomsko-socijalna pozicija?

U kontekstu višestrukosti identiteta, primjerice, neko je Bošnjak, Hrvat ili Srbin, pripadnik različite vjere, nezaposlen ili zaposlen, muško ili žensko, siromašan ili bogat, ekonomista ili inžinjer, obrazovan/neobrazovan, osoba sa invaliditetom/osoba bez invaliditeta, Sarajlija, Mostarac, Banjalučanin. Identitet nezaposlenog, siromašnog, osobe sa invaliditetom itd. tad nezavisno od nacije ili vjere nije isti kao identitet osobe iste nacije i vjere koji je zaposlen, bogat, obrazovan itd. Umjesto političkog suprotstavljanja građanskog i nacionalnog, treba tražiti i "treći put", razumjeti višestrukost identiteta i prožimanje njihovih različitih karakteristika.

U tom smislu, možemo li graditi "ljudski, humani, identitet", te ga temeljiti na konceptu humanog razvoja, smanjivanja nejednakosti, a razvoj mjeriti ne samo finansijskim kategorijama (BDP) već i zdravljem, obrazovanjem, socijalnom uključenosti stanovništva?

Stvarno, u praksi, građansko društvo teško može, posebno u zemljama "periferije" (nerazvijene zemlje i one koje su u tranziciji), biti jako i društveno dominantno u uslovima "tržišnog fundamentalizma" i "osakaćene" globalizacije koja je "zaboravila" globalizacije javnih dobara.[1]

Propadanje srednjeg sloja (pljačkaška privatizacija, korupcija u javnom sektoru, opadanje ekonomije) dovelo je do "novog siromaštva" – danas su naprimjer siromašni penzionisani ili nezaposleni nastavnici, inžinjeri itd. To je dovelo do drastičnog rasta siromaštva u BiH.

U 2011. godini 23,4% stanovništva u BiH bilo je ispod apsolutne linije siromaštva[2] (u skladu s metodologijom koju koristi Agencija za statistiku BiH). To je

[1] Papić, Ž., Burić, A., (2015), *Građansko i(ili) nacionalno u Bosni i Hercegovini,* Inicijativa za bolju i humaniju inkluziju, Sarajevo. Dostupno na: http://www.ibhi.ba/Documents/Publikacije/2015/PB%20Gradjansko%20i_ili%20Nacionalno%20u%20BiH.pdf

[2] Apsolutna linija siromaštva znači 271 KM mjesečno po glavi pune odrasle osobe u domaćinstvu u cijenama iz 2011. godine. Druga odrasla osoba i djeca se računaju na manje iznose u skali ekvivalencije OECD 2 (puna odrasla osoba ima vrijednost 1, druga odrasla osoba 0,5, prvo dijete 0,3, drugo dijete 0,2 itd.). To znači da apsolutna linija siromaštva za četveročlanu porodicu, roditelji i dvoje djece, iznosi 569 KM, što je, smatra se, dovoljno za održavanje minimalne egzistencije.

dramatičan porast u odnosu na 2007. godinu, kada je 18,6% stanovništva živjelo ispod apsolutne linije siromaštva. Situacija u entitetima je identična (FBiH u 2011. – 22,7%, a u 2007. – 17,4%; RS u 2011. – 25,3% u odnosu na 20,2% u 2007. godini).[3]

Ako, hipotetički, ekstrapoliramo rast siromaštva (mjeren apsolutnom linijom siromaštva iz perioda od 2007. do 2011. godine) za period od 2007. do 2014. godine, onda u 2014. godini ispod apsolutne linije siromaštva u BiH živi 27% stanovništva, u FBiH 26% a u RS 29%.

Ova "suha" statistika lako može biti vizuelno prikazana indirektnim indikatorima: povećanjem broja ljudi koji obilaze kontejnere, eksplozivnim rastom radnji koje otkupljuju zlato – što znači da su sve porodične zalihe iscrpljene, pa se mora prodati i zaručnički prsten, primjenom ponude u malim oglasima itd.

Nezadovoljstvo građana BiH, a posebno radnika u preduzećima uništenim u privatizaciji, traje već nekoliko godina. Brojni redovni individualni protesti organizovani su ispred vladinih zgrada na kantonalnom ili entitetskom nivou, blokade saobraćaja, čak i štrajkovi glađu svakodnevna su pojava. Vlasti očito nisu shvatile proteste ozbiljno, sporadična podrška kompanijama u krizi samo je produžila njihovu agoniju. Kulminirali su februara 2014. godine na protestima u velikom broju gradova BiH.

Vlasti su imale konfuznu reakciju na proteste, koristeći policijske snage i međusobne optužbe policijskih agencija za nedovoljnu uključenost i reakciju. Glavna poruka protesta, da se društveni i ekonomski problemi u BiH trebaju hitno riješiti, nije shvaćena od lokalnih vlasti. S druge strane, međunarodne organizacije su jasno i glasno čule poruke, EU prije svega dizajniranjem apsolutno novog pristupa prema BiH, fokusiranog na ekonomske i socijalne reforme.

3. Kuda ide NVO sektor?

Posljednja metodološki relevantna procjena broja NVO-a u BiH je iz 2008. godine i govori o 12.189 NVO-a. Poređenja radi, u Srbiji je registrovano 18.119 NVO-a, u Makedoniji 11.326, a u Crnoj Gori 3.454, što pokazuje da je BiH među državama sa najviše NVO-a u odnosu na broj stanovnika na Zapadnom Balkanu. Naravno, poređenja sa zemljama EU nisu od velike koristi (Mađarska, na primjer, ima 40.000 NVO-a, a Hrvatska, koja je postala članicom EU, preko 45.000).[4]

Zbog različitih nivoa registrovanja NVO-a, sasvim sigurno se pojavljuju dupliranja, a broj aktivnih NVO-a drastično je manji i nije prelazio 5.000. Posljednjih

[3] IBHI/Maastricht Graduate School of Governance, (2013), *Siromaštvo u BiH 2011 – Trendovi i dostignuća i Indikatori adekvatnosti ciljanja budžetskih transfera za socijalnu zaštitu u BiH 2011* i *Budžetske novčane naknade za socijalnu zaštitu u BiH – Šta funkcioniše, a šta ne*. Sarajevo, Dostupno na: http://www.ibhi.ba/Documents/Publikacije/2013/IBHI_Siromastvo_u_BIH_2011_Trendovi_i_dostignuca.pdf http://www.ibhi.ba/Documents/Publikacije/2013/IBHI_Budzetske_novcane_naknade_u_BiH.pdf

[4] Inicijativa za bolju i humaniju inkluziju, (2012), *Zašto je NVO potencijal neiskorišten,* Sarajevo. Dostupno na: http://www.ibhi.ba/Documents/Publikacije/2012/IBHI_Zasto%20je%20NVO%20potencijal%20neiskoristen.pdf

godina, ocjenjujemo, došlo je do znatnog porasta broja registrovanih NVO-a, a broj aktivnih je teško procijeniti.

Osim aktivnosti koje su direktno povezane sa posljedicama rata, ima nekoliko razlika u poljima rada NVO sektora u BiH u poređenju sa razvijenim zemljama. Osnovne oblasti NVO-a uključuju: kulturu i rekreaciju, ekonomske i socijalne usluge, građanske usluge i zagovaranje. Sredinom prošle decenije NVO-i su pružali usluge za 29% građana BiH, a 60% NVO-a je djelovalo na lokalnom, opštinskom nivou. Nasuprot stereotipu da NVO sektor u BiH uglavnom finansiraju strani donatori, domaći budžeti su osnovni izvor finansiranja NVO sektora sa praktično 70% ukupnih transfera NVO sektoru.

Iz domaćih budžeta, na svim nivoima vlasti, 2007. godine za NVO sektor (u svim oblastima) izdvojeno je 107,2 miliona KM; 2008. godine – 118 miliona KM; 2010. godine 114,1 milion KM i 2012. godine 100 miliona KM)[5]. Za 2014. nije van istraživanja, ali se ekstrapolacijom trenda opadanja može doći do promjena od oko 80 miliona KM za NVO sektor iz domaćih budžeta.

Uz povlačenje stranih donatora, pad finansiranja iz domaćih izvora ozbiljno dovodi u pitanje održivost domaćeg NVO sektora. S obzirom na to da od početka sredine 2000-tih u finansiranju NVO-a vodeću ulogu preuzimaju domaći budžeti, na margini tog procesa se javlja fenomen "vladinih nevladinih organizacija". Riječ je o finansiranju (bez tendera, bez projekata, izvještaja itd.) NVO-a koji obezbjeđuju glasačku mašinu za vlade (partije na vlasti) ili na druge načine politički djeluju podržavajući vlast. To vodi i svojevrsnoj kadrovskoj simbiozi, "podržavljenju" NVO sektora. Dio ovog problema je i direktna sprega političkih partija sa dijelom NVO-a koji time postaju agenti tih partija, a ne razvoja građanskog društva.

S druge strane, u značajnom dijelu NVO-a u potpunosti se kristalisala "biznis orijentacija", poslovanje usmjereno na održavanje i odbranu finansijskih i drugih interesa NVO uposlenika i njihove menadžerske tehnostrukture, dok se zanemaruju interesi korisnika, građana zbog kojih je neki projekat i dobijen. Tome svakako doprinosi i dalje dominantni "donor-driven" tip projekata i kod stranih i kod domaćih donatora. U "industriji projekata" se gubi svaka svijest o misiji građanskog društva.

Osnovna greška je bila što se, koncepcijski, građansko društvo samo po sebi definisalo kao suprotnost nacionalnom identitetu, što ni na koji način nisu razvijeni koncepti građanskog društva u specifičnim bosanskohercegovačkim uslovima višenacionalne zajednice. Kao kolateralni rezultat dobile su se nacionalne podjele i među *think tank* NVO-ima, elektronskim medijima, posebno portalima. S druge strane, na nivou lokalnih zajednica NVO-i, posebno oni u socijalnom sektoru, pokazali su se mnogo "građanskijim" radeći sa ljudima i za ljude od drugih dijelova NVO-a. Također, samo zahvaljujući specifičnim kapacitetima nekoliko *think tank* NVO-a

[5] Fondacija za socijalno uključivanje u BiH, (2013), *Pismo glava*, Sarajevo, 9. Dostupno na: http://sif.ba/dok/1387806375.pdf

ima kritički uticaj na javnost u BiH. Zbog ova dva pomenuta dijela NVO sektora čaša nije "potpuno prazna".

4. Šta da se radi?

Imajući u vidu najčešće probleme sa kojima se suočavaju nevladine organizacije u BiH, postaje jasno da su nastajanju mnogih od tih problema, nažalost, i same itekako doprinijele. Vanjski faktori (politike domaćih i stranih donatora, loš zakonski okvir itd.) bez ikakve sumnje imaju veliku ulogu u stvaranju lošeg stanja unutar NVO sektora, ali i same nevladine organizacije nisu imune na iskušenja kao što su netransparentnost u radu i trošenju sredstava, korupcija itd.

Međutim, ipak je veliki broj organizacija koje su pokazale odlične rezultate pridržavajući se osnovnih vrijednosti i principa rada građanskog društva. Mnoge takve organizacije često ostaju van fokusa pažnje u javnosti i nisu dovoljno interesantne medijima u BiH. Upravo od takvih organizacija moraju poteći inicijative za reforme unutar NVO sektora u BiH, putem zagovaranja za veću transparentnost i efikasnost nevladinih organizacija, te standardizaciju procedura dodjeljivanja i trošenja sredstava. Da bi se od vlasti u BiH zahtijevale temeljne promjene, potrebno je prvo regulisati stanje unutar NVO sektora. Jedino na taj način će se kredibilitet NVO sektora (koji u ovom trenutku jedva da postoji) u očima javnosti poboljšati do te mjere da silne inicijative, kritike i prijedlozi iz građanskog društva napokon nađu odjek među građanima BiH.

Slijede preporuke za buduće korake, čiji je osnovni cilj povećanje uticaja nevladinih organizacija i njihovih kritičko-konstruktivnih uloga.

- Sa vlastima na svim nivoima treba u potpunosti pristupiti stvaranju povoljnog okruženja za razvoj NVO-a. To, prije svega, znači regulisanje rada NVO-a zakonski i na druge načine, uključujući finansijsku kontrolu i registar NVO-a. U tom smislu, NVO-i trebaju da izvrše pripreme za usvajanje sporazuma o saradnji sa svim nivoima izvršne i zakonodavne vlasti BiH, entiteta, kantona i opština.
- Nevladine organizacije trebaju da aktivno promovišu uspostavljanje jasnih i transparentnih mehanizama za podršku, partnerstvo i finansiranje aktivnosti organizacija građanskog društva iz budžeta na svim nivoima vlasti kroz izradu i usvajanje kodeksa finansiranja, kao i kroz primjenu i dalji razvoj mehanizama finansiranja.
- Nevladine organizacije bi trebale postati mnogo aktivnije u konstantnom monitoringu implementacije javnih politika. Zbog toga bi trebale pokrenuti umrežavanje i koordiniranu saradnju između istraživačkih organizacija (*think tankova*, instituta) i implementirati zajedničke projekte i programe u oblasti izrade, monitoringa i evaluacije rezultata i efekata javnih politika.
- Misija NVO-a je izražavanje interesa građana u BiH. Danas je to, konkretno, borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti. Od NVO-a se očekuje

pokretanje socijalno-građanskog pritiska na vlasti, a ne samo "akademska" kritika. Vaninstitucionalni pritisak je legitimno sredstvo za izražavanje interesa ugroženih, a korištenje neformalnih oblika angažovanja, kao što su društvene mreže, kako brojni primjeri pokazuju, veoma efikasno.

– Osnovati vijeća za razvoj građanskog društva kao savjetodavna i stručna tijela za pravna i finansijska pitanja civilnog društva na nivou parlamenta BiH, FBiH, RS, i po potrebi kantona u FBiH.

Ovim bi se ojačao NVO segment građanskog društva i stvorile pretpostavke za njihovu novu ulogu u razvoju participativne demokratije. To bi svakako unaprijedilo svijest i praksu građanskog društva. Međutim, razvoj građanskog društva zavisi od niza drugih faktora, prije svega od promjena unutrašnje strukture, načina funkcionisanja političkih partija, obnove "srednjeg sloja" te shvatanja da građanski i nacionalni identitet nisu suprotstavljeni.

Bibliografija

Fondacija za socijalno uključivanje u BiH, (2013), *Pismo glava*, Sarajevo. Dostupno na: http://sif.ba/dok/1387806375.pdf

IBHI/Maastricht Graduate School of Governance, (2013), *Siromaštvo u BiH 2011 – Trendovi i dostignuća i Indikatori adekvatnosti ciljanja budžetskih transfera za socijalnu zaštitu u BiH 2011.* i *Budžetske novčane naknade za socijalnu zaštitu u BiH – Šta funkcioniše, a šta ne*. Sarajevo. Dostupno na: http://www.ibhi.ba/Documents/Publikacije/2013/IBHI_Siromastvo_u_BIH_2011_Trendovi i dostignuca.pdf
http://www.ibhi.ba/Documents/Publikacije/2013/IBHI_Budzetske_novcane_naknade_u BiH.pdf

Inicijativa za bolju i humaniju inkluziju, (2012), *Zašto je NVO potencijal neiskorišten,* Sarajevo. Dostupno na: http://www.ibhi.ba/Documents/Publikacije/2012/IBHI_Zasto%20je%20NVO%20potencijal%20neiskoristen.pdf

Papić, Ž., Burić, A. (2015), *Građansko i(ili) nacionalno u Bosni i Hercegovini,* Inicijativa za bolju i humaniju inkluziju, Sarajevo. Dostupno na: http://www.ibhi.ba/Documents/Publikacije/2015/PB%20Gradjansko%20i_ili%20Nacionalno%20u%20BiH.pdf

DAYTON AND CIVIL SOCIETY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Abstract

Civil society and its consciousness must have their economic and social basis. There must be what is called "the middle class". There is no middle class in Bosnia and Herzegovina, society is socially divided between the narrow circle of the tycoon-political oligarchy and the vast majority of impoverished people, without jobs and living at minimum of existence. Inequalities – financial and social – in Bosnia and Herzegovina are vast, and the factor that enlarges them is the present discrimination (territorial, status, marginalized groups, etc.). The absence of the middle class is one of the reasons for the lack of democracy in our country. These are not economic and social conditions that allow the development of civil society. This on the other hand are the conditions for ideological and political manipulation of national or civic identity.

For important, positive changes in BiH, development of civil society is an important prerequisite, especially the awareness that government serves the citizens, and not that they "need" the government just to maintain. The best way to achieve this is to learn the lessons, change the approach, first of all through support to policies to strengthen the real private sector and the permeation of civil and national identity. This is a good recipe against nationalism and "production" of national conflicts. Regardless of – in principle – good intentions, support to the development of civil society by international organizations gave very weak results. This "glass is nearly empty." One of the main reasons are focusing on non-governmental organizations, with the neglect of other important "sectors" of civil society – unions, religious communities, academia, etc. It seems that these have been left to the party influences and manipulations.

Key words: civil society, middle class, political parties, NGO

DOI 10.5644/PI2016.166.16

DEMOGRAFSKO-STRUKTURNE PROMJENE U BOSNI I HERCEGOVINI NAKON DEJTONSKOG MIROVNOG SPORAZUMA

Jusuf Žiga

Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu
Skenderija 72, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina
e-mail: jusufziga@gmail.com

Sažetak

Iako se Dejtonskim mirovnim sporazumom uvažava etnička, religijska i kulturna multilateralnost bosanskohercegovačkog društva, ono je, u odnosu na predratni period, doživjelo radikalne promjene.
Pored stradanja velikog broja ljudi tokom rata i masovnog prisilnog raseljavanja stanovništva kako u druge zemlje, tako i unutar Bosne i Hercegovine, negativni demografsko-strukturni trendovi su se nastavili i u poratnom periodu. Uslijedio je drastičan pad nataliteta, porast mortaliteta i prosječne starosne dobi ovdašnjeg stanovništva, nastavilo se iseljavanje mladih i fertilno sposobnih, kao i pražnjenje ruralnih područja, te nekontrolirani priliv stanovništva u urbane centre koji im ne mogu osigurati odgovarajuće preduvjete za život.
Narušena je ranija (predratna) etnološka šarolikost društva koja ga je karakterizirala na cijelom prostoru Bosne i Hercegovine, a koja se, kao civilizacijska dragocjenost, ovdje sedimentirala stoljećima.
Izvršen je teritorijalni reustroj ove zemlje, ali pri čemu nisu uvažene prirodnosti regija i subregija, odnosno geosistema, pogotovo kod entitetskog razgraničenja, te nekih kantona u Federaciji BiH, već se primarno insistiralo na ratnom osvajanju i "posvajanju" određenih teritorija samo za ovaj ili onaj narod koji živi u ovoj zemlji.

Ključne riječi: demografsko-strukturne promjene, BiH, Dejtonski sporazum

Uvod

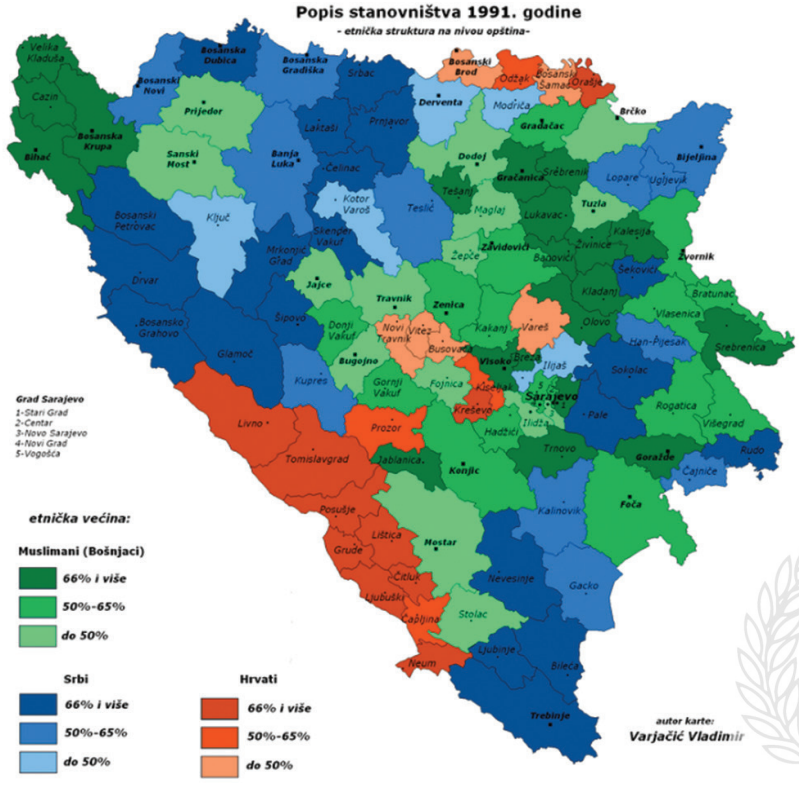
Iako nam nije cilj da se u ovom referatu bavimo analizom kontroverzi Dejtonskog mirovnog sporazuma, odnosno neprincipijelnim i neracionalnim rješenjima koja su u njega ugrađena, ipak je, u sagledavanju aktualnih demografsko-strukturnih promjena u Bosni i Hercegovini (BiH), nezaobilazno osvrnuti se na one njegove segmente koji tome doprinose. Prvo su, na osnovu ratnog osvajanja i tzv. etničkog čišćenja (valjda

je logički čistiti samo ono što je prljavo!, što se, u ovom slučaju, nikako drugačije ne može protumačiti nego da se, svjesno ili nesvjesno, terminološki pristalo na rasističke, odnosno šovinističke principe), iscrtane etničke karte u Daytonu, a onda se preferirao tzv. ostanak, a ne povratak prognanih (prisjetimo se ubistava, kamenovanja, ponovnog uništavanja imovine onih koji su se nakon okončanja rata pokušavali vratiti u svoja ranija mjesta življenja), a danas ih se, naročito od političkog establišmenta u Republici Srpskoj, što ne znači da toga nema i u drugim dijelovima Bosne i Hercegovine, ponižava na neviđen način svakovrsnim diskriminacijama, naročito djece u školama (osporava im se pravo na upotrebu maternjeg jezika, uključujući i njegovo nasilno preimenovanje), odraslima mogućnost zaposlenja, pogotovo u javnom sektoru, i tome slično, a sve sa očiglednom željom da im se mjesta u kojima trenutno žive što više ogade kako bi ih napustili.

Međutim, i da nije bilo rata u Bosni i Hercegovini, kao i radikalnog reustroja ove zemlje na osnovama Aneksa IV već spomenutog Dejtonskog mirovnog sporazuma (aktualnog oktroiranog ustava ove zemlje), bosanskohercegovačko društvo bi, neminovno, ušlo u demografsku tranziciju, ali koja bi se, prema procjenama eksperata, odvijala na uobičajen način, svojstven postindustrijskom razvoju društvenih zajednica, tj. postupno, i trajala bi, okvirno, sve do 2025. godine. Karakterizirali bi je postepeni pad prirasta stanovništva i povećanje starosnih kategorija u ukupnoj populaciji, lagano smanjivanje prosječnog broja *članova* domaćinstva, koliko-toliko kontrolirano preseljavanje stanovništva iz ruralnih područja u urbane centre itd. Umjesto toga, a zahvaljujući ratu i odveć tegobnoj poratnoj tranziciji društva, kao i nekim neprihvatljivim odredbama u nametnutom ustavu ove zemlje, na bazi kojih se odvija reustroj ovdašnjeg društva posve suprotno od onoga kakvim se ono stoljećima sedimentiralo, demografske promjene su nam se desile naglo i šokantno.

Da podsjetimo, prema popisu stanovništva iz 1991. godine u Bosni i Hercegovini su živjela 4.347.033 stanovnika, od kojih je nešto više od polovine, ili, preciznije kazano, 2.193.238, bilo žena, a muškaraca 2.183.795. Popisom je također ustanovljeno da je cjelokupno tadašnje bosanskohercegovačko društvo imalo 1.207.098 domaćinstava, sa prosječno 3,6 članova, dok je gustoća naseljenosti iznosila 85,5 stanovnika po kvadratnom kilometru. Prosječna starost tadašnjeg dijela ženske populacije iznosila je 35 godina, dok su muškarci bili nešto mlađi i imali su u prosjeku 33 godine. U nacionalnom smislu Mulimana (tadašnji ustavni naziv za taj narod) bilo je 43,47%, Srba 31,21%, Hrvata 17,38%, Jugoslavena 5,54%, te oko 2,5% iz reda ostalih narodnosti. Posebno je važno naglasiti da je cijeli prostor ove zemlje bio etnološki šarolik, jer su ga svi narodi i narodnosti doživljavali poželjnim za život, a ne samo pojedine njegove dijelove, kako se to danas želi postići. Zbog drastične etničke promjene stanovništva u Bosni i Hercegovini došlo je i do snažnih socio-ekonomskih poremećaja, a posebno do etničke homogenizacije, kako na regionalnom tako i na entitetskom nivou, koja se negativno reflektira na političku situaciju u zemlji. Evidentna je zloupotreba majorizacije, odnosno marginaliziranje svakog od naroda u pojedinim dijelovima ove zemlje, čak i u onim područjima gdje su u predratnom

periodu bili većinski (npr. Bošnjaka u istočnoj Bosni, Hrvata u Posavini, Srba u zapadnoj Krajini), a što se da uočiti i na narednom grafikonu:



Grafikon 1: Prikaz etničkog sastava stanovništva u BiH po popisu iz 1991.

U odnosu na predratni period, današnja demografska situacija u Bosni i Hercegovini je drastično promijenjena. Prema neslužbenim podacima iz posljednjeg popisa stanovništva, objavljenim u Dnevnom avazu 10. januara 2014. godine, jer se, očigledno iz politikantskih razloga, ne žele učiniti dostupnim javnosti oni službeni, u Bosni i Hercegovini trenutno živi ispod 3,8 miliona stanovnika, što je za gotovo 600.000 manje nego 1991. godine!, ne računajući one koji bi se rodili da nije bilo rata, a ako se pristane na dodatni redukcionistički zahtjev iz Republike Srpske u smislu brisanja nekih kategorija njenih državljana koji su registrirani tokom popisa taj broj bi mogao biti manji za dodatnih nekoliko stotina hiljada stanovnika. Došlo je i do promjene nacionalnog omjera u ukupnoj populaciji, tako da sada Bošnjaka (ranija nacionalna odrednica u Ustavu – Muslimani) ima 48,4%, Srba 32,7%, Hrvata 14,6%, te ostalih 4,3%. Kad je riječ o nacionalnoj strukturi na entitetskoj razini, u Federaciji BiH je 69% Bošnjaka, Hrvata 20,9%, Srba 4%, ostalih 6%, dok je u Republici Srpskoj Srba 83,2%, Bošnjaka 13,2%, Hrvata 2,5% i ostalih 1,1%. Ako se to usporedi s predratnom situacijom, kada je na oba teritorija današnjih entiteta

ANU BiH АНУ БиХ

oko polovine stanovništva bilo iz različitih nacionalnosti – očigledna je drastična promjena. Došlo je i do naglog pada procenta mladih, te povećanja udjela starijih kategorija stanovništva u ukupnoj populaciji. Istovremeno, smanjen je ukupan broj domaćinstava za oko 43.000 u odnosu na predratni period, uključujući i pad prosječnog broja članova domaćinstva sa 3,6 na 3,2. Isto tako, broj živorođenih u Bosni i Hercegovini u poratnom periodu konstantno rapidno opada. Primjera radi, u periodu 1996-2005. smanjenje živorođenih se odvijalo po godišnjoj stopi od 3,2%, što je daleko više u odnosu na predratni period, recimo za razdoblje 1981-1991, kada smo imali godišnju stopu smanjenja od 0,6%. S druge strane, udvostručila se godišnja stopa umrlih, tako da je dosegla 3,5%, u odnosu na spomenuti predratni period kada je bila 1,8%. O kakvim se nepoželjnim demografskim trendovima ovdje radi vidljivo je i iz izvještaja Agencije za statistiku BiH. Evidentirano je, naprimjer, da je u prvih šest mjeseci 2014. godine bilo novorođenih 13.472, a umrlih čak 17.009 (negativni prirast od 3.568 osoba), dok je, u istom periodu 2015. godine, rođeno samo 13.297 djece, a umrlo čak 19.145 osoba (negativni prirast 5.848). Nastavljeni su i drugi negativni demografski trendovi, kao i nepoželjno raslojavanje bosanskohercegovačkog društva u cjelini.

Alarmirajuća demografska faktografija

Prema službenim statističkim pokazateljima koji su kontinuirano objavljivani poslije svih popisa stanovništva u Bosni i Hercegovini, odnosno u Jugoslaviji unutar koje se ona nalazila kao jedna od šest republika, sredinom prošlog stoljeća (1953) ovo društvo je imalo veoma visoku stopu nataliteta od čak 38,5‰, ali i mortalitet od 14,4‰. Iz toga je proizlazio priraštaj stanovništva od 24,1‰. Nekoliko decenija kasnije uslijedio je osjetan pad prirasta stanovništva. Tako je, prema spomenutom popisu iz 1991. godine, stopa nataliteta spala na 15,4‰, što je, uz dosta nizak mortalitet od 6,7‰, rezultiralo stopom prirodnog prirasta od 8,7‰. Tada je uslijedio brutalni rat na ovom prostoru u kome je došlo ne samo do stradanja velikog broja ljudi i njihovog prisilnog raseljavanja, uključujući i mlade, fertilno sposobne osobe, već i do alarmirajuće ubrzanog pada nataliteta i fertilnosti, koji još uvijek traje, te porasta mortaliteta i drugih negativnih tendencija u demografskoj strukturi stanovništva. To potvrđuju sva istraživanja koja su do sada provedena. Ovom prilikom ćemo se osvrnuti samo na neka od njih.

Demografska situacija u Republici Srpskoj

Potkraj 2008. godine u Republici Srpskoj je, pod pokroviteljstvom Ministarstva za porodicu, omladinu i sport, odnosno tamošnje entitetske vlade, realiziran istraživački projekt za izradu strategije razvoja porodice. Istraživački tim, kojim je rukovodio prof. dr. Ivan Šijaković, ustanovio je da Republiku Srpsku trenutno karakteriziraju "negativna stopa prirodnog priraštaja" i "poremećaji u vitalnim strukturama sa nizom negativnih posljedica", a posebno u domenu "smanjenja rađanja i povećanja

smrtnosti", pogoršavanja starosne strukture stanovništva i sl. Ustanovljeno je također da na prostoru tog bosanskohercegovačkog entiteta "u posljednjih nekoliko godina" traje "intenzivan pad stope fertiliteta, što u osnovi počiva na modelu niske reprodukcije", odnosno da tu živi "prema procjenama za period 1996-2007. godina, znatno manji broj stanovnika u odnosu na 1991. godinu, a rezultat je intenzivnog raseljavanja stanovništva, procesa izbjeglištva, emigracije u inostranstvo, ratnog mortaliteta i pada stope prirodnog priraštaja". Ono što je poseban problem, odvija se veoma neadekvatan teritorijalni razmještaj stanovništva u Republici Srpskoj, pri čemu je već dvije trećine žitelja koncentrirano u zapadnom dijelu tog bosanskohercegovačkog entiteta. Došlo je do znatnog porasta broja stanovništva u urbanim sredinama (Banja Luka, Bijeljina, Istočno Sarajevo, Doboj, Prijedor, Trebinje..) "zahvaljujući mehaničkom prilivu i nešto povoljnijoj starosnoj strukturi", dok su ruralna područja sve praznija. Istraživački tim se osvrnuo i na "podatke matičnih službi o broju rođenih i umrlih, koji ukazuju da je u posljednjih (onih tadašnjih – J. Žiga) šest godina znatno veći broj umrlih nego rođenih". Smanjen je i prosječan broj članova domaćinstava. Od predratnih 3,6 članova, koliko je imala Bosna i Hercegovina 1991. godine, Republika Srpska je u 2006. godini spala "na 3,2 člana po domaćinstvu" (Šijaković et al.; 2007). Iz navedenih pokazatelja vidljivo je da se u tom entitetu od 1996. godine odvijaju negativni trendovi u svim bitnim demografskim segmentima, kao što su natalitet, fertilitet, mortalitet i dr. To je evidentno i iz tabele koja je sačinjena na osnovu podataka tamošnjeg Republičkog zavoda za statistiku:

Tabela 1: Broj stanovnika, natalitet, mortalitet i prirodni priraštaj stanovništva Republike Srpske u periodu 1996-2007.

Godina	Broj stanovnika	Natalitet		Mortalitet		Prirodni priraštaj	
		Apsol.	u ‰	Apsol.	u ‰	Apsol.	u ‰
1996.	1.391.593	12.263	8,8	10.931	7,9	1.332	0,9
1997.	1.409.835	13.757	9,8	11.755	8,3	2.002	1,5
1998.	1.428.798	13.527	9,4	12.469	8,7	1.058	0,7
1999.	1.448.537	14.500	10,0	12.529	8,6	1.971	1,4
2000.	1.469.182	14.191	9,7	13.370	9,1	821	0,6
2001.	1.490.993	13.699	9,2	13.434	9,0	265	0,2
2002.	1.455.446	12.336	8,5	12.980	8,9	-644	-0,4
2003.	1.452.351	10.537	7,3	12.988	8,9	-2.451	-1,7
2004.	1.449.897	10.628	7,3	13.082	9,0	-2.454	-1,7
2005.	1.446.417	10.322	7,1	13.802	9,5	-3.480	-1,8
2006.	1.443.709	10.524	7,3	13.232	9,2	-2.708	-1,6
2007.	1.439.673	10.110	7,0	14.146	9,8	-4.036	-2,8

Izvor: Demografska statistika br. 4 i 10, Republički zavod za statistiku, 2000. i 2007.

АНУ ВиН АНУ БиХ

Prema statističkim pokazateljima za 2006. godinu, u RS-u je "samo sedam opština imalo pozitivnu, a čak 88,7% opštinskih prostora negativnu stopu prirodnog priraštaja". Spomenutim istraživanjem ustanovljeno je da su, "skoro sve opštine, izuzev Zvornika, zahvaćene demografskom stagnacijom i depopulacijom, koja je uslovljena niskim i negativnim prirodnim priraštajem". Tome, dakako, doprinosi i negativni migracioni saldo u ovom bosanskohercegovačkom entitetu. Ono što je posebno važno, nimalo nisu optimistične prognoze oko toga da će se situacija popraviti u budućem periodu, pa i kad je riječ o daljem stagniranju, odnosno smanjivanju udjela mladih u ukupnoj populaciji stanovništva, što se vidi i iz naredne tabele.

Tabela 2: Projekcija stanovništva Republike Srpske po polu i starosnim grupama za period 2010-2020. (u %)

Godina	Pol	Ukupno	Velike starosne grupe u %				
			<19	20-39	40-59	60-79	>80
2010.	M	49,1	22,5	26,4	26,7	21,1	3,3
	Ž	50,9	20,6	25,7	26,8	22,6	4,3
		100	21,5	26,0	26,8	21,9	3,8
2015.	M	49,0	22,4	27,0	27,1	20,0	3,5
	Ž	51,0	20,4	25,8	27,4	22,5	3,9
		100	21,3	26,4	27,3	21,3	3,7
2020.	M	48,9	22,3	27,4	27,5	19,3	3,5
	Ž	51,1	20,3	25,5	28,0	22,5	3,7
		100	21,2	26,4	27,8	21,0	3,6

Izvor: Projekat za izradu strategije za razvoj porodice u RS-u, Banja Luka, 2008.

ANU BiH АНУ БиХ

Iz tabele je vidljivo da se za najmlađu dobnu skupinu predviđa stagniranje ili pad, za razliku od zrelog i starijeg stanovništva, koje će se nalaziti u blagom porastu, "što je u skladu sa usporenim demografskim rastom i intenzivnim padom stope prirodnog priraštaja" (Šijaković et al.; 2007).

Demografska situacija u Federaciji BiH

Gotovo da je, u negativnom smislu, demografska situacija u Federaciji BiH ista kao i u Republici Srpskoj. Ona je, zapravo, samo za nijansu manje loša. Ili, još preciznije kazano, samo pojedini kantoni unutar Federacije BiH nisu zahvaćeni negativnom stopom rasta stanovništva. Ali ne treba izgubiti iz vida da su se i oni primakli nultoj stopi demografskog prirasta. Najkraće kazano, Federaciju BiH karakteriziraju negativni trendovi u svim bitnim segmentima društvene dinamike: u porastu starosne strukture stanovništva i mortaliteta, u padu nataliteta i fertilnosti, u negativnoj dobnoj i prostornoj distribuciji stanovništva, u odlasku mladih s tog područja itd. Sve je izraženije pražnjenje ruralnih područja i mehanički priliv stanovništva u urbane centre, naročito u Sarajevo, Tuzlu, Mostar..., koji neće moći pružiti sve ono što je bitno za kvalitetan život ljudi. Doista, moguće je navesti brojne argumente koji surovo

upozoravaju da je biološki potencijal u Federaciji BiH istinski ugrožen, odnosno da je krajnji čas da se na planu revitalizacije nataliteta napokon nešto poduzme. Čak i u onim kantonima Federacije BiH, poput Sarajevskog, gdje se još uvijek održava simboličan prirodni prirast stanovništva, situacija je daleko od zadovoljavajuće. Prema analizi kretanja nataliteta u tom kantonu, recimo, za period 2003-2007. godina, koju je uradio ovdašnji Zavod za javno zdravstvo, prirodni priraštaj stanovništva ima nepovoljnu stopu. "U periodu od 2003. do 2005. godine vrijednost stope prirodnog priraštaja čak je bila ispod jednog promila", dok se situacija neznatno popravila u 2006. i 2007. godini i iznosila je 1,1‰ (Salihović et al.; 2008). O karakteru demografskog prirasta u ovom kantonu kazuju i brojke upisanih učenika u prvi razred osnovne škole, koje su u konstantnom padu od 2003. godine. Te godine je na području Kantona Sarajevo u prve razrede osnovnih škola upisano 5.970 učenika. U 2004. godini upisalo ih se 125 manje. U 2005. godini u prve razrede je pošlo svega 4.700 učenika, 2006. ih se upisalo još manje – 4.270, a u 2007. – 3.950, u 2008. samo 3.909. polaznika, a slični demografski trendovi se i dalje nastavljaju, uključujući i starenje stanovništva. Ako imamo u vidu da je Sarajevo izloženo mehaničkom prilivu prognanog stanovništva iz istočne Bosne i drugih dijelova ove zemlje tokom nedavnog rata, uključujući i poratni povratak jednog broja fertilno sposobnih ljudi iz inozemstva, koji su se uglavnom nastanili u nekoliko općina ovog kantona, kao što su Novi Grad, Ilidža, Vogošća, Ilijaš i Hadžići, onda je demografska situacija i ovdje loša. A šta tek kazati o onim kantonima u Federaciji BiH, kao što su Bosansko-podrinjski, Posavski, Zapadnohercegovački, Livanjski i još neki, u kojima imamo kontinuiran pad ukupnog broja stanovnika koji u njima žive? Ono što je posebno zabrinjavajuće, u tim područjima se gotovo ništa ne poduzima na planu zaustavljanja negativnih trendova u prirastu stanovništva.

U Statističkom biltenu br. 110 (2008) Federalnog zavoda za statistiku navodi se podatak da je stopa prirasta stanovništva u ovom entitetu spala sa 8,9 promila, kolika je bila 1996. godine, na 1,3 promila u 2006. godini. Na osnovu podataka Zavoda, u Federaciji BiH od 2003. do 2008. godine vidljiv je kontinuirani pad nataliteta, sa tek blagim oporavkom u 2008. godini, što je prikazano i na narednoj tabeli:

Tabela 3: Prirodno kretanje stanovništva Federacije BiH u periodu 2003-2008. godina

Godina	Živorođeni	Umrli	Prirodni priraštaj	Na 1.000 stanovnika		
				živorođenih	umrlih	prirodni priraštaj
2003.	23.168	18.259	4.909	10	7,9	2,1
2004.	22.250	18.350	3.900	9,6	7,9	1,7
2005.	21.934	19.293	2.641	9,4	8,3	1,1
2006.	21.602	18.678	2.924	9,3	8,0	1,3
2007.	21.715	19.428	2.287	9,3	8,3	1,0
2008.	22.520	18.443	4.077	9,7	7,9	1,8

Šta nam se čini posebno važnim?

Ako se žele zaustaviti negativni demografski trendovi u ovoj zemlji, nužno je učiniti sljedeće:

Prvo, osigurati poželjan ambijent za život ljudi, pogotovo mladih, i to za pripadnike svih naroda i narodnosti na cijelom prostoru ove zemlje, a posebno u ruralnim područjima, koja je nužno kultivirati u svim segmentima života. Tamo su prisutne brojne moguće komparativne prednosti za život i treba ih aktivirati. Poznato je da ruralna područja imaju veći natalitet od urbanih centara. Nužno je također ciljano osmisliti razvoj subregionalnih centara u kojima će tamošnje lokalno stanovništvo moći adekvatno zadovoljavati svoje potrebe u obrazovanju, zdravstvu, kulturi, biznisu...

Drugo, budući da je stabilna biološka reprodukcija u interesu svakog društva koje drži do sebe, bilo bi logično da i u Bosni i Hercegovini, kao zajedničkom životnom prostoru svih njenih naroda, postoji dobro osmišljena pronatalitetna politika. Apsurdno je iniciranje separatnih populacionih politika u etnički heteronomnim zajednicama. One, zbog prostorno-administrativnih i drugih limita, naprosto ne mogu polučiti željene rezultate, a uz to su i diskriminirajuće.

Treće, iskustvo nas uči da učinkovita pronatalitetna politika počiva na aktiviranju svih bitnih činilaca koji mogu motivacijski utjecati na rađanje djece, među kojima su nezaobilazni:

- Osiguravanje socijalne sigurnosti fertilno sposobnih bračnih parova, naročito mladih (stimuliranje njihovog zapošljavanja, olakšice pri rješavanju stambenih i drugih egzistencijalno važnih pitanja);
- Ekonomsko-socijalna zaštita trudnica (garantiranje radnog mjesta tokom trudnoće i porodiljskog odsustva, uključujući i odgovarajući finansijski suport/plaću);
- Odgovarajuća društvena briga za djecu, kako predškolskog tako i školskog uzrasta (pristupačan smještaj u vrtiće, besplatno školovanje, primjerena zdravstvena zaštita itd.);
- Posebno stimuliranje rađanja trećeg i svakog narednog djeteta finansijskom pomoći roditeljima, koja, uz povremene jednokratne pomoći, mora biti kontinuirana tokom odrastanja te djece, uključujući poreske i druge društvene olakšice roditeljima i sl.

Umjesto zaključka

Svaka zemlja koja drži do sebe cijeni vlastite ljudske resurse, kvalitativno ih osposobljava i obnavlja. Samo zapuštena društva, u koja možemo uvrstiti i bosanskohercegovačko, smatraju to nevažnim pitanjem.

Kad je riječ o Bosni i Hercegovini, evidentan je drastičan pad nataliteta na njenom cijelom području, s tendencijom približavanja nultoj stopi rasta i u onim sredinama gdje se održavao koliko-toliko pozitivan demografski prirast. O nezainteresiranosti za mlade i školovane suvišno je i govoriti.

Postoji više faktora koji utječu na aktualno urušavanje biološkog potencijala u Bosni i Hercegovini. Zbog nedostatka optimističkog ambijenta za život, koji je rezultat nedavne agresije na ovu zemlju i nakaradne postratne društvene tranzicije, imamo veliki odliv u inozemstvo fertilno sposobne populacije. To će, dugoročnije gledano, imati dodatne negativne efekte u natalitetu ovog društva.

Izostao je održivi povratak prognanih i raseljenih osoba, pogotovo fertilno sposobnih generacija, što će također imati pogubne posljedice po budući prirast stanovništva na ovom prostoru.

U cilju etničke homogenizacije, insistira se na tzv. ostanku prognanih i raseljenih osoba u sadašnjim mjestima prebivališta, čime se direktno atakuje na multilateralni karakter bosanskohercegovačkog društva, kakvim se ono sedimentiralo stoljećima, i to na cijelom prostoru ove države.

Suočeni smo i s apsurdnim odsustvom zajednički osmišljene i sinhronizirane populacione politike na razini cijelog društva, odnosno države. Umjesto toga, iniciraju se separatne, nekoherentne "populacione politike" i mjere za ublažavanje negativnog prirasta stanovništva (entitetske i kantonalne), a u pojedinim dijelovima zemlje čak je i to izostalo.

Jedno je, ipak, sigurno, tzv. bijela kuga nije slučajno stigla u Bosnu i Hercegovinu, niti će sama odavde otići, a koliko će u ovom društvu trajati zavisi prije svega od nas.

ANU BiH АНУ БиХ

Literatura

Demografska statistika 2001-2005, *Statistički bilten 4*, (2007), Republički zavod za statistiku, Banja Luka.

Kulenović, H., Žiga, J., Cvitković, I., et al. (2002), PRONY projekat: "Položaj mladih u BiH", Švedska vlada i Ministarstvo za obrazovanje i nauku Federacije BiH, Sarajevo.

Popis stanovništva, domaćinstava, stanova i poljoprivrednih gazdinstava 1991, u: *Statistički bilten 233*, (1993), Zavod za statistiku Republike Bosne i Hercegovine, Sarajevo.

Salihović, H., Dračić, S., Tanović-Mikulec, E., (2008), *Analiza nataliteta na području Kantona Sarajevo za period 2003-2007. godine*, Zavod za javno zdravstvo Kantona Sarajevo, Sarajevo.

Stanovništvo Federacije BiH 1996-2006, u: *Statistički bilten* 110, (2008), Federalni zavod za statistiku, Sarajevo.

Šijakovič, I., Babić, N., Marković, M., et al, (2008), *Projekat provođenja istraživanja i izrada strategije za razvoj porodice u Republici Srpskoj*, Vlada Republike Srpske, Banja Luka.

Žiga, J., (2008), "Izazovi društvenog pada nataliteta u Bosni i Hercegovini", FPN - *Godišnjak 2008/2009*, 11-22.

Žiga, J., (2001), "Motivi odlaska mladih iz BiH", *Socijaldemokrat 2001* (6-7),

DEMOGRAPHIC-STRUCTURAL CHANGES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA AFTER THE DAYTON PEACE AGREEMENT

Abstract

Although the Dayton Peace Agreement respects the ethnic, religious and cultural multilateralism of Bosnian-Herzegovinian society, in relation to the pre-war period, this multilateralism has undergone radical changes.

In addition to the suffering of many people during the war and the massive forced displacement of population both to other countries, and within Bosnia and Herzegovina, negative demographic-structural trends have continued in the post-war period. There was a drastic fall in the birth rate, an increase in mortality and the average age of the local populace, emigration of young people of fertile age continued, as well as the emptying of rural areas, and the uncontrolled influx of population to urban centres that cannot provide the appropriate conditions for life.

There was a deterioration of the earlier (pre-war) ethnological diversity of the society that characterized it throughout Bosnia and Herzegovina, and which, as a civilizational treasure, developed in this area over centuries.

There was a territorial re-constitution of this country, whereby natural traits of the regions and subregions were disregarded, ie. geosystems, especially in terms of the entity demarcation, and in some cantons in the Federation of BiH. There was rather insistence on conquering and "appropriation" of certain territories only for one of the peoples that live in this country.

Key words: demographic-structural changes, BiH, Dayton Agreement

MEĐUNARODNI ASPEKT
I BOSNA I HERCEGOVINA

ANU BiH
АНУ БиХ

DOI 10.5644/PI2016.166.17

NESPOJIVOST DAYTONSKIH HIPOTEKA I DRUŠTVA EVROPSKIH NARODA KAO CILJA

Slavo Kukić

Ekonomski fakultet Sveučilišta u Mostaru
Matice hrvatske bb, 88000 Mostar, Bosna i Hercegovina
e-mail: slavo.kukic@sve-mo.ba

Sažetak

Daytonski mirovni sporazum je zaustavio rat, ljudske žrtve i materijalno razaranje Bosne i Hercegovine. Ali, sve ostalo u vezi s njim, i dokumenti na njemu usvojeni, veliki su uteg o vratu BiH kao evropskom društvu i evropskoj državi. Obično se među njima markira Aneks 4, Ustav BiH, za što su razlozi i više nego očigledni. Rješenja u ovom aneksu, naime, danas su uporište za nastavak politike – ili politika, svejedno – koja je do rata i dovela. Teret evropskim promjenama, međutim, nije samo u Aneksu 4 nego i u dijelu ostalih, jer nisu predvidjeli instrumente koji osiguravaju njihovu implementaciju u realnom životu. Stoga se najozbiljnijim nameće pitanje kamo i kako dalje. Pred budućnošću BiH se, naime, nalaze – i nude joj u isti mah – dva scenarija. Jedan je obrana i izdizanje na ravan kulta postojećih daytonskih rješenja – a on je, bez dvojbi, jamstvo kontinuitetu procesa koji BiH odlikuju zadnjih desetak godina. Drugi je preispitivanje daytonskih rješenja i njihova nadogradnja onima koji mogu osigurati proces evropskog transformiranja BiH i kao društva i kao države. Oblici nadogradnje i intervencija u postojeća rješenja mogu biti različiti – ali svima je zajedničko postojanje širokog društvenog konsenzusa o potrebi, ali i pravcima intervencija ili, ne postoji li on, pritiska svjetskih centara moći koji bi rezultirao tim tipom interventnih sistemskih rješenja.

Ključne riječi: Daytonski sporazum, Ustav BiH, sistemske reforme, politička klasa, svjetski centri moći

1. Uvod

Rat u Bosni i Hercegovini (BiH) 1992-1995. godine je katastrofična posljedica nacionalističkih – i velikodržavnih projekata u isto vrijeme. U pitanju, pritom, nije jedan nego čak tri takva politička projekta. Među njima, istina, postoje razlike. Ali one nisu rezultat istinskih razlika među političkim filozofijama, nego posljedica činjenice da su svoju strategiju i taktiku temeljili na razlikama u stupnju realne razorne moći kojom su raspolagali.

Ta vrsta razlika, međutim, utjecala je i na oblikovanje svijesti o tome što nam se stvarno dogodilo. Zbog tih razlika, još konkretnije, ni danas nije moguće govoriti o postojanju ni političkog, ni uopće društvenog, a ni znanstvenog konsenzusa u vezi s tim što to BiH zadesi u prvoj polovici devedesetih godina XX. stoljeća. Dijapazon shvaćanja se, naime, prostire od teze kako je BiH u tom vremenu izložena vojnoj agresiji – pri čemu se najčešće operira agresijom Srbije, a nešto manje učestalo i Srbije i Hrvatske u isto vrijeme – pa do toga kako je bosanskohercegovački rat 1992-1995. godine zapravo građanski rat s etničkim i vjerskim predznakom.

Stvarnost je najvjerojatnije negdje između. Puno je, drugim riječima, argumenata u prilog tezi kako je rat u BiH 1992. godine započeo kao vanjska agresija na jednu suverenu zemlju. U prilog tome, uostalom, svjedoči i činjenica o ulozi JNA u prvim danima ratne kataklizme – a to je uloga svrstane vojne sile uz političke naloge tada već druge države na teritoriju BiH.

Kako se, međutim, ratni vihor razmahivao, u oružanom sukobljavanju sve uočljivije se moglo registrirati elemente i građanskoga rata. Iskustva bihaćke krajine, uostalom – iako ona nisu i jedina – u prilog toj tezi najuvjerljivije svjedoče.

Kako god, pak, apostrofirani ratni sukob karakterizirali, neke od činjenica ostaju neupitne. Bosna i Hercegovina je 1991. godine imala 4.377.033 stanovnika. Preko 90% ukupne populacije sačinjavali su pripadnici triju konstitutivnih naroda – Hrvati, Srbi i Muslimani (danas Bošnjaci)[1]. Sve druge narodnosne skupine su, prema dostupnim podacima, činile tek 7,9% ukupne bosanskohercegovačke nacionalne strukture (tabela 1).

АНУ БиХ
АНУ БиХ

Tabela 1: Nacionalna struktura stanovništva BiH 1991. godine

Bošnjaci	Srbi	Hrvati	Ostali
43,5%	31,2%	17,4%	7,9%

Izvor: Gelo, Grizelj, Akrap (1995)

Analitički je zanimljiv i još jedan podatak. BiH je 1991. godine sastavljena od 109 općina. U samo deset ih jedna od triju dominantnih nacionalnih skupina naseljava preko 90% ukupnog stanovništva općine (Gelo, Grizelj, Akrap; 1995).[2] U svima ostalima je nacionalna struktura stanovništva značajno kompleksnija. Drugim riječima, za sve ostale općine se, prema strukturi stanovništva koja je zatečena 1991. godine, može kazati da ih bitno obilježava i multietničnost. Promatra li se, pak, nacionalna

[1] Prema popisu iz 1991. godine u BiH je živjelo 760.852 Hrvata, 1.366.104 Srba i 1.902.104 Muslimana (danas Bošnjaka). Vidjeti Gelo, Grizelj, Akrap (1995).

[2] U pet ih – Grudama, Posušju, Širokom Brijegu, Čitluku i Ljubuškom – većinu iznad 90% stanovništva čine Hrvati, u tri – Bosanskom Grahovu, Titovu Drvaru i Šekovićima – Srbi, te u dvije – Cazinu i Velikoj Kladuši – Muslimani, (danas Bošnjaci).

struktura trideset najvećih bosanskohercegovačkih gradova,[3] jednonacionalna se struktura 1991. godine mogla identificirati jedino u Drvaru (ranije Titov Drvar).

Etnopolitičke elite, koje su u BiH bitno obilježile zadnjih četvrt stoljeća, često, u prilog svojim tezama kako se rat nije mogao izbjeći, navode i nespremnost bosanskohercegovačkih naroda da žive zajedno. Činjenica nacionalne i konfesionalne izmiješanosti im ništa osobito ne znači. Naprotiv, nacionalno grupiranje, pa i težnja nacionalnim državama, za njih je prirodno i potpuno razumljivo.

Protiv takvog tipa argumentacija, međutim, govore najmanje dvije skupine podataka. Prva se tiče razine međunacionalne tolerancije. Sva istraživanja u bivšoj Jugoslaviji upućivala su na BiH kao prostor s relativno najrazvijenijim smislom za toleranciju i uvažavanje posebnosti.[4] Pa ipak, u njoj je u zadnjem desetljeću XX. stoljeća bjesnio najbestijalniji ratni sukob u Evropi nakon Drugog svjetskog rata.

Tvorci i promotori totalitarnih ideologija s nacionalno-konfesionalnim predznakom znanstvenu i političku javnost, ali i obični svijet, pokušavaju uvjeriti da je sukob samo logična posljedica nataloženih povijesnih tereta i nemogućnosti zajedničkog življenja. Masa argumenata, međutim, ide i protiv njih i njihovih filozofija. Masa argumenata, još konkretnije, osnažuje tezu da rat nije bio proizvod nepodnošljivosti ljudi, naroda i konfesija.[5] Naprotiv, on je smišljeno i ciljano proizveden da bi se realizirali politički projekti. Posezanje u povijest, u takozvano povijesno i prirodno pravo, samo je jedan od instrumenata kojima su frustracije izazivane, pothranjivane i radikalizirane.

Rat je, nažalost, nagrizao, pa i uništavao, jednu za drugom, najznačajnije vrijednosti bosanskohercegovačke države i društva. Za sobom je, prije svega, ostavio zapanjujuće brojke. Prema raspoloživim podacima, u posljednjem je ratu ubijeno, ili je na drugi način smrtno stradalo i nestalo, oko 100.000 građana BiH[6]. Iz svojih je domova, prema nekim izvorima, pokrenuto oko 2.548.000 stanovnika – preko 56% ukupnog predratnog stanovništva zemlje.[7] To, uostalom, dosta zorno oslikavaju i neki statistički pokazatelji (tabela 2, grafikon 1).

---

[3] To su: Sarajevo, Banja Luka, Bihać, Bijeljina, Bileća, Bosanski Brod, Bosanski Novi, Bosanski Petrovac, Brčko, Bugojno, Derventa, Doboj, Foča, Fojnica, Goražde, Jajce, Kotor-Varoš, Livno, Mostar, Prijedor, Srebrenica, Titov Drvar, Travnik, Trebinje, Tuzla, Vareš, Višegrad, Zavidovići, Zenica i Zvornik.

[4] Istraživanje koje je koncem osamdesetih realizirao konzorcij sociološkihinstituta s područja bivše Jugoslavije, a kojim je utvrđivan stupanj međunacionalne tolerancije, pokazalo je da je ona daleko najrazvijenija u BiH. Utvrđeni koeficijent, koji je izražavan indeksima od 1 do 5 (1 podrazumijeva nepostojanje, a 5 veoma visok stupanj međunacionalne tolerancije), u BiH je iznosio čak 3,83 i bio je značajno veći u odnosu na sve druge dijelove SFRJ.

[5] Podaci o broju mješovitih brakova po popisu iz 1991. godine jedan su od najuvjerljivijih argumenata protiv svih velikodržavnih, nacionalističkih i totalitarnih ideologija na prostorima BiH.

[6] U *Bosanskoj knjizi mrtvih* navode se podaci za 95.940 ubijenih i nestalih građana BiH u ratu iz prve polovice devedesetih godina. Vidjeti, Tokača, M. (2012), *Bosanska knjiga mrtvih – Ljudski gubici u Bosni i Hercegovini 1991-1995*, knjiga I-IV, Istraživačko-dokumentacioni centar Sarajevo & Fond za humanitarno pravo Beograd, Sarajevo.

[7] Ovo je podatak, prezentiran u biltenu *Izbjeglička povelja* iz svibnja 2000. godine. Isti podatak se iznosi i u tekstu Etnički čiste teritorije neće imati ko da čuva, *Oslobođenje*, 17. 6. 2000.

Tabela 2: Nacionalna struktura prognanih i raseljenih građana BiH

Nacionalna pripadnost	Stanovništvo po popisu 1991.	Ukupno izbjeglih i raseljenih	% izbjeglih i prognanih u odnosu na broj stanovnika
Bošnjak	1.902.956	1.240.000	65,2
Srbin	1.366.104	730.000	53,4
Hrvat	760.852	375.000	49,3

Izvor: Izbjeglička povelja 1/2000, Drvar, svibanj, 2000.
Gelo, Grizelj, Akrap (1995)
UNHCR, Statistics Package, (1. 8. 2000), Sarajevo

Provedena istraživanja[8], međutim, upućuju na zaključak da bi istini mogao biti bliži podatak kojim operira Savez izbjeglica i raseljenih lica BiH. Po tom izvoru, do potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma u BiH je, iz svojih prijeratnih domova, pokrenuto oko 2.200.000 građana – oko 50% ukupnoga predratnog domicilnog stanovništva.[9] Od toga je, prema istom izvoru, oko 1.200.000 njih završilo i zaštitu zatražilo izvan BiH, u preko sto zemalja širom svijeta,[10] dok je unutar zemlje, i zbog istog razloga, adresu bilo prinuđeno promijeniti oko 1.000.000 ljudi.

Ratni se učinci, dakako, ne smiju promatrati samo kroz tu dimenziju, kroz prizmu izbjeglih i raseljenih osoba. Dapače, učinci se rata mogu ocjenjivati i kroz efekte materijalnog uništavanja. Prema raspoloživim podacima tijekom ratnog perioda je u BiH devastirano preko 450.000 stambenih jedinica. Devastaciji je izložen bio posebice prostor Federacije. Naime, oko 68% ukupno devastiranog stambenog fonda nalazi se upravo na prostoru ovog entiteta.[11]

2. Daytonski mirovni sporazum

Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, poznatiji kao Daytonski sporazum[12], mirovni je sporazum kojim je zaustavljen rat u BiH. Daytonski sporazum se, dakako, ne može reducirati samo na Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini – jer on je samo dio ukupne strukture daytonskog mirovnog paketa. Ili

[8] Pogledati Slavo Kukić, *Položaj građanina i naroda* (1998), Centar za zaštitu prava manjina i Asocijacija nezavisnih intelektualaca "Krug 99", Sarajevo.
[9] Informacija o aktuelnom stanju u oblasti raseljenih osoba i izbjeglica BiH i brojčani pokazatelji o povratku za period od potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma do danas (realizacija Aneksa 7 Daytonskog mirovnog sporazuma), Sarajevo, travnja 2000.
[10] Uz Republiku Hrvatsku i SR Jugoslaviju, najveći broj bh. izbjeglica primile su Savezna Republika Njemačka, Austrija, Švedska, Slovenija, Švicarska, Turska, te prekomorske zemlje, prije svega SAD, Kanada i Australija.
[11] Preciznije, u Federaciji je devastirano 306.973, a u Republici Srpskoj 144.963 stambene jedinice.
[12] Daytonski sporazum je dogovoren u bazi američkih zračnih snaga Wright-Patterson, u Daytonu, 21. 11. 1995. godine, a službeno je potpisan u Parizu, 14. 12. 1995. Francuska je, sukladno tome, i čuvar njegova originala.

još konkretnije, strukturu sporazuma, pored njega, čini i veći broj aneksa[13]. Iz perspektive njihova značenja za budućnost BiH, sve upućuje na zaključak da nešto veću težinu u odnosu na ostale imaju tri – aneksi 4, 6 i 7. U pitanju su, još konkretnije, Ustav BiH (Aneks 4) i dva sporazuma – Sporazum o ljudskim pravima (Aneks 6) s jedne te Sporazum o izbjeglicama i raseljenim osobama (Aneks 7) s druge strane. Razlog da se apostrofira baš njih vezan je za činjenicu da su u vezi s njima i najprepoznatljivija postdaytonska "iskakanja" u svakodnevnom životu BiH.

3. Daytonske barijere budućnosti BiH kao društva evropskih vrijednosti

Činjenica je, dakako, da je Daytonskim sporazumom zaustavljen rat u BiH – i ona se, u godinama nakon njegova potpisivanja, pa i danas, relativno često ističe. Nerijetko se, potom, u javnom prostoru daju čuti teze kako ovaj sporazum, sam po sebi, nije razlog mnogim devijacijama u bosanskohercegovačkoj političkoj praksi[14] – i kako je problem u nespremnosti da se mogućnosti koje on pruža iskoriste za dobro BiH i kao države i kao društva. To je, nažalost, u dobroj mjeri i istina.[15] Istina je, naime, da nedostatak političke volje može biti razlog nekorištenja i onog prostora koji Daytonski

[13] Iako se, u pravilu, operira podatkom o jedanaest aneksa, stvarno se radi o značajno većem broju i aneksa i drugih popratnih dokumenata, i to: Aneks 1-A: Sporazum o vojnim aspektima mirovnog rješenja; Dodatak B Aneksu 1-A: Sporazum između Republike Bosne i Hercegovine i Organizacije sjevernoatlantskog pakta (NATO) o statusu NATO-a i njegovog osoblja; Aneks 1-A: Sporazum između Republike Hrvatske i Organizacije sjevernoatlantskog pakta (NATO) o statusu NATO-a i njegovog osoblja; Aneks 1-A: Sporazum između Savezne Republike Jugoslavije i Organizacije sjevernoatlantskog pakta (NATO) o tranzitnim aranžmanima za operaciju mirovnog plana; Aneks 1-B: Sporazum o regionalnoj stabilizaciji; Aneks 2: Sporazum o međuentitetskoj graničnoj crti i povezanim pitanjima; Aneks 3: Sporazum o izborima; Aneks 4: Ustav Bosne i Hercegovine (te *Aneks I. Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini* i *Aneks II. Prijelazne odredbe s izjavama*); Aneks 5: Sporazum o arbitraži; Aneks 6: Sporazum o ljudskim pravima (te *Aneks I. Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini*); Aneks 7: Sporazum o izbjeglicama i raseljenim osobama; Aneks 8: Sporazum o komisiji za očuvanje nacionalnih spomenika; Aneks 9: Sporazum o osnivanju javnih poduzeća u Bosni i Hercegovini; Aneks 10: Sporazum o civilnoj provedbi mirovnog rješenja; Aneks 11: Sporazum o međunarodnim policijskim snagama; Sporazum o parafiranju Općeg mirovnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini; Završna izjava sudionika o mirovnim pregovorima o Bosni i Hercegovini; Sporazum o oživotvorenju Federacije Bosne i Hercegovine, zaključen u Daytonu 10. 11. 1995. godine; Aneks na Sporazum o oživotvorenju Federacije Bosne i Hercegovine zaključen u Daytonu – *Dogovorena načela za prijelazni statut za grad Mostar;* Sporazum o uspostavi zajedničkog vijeća o suradnji; Sporazum o početku povratka prognanih u gradove Jajce, Bugojno, Stolac i Travnik; Sporazum o povratku izbjeglica u područje Velike Kladuše i Cazina; Elementi dogovorenih principa za Sarajevo te, na koncu, Sporazum o odnosima strana.

[14] "Suština Dejtona je dobra. Njega ne treba mijenjati, već provoditi u skladu s obavezama na koje su potpisnici pristali", Ibrahimagić, O. (2001), *Dejton = Bosna u Evropi: pravna suština Dejtona*, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 32.

[15] Ali ta istina neodoljivo asocira na teze da su i najbolja ustavna rješenja nemoćna pred nedostatkom političke volje – dakle volje političkih aktera koji ih trebaju implementirati. Vrijedi, dakako, i obrnuto – da i u uvjetima najnakaradnijih normativnih rješenja postojanje političke volje može biti pretpostavka društvenom napretku.

sporazum omogućuje. No, to ne može biti razlog opravdavanja jednog pisanog dokumenta – i svih njegovih aneksa dakako – koji u sebi mora sadržati i instrumente koji jamče njegovo provođenje. A ti i takvi instrumenti, pokazuje to i dvadesetogodišnje iskustvo, u odredbama Daytonskog sporazuma nedostaju.

3.1. Nekoliko teza o Daytonskom ustavu

Ustav BiH, dakle Aneks 4 Daytonskog sporazuma, danas je, i to bukvalno svakodnevno, razlog javnih polemika – i na političkoj i na intelektualnoj ravni. Jedni drže kako je njegovo strogo poštivanje pretpostavka opstanka BiH kao države uopće, drugi, opet, polaze od teze da se ništa što je čovjek stvorio, ako je dobro čovjeka posrijedi, ne može izdizati na razinu svetosti i biti imuno od razgovora o potrebi njegovih promjena. I ne samo to. Ništa nije ni tako dobro da ne bi moglo biti i bolje – a na čovjeku je, i kao pojedincu i kao zajednici, da za boljim, humanijim, pravičnijim rješenjima neprestano traga.

Kada je, međutim, Ustav BiH posrijedi, neupitna je istina kako je on daleko od savršenosti da bi bio nedodirljiv. Njega se, uostalom, i ne može tretirati ustavom u smislu onog što pod tim pojmom podrazumijeva ustavnopravna teorija – jer Daytonski ustav nije ni usvojen po proceduri koju ta teorija propisuje. On je, ponovimo, dio međunarodnog sporazuma kojim je zaustavljen rat. Drugim riječima, postojeće ustavno rješenje nije odraz volje onih koji bi tvorcima ustava trebali biti. A oni su, u konkretnim uvjetima, koncentrirani oko dvije grupe subjekata – građana i etniciteta. U kreiranju Daytonskog ustava, međutim, izostavljeni su i jedni i drugi. Umjesto toga, on je nametnut i izraz je volje domaćih nacionalnih oligarha te vanjskih jamaca Daytonskog sporazuma.

Cilj svakog konkretnog ustavnog rješenja, potom, jest organizacija života i društva koja poštuje temeljna građanska i ljudska prava, koja vodi računa o specifičnostima konkretnog društva i tom društvu najbolje odgovara. Daytonski ustav je i iz te perspektive atipičan. Njegov cilj u momentu njegova nametanja, naime, ni slučajno nije bio ustroj koji bi bio optimalan za BiH – njezine građane i narode. Cilj mu je, suprotno tome, bio zaustavljanje rata, dakle kratkoročan i neuobičajen i za ustavnopravnu teoriju. Otuda su mu se i mnoga rješenja, koja je instalirao, promatrano iz perspektive njegova dvadesetogodišnjeg funkcioniranja, pokazala kočnicom razvoja BiH kao evropske države i društva.

Entitetski ustroj, još preciznije, onakav kakav je ustavom instaliran – i u tome postoji relativno visok stupanj slaganja – jedna je od ozbiljnijih kočnica razvoja. Zašto? Odgovor je relativno kompleksan. S jedne strane, Daytonski ustav nije izrijekom entitete označio kao svoje administrativne dijelove. Ta je činjenica, u ambijentu usklađivanja entitetskih ustava s Ustavom BiH, opet, debelo eksploatirana. U Ustavu Republike Srpske se, primjerice, u njegovim prvim poslijeratnim verzijama doduše, ovaj dio BiH nedvosmisleno određuje kao "država srpskog naroda…" (članak 1. Ustava RS).

Odgovor na prethodno pitanje, potom, treba tražiti i u načinu kako je odnos ovlasti entiteta i centralne vlasti Daytonskim ustavom reguliran. Objektivno, Aneksom 4 obilježja države su mnogo više prisutna kod entiteta nego kod države same. Pogleda li se, naime, izvorna verzija ovog ustava, ona u prilog tome govori cijelim svojim tekstom. Na razinu države izdignuta je jedino monetarna i vanjska politika.[16] Sve ostalo je iz nadležnosti države uzeto – obrana i policija, sigurnosne službe, financijska i porezna politika, carina, obrazovanje, mnoge druge djelatnosti koje, po prirodi stvari, spadaju u nadležnost države.[17] A takva rješenja, opet, kočnica su i promjena koje BiH mogu približiti Evropi i evropskim standardima.

S druge strane, Daytonskim je ustavom nejasno regulirano i pitanje konstitutivnosti naroda. A konstitutivnost naroda je, kao jedan od principa, prisutna bila i u ustavu Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine. Kao varijablu ju se, potom, može identificirati u ustavnim rješenjima i drugih višenacionalnih državnih zajednica na evropskom kontinentu. Nejasnoće u vezi s tim iz Daytonskog ustava su višestruko retrogradno i destruktivno korištene. Zahvaljujući njima je, primjerice, u ustavima entiteta konstitutivnost reducirana samo na razinu entiteta. Republika Srpska je, sukladno tome, njezinim ustavom definirana kao država srpskog (članak 1)[18], a Federacija kao država bošnjačkog i hrvatskog naroda.[19]

Zbog nejasnoća u Daytonskom ustavu građani nisu izjednačeni ni u svojim biračkim pravima. Pravo, primjerice, na izbor srpskog člana državnoga predsjedništva imaju samo Srbi iz Republike Srpske. Oni, isto tako, imaju i ekskluzivno pravo da budu birani za člana državnoga predsjedništva iz reda Srba. Takvo je pravo, međutim, uskraćeno Srbima iz drugog dijela zemlje, Federacije BiH. Ista je stvar i kada su u pitanju Bošnjaci i Hrvati – oni u Federaciji BiH imaju više prava od onih u Republici Srpskoj. A tu se vrstu diskriminacije ne može nikakvom gimnastikom dovesti ni u odnos s evropskim standardima, niti, pak, u odnos s međunarodnim konvencijama o temeljnim građanskim i ljudskim pravima.

---

[16] U članku 3 stava se decidirano navodi da su nadležnosti institucija BiH "a) vanjska politika, b) vanjskotrgovinska politika, c) carinska politika, d) monetarna politika, e) financiranje institucija i plaćanje međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine, f) imigracija, izbjeglice i azil, g) provođenje međunarodnih međuentitetskih politika i regulacija krivičnih propisa, uključujući i odnose s Interpolom, h) uspostavljanje i funkcioniranje zajedničkih međunarodnih komunikacija, i) reguliranje međuentitetskog transporta, j) kontrola zračnog prometa".

[17] Amandmanom XXXII na članak 68 Ustava RS se, primjerice, među inim, precizira kako Republika uređuje i osigurava: integritet, ustavni poredak i teritorijalnu cjelokupnost Republike; obranu i sigurnost; mjere za slučaj ratnog stanja, neposredne ratne opasnosti i izvanrednog stanja; bankarski i poreski sustav; međunarodnu suradnju, osim one koja je prenesena institucijama Bosne i Hercegovine; suradnju sa srpskim narodom izvan Republike itd.

[18] Vidjeti, Ustav Republike Srpske, http://ndcsarajevo.org/Dokumenti/Ustav%20Republike%20Srpske.pdf (21. 10. 2015.)

[19] Amandmanom III na članak I.1. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine precizira se: "Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi zajedno s ostalima, i građani Bosne i Hercegovine sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine..." Vidjeti, Ustav Federacije BiH, http://www.parlamentfbih.gov.ba/bos/parlament/o_parlamentu/ustavfbih.html (21. 10. 2015.)

Neke od intervencija u ustavima entiteta su, doduše, zahvaljujući tumačenju kategorije konstitutivnosti naroda u Daytonskom ustavu koje je dao Ustavi sud BiH, učinjene. No, izvršene intervencije nemaju dosege koji bi načelo konstitutivnosti doveli na razinu evropskih standarda. Dapače. U prilog tome govore dvije vrste argumenata. Politička volja za implementiranje odluke Ustavnog suda BiH nije pokazana ni u Republici Srpskoj ni u Federaciji BiH. Ta činjenica je bila presudna da se u proces usklađivanja entitetskih s Ustavom BiH svojim autoritetom, namećući amandmane na entitetske ustave, umiješati morao i Visoki predstavnik međunarodne zajednice u BiH. Nametnute amandmane je, potom, naknadno, nakon parlamentarnih izbora iz 2002. godine, u parlamentarnoj proceduri usvojila Narodna skupština Republike Srpske – Parlament Federacije BiH, međutim, to nije učinio.

Sve apostrofirano sugerira zaključak kako Daytonski ustav ne može biti pretpostavka priključivanja BiH evropskim integracijskim procesima. Pretpostavke tome, sasvim izvjesno, ne mogu biti ni parcijalne intervencije u okviru postojećih ustavnih rješenja – prije svega one o entitetskoj teritorijalnoj organizaciji i nadležnosti entiteta (koje su puno više državne od onih na razini centralnih institucija BiH) – jer one ne mogu udovoljiti minimumu evropskih standarda. Krajnje pojednostavljeno, obrana entitetskog ustroja ne može biti branjena obranom dobra čovjeka – i njezin motiv mogu biti jedino iracionalni nacionalni interesi i iracionalni velikodržavni snovi.

Svemu tome, dakako, treba dodati i zloupotrebu rješenja iz Daytonskog ustava – ali i činjenicu da u Ustav nisu uopće ugrađeni mehanizmi koji onemogućuju blokiranje donošenja zakona, neophodnih za funkcioniranje i razvoj BiH kao države i društva. U njemu, primjerice, nema ni mehanizama ni instrumenata koji bi onemogućili opstrukciju uspostavljanja novih, ali i funkcioniranja postojećih državnih institucija – ANUBiH, Državnog arhiva, Zemaljskog muzeja i niza drugih.

3.2. Hipoteke u vezi s Aneksom 6 i Aneksom 7

Člankom II Ustava, a potom i Sporazumom o ljudskim pravima (Aneks 6), jamči se zaštita svih ljudskih prava propisanih međunarodnim konvencijama – od prava na život nadalje. Pritom su, prema Ustavu, za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda zaduženi i država i entiteti. Obveza države da štiti ljudska prava, međutim, podrazumijeva i njezinu obvezu da sve to uredi i posebnim zakonom – pa i sankcije za one koji ta prava narušavaju. To se, nažalost, nikada nije i dogodilo. A ta činjenica se ne može protumačiti nikako drugačije do da predstavlja jednu od formi opstrukcije u provođenju Daytonskog sporazuma.

To, međutim, nije sve. Ustav BiH, naime (članak II, stavak 4), izrijekom propisuje nediskriminatornu klauzulu o uživanju ljudskih prava i sloboda svim osobama u BiH, neovisno na njihov spol, rasu, boju, jezik, vjeru itd. Ta, pak, nediskriminatorna klauzula podrazumijeva i obvezu da se eventualno postojanje takvih odredbi provjeri i u ustavima entiteta – kako bi se preduprijedila mogućnost diskriminacije građana BiH. Ali stvarnost je potpuno suprotna – da je diskriminacija građana BiH, posebice

po osnovi nacionalne i konfesionalne pripadnosti, prisutna u gotovo svim dijelovima zemlje. Odgovornosti za to se, dakako, osloboditi ne mogu ni institucije međunarodne zajednice jer – a Ustav je na to obvezuje – nije stimulirala stvaranje državnih institucionalnih mehanizama koji takvu diskriminaciju onemogućuju.

Na koncu, Ustav BiH omogućuje svojim državljanima da, pod uvjetom postojanja bilateralnog ugovora, odobrenog od Parlamentarne skupštine BiH, imaju državljanstvo druge države. Takvih ugovora, međutim, godinama nije bilo, ali to nije bila i smetnja da veliki broj građana jednostranim odlukama drugih država dobije njihova državljanstva.

Jedno od temeljnih ljudskih prava je i pravo na privatan i obiteljski život, dom i prepisku, te pravo na vlasništvo. Ta prava su masovno kršena tijekom rata u BiH – i otuda ih se Aneksom 7 Daytonskog sporazuma, Sporazum o izbjeglicama i raseljenim osobama, nastoji posebno zaštititi. Ali način kako je to učinjeno također je jedna od daytonskih hipoteka na putu BiH prema društvu evropskih naroda.

Aneksom 7, naime, uređuje se pravo svih izbjeglica i raseljenih osoba da se vrate u svoje domove, propisuje im se pravo na povrat imovine, kao i pravo na kompenzaciju za imovinu koja im se ne može vratiti. S druge strane, i država i entiteti se obvezuju da izbjeglicama i raseljenim osobama omogući siguran povratak, bez rizika i uznemiravanja, bez zastrašivanja, progona ili diskriminacije. I ne samo to. Država ali i entiteti obvezuju se da na svom prostoru stvore političke, ekonomske i društvene uvjete za dobrovoljan povratak i harmoničnu reintegraciju, pa i uvjete za nediskriminirajući odnos prema njima u procesu zapošljavanja – posebice u javne službe.

Jesu li, međutim, ta prava izbjeglicama i raseljenim osobama i osigurana? Ne! Jer, da bi ih se uopće moglo osigurati, nužna je jedna pretpostavka – da država zakonom predvidi i mehanizme i instrumente kojima će ostvarivanje tih prava biti omogućeno, da, potom, osigura financijska sredstva potrebna za njihovo ostvarivanje i da, najzad, predvidi sankcije za one koji takva prava izbjeglica i raseljenih osoba krše. Međutim, država to nije i učinila, u prvih desetak godina nakon potpisivanja Daytonskog sporazuma, primjerice, Republika Srpska nije uopće predvidjela financijska sredstva za povratak ne-Srba na prostor toga dijela BiH – a nije pomagala ni povratak Srba na prostor Federacije.

Posljedica takvog odnosa je krajnje logična – povratak ljudi svojim domovima, iako je on bio formalno proklamiran, nikada nije imao dinamiku kakvu bi normalno bilo očekivati.

4. Ustavno rješenje kao pretpostavka evropske budućnosti

4.1. Postdaytonske intervencije u Ustav

Daytonski je ustav, budući je vremenom postajalo jasno da je to nužnost, izvjesne korekcije doživljavao i do sada. One su, pritom, bile plod ili intervencija Visokoga predstavnika ili prijenosa nadležnosti s entiteta na državu ili, na koncu, amandmanskih intervencija u Parlamentarnoj skupštini BiH.

Relativno najčešće su, dakako, intervencije Ureda visokog predstavnika kao institucije koja je predviđena i Aneksom 10 Daytonskog mirovnog sporazuma (Vidjeti, Banović, Gavrić; 2010). U ustavni sistem BiH Visoki predstavnik je u prethodnih dvadeset godina intervenirao više puta. Nametnutim zakonima Visokog predstavnika su, primjerice, 2000. godine osnovani Sud i Tužiteljstvo BiH, a time na državnom nivou uspostavljena i sudbena vlast koja prema Aneksu 4 Daytonskog sporazuma nije postojala.

Iste godine je u ustavni sistem BiH Visoki predstavnik intervenirao i Odlukom o uspostavljanju Brčko Distrikta, koji Aneks 4 nije predviđao. Intervencija se, naime, temeljila na Konačnoj arbitražnoj odluci o oblasti Brčko, a njome je, sukladno tome, promijenjena i političko-teritorijalna organizacija Bosne i Hercegovine – uspostavljen je Distrikt Brčko kao svojevrsni treći entitet. Tu je odluku naknadno, 2009. godine, amandmanom na Ustav BiH, potvrdila i Parlamentarna skupština.

Intervencija Ureda visokog predstavnika u ustavni sistem BiH vezana je i za sektor neizravnog oporezivanja. Daytonskim ustavom je, naime, država financijski bila ovisna o entitetima – koji su iz svojih proračunskih sredstava izdvajali za njezino financiranje. Reforma poreskog sustava, točnije uvođenje neizravnog oporezivanja, omogućuje državi da sama, mimo svojih sastavnica, prikuplja proračunska sredstva, a time i financira kako svoje institucije tako i međunarodno preuzete obveze.

Na koncu, Visoki je predstavnik svojim odlukama intervenirao i u entitetske ustave. Odlukom iz 2002. godine je, a temeljem odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti svih triju naroda na prostoru cijele zemlje, stvorio formalne pretpostavke za ravnopravnost Srba na prostoru Federacije BiH te Bošnjaka i Hrvata u Republici Srpskoj. Temeljem tih intervencija uvedene su i neke nove ustavne institucije – Vijeće naroda RS s ovlaštenjima koja se u nekim elementima preklapaju s onima u Domu naroda u Federaciji BiH.

Osim intervencija Visokoga predstavnika, ustavni sistem BiH nakon Daytona reformiran je i domaćim intervencijama. Među njima se, dakako, dade identificirati dva tipa intervencija. Prvi se tiče prijenosa nadležnosti s entiteta na državu – bilo da je to činjeno zaključcima entitetskih parlamenata, amandmanima na ustave entiteta, sporazumom između entitetskih vlada i državne vlade ili samo usvojenim zakonima u Parlamentarnoj skupštini BiH. Na taj način su, primjerice, formirane državne institucije za izbor, opoziv i kontrolu rada sudaca i tužitelja, odnosno Visoko sudsko i tužiteljsko vijeće, Oružane snage BiH, Obavještajno-sigurnosna agencija BiH, te Državne agencije za istrage i zaštitu (SIPA).

Drugi tip intervencija odnosi se na amandmanske intervencije u postojeći Ustav BiH. Radi se, doduše, o samo jednoj intervenciji, onoj kojom je 2009. godine Distrikt Brčko uključen u ustavnopravni sustav BiH.

Dio ustavnih reformi se, što se političke volje BiH tiče, zaustavio tek na razini inicijative. Prva među njima je poznata kao *Aprilski paket* iz 2006. godine. Riječ je o paketu amandmana koji nisu dobili potporu u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine – a u zaustavljanju kojeg mnogi i danas vide razloge negativnih trendova

u BiH nakon toga. Takva shvaćanja, po onome što čini strukturu Aprilskog paketa, mogla bi biti i utemeljena.[20]

Druga inicijativa je *Sporazum iz Pruda*, koji je, istini za volju, bio značajno manjih i apetita i dometa. Dogovorena je, među inim, amandmanska reforma Ustava, uz dodatak da ga treba uskladiti s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Dogovorena su, potom, i tri nivoa vlasti, pri čemu bi srednji nivo činile četiri federalne jedinice – a i još neki reformski zahvati. Problem ovog pokušaja je, međutim, da je dobio pristanak samo trojice etnolidera, a potom i u činjenici da su i njih trojica vremenom počeli različito tumačiti među sobom dogovorena rješenja.

Posljednja inicijativa je, na koncu, poznata pod nazivom *Butmirski proces*[21], a koja je u EUFOR-ovoj bazi u Butmiru okupila najznačajnije političke lidere triju nacionalnih političkih nomenklatura. Sudionicima je, pritom, predstavljen dosta obuhvatan paket ustavnih reformi.[22] Iako su očekivanja od inicijative bila velika, predloženi paket nije dobio potporu sudionika razgovora – a time je, prema mnogima, radikalno pao i autoritet međunarodne zajednice i njezinih institucija u BiH.

4.2. Rasprave o pravcima ustavnih promjena

Svijest o potrebi ustavnih promjena zahvaća sve značajniji dio bosanskohercegovačkog društva. Izvjesno vrijeme, dakako, rasprave o neophodnosti ustavnih promjena bile su reducirane na intelektualne društvene slojeve. Prva takva inicijativa, poznata pod zahtjevom "za Bosnu i Hercegovinu – Treću republiku", svjetlost dana je ugledala u drugoj polovici 2003. godine. Trinaest bh. intelektualaca, i iz svih dijelova zemlje, polazeći od konstatacije nekoliko nezaobilaznih istina, zatražilo je sazivanje ustavotvorne skupštine, koja bi imala zadatak usvojiti Ustav BiH, utemeljen na najvišim standardima ljudskih prava i sloboda, uz racionalnu regionalizaciju, na

[20] Paketom je, naime, država trebala dobiti isključive nadležnosti za obranu i sigurnost, te Sud i Tužiteljstvo. Uz to, njime se država, zajedno s entitetima, javlja i kao sunositelj nadležnosti u oblasti poreskog sustava, sudstva, poljoprivrede i još nekim oblastima. Mijenjala bi se i uloga Doma naroda državnog parlamenta – on nije ravnopravan Zastupničkom domu, nego mu se uloga reducira isključivo na zaštitu vitalnog nacionalnog interesa. Na razini države se, isto tako, umjesto sadašnjega uvodi Predsjedništvo koje čine predsjednik i dva zamjenika, uz dodatak, dakako, da bi nadležnosti predsjednika bile daleko veće od ceremonijalnih. Na koncu, predviđano je ukidanje diskriminatornih odredbi Ustava po kojima u Predsjedništvo i Dom naroda mogu biti birani samo Srbi iz RS-a, a Hrvati i Bošnjaci samo iz Federacije. Vidjeti, Amandmani na Ustav Bosne i Hercegovine (Aprilski paket ustavnih promjena), Sarajevo, 25. 3. 2006. Dostupno na: http://www.koreni.rs/wp-content/uploads/2014/06/Aprilski_paket1.pdf (21. 10. 2015.)

[21] Radi se o inicijativi iz 2009. godine, koju su inicirala i vodila dvojica uglednih diplomata EU – Carl Bildt i Olli Rehn – zajedno s Jamesom Steinbergom, američkim zamjenikom ministrice vanjskih poslova SAD-a.

[22] Prema predloženom rješenju, Ustavom je trebalo sankcionirati sve do tada prenesene nadležnosti. Uz to, država je trebala dobiti i neke nove nadležnosti, Dom naroda je trebao odlučivati samo o pitanjima iz seta pitanja o vitalnom nacionalnom interesu, uloga Predsjedništva je reducirana na razinu reprezentativne itd. Vidjeti, Butmirski paket. Dostupno na: http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Butmir_i_Prud.pdf (preuzeto, 21. 10. 2015.)

punoj ravnopravnosti građana i naroda na prostoru cijele države. Inicijatori ideje su, od adresa na koje su zahtjev uputili, zatražili pokretanje procesa istinske *denacifikacije i pomirenja* kao nezaobilaznih pretpostavki izgradnje društva slobodnih ljudi i građana, odvajanje nacionalnog organiziranja od političkog predstavljanja, te ustavno određenje sekularne države. Od međunarodne zajednice je zatražena garancija nepovredivosti granica, neutralnosti Bosne i Hercegovine u slučaju ratnih sukoba i uspostavljanje profesionalne vojske ustrojene po međunarodnim standardima za ispunjavanje obveza BiH u međunarodnim mirovnim misijama. Zaobiđen, na koncu, nije ni zahtjev za sprečavanjem i onemogućavanjem državne i administrativne korupcije, pljačkaških oblika privatizacije i svih vidova nepotističko-nacionalističkog bogaćenja, oduzimanja nezakonito stečene imovine i uspostavljanja humanijeg ekonomsko-socijalnog sistema.

Nakon toga, rasprava o potrebi ustavnih promjena zahvaća i političke elite, pa i najširu javnost. U prilog tome govore i mnogi okrugli stolovi, održani pod različitim pokroviteljstvima, u različitim dijelovima BiH i izvan nje[23], ali i veći broj predloženih ustavnih rješenja[24].

Ne ulazeći, međutim, u suštinu svih tih inicijativa pojedinačno, izvjestan je jedan sud – da u odnosu na pitanje ustavnih promjena dominira nekoliko pristupa:

1. Pristup koji je indikativan za političku klasu Republike Srpske. Odlika pristupa je da, nakon što je uopće pokazao spremnost razgovarati o ustavnim promjenama, svoju spremnost reducira na svojevrsnu razinu kozmetike, ustavno sankcioniranje promjena koje su nakon proglašenja Daytonskog ustava faktično već izvršene ili, pak, one kojima se ne dira u postojeći *status quo*. Otklanja se, međutim, mogućnost bilo kakvih drugih, osobito promjena koje zadiru u bit daytonskog ustavnog rješenja, posebice onih koje bi pod znak pitanja dovele Republiku Srpsku, njezine ovlasti i institucije. Nerijetko se, potom, iz tih krugova upozorava na potrebu racionaliziranja državne strukture, pri čemu se, pozivom na zaključke Venecijanske komisije, pod tim podrazumijeva potreba njezine racionalizacije na prostoru Federacije, potreba ukidanja županija/kantona kao srednje razine organizacije između općine i Federacije.

2. Pristup koji pretežito karakterizira političke elite s područja Federacije BiH. Bit pristupa je zagovaranje korjenitijih ustavnih promjena, jačanje ovlasti i institucija

[23] Među njima svakako treba istaći okrugli stol u organizaciji *Nezavisnih novina* održan u Banjoj Luci, okrugli stol u organizaciji SDP-a BiH, seriju od devet panel diskusija u organizaciji *Nezavisnih novina* i Ambasade Švicarske održanih u različitim dijelovima BiH, skup u Genevi, održan pod pokroviteljstvom bivšeg visokog predstavnika Wolfganga Petritscha i Asocijacije BiH 2005. itd.

[24] Takva su, među inim, *Ustav Savezne Republike Bosne i Hercegovine* (Mithat Izmirlija i Dennis Gratz), *Ustav Bosne i Hercegovine* (Ćazim Sadiković, Omer Ibrahimagić, Zlatko Hadžidedić), *Ustav Republike Bosne i Hercegovine* (Šahbaz Džihanović, Slavo Kukić, Mirko Pejanović, Vehid Šehić, Miodrag Živanović), *Ustav Republike Bosne i Hercegovine* (SDP BiH – Jozo Križanović, Zlatko Lagumdžija, Selim Bešlagić). (Vidjeti *Proces ustavnih promjena – Analiza izvještavanja u štampanim medijima, komparativna analiza teksta Ustava i prijedloga izmjena teksta, analiza međunarodnih standarda, analiza stavova pravnih profesionalaca u BiH*, 2006), *Preporuke za promjenu Ustava Federacije BiH* (Ekspertna grupa za reformu Ustava FBiH, 2013) (Vidjeti, *Preporuke za promjenu Ustava FBiH*, https://www.dropbox.com/s/c87iux08ihwmq9i/Preporuke%20za%20promjenu%20Ustava%20FBiH.pdf.

države i teritorijalni preustroj koji podrazumijeva ukidanje entiteta i regionalizaciju države.

No, i unutar toga pristupa postoje razlike. Jedni, naime, zagovaraju regionalizaciju koja regije neće učiniti dijelom ustavne strukture – koja im u ingerenciju neće dati zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast, nego će ih činiti formom manifestacije regionalne samouprave. Drugi, pak, inzistiraju upravo na ustavnom pozicioniranju regija kao entiteta s izgrađenom trodiobom vlasti.

Posebno je, dakako, pitanje broja regija koje bi se novim ustavnim ustrojem uredile kao dio ustavne strukture BiH. Različiti su, potom, i principi na kojima bi se, prema pojedinim prijedlozima, regije konstituirale. Prema jednima, u pitanju je organiziranje prema gospodarskim, prometnim, geografskim, historijskim i drugim, prema drugima, opet, etnički je princip primaran, svi ostali su sekundarni. No, za oslikati sve to šarenilo bilo bi potrebno mnogo više prostora nego što ovakva analiza omogućuje. Stoga se njima i ne kanimo baviti.

4.3. Temeljni principi i model mogućeg ustavnog rješenja

Pođe li se od čovjeka kao kategorije koja je u središtu svega, ustavne promjene su nešto što se teško dade dovesti pod znak pitanja. Pritom su, po vlastitom mi sudu, relevantna tri temeljna principa:

1. Da su novim ustavnim rješenjem zajamčena sva građanska i ljudska prava građanina-državljanina BiH. Uostalom, zbog čovjeka, građanina, člana zajednice ustavna rješenja se i rade. Iskustva, međutim, koja imamo, upozoravaju. Ta se prava, iako su sastavni dio Daytonskog ustava, iako su njegov sastavni dio i sve konvencije o građanskim i ljudskim pravima, svakodnevno i na sve moguće načine krše. Na to, uostalom, upozorava i učestalost raznolikih intervencija institucija ombudsmana. Na to, potom, upućuje i odnos institucija vlasti prema tim intervencijama – kao da ih i nije bilo. Na kraju, postavi se pitanje jesu li institucije ombudsmana Bosni i Hercegovini, ako je takav odnos prema njima, i potrebne. Jer, na njihovo se mišljenje, oni koji bi morali, uopće ne osvrću. A to, onda, znači da je tu činjenicu u vidu nužno imati i u intervencijama u postojeći ustav.

Kad je riječ o građanskim i ljudskim pravima, važan je, potom, i još jedan detalj – da je organizacija vlasti postavljena na način da je u njoj neprijeporan visok stupanj decentralizacije. Postoji, naime, ne tako beznačajna ambicija da se decentralizacija potpuno ili, pak, što je moguće više ignorira. No, u vezi s takvim ambicijama se, onda, mora postaviti i pitanje – zašto? Zašto sve dizati na razinu centralne vlasti? Uostalom, i evropska su iskustva potpuno suprotna takvim ambicijama. Na razinu centralne vlasti treba izdići funkcije koje državu čine državom – vanjsku politiku, centralnu monetarnu i financijsku vlast i institucije, pitanja obrane, granične službe i sigurnosti, pitanje jedinstvenog ekonomskog prostora, obrazovanja i slično. Kod svih ostalih treba primijeniti načelo da sve ono što se može obavljati na nižim

razinama vlasti na tim razinama treba i ostati. Pritom se, dakako, mora osigurati vertikala u specifičnim slučajevima – i vertikala koja čini jedinstvenu strukturu vlasti.

2. Da su ustavne promjene usmjerene prema teritorijalnoj organizaciji koja ima pretpostavke da bude i racionalna i efikasna i jeftina. Takav teritorijalni ustroj bi morao biti oslobođen hipoteka etničkog sastava – u smislu da su regionalne cjeline sastavljene na način da je u njima dominantan jedan etnonacionalni kolektivitet. Naprotiv, u regionalnom se ustroju, puno više nego o tome, treba voditi računa o drugim elementima njegove organizacije – povijesnim, prirodnim, prometnim, gospodarstvenim. Uostalom, iz ne tako davne prošlosti imamo iskustvo organizacije srezova. Zašto o tom iskustvu danas nitko nije spreman ni riječi prozboriti? Pa, ako ništa drugo, neka se kaže da ono nije položilo ispit povijesti. Imamo, potom, iskustvo organizacije sedam gospodarskih komora. Što je s tim iskustvom? Može li ono poslužiti kao model budućeg ustavnog ustroja? Imamo projekt ekonomske regionalizacije, koji podržava Evropska komisija. Zašto ne porazgovarati o njemu? U čemu je dobar, koje su mu slabosti, ima li boljih rješenja? I ako ima, sasvim je izvjesno da to nije i entitetski ustroj. Imamo, na koncu, prijedlog Biskupske konferencije BiH o organizaciji BiH u četiri regije. Bez obzira na to što religijske zajednice ne bi trebale biti parter u raspravama o ustavnom ustroju zemlje, prijedlog Biskupske konferencije ne treba ignorirati. Dapače. Zašto se u odnosu na njega i ne pozicionirati, utvrditi mu dobre i loše strane, plusove i minuse, prihvatiti ga, dijelom ili u cjelini, ili, pak, ocijeniti neprihvatljivim?

Pogrešno je, međutim, pitanje ustavne materije reducirati na samo jednu njegovu dimenziju – pitanje teritorijalnog ustroja, i to u formi koja stalno asocira na ustrajavanje na nacionalnom razgraničenju. A tom vrstom redukcija su opterećene gotovo pa sve rasprave u vezi s ustavnim promjenama u zadnjih deset-petnaest godina.

3. Na koncu, treći princip (ne po značenju, jer po značenju nisu ni poredani) o kojem se u pristupu ustavnim promjenama mora voditi računa je princip konstitutivnosti triju naroda. Jasno je, naime, da taj princip u ovoj zemlji ima posebnu težinu – ne samo sada nego ju je imao i u prošlosti. Jasno je, potom, da je on, zbog posljednje ratne kalvarije, dobio i dodatno na svojoj težini. Tu se činjenicu, želi li se dobro ovoj zemlji i onima koji dolaze, mora respektirati. A respekt prema njoj znači izgradnja ustavnih rješenja koja u sebi sadrže instrumente zaštite i njegovanja vrijednosti iz spektra nacionalnog identiteta i nacionalne posebnosti – pripadnika triju konstitutivnih naroda prije svega, ali i pripadnika svih drugih etničkih skupina.

5. Zaključak

Rat u Bosni i Hercegovini 1992.–1995. godine uzrokom je civilizacijske tragedije kakva na tlu Evrope nije zabilježena nakon Drugog svjetskog rata. Bez ratne kataklizme, međutim, ne bi bilo ni Daytonskog mirovnog sporazuma, kojim je zaustavljeno i ubijanje i materijalno uništavanje BiH. No, uz taj efekt, čiju se pozitivnu dimenziju ne može dovoditi u pitanje, Daytonski je sporazum odgovoran i za kočenje

procesa integriranja BiH i kao države i kao društva. Razlozi tome su višestruki. Jedan od onih koje se ne može ignorirati vezan je i za činjenicu da je Daytonski sporazum okončao rat bez pobjednika – a to je, onda, omogućili zaraćenim stranama da i nakon rata šire pobjedničku atmosferu, slaveći svoje bitke, svoje pobjede, svoje "heroje". Jedan od razloga je u pristupu bosanskohercegovačkom slučaju svjetskih centara moći, koji su za partnere izgradnje drugačije BiH u Daytonu priznali one koji su za rat i ratne strahote i odgovorni – a time im omogućili da ustrajavanje na svojim ratnim ciljevima nastave i nakon rata.

Na koncu, kočnicu poslijeratnom integriranju BiH treba tražiti i u daytonskim rješenjima, Aneksu 4 (Ustav BiH) prije svega, ali i načinu kako su regulirana pitanja Aneksa 6 (Sporazum o ljudskim pravima) i Aneksa 7 (Sporazum o izbjeglicama i raseljenim osobama).

Temeljni problem dvaju sporazuma – o ljudskim pravima, te izbjeglicama i raseljenim osobama – vezan je za njihovu provedivost. Ni kod jednog od njih, naime, nisu osigurani instrumenti njihova poštivanja – a u uvjetima produžavanja vijeka ratnih filozofija u mirnodopskim uvjetima to u pravilu znači i njihovo ignoriranje na najrazličitije načine.

S druge strane, Aneks 4, odnosno Ustav BiH kao dio Daytonskoga sporazuma, sadrži dva tipa nedorečenosti. Jedna od njih se također odnosi na neprovedivost propisanih ustavnih rješenja zbog izostanka mehanizama i instrumenata koji to omogućuju, a druga, nedorečenost koja ima podjednaku, ako ne i veću težinu, tiče se samih ustavnih rješenja – koja ne omogućuju ni funkcioniranje države, a kamoli njezinu ulogu kotača pokretača društvenog razvoja.

Sve to su razlozi zašto su i kritike ovog dijela Daytonskoga sporazuma stare koliko i on sam. Nedorečenost Ustava, potom, razlog je većeg broja ustavnih rješenja različitih društvenih skupina, bosanskohercegovačkih intelektualaca prije svega. Nedorečenost Ustava razlog je i više političkih inicijativa za njegovu reformu. Pitanje mogućega ustavnog modela, na koncu, predmet je i ovog rada – pri čemu se ostalo na razini temeljnih načela, i bez ambicije da se ulazi u konkretna ustavna rješenja.

Literatura

Amandmani na Ustav Bosne i Hercegovine (Aprilski paket ustavnih promjena), Sarajevo, 25. marta 2006. Dostupno na: http://www.koreni.rs/wp-content/uploads/2014/06/Aprilski_paket1.pdf (Pristupljeno 21. 10. 2015.).

Banović, D., Gavrić, S. (2010), Ustavna reforma u Bosni i Hercegovini, *Politička misao*, god. 47, br. 2, 2010, 159-180.

Buergenthal, T. (1998), *Međunarodna ljudska prava*, Budapest-Sarajevo, *Butmirski paket.* Dostupno na: http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Butmir_i_Prud.pdf, (Preuzeto 21. 10. 2015.)

Donnelly, J. (1999), *Međunarodna ljudska prava*, Helsinški komitet za ljudska prava u BiH, Sarajevo.

"Etnički čiste teritorije neće imati ko da čuva", *Oslobođenje*, 17. 6. 2000.
Gelo, J., Grizelj, M., Akrap, A. (1995), *Stanovništvo Bosne i Hercegovine, narodnosni sastav po naseljima*, Državni zavod za statistiku Hrvatske, Zagreb.
Ibrahimagić O. (2001), *Dejton = Bosna u Evropi: pravna suština Dejtona*, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo.
Informacija o aktuelnom stanju u oblasti raseljenih osoba i izbjeglica BiH i brojčani pokazatelji o povratku za period od potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma do danas (realizacija Aneksa 7 Daytonskog mirovnog sporazuma), Sarajevo, travnja 2000.
Izbjeglička povelja 1/2000, Drvar, svibanj, 2000.
Kukić, S. (1998), Position of the Citizen and the Nation in Bosnia and Herzegovina, Centre for Protection of Minorities' Rights Sarajevo, Association of Independent Intellectuals CIRCLE 99, Sarajevo.
Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini. Dostupno na: http://www.oscebih.org/dejtonski_mirovni_sporazum/HR/home.htm (Preuzeto 21. 10. 2015.)
Preporuke za promjenu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Dostupno na: https://www.dropbox.com/s/c87iux08ihwmq9i/Preporuke%20za%20promjenu%20Ustava%20FBiH.pdf (Preuzeto 21. 10. 2015.)
Proces ustavnih promjena – Analiza izvještavanja u štampanim medijima, komparativna analiza teksta Ustava i prijedloga izmjena teksta, analiza međunarodnih standarda, analiza stavova pravnih profesionalaca u BiH (2006), Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu Sarajevo. Dostupno na: http://www.hrc.unsa.ba/projekti/Proces_ustavnih_promjena_u_BiH.pdf (Preuzeto 21. 10. 2015.)
Tokača, M. (2012), *Bosanska knjiga mrtvih – Ljudski gubici u Bosni i Hercegovini 1991-1995*, knjiga I-IV, Istraživačko dokumentacioni centar Sarajevo & Fond za humanitarno pravo Beograd, Sarajevo.
UNHCR, Statistics Package, Sarajevo. Dostupno na: www.unhcr.org (Preuzeto 1. 8. 2000.)
Ustav Federacije Bosne i Hercegovine. Dostupno na: http://www.parlamentfbih.gov.ba/bos/parlament/o_parlamentu/ustavfbih.html (Preuzeto 21. 10. 2015.)
Ustav Republike Srpske. Dostupno na: http://ndcsarajevo.org/Dokumenti/Ustav%20Republike%20Srpske.pdf (Preuzeto 21. 10. 2015.)
Ustavna reforma Federacije BiH – Obrazloženje predloženih ustavnih reformi, Mapa kantona, Novi Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (2012), Udruženje/udruga Pravni institut u Bosni i Hercegovini, Sarajevo. Dostupno na: http://www.lawinstitute.ba/Prijedlog%20ustavne%20reforme%20Federacije%20Bosne%20i%20Hercegovine.pdf (Preuzeto 21. 10. 2015.)

INCOMPATIBILITY OF THE DAYTON MORTGAGES AND THE SOCIETY OF EUROPEAN NATIONS AS A GOAL

Abstract

The Dayton Peace Agreement ended the war, ended human casualties and material destruction of Bosnia and Herzegovina. But everything else about it, including the documents adopted based on it, is a great burden for Bosnia and Herzegovina as a European society and a European country. Among these, usually the most prominent is Annex 4, the Constitution of BiH, reasons for which are more than obvious. Solutions in this Annex, in fact, today are the basis for the continuation of politic – or policies – that brought the war in the first place. Burden to European changes, however, does not lie only in Annex 4, but also in parts of the others, because they did not anticipate the instruments that would ensure their implementation in real life. Therefore, the most serious question arises: where and how to proceed? Future of BiH in fact faces – and is offered – two scenarios. One is the defence and the elevation to the status of a cult of the existing Dayton solutions – and this scenario is, without a doubt, a guarantee to the continuity of the processes that characterize Bosnia and Herzegovina for the last decade. The second is a review of the Dayton solutions and their upgrade with those that can ensure the process of European transformation of Bosnia and Herzegovina, both as a society and as a country. Forms of upgrades and interventions in existing solutions can be varied, but all have in common the existence of a broad social consensus on the need, and the direction of interventions, or, if the same is not present, the pressure of the world centres of power that would result in this type of urgent system solutions.

Key words: Dayton Agreement, Constitution of BiH, systematic reforms, political class, world centres of power

DOI 10.5644/PI2016.166.18

GEOPOLITIČKO KODIRANJE BOSNE I HERCEGOVINE U OBRAZOVNOM SISTEMU

Turčalo Sead

Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu,
Skenderija 72, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina,
e-mail: sead.turcalo@fpn.unsa.ba

Sažetak

Postratna izgradnja države u Bosni i Hercegovni u najvećoj mjeri bila je podsticana i uokvirivana djelovanjem međunarodne zajednice. Jedan od segmenata tog procesa u kojem su međunarodni akteri zauzeli koordinirajuću ali ne i proaktivnu ulogu bilo je obrazovanje. Reducirajući svoje djelovanje na koordinaciju, zanemaren je opstrukcionistički potencijal koji etnički segmentiran sistem školstva može imati na procesu *statebuildinga*. Time je stvoren teren za formiranje učenika kao subjekata koji će perpetuirati geopolitičke vizije Bosne i Hercegovine koje etnopolitički establišment eksploatira u svrhu etnomobilizacije. U ovom tekstu cilj nam je da kroz našu i postojeće analize udžbenika iz tzv. nacionalne grupe predmeta prikažemo obrasce formiranja učenika kao *realgeopolitičkih* subjekata. Ovako strukturiranim obrazovnim sistemom strukturalno nasilje prema Drugom postajalo je norma unutar koje su se sukladno dominantnom pogledu većine oblikovale imaginativne geografije i naracije o državi.

Ključne riječi: Bosna i Hercegovina, obrazovanje, nacionalna grupa predmeta, geopolitika, geopolitički diskurs

Uvodne napomene

Poslijeratna izgradnja države u Bosni i Hercegovini (BiH) u najvećoj mjeri bila je podsticana i uokvirivana djelovanjem međunarodne zajednice. Jedan od segmenata tog procesa u kojem su međunarodni akteri zauzeli koordinirajuću ali ne i proaktivnu ulogu bilo je obrazovanje. Reducirajući svoje djelovanje na koordinaciju, zanemaren je opstrukcionistički potencijal koji etnički segmentiran sistem školstva može imati u procesu *statebuildinga*.

Međunarodni akteri su pomagali izgradnju i rekonstrukciju infrastrukture i zgrada, čime su praktično asistirali u izgradnji obrazovanog sistema "čiji su programi i

udžbenici uvoženi iz susjednih država i usmjereni na cementiranje etničkih podjela" (Ehrke; 2002, 18).

Time je stvoren teren za formiranje učenika kao subjekata koji će perpetuirati geopolitičke vizije Bosne i Hercegovine koje je moguće eksploatirati u svrhu etnomobilizacije.

U ovom tekstu cilj nam je vlastitom i postojećim analizama udžbenika iz tzv. nacionalne grupe predmeta prikazati obrasce formiranja učenika kao *realgeopolitičkih* subjekata. Nacionalna grupa predmeta, koja uključuje jezik, vjeronauku, geografiju i povijest, uvedena je da bi se učenicima omogućilo da razvijaju vlastitu nacionalnu svijest, ali istovremeno, shodno Okvirnom zakonu o osnovnom i općem srednjem obrazovanju (Službeni list BiH br. 18/03), pripadnost Bosni i Hercegovini, nudeći multiperspektivne uvide u sadržaje koji se obrađuju tim predmetima.

Međutim, odgojno-obrazovna intencija koja je stajala iza uvođenja ove grupe predmeta se u praksi, po mišljenju Pašalić-Kreso (2005,175), pretvorila "u svoju suprotnost nekritičkim glorificiranjem svoga jezika, svoje književnosti, svoje umjetnosti, svoje religije i sl., a obezvređivanjem onih drugih. Kao krajnja konsekvenca se umjesto nacionalne afirmacije dobiva nacionalna netrpeljivost i raskol koji perspektivno teži daljem produbljivanju".

Analitički okvir

Prije nego što se fokusiramo na geopolitičke reprezentacije Bosne i Hercegovine u udžbenicima iz nacionalne grupe predmeta potrebno je dati kratku skicu organizacije obrazovanja u BiH.

Aneksom IV Dejtonskog mirovnog sporazuma obrazovanje nije dodijeljeno u nadležnost državi, pa je samim tim postalo isključiva nadležnost entiteta, odnosno Brčko Distrikta, koji ima vlastite nadležnosti u ovoj oblasti. U Republici Srpskoj radi se o centraliziranom procesu obrazovanja koji je uređen odgovarajućim zakonom i podzakonskim aktima koje je donijela entitetska skupština. U Federaciji Bosne i Hercegovine obrazovni sistem je znatno složeniji, te je u nadležnosti kantona. Etnička kompozicija kantona je, kao što ćemo vidjeti u nastavku, determinirala i sadržaje nastavnih planova i programa, odnosno udžbenika. U pet kantona većinu čine Bošnjaci, a u tri kantona Hrvati. Dva kantona nemaju većinsku etničku grupu, pa su u tim područjima *etno-geo-političari* sekuritiziranjem etničke izmiješanosti konstituirali segregacijski obrazovni sistem u kojem učenici iz različitih etničkih skupina odvojeno pohađaju istu školu. Ova praksa se u bosanskohercegovačkom sanitiziranom novogovoru umjesto segregacije označava sintagmom "dvije škole pod jednim krovom" (o ovom "fenomenu" vidi: Kapo; 2012,158-159).

Fukoovski rečeno, radi se o *praksi odvajanja* kao *političkoj strategiji* (vidi Kec; 2005, 118), čiji je cilj da disciplinira stanovništvo brišući individualitet učenika i normalizirajući ga shodno svom *etnokratskom* poimanju u kategoriju etničkog. Princip je sličan procesima koje Foucault opisuje u *Istoriji ludila u doba klasicizma,*

Rođenju klinike i *Nadzirati i kažnjavati* u evropskim državama koje su detektirale "'nekorisne' ljude kao politički problem", i ponovo ih grupirale u "lude, siromašne i delinkvente" (Kec; 2005, 118). Na isti način učenik se u mjestima gdje funkcioniraju "dvije škole pod jednim krovom", a radi se o ukupno 34 slučaja u Srednjobosanskom, Hercegovačko-neretvanskom i Zeničko-dobojskom kantonu (Ivanković-Tamamović; 2013, 2), kao individua tretira "nekorisnim" sve dok ne bude grupiran u svoj etnički kolektivitet.

Ovako strukturiranim obrazovnim sistemom strukturalno nasilje prema Drugom postajalo je norma unutar koje su se, sukladno dominantnom pogledu većine, oblikovale imaginativne geografije i naracije o državi, entitetu kao državi, ili ugroženosti zbog odsustva teritorijalno zaokružene unutarnje domovine.

Dosadašnje analize udžbenika u Bosni i Hercegovini pokazale su da obrazovni sistem, naročito kroz književnost, geografiju i povijest, uspostavlja simboličke predstave prostora koji reflektiraju *službene* vizije etničkog identiteta.

U studiji koju je realizirao OECD navodi se da je "u BiH osnovna funkcija nastavnog plana i programa (naročito u istoriji i maternjem jeziku) politička. NPP se uglavnom koristi kao podrška za nacionalističke pozicije i za konsolidaciju moći", dok Evropski centar za prava manjina govori o *promišljenoj strategiji* "nacionalističkih političara u kojoj oni koriste politike identiteta i straha kako bi produžili rat drugim sredstvima, usprkos mirovnom sporazumu" (prema FOD, 2007, 15-16; vidi i Kapo; 2012, 143-145).

Mi polazimo od teze da u procesu izgradnje unutrašnjih domovina i etnokrajolika (*ethnoscapes*) obrazovni sistem igra značajnu ulogu jer se posredstvom njega konstituira znanje o unutrašnjoj domovini, te formuliraju granice prema državi, čime se proces socijalizacije usmjerava ka "određenim 'nacionalnim' identitetima i geografsko/historijskoj svijesti" (O'Tuathail, 1999, 114; Müller, 2011, 1).

Ovo polazište u segmentu ograničene, etničke geopolitičke prezentacije Bosne i Hercegovine u školskim udžbenicima konvergira prilagođenom konceptu kulturne reprodukcije Pierrea Bourdieua (1990, 1993), koji ističe da znanje, odnosno kulturna konceptualizacija društva i države koji se prenose predstavljaju refleksije vladajuće klase (vidi, Kapo; 2012).

Iz perspektive kritičke geopolitike su nam pritom od izuzetne važnosti geografija i povijest zbog bliskosti s klasičnim geopolitičkim konceptima, koji se, kao što ćemo vidjeti, reflektiraju u analiziranim udžbenicima, a skloni su redukcionističkom teritorijalno-povijesnom situiranju "Sopstvenog" i "Drugog" (Müller; 2011, 1), te jezika koji čini osnovu za diskurzivnu produkciju prostornih strategija, instrument politike identiteta i suštinu sekuritizacije kao govornog čina koji od identiteta pravi sigurnosnu kategoriju.

Formiranje učenika kao realgeopolitičkih subjekata posredstvom nacionalne grupe predmeta

Posredstvom trougla geografija – povijest – književnost dubinski je moguće provoditi prakse *Drugosti* (*othering*) u prostornoj i vremenskoj dimenziji. Budući pak da u školskim programima u Bosni i Hercegovini nastava jezika (i književnosti) zauzima *povlašteno mjesto*, nadaje se zaključak da *vladajuća klasa* u ovom predmetu vidi značajan instrument odložene mobilizacije *subjekata* koji će održavati i odražavati geopolitičke vizije dominantne etničke grupe.

"Književnost se tu otkriva kao moćan instrument indoktrinacije. U koncertu školskih ideoloških aparata ona je najglasniji instrument. Sve što nacija vidi kao element svog određenja *pokriveno* je književnošću,

- nacija sebe prepoznaje u jeziku, jezik se konzervira u književnosti;
- nacija drži do tradicije, književnost je pamti i opisuje;
- nacija se okuplja oko simbola, književnost ih prepoznaje i slavi;
- nacija se konstituiše na teritoriji za koju književnost osigurava *tapije*;
- nacija se legitimiše istorijom koju pripovijeda književnost;
- nacija živi u mitovima koji žive u književnosti;
- nacija moral temelji na religiji, sveti tekstovi su književni tekstovi" (Veličković; 2012, 8).

Sadržaj nacionalne grupe predmeta sugerira i odvijanje procesa deteritorijalizacije, koji se iz prostora unutrašnjih domovina i etnokrajolika Srba i Hrvata odvija prema vanjskim domovinama (Srbiji i Hrvatskoj), te reteritorijalizacije kao forme konsolidacije prostora naspram države Bosne i Hercegovine.

Ovaj naš stav u segmentu udžbeničke politike potvrđuju i nalazi Heike Karge (2001, 19) koji govore o intenzivnom korištenju udžbenika iz Srbije i Hrvatske u nastavi u Bosni i Hercegovini, čime se teritorijalizacija identiteta i njegova geopolitička prezentacija određivala iz susjednih država, kao i eksplikacije profesora Filozofskog fakulteta u Banjoj Luci Ranka Pejića o "statusu podučavanja istorije u Republici Srpskoj" (Pejić; 2005, 546). Na ovom tragu je i argumentacija Nenada Veličkovića (2012, 12) koji ističe da školski program u Republici Srpskoj, koji se u velikoj mjeri poklapa s programom iz Republike Srbije, te korištenje knjiga koje izdaje Školska naklada kao kćerka firma Školske knjige iz Zagreba u većini hrvatskih škola ukazuju na *poništavanje "državnih granica"*, kojim "hrvatski i srpski nacionalizam u Bosni i Hercegovini praktično proširuje uvid u odnos književnosti, obrazovanja i ideologije i na susjedne zemlje, tako da se zapažanja i zaključci jednim dijelom odnose i na Srbiju i Hrvatsku".

Nas prvenstveno interesiraju prakse teritorijalnosti kojima se kroz književni tekst kreiraju mentalne mape koje podupiru predstave o etničkim geoprostorima.

U čitankama u Republici Srpskoj se kao domovina promoviraju prostori "gdje je srpska duša (Šantić), ili srpski grob, ili srpske kosti (Jakšić)", te "na tlu koje je

slobodno ili odbranjeno (Republika Srpska, Crna Gora), ili koje je izgubljeno za političkim stolom…" (Veličković; 2012, 15).

To oprostorenje etničkog identiteta kroz strukturu čitanki te izbor pjesama zorno pokazuje Čitanka za deveti razred osnovne škole u izdanju Zavoda za udžbenike i nastavna sredstva iz Istočnog Sarajeva (Ličina et al.; 2005) koja u poglavlju "Otadžbina, krug sunčeve svjetlosti" donosi pjesmu "Otadžbina" Đure Jakšića.

Pjesma je prepuna maskulinizirane geopolitike, predstava o arhineprijateljima i izabranosti Srbije, te propraćena ilustracijama *Početak bune protiv dahija* kao vizualne predstave koja sugerira Turke kao arhineprijatelje, te *Portal manastira Dečani* koji upućuje na imaginaciju o Kosovu kao izvorištu srpske države i srpstva.[1]

Ovakve predstave o *srpskoj domovini* prisutne u nastavi jezika konvergiraju etničkim prezentacijama prostora u geografiji. Tako se u udžbeniku Geografija za treći razred gimnazije, koji je izdao Zavod za udžbenike i nastavna sredstva Istočno Sarajevo (Gnjato et al.; 2005, 11, prema FOD; 2007), govori o geoprostoru Republike Srpske koji "u historijskom i etničkom pogledu, pripada srpskom narodu".

Ova elaboracija se u najnovijem izdanju udžbenika istih autora (Gnjato et al.; 2012, 11) proširuje na distinkciju pojmova srpski geoprostor i srpske zemlje te se kaže: "Pored pojma srpski *geoprostor*, u savremenoj geografskoj i ostaloj literaturi sve se više sreće pojam srpske zemlje. U osnovi, on odgovara pojmu srpski *geoprostor*, ali se zbog *geopolitičke*, i u vezi sa ovim teritorijalne podijeljenosti, češće koristi. Ustvari, pod pojmom srpske zemlje u *geopolitičkom* značenju podrazumijevaju se *geoprostori* Srbije, Crne Gore i Republike Srpske. No, pojmu srpske zemlje još više odgovaraju istorijske i etničke cjeline na *geoprostoru* bivše Jugoslavije, bez obzira na njihovu teritorijalnu, odnosno političko-teritorijalnu razbijenost. Dakle, pojam srpske zemlje ima istorijsko, etničko i savremeno *geopolitičko* značenje. Na tom prostoru, nakon 1991. godine, stvorene su nove države…" (moj kurziv).

Zaključak u kojem se neodređene povijesne i etničke cjeline bivše Jugoslavije tretiraju kao srpske zemlje implicira i navodi učenika da u svojoj prostornoj imaginaciji države nastale raspadom Jugoslavije tretiraju kao osvajače, skrnavitelje srpskog geoprostora.

Etničku atribuciju prostora, u ovom slučaju srednjovjekovne Bosne i Hercegovine[2], kao hrvatskog nalazimo i u udžbeniku Geografija za četvrti razred gimnazije po hrvatskom nastavnom planu i programu (Ivan Madžar i Alisa Kichl; 2001, 17).

Isti autori daju negativnu konotaciju obnovi državnosti Bosne i Hercegovine 1943. godine i uspostavi u granicama iz 1918. godine, smatrajući da je time "… prekinut … obalni kontinuitet hrvatskog područja, iako 90% stanovništva tog dijela hrvatske obale i njezina bosansko-hercegovačkog zaleđa čine Hrvati" (Madžar & Kichl; 2001, 16).

[1] O interpretaciji i instrumentaliziranoj interpretaciji ove pjesme vidi Veličković, Nenad (2010), *Dijagnoza – patriotizam*, Reč, Beograd, 28-51.

[2] Kroz nejasnu formulaciju rečenice sugerira se da je srednjovjekovna Bosna i Hercegovina najvećim dijelom bila hrvatski etnički prostor (Madžar & Benini; 2001, 17).

Historičar Ranko Pejić na tragu koncepta *Srpske zemlje* izražava žal za nerealiziranjem uredbe kojom je bilo predviđeno da se nakon uspostave Hrvatske banovine 1939. godine "spoje banovine Vrbaska, Drinska, Dunavska, Moravska, Zetska i Vardarska u jednu banovinu pod imenom Srpska zemlja. Ova Uredba nije, *na žalost*, nikada realizovana" (Pejić; 2003, prema FOD; 2007, 100 – moj kurziv).

Dok Pejić tretira rješavanje hrvatskog pitanja uspostavom Banovine kao propuštenu šansu za stvaranje *srpske zemlje*, dotle Muhamed Ganibegović, autor udžbenika Historija za osmi razred, ukazuje na negativnosti Sporazuma Cvetković – Maček, naglašavajući da je "… rješavanje 'hrvatskog pitanja'" izvedeno "na račun Bosne i Hercegovine, a posebno bosanskih Muslimana ... Razgraničenje Banovine Hrvatske sa preostalim teritorijem Drinske, Vrbaske i Zetske banovine izvršeno je uz pretpostavku da bosanski Muslimani uopće ne žive na tim prostorima" (prema Karge, 2008, 23; slično i kod Šabotić & Čehajić; 2012, 145).

Madžar i Kichl (2001, 15) kreiranje Banovine Hrvatske posmatraju kao efemernu povijesnu pojavu koja je bila "vrlo kratkotrajno provizorno i kompromisno rješenje" … "iznuđeno ratnom opasnošću".

Ovaj različit stav o podjeli Bosne i Hercegovine prilikom uspostave Banovine Hrvatske kod, uslovno rečeno, lokalnih predstavnika onog što Tuathail označava formalnom geopolitikom[3] vrlo slikovito pokazuje kako se obrazovni sistem kao sredstvo artikulacije nacionalne pripadnosti i državnosti pod utjecajem vladajućih struktura transformira u ključno mjesto konfrontacije različitih geopolitičkih vizija i nastojanja da se one usklade sa vizijama *etno-geo-političkih poduzetnika*.

Obrazovni sistem kroz udžbeničke sadržaje različitih predmeta apoteozira vlastiti narod. Tako Pejić (2003. prema FOD; 2007, 91) u pojašnjavanju razloga za izučavanje povijesti ističe da "… iz istorije saznajemo kako su nastajali i razvijali se veliki narodi, među koje spada i naš narod…"

Stereotipizacija vlastitog naroda kao središnjeg, najstarijeg i slično nije strana ni drugim autorima. Senahid Halilović u *Pravopisu bosanskog jezika* kao primjer preuzima odlomak iz knjige *Historija Bošnjaka* Mustafe Imamovića u kojem se prikazuje etnogeneza *Bošnjaka ili Bosanskih Muslimana* koji su se, kako tvrdi autor "… vrlo malo […] miješali sa drugim narodima, što nije slučaj sa okolnim Južnim Slavenima, u čijoj je etnogenezi udio neslavenskog elementa prilično značajan – na istoku Grka, Albanaca, Cincara, Rumuna i drugih, a na zapadu Nijemaca, Italijana, Mađara, Čeha itd." (Halilović, 2004; prema FOD; 2007, 68) Sličnu stereotipizaciju nalazimo kod Madžara i Kichl (2001, 63), koji govore o hrvatskom narodu kao *najstarijim svjedocima bosanske povijesti*.

Tako dok Halilović koristeći Imamovića kao reference sugerira superiornost i čistunstvo Bošnjaka, dotle Madžar i Kichl govorom o Hrvatima kao najstarijem

[3] Tuathail, kada govori o formalnoj geopolitici, u njezin sadržaj uvrštava "geopolitičke teorije i vizije stvorene od strane intelektualaca i državnika..." (O'Tuathail et al.; 2007, 23). Iako u slučaju autora školskih udžbenika teško možemo govoriti o tvorcima geopolitičkih teorija, ipak im možemo pripisati utjecaj na stvaranja geopolitičkih vizija kod učenika kroz način prezentacije sadržaja u udžbenicima.

narodu u Bosni i Hercegovini pokušavaju dodatno istaći svoje stavove o superiornosti hrvatskog naroda pripisujući mu osobinu *najpismenijeg*, ali istovremeno i najugroženijeg (Madžar & Kichl; 2001, 56).

Nadalje, neki autori nastavljaju promatrati Bosnu i Hercegovinu u hantingtonovskim kodovima sukoba civilizacija, isticanjem različitosti u svakom smislu. Simplificirano svođenje objašnjenja složenih ekonomskih, političkih i društvenih prilika u Bosni i Hercegovini od 1990-ih do danas na konfesionalna sučeljavanja nalazi se i u sljedećem citatu,

"U civiliziranome svijetu više vjera na relativno malome prostoru (izuzev Švicarske) nije baš česta pojava, ali nigdje se ne smatra nevoljom. Naprotiv, vjersko i etničko šarenilo je bogatstvo kultura i običaja. Nažalost, na primjeru bosanskohercegovačke povijesti ne može se izvući takav zaključak" (Markotić & Markotić, 2005, prema FOD; 2007, 132).

U sličnom svjetlu Bosnu i Hercegovinu i njezinu etničku šarolikost vide Gnjato et al. (2012, 221), koji smatraju da susreti različitih kulturno-civilizacijskih krugova imaju negativne refleksije u vidu *konflikta i ratova* na "etnonacionalnoj osnovi". Ova grupa autora ističe i pozitivne strane *sučeljavanja i prožimanja* kao mogućnost "razmjene materijalne i duhovne kulture koja vodi progresu" (Gnjato et al.; 2012, 221-222). Ipak ovom inkluzivnom opažanju autori umanjuju značaj kroz boldirani ekskluzivni zaključak da "srpski narod treba da pokaže etničku i vjersku toleranciju prema drugim etnosima, i da razvije saradnju s onima koji nisu civilizaciono agresivni i ne predstavljaju opasnost" (Gnjato et al.; 2012, 222).

Imajući u vidu intertekstualnost i interdiskurzivnost kojima su čitaoci, u ovom slučaju učenici, izloženi, zaključak Gnjate et al. (2012, 222) koji se čita paralelno sa udžbenikom istorije za iste razrede gimnazije može dovesti do zaključka da su civilizaciono agresivni Hrvati i Albanci za koje se koriste i izrazi poput "šiptarske mase" (Živković & Stanojlović; 2012, 162).

Autori udžbenika prema nastavnom planu i programu na bosanskom jeziku najčešće sugeriraju ugroženost Bošnjaka, identificirajući BiH vrlo često isključivo s bošnjačkim narodom.

"Mirovni pregovori između zaraćenih strana vođeni su u Beogradu 1739. godine. Ovim mirom Austrija je izgubila sve što je Požarevačkim mirom dobila u Srbiji, Vlaškoj i Banjalučka bitka predstavlja jednu od najslavnijih bitaka u historiji Bosne. Ona je doprinijela stvaranju svijesti o posebnosti Bosne. Izuzev Ali-paše, svi ostali učesnici bitke su bili Bošnjaci, koji su potpuno samostalno, bez pomoći Porte, odbranili svoju zemlju" (Hadžiabdić & Dervišagić, 2004. i 2005; prema FOD; 2007, 91-95).

Budući da smo u obzir uzimali samo udžbenike koji su se pojavili nakon 2000. godine, rat u Bosni i Hercegovini se samo marginalno tretira i spominje kao "sukob ili agresija" (Ganibegović prema Karge; 2008, 27).[4]

[4] Studija Fonda otvoreno društvo (2007, 88) zaključuje da se najveći broj negativnih primjera koji uključuju stereotipizaciju, isticanje vlastitog naroda, te shodno ovome i odsustvo multiperspektivnosti, nalazi u udžbenicima nastavnog plana i programa na hrvatskiom jeziku. Nakon toga slijede udžbenici

U udžbenicima se gledano iz perspektive klasične geopolitike nalazi niz opservacija koje u sebi kriju biološko-determinističke stavove i unutrašnji *balkanizam* kao formu ophođenja prema drugom.

Tako Madžar i Kichl (2001, 56) govore o oslabljenim *biološkim akumulatorima* Hrvata[5], a Gnjato et al. (2012, 212-214) navodi poremećaj reprodukcije srpskog naroda, te prekomjerno rađanje u Sandžaku i na Kosovu, dok se u kontekstu Bosne i Hercegovine stopa nataliteta Bošnjaka objašnjava vjersko-kulturološkim karakteristikama.

Unutrašnji balkanizam je prisutan kroz isticanje europejstva vlastitog naroda, dok se drugi narodi uopće ne spominju (npr. Dukić, Kurek i Madžar, 2005; prema FOD; 2008, 128).

"Srpski narod je dao veliki doprinos razvoju evropske kulture, nauke i umjetnosti. U svijetu su poznati srpski manastiri, freske, epske pjesme, folklor, književnost (Vuk Karadžić, Njegoš), nauka (Nikola Tesla, Mihailo Pupin, Jovan Cvijić), muzika i sport" (Marić et al. 2005; prema FOD; 2007, 129).

U istoj mjeri koliko eksplicitno izrečeni stavovi u knjizi učestvuju u oblikovanju pogleda na Bosnu i Hercegovinu, njezinu povijest i geografiju, te položaj u svijetu, u tolikoj mjeri i prešućeni ili efemerno tretirani sadržaji formiraju učeničke reprezentacije o državi u kojoj žive i potiču promišljanje u binarnim opozicijama.

U završnom dijelu naše analize fokusirat ćemo se na geo-grafiranje Bosne i Hercegovine u zemljopisnim udžbenicima. Geografija se, kao što ćemo vidjeti, u značajnoj mjeri kroz stvaranja "socio-prostorne svijesti" koristi za reflektiranje dominantnog viđenja Bosne i Hercegovine u područjima gdje se primjenjuju određeni udžbenici, te pomaže u izgradnji slike etničke grupe/nacije o sebi (geopolitička imagi-nacija) i svom položaju unutar države (vidi Kostovicova; 2005, 25). Budući da koristi kombinaciju vizualnih i verbalnih predstava o državi, geografija nudi geopolitičke reprezentacije koje se brže stabiliziraju nego što je to slučaj sa povijesti ili jezikom.

Ono što je primjetno jeste da u analiziranim nastavnim planovima i programima geografije u Republici Srpskoj u razredima u kojima se izučava Bosna i Hercegovina snažan naglasak je stavljen na korištenje konturnih karata prilikom poučavanja o međuentitetskoj liniji u Bosni i Hercegovini (vidi NPP na rpz-rs.org).

Ovo nalazi svoju praktičnu aplikaciju u udžbenicima, pa tako Gnjato et al. (2012) na svim kartama (str. 15, 20 i 26) jasno ističu entitetsku podjelu države, čak i u prikazu položaja Bosne i Hercegovine "…u dijelu srednje i jugoistočne Evrope i na Balkanu" (str. 20).

---

koje izdaje Zavod za udžbenike i nastavna sredstva Istočno Sarajevo, dok u najmanjoj mjeri negativnih primjera ima u udžbenicima nastavnog plana i programa na bosanskom jeziku.

[5] Spominju se i Srbi, ali su izdvojeni u zagradi.



Karta 1: Pozicija Bosne i Hercegovine u dijelu srednje i istočne Evrope (Gnjato et al., 2012, 20)

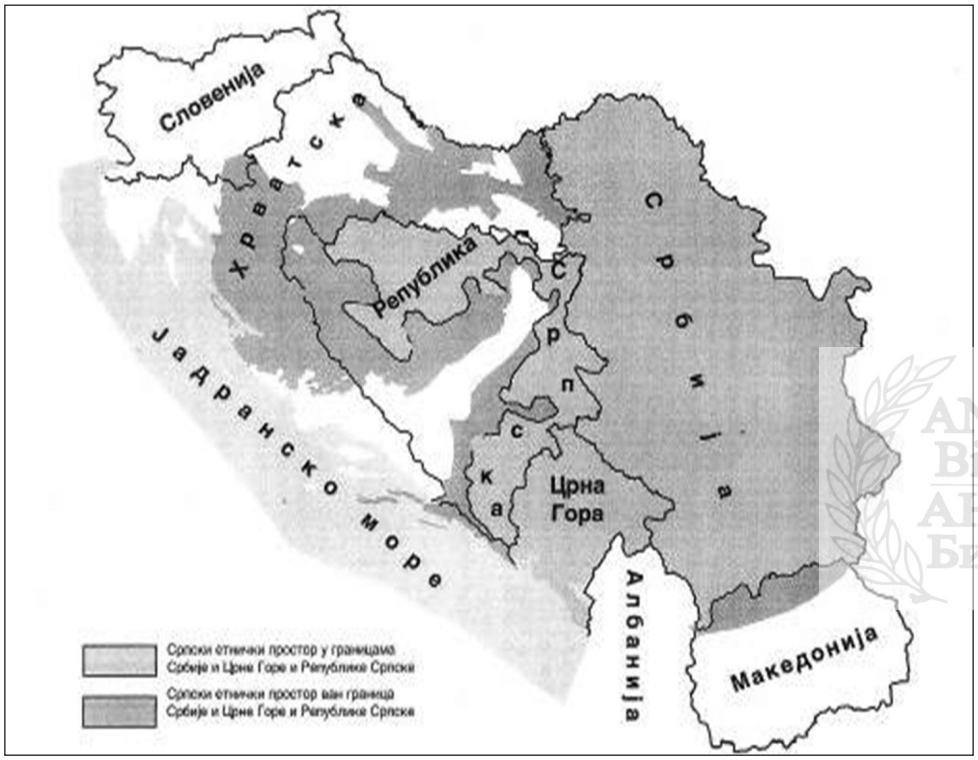
U udžbenicima geografije Republika Srpska se implicitno tretira kao država. U poglavlju o geografskom položaju, administrativno-teritorijalnoj uređenosti i regionalnoj podjeli Republike Srpske Gnjato et al. (2012, 25) objašnjavajući pojam geografskog položaja navode:

"Geografski položaj neke *zemlje,* ili određenog političkogeografskog subjekta, što se u potpunosti odnosi na Republiku Srpsku, predstavlja vrlo složenu kategoriju. Nju određuje niz komponenti, matematičkogeografski položaj, prirodnogeografski položaj, političkogeografski položaj, ekonomskogeografski položaj, saobraćajno-geografski položaj, kulturno-istorijski položaj i sl." (moj kurziv).

Bosna i Hercegovina se tretira kao unija entiteta (Gnjato et al.; 2012, 221), a imajući u vidu da je *socijalno pamćenje krajnje plastična pojava* (Assman A.; 2011, 233) pokušavaju se instalirati novi okviri pamćenja, te se tako tabelarnom prikazu

етничке структуре становништва из 1991. године даје наслов "Етничка структура BiH и Републике Српске, 1991. године", чиме се артificијелно настоји произвести континуитет тог ентитета као признате категорије с периодом када је егзистирао само као парадржавна структура (види Gnjato et al.; 2012, 212).

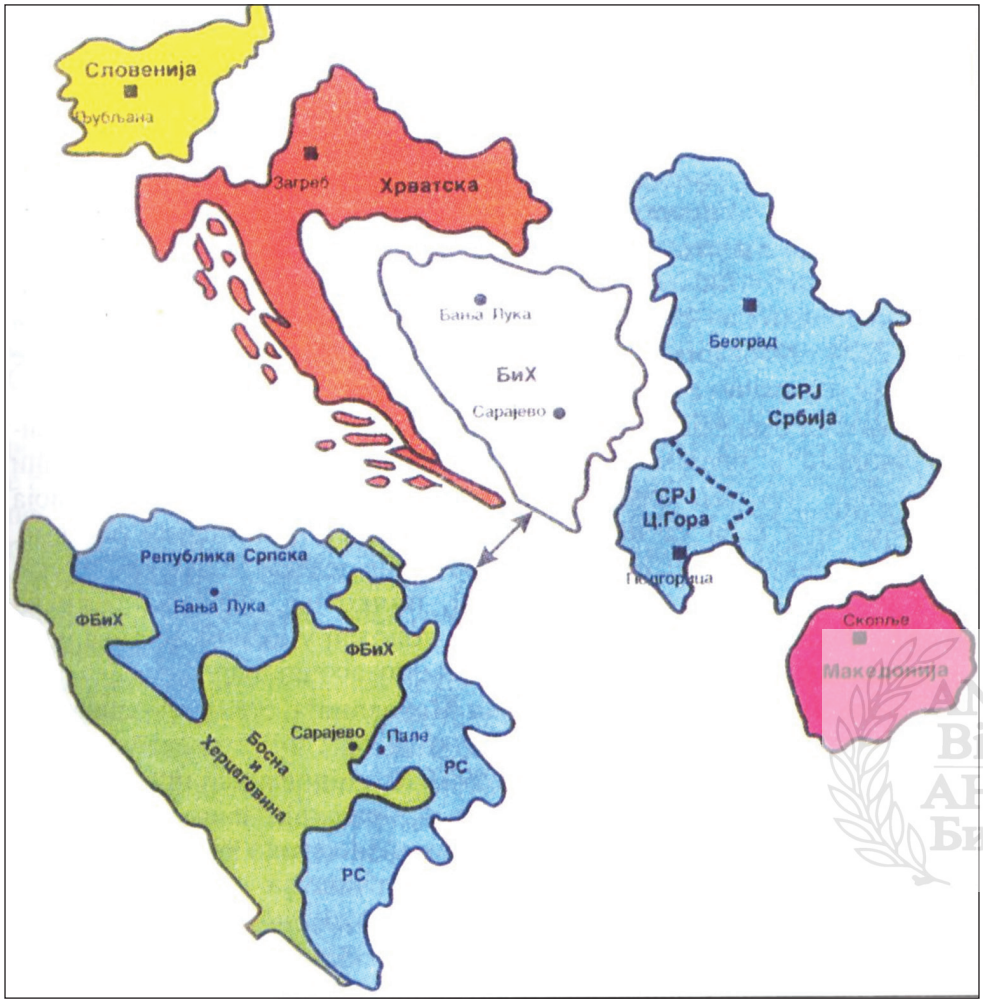
Представу о ентитету као држави Gnjato i Marić (2005, према FOD; 2007, 126) похрањују у свом удžбенику из 2005. године у картографској пројекцији Босне и Херцеговине, где се ентитетске границе приказују на исти начин као и (међу)државне.



Karta 2: Kartografsko izjednačavanje državne i međuentitetske granice (u Gnjato i Marić, 2005; preuzeto iz FOD; 2007, 13)

Identičnu praksu sa još sugestivnijom vizualnom distorzijom Bosne i Hercegovine Gnjato et al. (2012, 15) ispoljavaju u najnovijem udžbeniku Geografija za treći razred gimnazije u kartografskom prikazu "… novih država na geografskom prostoru bivše SFR Jugoslavije", međuentitetske linije iscrtavaju kao državne. Da se radi o intenciji, pokazuje činjenica da granica između Srbije i Crne Gore – budući da je karta bez obzira na izdanje 2012. godine, još uvijek sugerira postojanje SR Jugoslavije – ocrtane isprekidanom linijom.

ANU BiH АНУ БиХ



Karta 3: Kartografsko 'podržavljenje' entiteta (Gnjato et al.; 2012, 15)

U udžbenicima geografije prema nastavnom planu i programu na bosanskom jeziku Bosna i Hercegovina se uglavnom kartografski projicira kao cjelovita, dok je entitetska podjela jasnije predočena na karti gustine naseljenosti BiH (Džafić & Kulenović; 2012, 53), mada se u tekstu lekcije nigdje ne spominju entiteti, te na administrativnoj karti Bosne i Hercegovine (Džafić & Kulenović; 2012, 11)

Udžbenik geografije (Madžar & Kichl) koji prati nastavni plan i program na hrvatskom jeziku ne sadrži niti jednu kartu postdejtonske Bosne i Hercegovine, već kartografske projekcije koje se ne odnose na administrativni ustroj BiH završavaju sa 1991. godinom. S druge strane, kartografski je prikazan historijski razvoj Republike Hrvatske, a isti trend kartografskog (ne)projiciranja prati i udžbenik historije za gimnaziju (Matković et al.; 2012, 283), koji čak i u lekciji o Dejtonskom mirovnom

sporazumu prezentira kartu Republike Hrvatske na kojoj se Bosna i Hercegovina pojavljuje samo kao susjedna država.

U kontekstu upotrebe karata Stuart Hall (prema Kostovicova; 2005, 26) upravo naglašava istančanost vizualne distorzije, jer se karte čine tačnim i u slučajevima kada u sebi inkorporiraju netačne detalje, što je po mišljenju Davida Harleyja (1989, 4) rezultat njihovog prihvaćanja kao "ogledala prirode", dok se iza njihove navodne refleksije egzaktnog skrivaju obilježja postojećeg "društvenog poretka" (Harley; 1989, 7).

Jedan od ilustrativnih primjera u bosanskohercegovačkom slučaju jest kartografski prikaz Brčko Distrikta u udžbenicima koji prate nastavni plan i program na bosanskom i srpskom jeziku. Prema Konačnoj arbitražnoj odluci, te tumačenju te odluke od Ureda OHR-a u Brčkom (Ohr.int, 2003), prostor Distrikta pripada "jednom i drugom entitetu, s tim da […] 'ipak, entiteti neće imati nikakvih ovlaštenja unutar granica Distrikta, kojim će upravljati unitarna vlada'. Oba entiteta su delegirala '… sva svoja ovlaštenja…' na novi Distrikt (Konačna odluka, stavovi 9-11)" (prema Ohr.int, 2003).

U udžbenicima je pak situacija prilagođena poželjnim geopolitičkim vizijama, pa tako Gnjato et al. (2012) na svim kartama korištenim u udžbeniku uspostavljaju teritorijalni kontinuitet Republike Srpske određujući proizvoljno dio teritorije Distrikta koji pripada tom entitetu. S druge strane, Džafić i Kulenović (2012) na obje karte u udžbeniku geografije na kojima je vidljiva entitetska podjela države Brčko Distrikt prikazuju kao zasebnu cjelinu, što istovremeno sugerira teritorijalni diskontinuitet entiteta Republike Srpske.[6]

Zaključak

Očigledno je da bosanskohercegovački školski sistem (p)ostaje mjesto diseminacije najvažnijih etnonacionalnih narativa, čime se obrazovne institucije hobsbaumovski rečeno pretvaraju u "sekularne ekvivalente crkvama" (vidi Kostovicova; 2005, 20). Kroz nastavne sadržaje nacionalne grupe predmeta umjesto multiperspektivnosti u proučavanju Bosne i Hercegovine kroz simboličke elemente, distorziju činjenica i podsticanje emocionalnog oprostoruje se samo vlastiti identitet, dok se drugi marginaliziraju, čime se i na ovom području proizvode odnosi kontrolora (kreatori i tumači nastavnih planova i programa) i kontroliranih (učenici i njihovi roditelji).[7]

Referirajući se na Mujkića, možemo reći da "etnopolitika […] brine za svoju reprodukciju uzgajajući nove generacije budućih ksenofoba gdje se mladi Bošnjaci, Srbi i Hrvati uče da u drugima vide objekte", odnosno sredstva za "održavanje njihovog bošnjaštva, srpstva i hrvatstva…" (Mujkić; 2010, 45).

S obzirom na to da kulturološke karakteristike, povijesni i geografski narativi predstavljaju temelj za političku mobilizaciju na etnonacionalnoj osnovi,

[6] Ovdje treba naglasiti da kartografska projekcija koju nude Džafić i Kulenović (2012) vjerodostojnije odražava sadržaj Konačne odluke o Brčko Distriktu, jer Odluka nigdje ne sugerira kvantitet teritorije koji pripada entitetima, niti im čak daje suverena prava na teritoriji Distrikta.

[7] O percepciji sadržaja udžbenika od strane roditelja učenika vidi citirano istraživanje Fonda otvoreno društvo iz 2007. godine.

instrumentalizacija obrazovanja predstavlja prioritet za etno-geo-političke poduzetnike jer omogućuje uspostavu poželjnih slika prošlosti i vizija budućnosti, te stvaranje *ideološki* odgovarajuće slike "Drugoga".

Literatura:

Assman, A. (2011), *Duga senka prošlosti. Kultura sećanja i politika povesti*, XX. vek, Beograd.

Džafić, D., Kulenović, S. (2012), *Geografija 9*, NAM, Tuzla.

Ehrke, M. (2002), Bosnien: Zur politischen Ökonomie erzwungenen Friedens, *FES*, Dostupno na: http://library.fes.de/pdf-files/id/01456.pdf (Pristupljeno 14. 9. 2015).

Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine (2007), O*brazovanje u BiH: čemu učimo djecu*, [report] Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine, Sarajevo.

Gnjato, R., Grčić, M., Marić, Đ. et al. (2012), *Geografija za treći razred gimnazije*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Istočno Sarajevo.

Harley, J. B. (1989), Deconstructing the map. *Cartographica: The International Journal For Geographic Information And Geovisualization*, 26 (2), 1-20.

Ivanković-Tamamović, A. (2013), *Nastavak diskriminacije pravosudnim sredstvima: logičke akrobacije i apsurdi drugostepene sudske odluke u predmetu Dvije škole pod jednim krovom*, [report] Analitika, Sarajevo.

Kapo, M (2012), *Nacionalizam i obrazovanje: studija slučaja Bosna i Hercegovina*, Fond otvoreno društvo Bosna i Hercegovina, Sarajevo.

Karge, H. (2008), *Historija 20. stoljeća u udžbenicima Bosne i Hercegovine: Analiza udžbenika historije za završne razrede osnovne škole*. OSCE, Sarajevo.

Karge, H. (2001), Istraživanja školskih udžbenika u Jugoistočnoj Europi. Problemi, projekti, perspektive. U: Fleck, H. & Graovac, I. ur. (2001), *Dijalog povjesničara/istoričara 4*. Zagreb.

Kec, S. (2005), Mišel Fuko. U: Milenković, P. & Marinković, D. ur. (2005), *Mišel Fuko 1926-1984-2004. Hrestomatija*. Vojvođanska sociološka asocijacija, Novi Sad, 113-128.

Kostovicova, D. (2005), *Kosovo*, Routledge, London.

Madžar, I. & Kichl, A. (2001), *Geografija – udžbenik za 4. razred gimnazije*, Školska naklada, Mostar.

Matković, H., Mirošević, F., Goluža, B. & Šarac, I. (2012), *Povijest 4 - udžbenik za 4. razred gimnazije*, Školska naklada, Mostar.

Müller, M. (2011), Doing discourse analysis in Critical Geopolitics, L'Espace Politique Dostupno na: http://espacepolitique.revues.org/1743 (Pristupljeno, 17. 9. 2015)

Nastavni planovi i program, rpz-rs.org. (2012), Dostupno na: http://www.rpz-rs.org/7/NPP#.UtKzamTuJss (Pristupljeno 23. 9. 2015)

Okvirni zakon o osnovnom i općem srednjem obrazovanju (Službeni list BiH br.18/03)

O'Tuathail, G. (1999), Understanding Critical Geopolitics: Geopolitics and Risk Society, *Journal of Strategic Studies*, 22 (2/3), 107-124.

Pašalić-Kreso, A. (2005), Višegodišnja mutacija i rezistentnost ratnog virusa podjele u bosanskohercegovačkom obrazovanju. U: Sejmenović, A., Džihić, V., Vogel T. ur. (2005), *Bosna i Hercegovina na putu ka modernoj državi?Perspektive i prepreke*, Heinrich Böll Stiftung, Sarajevo.

Šabotić I., Čehajić M. (2012), *Historija 9*, Vrijeme, Zenica.

Živanović D. & Stanojlović, B. (2012), *Istorija za 3. razred gimnazije prirodno-matematičkog i 4. razred gimnazije opšteg i društveno-jezičkog smjera*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Istočno Sarajevo.

GEOPOLITICAL CODING OF BOSNIA AND HERZEGOVINA IN THE EDUCATIONAL SYSTEM

Abstract

Post-war state-building in Bosnia and Herzegovina was largely encouraged and framed through the actions of the international community. One of the segments of this process in which the international actors took the coordinating, but not a proactive role, was education. By reducing its activities to coordination, it ignored the obstructive potential which an ethnically segmented school system can have on the state-building process. This has created the ground for the formation of students as subjects that will perpetuate the geopolitical visions of Bosnia and Herzegovina which the ethno-political establishment exploits to the end of ethno-mobilization. In this article, through our own and existing analyses of textbooks from the so-called national group of subjects, we intend to show patterns of forming students as real geopolitical subjects. Through a system of education structured in this way, structural violence against the Other became the norm within which imaginative geographies and narratives of the country were developed according to the dominant view of the majority.

Key words: Bosnia and Herzegovina, education, national group of subjects, geopolitics, geopolitical discourse

ANU BiH
АНУ БиХ

DOI 10.5644/PI2016.166.19

FIGURE DAYTONA: POJAM, SADRŽAJ I OBLICI DJELOVANJA MEĐUNARODNE ZAJEDNICE U BOSNI I HERCEGOVINI

Nerzuk Ćurak

Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu
Skenderija 72, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina
e-mail: nerzuk.curak@fpn.unsa.ba

Sažetak

Sjedinjene Američke Države nametnule su Bosni i Hercegovini pravno-politički konstrukt koji je s onu stranu njene višestoljetne povijesti. To nije dominantno rezultat etičkog imperativa da se zaustavi nasilje u utrobi Evrope, već duha pragmatizma koji, "insistirajući na osmišljavanju, a ne nalaženju smisla, insistira na stvaranju namjesto dospijevanju" jer "želja za obezbjeđenjem sigurnog utočišta osnovni je uzrok defektnosti starih sistema". Pragmatizam političku doktrinu zasnovanu na "manjku historije" interpolira bez suvišnih nedoumica u područje "viška historije". Tako su Sjedinjene Države kao eklatantni primjer kulture sa "manjkom historije" BiH kao važnom području kulture sa "viškom historije" nametnule mirovni sporazum bez unutarnjeg bosanskohercegovačkog povijesnog smisla, tražeći od svih relevantnih učesnika bosanskohercegovačke političke igre da prihvate susret ahistorije (nove, entitetske BiH) i historije (nedvosmisleni dokazi državnopravnog bivstvovanja BiH kroz Vrijeme) u tački mogućeg dodira (koja je, da bi bila moguća, smještena u ravan ahistorije), što će, navodno, omogućiti BiH da opstane kao politički subjektivitet.
Takav pristup, shodno pragmatističkom postulatu koji "priznaje za istinu ono što je praktički korisno", ne treba da nas iznenadi i da ga tretiramo kao ciljano antibosanski ili ciljano probosanski. On je naprosto imperijalni pristup koji se transformirao u multilateralni pristup kroz djelovanje jedne naročite geopolitičke figure – međunarodne zajednice. Da li je međunarodna zajednica u dejtonskoj BiH prihvatljivi jezički konstrukt kojim se prikriva dominacija SAD-a ili je međunarodna zajednica kao operativni instrument međunarodne politike relativizirala i degradirala ključni uticaj SAD-a u zemlji koja je sa stanovišta sigurnosnog menadžmenta jedan od najvećih vanjskopolitičkih uspjeha američke administracije na kraju dvadesetog stoljeća?

Ključne riječi: međunarodna zajednica, modeli djelovanja međunarodne zajednice, Sjedinjene Američke Države, realizam, konstruktivizam

Uvod

Da li je 20 godina dejtonske BiH dovoljno za izvođenje sumornog zaključka u čijoj osnovi leži mišljenje kako je jedina mogućnost BiH da opstane kao država u njenoj nemogućnosti da bude država? Iz naše stvarnosti možemo podići puno zaključaka koji će nas uvjeriti da BiH od raspada čuva samo to što je iznutra raspadnuta. Da li to znači da BiH od nestanka iz svijeta država čuva samo činjenica da iznutra stvarno nije država? Ako prethodne elaboracije prihvatimo kao argumentacije zasnovane na racionalnosti a ne emocionalizmu, onda možemo iz zone političke korektnosti preći u zonu oštrog radikalnog govora o subjektima koji *de facto* sprečavaju mogućnost konstitucije samoodržive političke zajednice. Koji su to subjekti? To su oni subjekti koji su bili uključeni u advokaturu mirovnog ugovora za BiH: SAD (iako je politika Washingtona od svih domaćih, regionalnih i internacionalnih politika do sada bila najodanija Bosni i Hercegovini), EU, odnosno ključne zemlje evropskog geostrateškog jezgra, Kontakt skupina, Srbija, Hrvatska i domaće dejtonske političke elite. Nabrojani subjekti zarobljenici su permanentno *rastuće fikcionalizacije stvarnosti* (Toffler; 1998).

Ta *rastuća fikcionalizacija stvarnosti* podržana je od nabrojanih aktera idejom koja pripada političkoj patologiji. To je ideja o nepromjenjivosti dejtonske konstitucije države ili o njenoj promjenjivosti samo i samo ako to žele unutrašnji politički akteri. Ova iritirajuća redukcija u koliziji je s imperijalnom strukturom vladanja koja je za BiH predviđena mirovnim ugovorom.

Defanzivni obrazac *međunarodnog imperiuma* primijenjen u BiH neka je vrsta *epistemološke i ontološke oholosti* (Toal; 2007) koja u mislećim građanima BiH može proizvesti i proizvodi osjećaj gradnje novog statusa – statusa nižih bića. Zašto? Konstitucija države na premisama mirovnog ugovora koji zahtijeva stalni angažman SAD-a kao zbiljskog kreatora Sporazuma (a već dugo smo u fazi izostanka američkog primarnog aktiviteta) proizvela je čudnu situaciju: zemlja zahtijeva *deus ex machinu*, ali spuštajućeg subjekta koji će narasle antinomije privesti progresivnom kompromisu nema. Naprotiv, već nekoliko godina Washington, a sa njim i Bruxelles, šalju poruke kako subjekt promjene mora doći iznutra iako je struktura političke zajednice takva da subjekt promjene ne može doći iznutra.

Bosna i Hercegovina na vrlo je skliskom terenu: autentično onemogućena da bude država, ona ne može prestati biti država. U takvoj šizofrenoj ambijentalnosti, u frustrirajućoj napetosti između toga da bude i toga da ne bude, odvija se povijest naše sadašnjosti.

Međunarodna zajednica pristala je na goru sadašnjost kao izvjesnu formu budućnosti. Ovo je odgovoran iskaz, a ne puka impresija. Zbog toga ću u radu koji slijedi debatirati sadržaj pojma i pojam sadržaja međunarodna zajednica kako bismo raščarali jednu pojmovnost i njoj pripadajuću pojavnost.

Budući da se radi o frekventnom pojmu čija je suština zamagljena neobaveznom političkom i dnevnom upotrebom, konceptualizirat ću međunarodnu zajednicu

koristeći se realističkom i konstruktivističkom teorijom međunarodnih odnosa. Da bismo razumjeli međunarodnu zajednicu kao novi pojam, kao *technicus termicus* kojim se stvarno i hinjeno nadilazi realistički prosede u međunarodnim odnosima zasnovan na balansu moći i sigurnosnoj dilemi, ponudit ću argumentaciju kojom međunarodnu zajednicu izvlačim iz limba terminološke neobaveznosti i diskurzivne neutemeljenosti. Za takvu nakanu međunarodnu zajednicu motrit ću kroz dva modela: tradicijski i suvremeni.

Tradicijski model: Međunarodna zajednica po drugima

Unutar tradicijskog pristupa međunarodne zajednice u novoj BiH prepoznajemo već viđeno u međunarodnim odnosima tokom druge polovine dvadesetog stoljeća. U tom *déjà vu* pristupu međunarodna zajednica je sredstvo za realizaciju nacionalnih interesa imperijalnih sila, te sam, shodno statičkoj funkciji koju obnaša, to djelovanje međunarodne zajednice nazvao djelovanje po drugima, jer preko svojih institucionalnih struktura međunarodna zajednica samo isijava moć, interese i potrebe velikih sila.

Nema internacionalizacije nacionalnih politika u BiH, već se internacionalna politika nacionalizira, odnosno britanizira, francuzira, germanizira, rusizira… kako bi se (s)priječila amerikanizacija međunarodne balkanske politike, započeta u punom kapacitetu moći tokom mirovnih pregovora u Daytonu.

Iako su evropske zemlje bile svjesne svojih ograničenja i međusobnih podzemnih sukoba koji su pothranjivali rat protiv Bosne i Hercegovine, pa im je u tom smislu američka arbitrarnost bila potrebna, valorizacijom Dejtonskog ugovora kao živog i uspješnog geopolitičkog metoda Sjedinjene Države su zabrinule evropske zemlje, prije svega Francusku, čiju je geopolitičku ljubomoru arhitekt Dejtonskog sporazuma izvanredno opisao: "Dayton je uzdrmao elitno vodstvo posthladnoratovske Evrope. Izjava Jacquesa Poosa iz 1991. da je 'kucnuo sat za Evropu' ležala je u smetljištu istorije, pored stava Jamesa Bakera da mi nemamo psa za borbu. Evropljani su bili zahvalni Sjedinjenim Državama što su povele borbu koja je napokon okončala rat u Bosni, ali su… evropski zvaničnici bili smeteni zbog potrebe za američkim uključenjem. Ta osjećanja javno su iskazivali neki evropski diplomati", primjećuje Holbrooke i nastavlja: "Poslije pohvala Daytonskog sporazuma (francuski, op.a.) premijer Alain Juppe nije mogao odoljeti da ne doda: 'Naravno, poput jajeta liči na evropski plan koji smo predočili prije osamnaest mjeseci'' – kada je on bio ministar spoljnih poslova. Agencija France Presse izvijestila je da su mnoge evropske diplomate u Daytonu 'ostavljeni da pate'. U jednom članku koji je očito inicirao neko iz francuskog Ministarstva spoljnih poslova *Le Figaro* je napisao da 'Richard Holbrooke, američki medijator, nije ostavio njegovim evropskim kolegama lijepe uspomene iz vazduhoplovne baze u Daytonu'" (Holbrooke; 1998, 317-318).

Francuska je, insistirajući da se Dejtonski ugovor (bez prijeke potrebe) ovjeri na Jelisejskim poljima, demonstrirala kako se jedan međunarodni mirovni ugovor

nacionalizira, u ovom slučaju boji bojama galskog pijetla: "S čudnom, skoro dirljivom notom povrijeđenog ponosa, francuski ministar spoljnih poslova nazvao je Daytonski mirovni sporazum 'Jelisejskim mirovnim ugovorom' i zamolio govornike da izbjegavaju svako spominjanje Daytona" (Holbrooke; 322).

Ceremonijalna inauguracija Dejtonskog mirovnog sporazuma u Parizu tipičan je primjer funkcionalnog statiranja međunarodne zajednice koji s punim pravom nazivamo djelovanje po drugima. Međunarodna zajednica je gabarite svoje moći predala Francuskoj, koja ih je za potrebe isforsirane imperijalne glume i deamerikanizacije mira u Bosni i Hercegovini prigrabila kao isključivo svoje, pravilno procjenjujući da Sjedinjene Države neće reagirati, kako bi upravo potvrdile internacionalnost Dejtonskog sporazuma. To je eklatantan primjer djelovanja principa međunarodne zajednice – po drugima – koji je ostao djelimično prisutan i u drugoj polovini prve dekade postdejtonske egzistencije Bosne i Hercegovine, da bi, kroz izmijenjene geopolitičke okolnosti u svijetu, nacionalizacija međunarodne zajednice svoj puni procvat doživjela jačanjem pozicije Rusije u Vijeću za implementaciju mira u Bosni i Hercegovini, naročito tokom diplomatske misije ambasadora Harčenka. Rusija je, koristeći BiH za jačanje svog geostrateškog statusa, do paroksizma dovela odluku vesternizirane međunarodne zajednice u BiH da djeluje po diktatu izmještenih zapadnoevropskih centara geopolitičke i geoekonomske moći, dakle da djeluje po drugima, a ne po sebi i za sebe, što je Rusija umješno iskoristila banalizirajući koncept međunarodne zajednice kao multilateralnog instrumenta Zapada i njegovih sljedbenika u procesu *state buildinga.*

Ovakvo djelovanje međunarodne zajednice generira se iz realističke škole mišljenja međunarodnih odnosa, koja uprkos epohalnim promjenama kroz koje je čovječanstvo prošlo u zadnjoj deceniji dvadesetog stoljeća i prvim godinama dvadeset prvog insistira na neokonzervativnoj interpretaciji međunarodnih odnosa prema kojoj su sve nove institucionalne manifestacije međunarodnog poretka lukavstvo imperijalnog uma koji, shodno izmijenjenom geopolitičkom i sigurnosnom kontekstu, strategijski maskira dominaciju suvereniteta imperijalne nacije države koja nikada neće dozvoliti relativizaciju moći države u međunarodnim odnosima takvom iritirajućom konstrukcijom kao što je međunarodna zajednica.

Šta bi bila međunarodna zajednica (u daljem tekstu koristit ću i skraćenicu IC) u BiH po sebi i za sebe? Te dvije varijacije suvremenog modela djelovanja IC-a, za razliku od prvoga modela koji smo djelimično prezentirali i definirali kao tradicijski, pripadaju postmodernom, *antispacijalnom* (Soja; 2013) geopolitičkom diskursu iz kojeg je iznjedren unutrašnji geopolitički poredak Bosne i Hercegovine, kao *nerazumijevanje prostornosti* (Soja; 2013, 166-167), s bergsonovskim uvjerenjem da je "vrijeme 'istinska stvarnost' našeg svijeta i naše svijesti" (Soja; 167) i da će vrijeme dati pozitivan smisao unutrašnjoj deregulaciji prostora kao uvjetu mira kroz priznavanje nasilja.

Dvadeset godina od inauguracije takvog pristupa, vidljivi su svi hendikepi degradacije *prostora kao zasnivačkog uloga u konstituciji država* (Aron; 2001), ali i

male prednosti koje su sačuvale BiH kao zajednički prostorni entitet upravo kroz pragmatično, postmoderno djelovanje američke međunarodne zajednice i motrenje Bosne i Hercegovine kao *postmoderne geografije* u kojoj trijumf nacionalističkih politika osnaženih sluganskim teorijama o etnoidentitetskim sopstvima neće biti dovoljan da razvali konstituirajuće sopstvo nove Bosne i Hercegovine, dovoljno moćno da i razarajuće i integrirajuće naracije usisa kao svojstva novog sopstva (Neumann; 2013, 236-237).

Suvremeni model

Međunarodna zajednica po sebi – Način politike SAD-a

U analizi ovog modela nameće se jedno prethodno pitanje koje objektivizira naš pristup geopolitici međunarodne zajednice u BiH. Ono glasi: Zašto u model djelovanja međunarodne zajednice po drugima nije uključena i amerikanizacija kao oblik njenog nacionaliziranja, već, naprotiv, taj model, u tendenciji i latenciji, teži ka deamerikanizaciji međunarodne zajednice? Odgovor je u modelu po sebi koji implicira da je IC u svojoj imanenciji, u svojoj nutrini, u samoj svojoj egzistenciji, ergo po sebi, američki. Sjedinjene Države nemaju stoga nikakvu potrebu da se prema svojoj internacionalnoj zajednici odnose na francuski, američki, britanski, ruski ili neki drugi način, jer svjetska zajednica, svjetsko društvo, međunarodno društvo i drugi semantički supstituenti Istog su pod moćnom egidom SAD-a. Zato nam nije teško zaključiti da je međunarodna zajednica po sebi multilateralni proizvod SAD-a, simbioza američkog nacionalnog interesa i američkog Ethosa kao svjetskog.

Upravo se preko takvog modela međunarodne zajednice realizira američka geopolitika u postdejtonskoj BiH koja se ogleda u svojevrsnoj kombinaciji *pragmatičnog internacionalizma*, *selektivnog multilateralizma* i *enlargmenta* (Joxe; 1996, 156) kao geopolitičkog trijumvirata koji se u ovih dvadeset godine amerikaniziranja BiH primjenjuje s manjom ili većom posvećenošću američkih administracija, s manjom ili većom dominacijom jednog od tri pristupa u različitim dionicama naše dejtonske povijesti. U aktualnoj dionici dejtonske paradigme preteže pragmatični internacionalizam, naročito na liniji SAD – EU, kako bi se u procesu deamerikanizacije BiH i njene europeizacije sačuvao američki zasnivački ulog kao rodno mjesto nove bosanskohercegovačke egzistencije, ali istovremeno omogućilo i transformiranje tog zasnivačkog uloga iz sfere "dejtonskog slova" u sferu "dejtonskog duha", u kojoj je poželjna i moguća izgradnja bolje, funkcionalnije, učinkovitije i pravednije zajednice.

Dosadašnji rezultat isporučen Bosni i Hercegovini na granici je prihvatljivog minimuma. Kao takav, on je zbir geopolitičke moći vodeće transatlantske sile i njenog etičkog imperativa. Američki multilateralni pristup postdejtonskoj BiH omeo je tradicijske nacionalne politike evropskih sila, zaustavivši na taj način simulaciju lažnih suosjećanja i putovanje Bosne i Hercegovine u konačnu agoniju. Zato je od silne važnosti jačati model međunarodna zajednica po sebi u odnosu na model po

drugima, jer to navješćuje dugotrajni opstanak BiH na geopolitičkoj mapi svijeta: "Tako, ako se promatra budućnost Bosne i Hercegovine u duljem vremenskom razdoblju, američka odlučnost i postojanost u tumačenju, štićenju i razvijanju bosanskog obrasca jedinstva različitosti, što je i američki uzor, može dati rezultate samo uz dugotrajnu i skupu prisutnost međunarodne zajednice" (Mahmutćehajić; 1998, 138). Po sebi. Po Americi.

Međunarodna zajednica za sebe – dinamični model

Postdejtonska BiH je eksperimentalna država međunarodne zajednice. Preciznije kazano, ova BiH je država postetničkih i nacionalno-državno nelimitiranih službenika međunarodnog poretka koji privremeno žive i rade u prostoru eksperimenta. Njihov cilj je preko BiH realizirati model međunarodna zajednica za sebe. Taj model ima dva submodela. Prvi se ogleda u nakani praktičnog započinjanja izgradnje svjetskog društva kroz sustav globalnog upravljanja u lokalnoj zajednici kao što je Bosna i Hercegovina. Cilj je međunarodnu zajednicu kao anarhičnu sintezu hijerarhičnih institucija osloboditi presije sistema država i uokviriti je u globalnu politiku kao primarni interes međunarodne zajednice, odnosno njenih deideologiziranih, multilateriziranih i idejom suvereniteta država neinhibiranih službenika. Ovaj submodel pokazuje u BiH začuđujuću vitalnost, jer "nova globalna politika – koja uključuje… multibirokratski način odlučivanja unutar i između državnih i međunarodnih birokratija, politiku koja pokreće nadnacionalne snage i agencije i nove oblike multinacionalnih integracija" (Held; 1997, 115), uspijeva u Bosni i Hercegovini. Ne u smislu rezultata koje polučuje, nego u smislu ideje, potkopavajući "autoritet države" (Held; 112) kao takve ili pak stvarajući okvir "posredstvom koga su redefinisana prava i obaveze, moći i nadležnosti države" (Held; 115). Do savršenstva dovedeni – "birokratska politika", "grupna dinamika" i hijerarhijsko donošenje odluka, omogućuju institucijama međunarodnog poretka u BiH da objektivni "pluralizam motiva" (Janev; 1998, 59) podvedu pod zajednički imenitelj – međunarodna zajednica za sebe, u svrhu poopćavanja bosanskohercegovačke egzistencije međunarodne zajednice i njenog preslika u druge krize u kojima će se međunarodna zajednica respektabilno institucionalno angažirati, gradeći lokalne elemente međunarodnog društva. Da ova nije pretenciozno izdizanje dejtonske BiH na nivo subjektiviziranog globalnog simboličkog koda, potvrdile su upravo akcije međunarodne zajednice u drugim zemljama (Kosovo, Ukrajina, u potenciji Irak i Sirija…). Već sada se kristališe nova faza međunarodnog *state buildinga* (na osnovu bosanskohercegovačkog "uspjeha" međunarodne zajednice) zasnovana na geopolitičkom aksiomu: vanjskopolitički suverenitet neupitan je kroz afirmaciju državnih granica, a unutrašnje nezadovoljstvo separatnih aktera bit će umrtvljeno dozvoljavanjem produkcije institucionalnog haosa kako bi se u dugom vremenskom trajanju proizveo konsenzualni ustavni patriotizam unutrašnjih igrača. Drugo ime za ovaj najlakši pristup koji zahtijeva najmanje resursa međunarodne zajednice je pustiti neka sve ide svojim tokom kroz proizvodnju

znanstvenog i stručnog narativa koji će taj aktivistički minimalizam međunarodne zajednice pravdati strategijama sigurnosti, liberalizacije i institucionalizacije, te strategijom izgradnje civilnog društva.

Međunarodna zajednica za sebe – statični model

Drugi submodel modela za sebe je konstruiran iz egoističke naravi čovjeka, pa tako i službenika međunarodnog poretka. U biti je parazitski i zasnovan je na lažnoj proizvodnji birokratskog rada (larpurlartizam birokratije – birokratija radi birokratije) kako bi se zadovoljio goli finansijski interes hodajuće kaste međunarodnih službenika.

Ovi submodeli su međuovisni i u geopolitičkom smislu nose Dobro, jer BiH odgovara izgradnja svjetskog društva (ne međunarodnom vojnom silom, nego kroz međunarodni civilni razvoj) i nose negativitet, budući da BiH nema krucijalne koristi od nefunkcionalnog, "umjetnog" umnožavanja, ali i reduciranja svjetske birokracije na svojoj teritoriji. Smanjenje međunarodne birokracije kao proces koji je zahvatio Bosnu i Hercegovinu nije rezultat neočekivanog reduciranja međunarodnog institucionalnog egoizma, niti je posljedica dedejtonizacije Bosne i Hercegovine, što bi impliciralo odlazak međunarodnih službenika internacionalne dejtonske države jer je ona došla svome poluprotektorskom kraju i postala samoodrživa politička zajednica, već je to smanjenje rezultat transfera međunarodnih službenika u druge krize koje valja rješavati dejtonskom metodologijom, s jedne strane, a s druge taj proces institucionalnog i kadrovskog pražnjenja međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini oslikava trijumf tradicijskog modela IC-a kojim se ponovo snaži balans moći kao preskripcijsko načelo međunarodnih odnosa sa svim posljedicama tog trijumfa. Za Bosnu i Hercegovinu to nije dobra tendencija jer je povezana sa slabljenjem moći SAD-a u međunarodnim institucijama, čime se model međunarodne zajednice po sebi relativizira, a ta relativizacija, budući da je dejtonska BiH sačuvana kao (minimalna) država upravo takvim modelom, u perspektivi i shodno tendencijama regionalne i globalne geopolitike, otežat će i ozbiljno ugroziti mogućnost prijelaza Bosne i Hercegovine iz fragilne države u uspješnu, samoodrživu političku zajednicu svih njenih ljudi. No, dobra vijest za Bosnu i Hercegovinu, čije je unutrašnje neslaganje konstitucionalnih subjekata (što uključuje i međunarodni faktor kao unutarnji subjekt tog neslaganja) poprimilo i epohalne i tragikomične razmjere, jest mišljenje kojim se autentična, bosanskohercegovačka ideologija neslaganja, slično Platonovoj akademiji, "održala zbog toga što za dugotrajnije neslaganje treba ljubavi" (Plevnik; 2015, 38). I to je jedna od istina svih naših istina.

Bibliografija

Aron, R. (2001), *Mir i rat među narodima*, Golden marketing, Zagreb.
Held, D. (1997), *Demokratija i globalni poredak – Od moderne države ka kosmopolitskoj vladavini,* Filip Višnjić, Beograd.
Holbrooke, R. (1998), *Završiti rat*, Šahinpašić, Sarajevo.
Janev, I. (1998), *Teorije o međunarodnim odnosima i spoljnoj politici*, Plato, Beograd.
Joxe, A, Ronai M. (1996), *Le debat strategique americain 1994-95*, *Revolution dans les Affaires Militaires?,* Cahier d'Etudes Strategiques 18*,* Paris.
Mahmutćehajić, R. (1998), *Kriva politika – Čitanje historije i povjerenje u Bosni*, Radio Kameleon Tuzla, DID Sarajevo, Durieux, Zagreb.
Neumann, I. (2011), *Upotrebe Drugog. "Istok" u formiranju evropskog identiteta*, Službeni glasnik, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd.
Plevnik, Danko (2015), *Geopolitika smisla života*, ITG, Zagreb.
Soja, E. (2013), *Postmoderne geografije*, Centar za medije i komunikacije, Beograd.
Toal, G. (1997), *The End of Geopolitics?* Dostupno na: https://gerardtoal.files.wordpress.com/2011/01/toal_endofgeopolitics1997.pdf (Pristupljeno 23. 10. 2015).
Toffler, A. Toffler, H. (1998), *Rat i Anti rat*, Paideia, Beograd.

FIGURES OF DAYTON: CONCEPT, CONTENT AND FORMS OF ACTION OF THE INTERNATIONAL COMMUNITY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

ANU BiH АНУ БиХ

Abstract

United States of America have imposed on Bosnia and Herzegovina a legal-political construct which is beyond its centuries-old history. It is not predominantly the result of an ethical imperative to stop the violence in the belly of Europe, but the spirit of pragmatism that, "insisting on design, not to make sense, insists on the creation instead of evolution" because "the desire of providing a safe haven is the main cause of defects in the old systems." Pragmatism interpolates the political doctrine based on "lack of history" without much concern into the area of "surplus of history". This, the United States as a striking example of the culture with a "lack of history", imposed on Bosnia and Herzegovina, as an important cultural area with a "surplus of history", a peace agreement without internal Bosnian-Herzegovinian historical sense, asking all relevant parties in the Bosnian political game to accept the meeting of ahistory (the new Bosnia and Herzegovina made of entities) and history (unambiguous evidence of the legal-statehood existence of Bosnia and Herzegovina through time) in a possible contact point (which, in order to be plausible, was set in the plane of ahistory), which would, supposedly, enable BiH to survive as a political subjectivity.

Such an approach, according to the pragmatic postulate that "recognizes as truth that which is practically useful," should not surprise us, and we should treat it as intentionally anti-Bosnian, or intentionally pro-Bosnian. It is simply an imperial approach that has been transformed into

a multilateral approach through the work of one particular geo-political figure – the international community. Is the international community in Dayton-made Bosnia and Herzegovina an acceptable linguistic construct that conceals the domination of the United States, or has the international community as an operational instrument of international policy relativized and degraded the key influence of the United States in a country which, from the standpoint of security management, is one of the biggest foreign policy successes of the US administration at the end of the twentieth century?

Key words: international community, models of action of international community, United States of America, realism, constructivism

ANU BiH
АНУ БиХ

LISTA AUTORA

Ćurak, Nerzuk, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Skenderija 72, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina, e-mail: nerzuk.curak@fpn.unsa.ba

Domazet, Anto, Ekonomski fakultet Univerziteta u Sarajevu, Trg oslobođenja – Alija Izetbegović 1, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina, e-mail: anto.domazet@efsa.unsa.ba

Domljan, Vjekoslav, Centar za regionalne ekonomske studije/Centre for Regional Economic Studies (CRES), Nadbiskupa Čule bb, 78000 Mostar, Bosna i Hercegovina, e-mail: vjekoslav.domljan@tel.net.ba

Galić, Marijana, Federalni zavod za programiranje razvoja, Dola 15, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina, e-mail: marijanagalic@gmail.com

Halilbašić, Muamer, Ekonomski fakultet Univerziteta u Sarajevu, Trg oslobođenja – Alija Izetbegović 1, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina, e-mail: muamer.halilbasic@efsa.unsa.ba

Halilović, Enver, Univerzitet u Tuzli, Dr. Tihomila Markovića 1, 75000 Tuzla, Bosna i Hercegovina, e-mail: enver_halilovic@hotmail.com

Hodžić, Kadrija, Fakultet poslovne ekonomije Sveučilišta "Vitez", Školska 23, 72270 Travnik, Bosna i Hercegovina, e-mail: kadrija.hodzic@gmail.com

Hošo, Jasmin, Ekonomski fakultet Univerziteta u Sarajevu, Trg oslobođenja – Alija Izetbegović 1, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina, e-mail: jasmin.hoso@efsa.unsa.ba

Ibrahimagić, Omer, profesor emeritus Univerziteta u Sarajevu, Trg ZAVNOBiH-a 16, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

Jovašević, Dragan, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Trg kralja Aleksandra 11, 18000 Niš, Srbija, e-mail: jovas@prafak.ni.ac.rs

Kukić, Slavo, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Mostaru, Matice hrvatske bb, 88000 Mostar, Bosna i Hercegovina, e-mail: slavo.kukic@sve-mo.ba

Marković, Goran, Pravni fakultet Univerziteta u Istočnom Sarajevu, Alekse Šantića 3, 71420 Pale, Bosna i Hercegovina, e-mail: goran.rkpbih@gmail.com

Milojević, Aleksa, Ekonomski institut Bijeljina, Kulina bana br. 28, 76300 Bijeljina, Bosna i Hercegovina, e-mail: eibnrs@gmail.com

Mujkić, Asim, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Skenderija 72, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina, e-mail: asim.mujkic@fpn.unsa.ba

Nadaždin Defterdarević, Mirjana, Pravni fakultet Univerziteta "Džemal Bijedić" u Mostaru, Univerzitetski kampus, 88104 Mostar, e-mail: nadazdin.defterdarevic@unmo.ba

Osmanković, Jasmina, Ekonomski fakultet Univerziteta u Sarajevu, Trg oslobođenja – Alija Izetbegović 1, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina, e-mail: jasmina.osmankovic@efsa.unsa.ba

Papić, Žarko, Inicijativa za bolju i humaniju inkluziju (IBHI), Branilaca Sarajeva 47/3, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina, e-mail: zpapic@ibhi.ba

ANU BiH

Pejanović, Mirko, Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, Bistrik 7, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina, e-mail: mpejanovic@anubih.ba
Petrov, Vladan, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Bulevar kralja Aleksandra 67, 11000 Beograd, Srbija, e-mail: vpetrov@ius.bg.ac.rs
Rička, Željko, Ekonomski fakultet Univerziteta u Zenici, Travnička 1, 72000 Zenica, Bosna i Hercegovina, e-mail: z.ricka@bih.net.ba
Simović, Darko, Kriminalističko-policijska akademija u Beogradu, Ulica cara Dušana 186, 11080 Zemun, Srbija, e-mail: darko.simovic@kpa.edu.rs
Simović, Miodrag N., Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, Bistrik 7, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina, e-mail: Miodrag.Simovic@ustavnisud.ba
Simović, Vladimir M., Tužilaštvo Bosne i Hercegovine, Kraljice Jelene 88, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina, e-mail: simo@blic.net
Šehić, Zijad, Filozofski fakultet Univerziteta u Sarajevu, Franje Račkog 1, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina, e-mail: zijad.sehic@gmail.com
Turčalo, Sead, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Skenderija 72, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina, e-mail: sead.turcalo@fpn.unsa.ba
Žiga, Jusuf, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Skenderija 72, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina, e-mail: jusufziga@gmail.com

ANU BiH
АНУ БиХ

Simpozij su podržali:

BH Telecom

AUSTRIJSKA AMBASADA SARAJEVO

Austrijska ambasada u Sarajevu

upoznajmo se (bolje)
BOSNA I HERCEGOVINA
AUSTRIJA 2016

Regionalni austrijski ured za naučnu i kulturnu saradnju Sarajevo

Centralna banka Bosne i Hercegovine

Premijer Federacije BiH, gdin Fadil Novalić

ANU BiH
АНУ БиХ

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka Bosne i Hercegovine, Sarajevo

341.382:323(497.6)(063)(082)

SIMPOZIJ Daytonski mirovni sporazum i budućnost Bosne i Hercegovine (2015 ; Sarajevo)
Zbornik radova / Simpozij Daytonski mirovni sporazum i budućnost Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 19. novembra / studenoga 2015. godine ; urednici Mirko Pejanović, Zijad Šehić ; [prevod Adnan Arnautlija]. - Sarajevo : Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, 2016. - 261 str. : graf. prikazi ; 24 cm. - (Posebna izdanja ; knj. 166. Odjeljenje društvenih nauka ; knj. 7 / Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine) (Odjeljenje humanističkih nauka ; knj. 44)

Na spor. nasl. str.: Proceedings. - Bibliografija i bilješke uz tekst.

ISBN 978-9926-410-09-4
1. Stv. nasl. na upor. nasl. str. . - I. Symposium The Dayton Peace Agreement and the Future of Bosnia and Herzegovina (2015 ; Sarajevo)Simpozij Daytonski mirovni sporazum i budućnost Bosne i Hercegovine (2015 ; Sarajevo)
COBISS.BH-ID 23194630

ANU BiH
АНУ БиХ