

Denis Hadžović*

Nastaviti politički dijalog i promijeniti Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Prošlogodišnje usvajanje Izvještaja o Bosni i Hercegovini od strane Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope uzburkalo je i dodatno podjelo domaću političku scenu. Sa jedne strane, pomenuti izvještaj naišao je na punu podršku pripadnika bošnjačkih stranki, koje su bile saglasne sa političkim otklonom od etnokratije ka demokratiji, ograničenju ustavne kategorije entitetskog glasanja u državnom parlamentu, odnosno sveobuhvatnoj reformi najvišeg pravnog akta u državi, Ustava Bosne i Hercegovine. Stranke sa hrvatskim predznakom, kao i nebrojeno puta do sada, nisu jasno artikulirale svoje interese. Na fonu njihovog političkog djelovanja jasno i glasno se zalažu za potrebu redefinisiranja i promjene Ustava BiH, dok se njihov predstavnik u Parlamentarnoj skupštini Vijeća Evrope odlučio da ne podrži usvajanje izvještaja koji traži korjenitu promjenu ustavnih odredbi (gđa Borjana Krišto – HDZ BiH). Stranke iz Republike Srpske su iskoristile ovu priliku da još jednom iskažu svoj donkihotovski princip političkog djelovanja, sami protiv svih. Najdalje je u svom istupu otišao predsjedavajući Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, Ognjen Tadić, koji se krajnje neprimjerenim političkim istupom na vanrednoj pres konferenciji, ovoj najstarijoj evropskoj instituciji za zaštitu ljudskih prava, uputio neprimjerene diplomatske poruke o djelovanju turskih predstavnika u njoj.

Nerealno je bilo za očekivati da će se na osnovu ovakvih, uglavnom različitih stavova o zahtjevima za uređenje Bosne i Hercegovine u skladu sa demokratskim principima i vrijednostima, do marta ove godine udovoljiti traženim preporukama. No, pitanje je, da li je neuobičajeno direktno sročena inicijativa Vijeća Evrope, došla kao izraz frustracije parlamentaraca koji se 2002. godine, dakle od prijema BiH u ovu instituciju, bave problemima bosansko-hercegovačkog ustavnog uređenja ili je samo riječ o još jedan pokušaju da se što prije riješi gvordijev čvor u koji je Bosna i Hercegovina zavezana donošenjem Mirovnog sporazuma u Dejtonu.

Motivi kojima su se rukovodili članovi parlamenta ovoga tijela nisu poznati, ali se ne može posumnjati u njihove dobre namjere. Iznešeni stavovi bi vjerovatno, na najefikasniji i najdjelotvorniji način poboljšali politički sistem naše zemlje, no mislim da nisu odgovarali realnostima datog političkog okruženja. Time ni slučajno ne želim abolirati bosansko-hercegovačke političke lidere od odgovornosti za zaustavljanje puta ka integrisanju u euro-atlanske strukture i za urušavanje imidža naše države na međunarodnoj sceni. Ova konstatacija dodatno je potkrijepljena neispunjavanjem obaveza iz Mape puta na koju su se obavezali predstavnici političke šestorke/ili sedmorke na sastanku sa zvaničnicima EU u Briselu.

* Autor je magistar političkih nauka i radi kao generalni sekretar Centra za sigurnosne studije.

Ignorantski i neodgovoran odnos političkih struktura u Bosni i Hercegovini prema navedenim ali i drugim pokušajima da se unaprijedi postojeći politički sistem (npr. Inicijativa Naše stranke za promjenu Ustava BiH ili pojedinih partija za implementaciju presude Sejdić-Finci), ukazuje na nespornost da se bitnije zadire u ustavnu materiju Bosne i Hercegovine. To je razlog zbog kojeg bih ukazao na opcije koje su, po mom mišljenju, *realnije* u smislu praktikabilnog političkog djelovanja koje je usmjereno na izgradnju efikasnijeg i funkcionalnijeg uređenja Bosne i Hercegovine.

U tom kontekstu skrenuo bih pažnju na istupe relevantnih međunarodnih zvaničnika, koji su možda u prilici da realnije procjene političke interese i odnos snaga u komplikovanim bosansko-hercegovačkim strukturama. Zanimljivo je da ovi istupi nisu naišli na značajniji interes javnosti, niti su bili predmetom komentara političkih aktera. Izjavu američkog ambasadora Patrik Muna (Patrick Moon) o nužnosti ustavnog preustroja Federacije BiH, datu pri kraju prošle godine, prenijele su uglavnom novine i portali sa prohrvatskim usmjerenjem. Slične izjave o neodrživosti ovakve Federacije BiH, mogle su se čuti i od britanskog ambasadora, te od evropske zastupnice Doris Pak. Na tom fonu je i nedavna izjava američkog ambasadora na konferenciji u Vašingtonu, da će ambasada SAD-a organizirati konferenciju s nevladinim organizacijama početkom iduće godine, da sa lokalnim partnerima započne razgovor kako reformirati federaciju u BiH da bude efikasnija, manje birokratska, te u svrsi razvoja i prosperiteta svih građana. Sve ove izjave date su u kontekstu što bržeg provođenja reformi u Bosni i Hercegovini, sa ciljem normalizacije političkih prilika i hvatanja u koštac sa stvarnim socio-ekonomskim problemima koji su od posebnog interesa za obične građana.

Postizanje konsenzusa o uspostavi vlasti na državnom nivou i usvajanje evropskog paketa mjera predstavljali su određeni nagovještaj boljih vremena, nakon 15 mjeseci političke agonije i nestabilnosti koje su uslijedile po zadnjim izborima. Na žalost, umjereni optimizam trajao je samo tri mjeseca, a potom smo se vratili u politiku beznađa na federalnom i državnom nivou vlasti. Nemogućnost postizanja niti jednog jedinog konsenzusa o pitanjima od državnog interesa, a posebno onih vezanih za izmjene Ustava BiH, stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, rješavanja pitanja vojne imovine kao uslovu za pristupanje MAP-u ili podnošenja kredibilne aplikacije za kandidatski status, jasno ukazuje na trenutni odnos i spremnost na rješavanje pitanja za koje je potreban dogovor svih političkih aktera u BiH. Stoga bi možda fokus društvenog djelovanja trebalo usmjeriti ka *politici realnog*. U ovom trenutku to može značiti otvaranje dijaloga o promjeni političkog sistema unutar Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno izmjena Ustava većeg entiteta.

Građani ove zemlje ne mogu sebi dopustiti luksuz da bezizgledno čekaju nove parlamentarne izbore 2014. godine i da u međuvremenu posmatraju političke elite kako zadovoljavaju svoje sujete, optužujući jedni druge za nespornost na kompromis i dijalog. Sastanci šestorke u manje ili više ugodnim ambijentima, postaju mantra politike, kojom se jedino promovišu lični i usko stranački interesi. Iskoristiti iole pozitivno ozračje unutar praktičnih politika jeste imperativ praktičnog života. Stoga, nastavak dijaloga treba usmjeriti na rješavanje opterećujućih odredbi političkog sistema sa kojima nije zadovoljan niti jedan politički akter, a posebno građani.

Kompleksnost političkog uređenja Federacije BiH nesumnjivo predstavlja barijeru uspostavi efikasnijeg i funkcionalnijeg sistema, koji je prijeko potreban za integrisanje u Evropsku uniju. U toj procjeni, nesporno su u pravu predstavnici Republike Srpske, koji to često apostrofiraju prilikom iznošenja razloga za neuspjele političke dogovore. Komplikovan sistem odlučivanja i

raspodjela nadležnosti između entiteta i kantona, svakako doprinose toj tvrdnji, pa se stoga kao logično rješenje nameće radikalna promjena uređenja, koje je nebrojeno puta u praksi iskazalo svoju nedjelotvornost. Postalo je očigledno da su politička nadmudrivanja o formiranju državne vlasti bespredmetna i da je isticanje činjenice zaostajanja na putu integriranja u odnosu na zemlje regiona samo verbalni dekor. No, takve teze idu u prilog pokretanja novih inicijativa usmjerenih na unaprijeđenje ambijenta neophodnog za kvalitetniji život naših građana. Uostalom i politika je na kraju krajeva, umjetnost mogućeg.

Ujedno, ovo je i test za demokratski izabrane lidere u Federaciji BiH da iskažu svoju istinsku opredjeljenost da rade za dobro svojih građana. Spremnost da se odreknu velikog dijela beneficija i ugodnih, dobro plaćenih pozicija na nižim (kantonalnim) nivoima vlasti, predstavljaće istinski izazov za političke elite. Organizacija Federacije BiH po uzoru na ustavni sistem Republike Srpske, odnosno organizovanost federalnog sistema na jedinice lokalne uprave (opština/grad) i federalnu vlast, dovelo bi i do simetričnog državnog uređenja Bosne i Hercegovine. Ne treba smetnuti sa uma, da su svi dosadašnji reformski koraci na izgradnji institucija neophodnih za približavanje euro-atlanskim integracijama načinjeni na istom principu. Prvo se postigao dogovor o objedinjavanju institucija unutar Federacije BiH (carina, vojska, obavještajna i dr.), pa se tek potom pristupilo izgradnji državnih institucija u cilju uspostave moderne demokratske države.

Ne pretendujući da ova inicijativa ponudi rješenja vezana za način i strukturu organizacije dokazano nefunkcionalne entitetske jedinice unutar Bosne i Hercegovine, nastojim da kroz određene stavove pobudim odgovornu društvenu i političku raspravu o ovom pitanju. U prilog tome, osvrćuću se samo na pojedina obilježja političkog sistema u Federaciji BiH, koja po mome mišljenju, zaslužuju objektivnu i nepristrasnu analizu s ciljem stvaranja kvalitetnijeg ambijenta za život i boljitak naših građana.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine donešen je 30. marta 1994. godine, nakon postizanja Vašingtonskog sporazuma. Uprkos činjenici da ga je za razliku od Dejtonskog ustava usvojila Ustavotvorna skupština FBiH, može se takođe smatrati nametnutim ustavnim rješenjem imajući u vidu okolnosti u kojima je donešen i njegovu prvenstvenu intenciju da zaustavi ratna neprijateljstva između Hrvata i Bošnjaka. U periodu od usvajanja, na isti je donešeno čak 109 amandmana, od kojih su znatan broj nametnuli visoki predstavnici međunarodne zajednice u BiH. Obim izmjena koji vjerovatno prelazi 50% njegovog izvornog teksta, ukazuje na to da je svrsishodno donijeti novi Ustav. Prečišćen tekst, koji su u funkcionalnoj upotrebi u nekim institucijama, nema službenu verifikaciju, pa upotreba izvornog teksta sa brojnim amandmanima stvara i praktične poteškoće institucijama i pojedincima koji ga koriste.

Postojanje četiri nivoa vlasti i odlučivanja, kao što je to slučaj u Federaciji BiH, predstavlja značajno opterećenje državi koja nastoji uspostaviti funkcionalnu i efikasnu vlast na svojoj teritoriji. Specifičnost državnog uređenja, kako je to definisao Ustav BiH, ne ograničavaju entitete u uspostavi svojih administrativnih jedinica, te samim tim ne predstavlja barijeru za redefinisane njenog ustroja. Većina moderno uređenih demokratskih država konstituisala je vlast na tri nivoa vlasti. Ako su jedinice lokalne samouprave i države neupitni kao konstituente vlasti, izbor trećeg nivoa vlasti u državi implicira entitetski nivo, ako ništa ono u cilju harmoniziranja sa ustavnim poretkom drugog entiteta. Sve nedosljednosti složene zajednice u Federaciji BiH i konstatnu borbu za nadležnosti koje se u određenoj mjeri preklapaju između

entiteta i kantona, najbolje osjete građani i preduzeća prilikom ostvarivanja svojih prava i finansijskih nameta u ovom dijelu Bosne i Hercegovine.

Vjerovatno najznačajniji faktor koji ide u prilog promjeni ustavne strukture u Federaciji BiH odnosi se na njenu finansijsku neodrživost. Po analizama ekonomskih stručnjaka javni sektor u Federaciji BiH postao je odavno sam sebi svrha. Podaci konsolidovanih troškova u FBiH (opštine, kantoni i entitet) pokazuje da se na činovnički aparat troši 49.6 % budžetskih sredstava, dok je taj omjer u Hrvatskoj 22,9, Makedoniji 26% ili Srbiji 29,2%.¹ Činovnici u kantonima za svoje potrebe potroše nevjerovatnih 71,9% prikupljenih sredstava poreskih obveznika. Socijalna izdvajanja zajedno sa administracijom rashoduju 88,5% konsolidovanih budžeta, te veoma skromna sredstva ostaju za razvoj konkurencije, ekonomski rast i zapošljavanje. Samo radi komparacije, zemlje Evropske unije na socijalna i administrativna davanja troše oko 55% svojih proračuna, dok se ostali dio budžetskog proračuna usmjerava u razvoj. Prema dostupnim podacima ukupan broj zaposlenih u javnom sektoru u Federaciji je oko 47.000 (od ukupno 73.300 na nivou BiH), pa se racionalizacija administracije nameće kao imperativ na koji upozoravaju i predstavnici EU. Osnovni aksiom ekonomske nauke je da ekonomsko blagostanje ne donosi veliki broj uposlenika u administraciji, već jačanje privrede, gdje bi znatan broj ovih uposlenika trebao naći zaposlenje.

Sagledavanjem samo najbitnijih argumenata koji idu u prilog potrebnim zaokretima u političkom sistemu Federacije Bosne i Hercegovine, mislim da se otvara prostor za širi usmjereni dijalog koji treba rezultirati unaprijeđenjem sredine u kojoj obitujemo. Nema se više ni vremena ni svrhe oslanjati ili čekati na druge aktere da učine naše živote kvalitetnijim. Konačno se trebaju probuditi domaće snage, koje svakako postoje i koje su u biti i najviše zainteresovane za opšt društveni boljitak. Ove promjene će zahtijevati, ne samo odustajanje političkih elita od zaštite svojih interesa, usmjerenih na osiguranje ugodnih položaja sebi i lojalnim članovima partije, nego i temeljite promjene u razmišljanjima samih građana. Preuzimanje odgovornosti u velikoj mjeri odnosi se i na građane, a ne samo na njihove političke predstavnike, kojima su povjerali demokratsko pravo da vladaju u njihovo ime. Građani svojim proaktivnijim pristupom trebaju natjerati vlasti da rade u njihovom najboljem interesu, pa čak i protiv iskazane volje većine građana u ovome trenutku, koja je oblikovana prema željama i interesima pojedinaca. Smanjenjem broja ministarskih i drugih ugodnih funkcija na kantonalnim nivoima (BiH je zemlja sa 136 ministara od čega je njih 95 na kantonalnim nivoima), automatski će dovesti do vlasti koja će na ograničen broj mjesta u entitetskoj vladi morati birati najkompetetnije i najstručnije osobe. Tako će nam političari konačno vratiti dostojanstvo koje zaslužujemo kao njihovi birači, kako više ne bi morali trpjeti primitivne nastupe kvazi-političara koji obituju u javnoj sferi, a samo ih partijska podobnost i poslušnost kvalifikuje za javne funkcije. Pri tome ne treba zaboraviti da su odgovorna vlast i odgovorni građani komplementaran i neophodan preduslov stvaranja boljeg privrednog i društvenog ambijenta.

Koliko je realno da se ovakva inicijativa prihvati u društveno političkom okruženju na nivou Federacije BiH, mora se provjeriti u praksi, konkretno pokretanjem inicijativa. Vjerovatno će biti veoma suprotstavljenih stavova za i protiv radikalnih promjena. Različiti argumenti mogu biti

¹ Podaci prema Marijana Milić, ekonomista Hypo Alpe Adria banke u BiH, Izvor vijesti: <http://www.24sata.info/vijesti/ekonomija/80778-Potpuni-bankrot-Finansijski-krah-Federacije-BiH-neizbjegan.html#ixzz1gcE3U1WW>

podastri, počevši od zaštite uskih nacionalnih interesa, majorizacije, centralizacije, ekonomske krize, pa sve do održavanja status quo koji zasigurno ide u prilog interesima vladajućih političkih elita ili političke klase u cjelini. Za predmetnu inicijativu ostavlja se dovoljno vremena do novih izbora (redovnih ili vanrednih) da se kvalitetno i u konstruktivnom dijalogu iznađu pravnotehnički najoptimalnija rješenja koja bi zadovoljavala interese svih građana Federacije BiH. Sam pristup pregovorima mora biti postavljen tako da svi iz njega izađu kao pobjednici (win-win situacija). Neuspješnost dosadašnjih političkih pregovora uzrokovani su pristupom pregovarača da u potpunosti ostvare svoje pregovaračke ciljevi a da se protivničkoj strani nikako ne dopusti da ona ostvari svoje. Takav pristup odavno je odbačen u modernoj demokratskoj teoriji i praksi pregovaranja. Medijacija ili posredovanje neovisnih strana u jednom takvom procesu, poput EU, može biti i dobrodošla i korisna.

U datim političkim i ekonomskim okolnostima, svaki korak ka izgradnji efikasnije i jeftinije vlasti značajan je korak u uspostavi okruženja koje doprinosi interesu građana. Rat, koji se u mirnodopskim okolnostima vodi političkim sredstvima, moguće je dobiti samo ako se pobjedi u strateškim bitkama. Primjer kompleksnog uređenja Federacije BiH svakako je jedno od značajnijih nedostataka koje treba otkloniti. Proglašenje postojećeg saziva Parlamenta FBiH u Ustavotvornu skupštinu FBiH mogao bi biti strateški potez koji donosi prevagu u trasiranju puta ka izgradnji države, odnosno entitetu po mjeri i interesu čovjeka.