

**UPRAVA I DEMOKRATIJA
U BOSNI I HERCEGOVINI**

**POST-INDUSTRIJSKO DRUŠTVO I
AUTORITARNO ISKUŠENJE**

Dio

Procjene upravljanja u Bosni i Hercegovini

**finansirao Odjel za međunarodni razvoj
Velike Britanije**

Evropska inicijativa za stabilnost
Berlin ~ Sarajevo
2004

Predgovor

U ljeto 2002. godine, Odjel za međunarodni razvoj Velike Britanije (DFID) je zatražio od Evropske inicijative za stabilnost (ESI) da provede projekat Procjene upravljanja u Bosni i Hercegovini. Procjena upravljanja napravljena je sa ciljem da se prostudira razvoj vlade u BiH i da se “potpunije procijene ograničenja za pozitivno donošenje odluka” na svim nivoima vlade u BiH. Cilj procjene je bio da se promovira otvorena debata unutar bh. društva o tome šta čini dobru vlast, da bi se izgradili demokratski pritisci u korist promjene.

U toku druge polovine 2002. godine, ESI je sa timom bosanskohercegovačkih analitičara proveo istraživanje širom Bosne i Hercegovine o socijalnim i ekonomskim izazovima sa kojima se zemlja suočava i načinu na koji bh. vlasti odgovaraju na njih. Empirijsko istraživanje je završeno u oktobru 2003. i zaključci su predstavljani na raznim skupovima u toku 2003. i prve polovine 2004. godine, u BiH i izvan zemlje.

Ovaj dokument sada predstavlja analitički rad široj publici. Dodatni materijali o procjeni upravljanja dostupni su na ESI internet stranici (www.esiweb.org). Pogledi koji su izraženi u ovom izvještaju su pogledi ESI i ne predstavljaju mišljenja niti DFID, niti vlade Velike Britanije.

~ Sadržaj ~

I. UVOD.....	1
II. DILEMA BH. UPRAVLJANJA	2
A. <i>KULT EKSPERTA I PASIVNA DRŽAVA</i>	2
B. <i>POTRAŽNJA I PRUŽANJE INFORMACIJA.....</i>	4
C. <i>PREVAZILAŽENJE NASLIJEĐA SAMOUPRAVLJANJA</i>	5
III. NASLJEDSTVO AUTORITARNOG RAZVOJA	7
A. <i>KALLAY I PITANJE POLJOPRIVREDE</i>	7
B. <i>TVRĐAVA BOSNA</i>	9
C. <i>ZLATNO DOBA BH. SOCIJALIZMA.....</i>	12
IV. KRIZA INDUSTRIJSKOG DRUŠTVA	14
A. <i>OGRANIČENJA REKONSTRUKCIJE</i>	14
B. <i>REKONSTRUKCIJA I DRUŠTVENA IMOVINA</i>	20
C. <i>SOCIJALNE POSLJEDICE DEINDUSTRIJALIZACIJE</i>	21
D. <i>POST-INDUSTRIJSKA REPUBLIKA SRPSKA</i>	25
V. POSLIJERATNO STVARANJE POLITIKE.....	28
A. <i>POLJOPRIVREDA – POLITIKA BEZ INTERESA</i>	28
1. <i>Nepostojeći “poljoprivrednik”</i>	28
2. <i>Stanje poslijeratne poljoprivrede.....</i>	29
3. <i>“Lukave” subvencije.....</i>	31
4. <i>Nevidljivo seosko područje</i>	34
B. <i>LOŠE UPRAVLJANJE PRIRODNIM IZVORIMA.....</i>	36
1. <i>Razvijanje bh. šuma</i>	36
2. <i>JP Una Sana Šume i nasljedstvo samoupravljanja.....</i>	38
3. <i>Borba za drvo.....</i>	39
C. <i>DODJELA ZEMLJIŠTA I PLANIRANJE POSLIJERATNOG RAZVOJA.....</i>	40
1. <i>Raseljena lica i poslijeratna politika</i>	41
2. <i>Besplatna zemlja.....</i>	42
3. <i>Nepostojanje demokratskog planiranja</i>	45
VI. ZAKLJUČCI – OTPOR PROTIV AUTIRITARNOG ISKUŠENJA	46

~ Lista tabela ~

Tabela 1: Rast zaposlenosti u BiH, 1948.-1990. godina.....	13
Tabela 2: Pretjerano optimistične projekcije rasta, 1998.-2003. godina.....	15
Tabela 3: Gdje su se povećali javni rashodi, 1998.-2002. godina (miliona KM)	16
Tabela 4: Privilegije uprave - Republika Srpska i Brčko Distrikt	18
Tabela 5: Povećanje plata u Federaciji, 1999. do 2002. godine.....	19
Tabela 6: Usporedne stope učešća u radnoj snazi.....	23
Tabela 7: Zaposleni, nezaposleni i penzioneri u Republici Srpskoj, 2002.	26
Tabela 8: BNP po osobi u 2001. godini po različitim procjenama stanovništva	27
Tabela 9: Poljoprivredni proizvođači – Kanton Tuzla 2000.-2001. godina.....	36
Tabela 10: Poljoprivredna preduzeća – Kanton Tuzla 2000.-2001. godina.....	36

I. UVOD

Bosna i Hercegovina prolazi kroz period dubokog socijalnog i ekonomskog poremećaja. Industrijsko društvo izgrađeno kroz decenije socijalističkog razvoja propalo je, a nije došlo do razvoja nove ekonomije vođene rastom privatnog sektora. Efekt ovog kolapsa na bh. društvo je izuzetno težak, sa alarmantno niskim nivoima zaposlenosti, pogoršavajućim stopama siromaštva i široko rasprostranjenom ekonomskom nesigurnošću. Ekonomska kriza također znatno umanjuje mogućnosti vlade u BiH da pruži osnovne službe, od održavanja puteva do socijalnih benificija i prijeti finansijskoj održivosti same države.

Nakon rata bh. politički plan i program bio je fokusiran na zadatke provedbe mira: sigurnost, demobilizaciju, rekonstrukciju i povratak. Devet godina poslije ekonomski i socijalni problemi ponovo su se pojavili kao glavna zabrinjavajući faktor bh. građana.¹ Ti problemi su također postali primarna briga međunarodnih organizacija aktivnih u BiH.² Procjena upravljanja se stoga fokusira na to kako vlasti u BiH odgovaraju na ovu krizu.

Promatrači vlasti u BiH obično počinju sa pitanjem *strukture*: da li ustavni dizajn koji je izrastao iz raznih kompromisa koji su zaustavili rat doprinosi efikasnoj upravi.³ Istraživanje za ovaj projekt, međutim, dovelo je do dva bitna nalaza koja dovode u pitanje ovaj konvencionalni pristup. Prvo, postoje jasni kontinuiteti između problema uprave koji su postojali u bivšoj Jugoslaviji i onih u Bosni i Hercegovini danas. Drugo, problemi uprave u BiH nevjerovatno su dosljedni širom različitih regija i nivoa vlasti, usprkos raznolikostima u ustavnoj arhitekturi. Ako se slične dinamike mogu primijetiti u višeslojnoj Federaciji, u unitarnoj Republici Srpskoj, pa čak i u Brčko Distriktu, koji funkcioniše pod međunarodnom kontrolom, onda to predlaže da moramo pogledati iza formalnih struktura, tražiti modele ponašanja koji se protežu dublje od nedostataka ustavnog uređenja.

Izveštaj započinje ispitivanjem problema naslijeđa i politika, i uvođenjem ključnog koncepta pasivne države i autoritarnog iskušenja. Poglavlje III analizira osobine puta razvoja Bosne i Hercegovine koje ga razdvajaju od drugih zemalja u tranziciji i koje *objašnjavaju* dubinu problema sa kojima se vlasti suočavaju, kao i pasivnost velikih dijelova društva i elite u suočavanju sa ovim problemima. Poglavlje IV sagledava šta kriza “industrijskog društva” znači u različitim dijelovima zemlje i za različite socijalne

¹ Temeljna studija Svjetske banke završena u decembru 2002. godine: “Nezaposlenost i siromaštvo se vide kao najbitniji problemi poslijeratnog perioda”: “Bosnia and Herzegovina - Local Level Institutions and Social Capital Study”, juni 2002, str. 11. U anketi provedenoj u februaru 2002. godine, 60% ispitanika označili su zaposlenost kao jedno od dva najbitnija pitanja koja odlučuju njihov glas, daleko ispred korupcije u vladi, imigracije omladine i adekvatnosti javnih službi. U usporedbi, samo 13% glasača stavilo je ‘nacionalne interese’ među prva dva zabrinjavajuća faktora. NDI, *Anketa stavova glasača u BiH: sažeti izvještaj*, 28. februar 2002. godine. U anketi iz marta 2002. godine manje od 25% BiH građana je vjerovalo da njihova vlada ide ‘u pravom smjeru’. SEEDS & IDEA, *SEE anketa javnog programa rada januar-februar 2002. godine*, 14. mart 2002. godine.

² Visoki predstavnik Ashdown rekao je državnom Parlamentu u decembru 2002. godine: “Ništa, ponavljam ništa me ne brine više od ekonomije ove zemlje.”

³ Postoje tri ključna dokumenta: Sporazum iz Washingtona koji postavlja Federaciju kantona 1994. god.; Daytonski sporazum koji stvara državu koju čine Federacija i Republika Srpska, 1995. god.; i Brčko arbitracija koja je dodala “Distrikt” kao kvazi autonomnu regionalnu vladu Federaciji i Republici Srpskoj, 2000. godine.

grupe, uključujući javne radnike. Poglavlje V istražuje odgovor javnog sektora kroz brojne studije slučajeva političkih procesa na djelu u poljoprivredi, šumarstvu i prostornom planiranju.⁴

II. DILEMA BH. UPRAVLJANJA

A. *Kult eksperta i pasivna država*

Ova procjena upravljanja identificirala je neke veoma ozbiljne nedostatke u trenutnom sistemu uprave u Bosni i Hercegovini. Nekoliko ključnih *sposobnosti upravljanja* – atributi međunarodno priznati kao konstitutivni blokovi u izgradnji efikasnog, demokratskog sistema vlasti – očitost nedostatku u BiH danas.

- Mnoge važne socijalne grupe posebno siromašno i ruralno stanovništvo, nemaju velike mogućnosti da utiču na formulisanje javnih politika i praksi vlade.
- Javna politika u ključnim područjima razvoja (industrijska, ruralna ili socijalna politika) ne uspijeva da usmjeri investicije u privatni sektor i time promovira rast potreban da bi se umanjilo siromaštvo.
- Model javnih rashoda nije orijentisan ka siromašnim; naprotiv, on primjetno ide u korist privilegovanih socijalnih grupa i područja sa velikom koncentracijom javnih radnika.
- Težnja da se obezbijedi pravičan i univerzalan rad efikasnih osnovnih službi čini se još daljim.⁵

U nedostatku ovih ključnih sposobnosti, vlasti u BiH očitost ne uspijevaju da pruže efikasan odgovor na socijalnu i ekonomsku krizu koja se trenutno odigrava. Upravo je ovaj nedostatak kapaciteta ono što sada predstavlja osnovnu prijetnju projektu izgradnje države u BiH.

Ključne osobine bh. uprave i rezultati politike koje su ostvarili u poslijeratnom periodu, imaju duboke korijene u socijalističkoj prošlosti. One su se pokazale izuzetno otporne na promjene, preživljavajući radikalne promjene pravnog sistema i formalne strukture vlasti. U stvari, slijed neuspjelih inicijativa reformi od vrha ka dole dio je naslijeđa bivše Jugoslavije. Zadnja decenija bivše Jugoslavije bila je označena beskrajnim, sterilnim debatama o reformama. Kao što je ekonomski historičar Harold Lydall rekao 1989. godine :

“Gotovo svi uvaženi intelektualci duboko su razočarani trenutnim sistemom... Oni stalno naglašavaju potrebu za slobodnijim tržišnim odnosima, boljom samoupravom, više demokratije unutar postojećeg sistema i odgovornije ponašanje političkih vođa.

⁴ U toku istraživanja za projekat procjene upravljanja, ESI je proveo seriju dodatnih studija slučajeva u raznim područjima, od industrijske politike , preko obrazovanja, do socijalne politike. Neki od materijala su dostupni na našoj web stranici: www.esiweb.org.

⁵ DFID je predložio skup od 7 “ključnih upravnih sposobnosti”. Kao dodatak na četiri ovdje pomenute one uključuju “ličnu sigurnost i pravda za sve”, “odgovorno uređenje nacionalne sigurnosti” i “iskrena i odgovorna vlada koja se može boriti protiv korupcije”: David Beetham, Sarah Bracking i Stuart Weir, “Governance Assessment Framework”, pripremljeno za DFID, august 2000. godine.

Međutim, ovo su sve zvanično odobrene ideje i bez obzira koliko često se ponavljaju, njihovo ponovno izražavanje nema značajnog uticaja dokle god srž sistema ostaje netaknut.”⁶

Postojala su dva ključna elementa u sistemu: institucija samouprave i socijalno vlasništvo u ekonomskoj sferi, te nedostatak stvarne demokratske odgovornosti u političkoj sferi. Sistem korporativne uprave u ekonomiji društvenog vlasništva funkcionisao je bez stvarnih vlasnika, a sistem političke uprave je funkcionisao bez direktne odgovornosti vlasti prema narodu. Konstantni proces dodavanja amandmana i proširivanja jugoslavenskog ustava i pravnog sistema nikad nije mogao nadoknaditi nedostatak ova dva suštinska mehanizma za discipliniranje u poslovima i politici: prospekt bankrota za preduzeća koja propadaju i prospekt poraza na izborima za kreatore javne politike. Ovi problemi su osudili jugoslavensku ekonomiju na stagniranje i propast, što se dramatično ubrzalo kada je vanjska potpora u vidu masivnih stranih kredita ukinuta nakon 1979. godine.

Politički sistem bivše Jugoslavije također se pokazao izuzetno lošim u pomirivanju sukoba različitih interesnih grupa, koji su neizbježna osobina svakog društva. Bez istinski otvorenog i participativnog procesa za utvrđivanje javnih interesa, sistem nije mogao generisati političke rezultate koji bi bili priznati kao legitimni. Na kraju, ovo je stvorilo fatalnu političku paralizu – kako nemogućnost da se donesu teške odluke u slučajevima kad su sredstva oskudna, tako i nemogućnost uvođenja promjena kad postoji birokratski i javni otpor.

Socijalistička javna uprava je bila “elita koja postavlja pravila”, a oslanjala se na legislativu koja nije bila odraz stvarnih kompromisa među onima na koje se odnosila i koju je, kao rezultat, veoma teško provodila kada god je bila u sukobu sa stvarnim interesima. Politička retorika je uobličena kultom “eksperta” – tehničar za koga se smatralo da će najbolje odrediti javne interese. Političku stvarnost karakterizira pasivnost javnih institucija: reformske debate su zamijenile dnevni rad na izgradnji reformskih koalicija i pronalaženju popularne podrške za neophodne transformacije.

BiH danas ima dvije veoma bitne prednost nad prijeratnim periodom: njeni susjedi Hrvatska, Srbija i Crna Gora više ne žele ili više nisu u poziciji da preispituju postojanje bh države; većina sigurnosnih ustanova, koje su nekada agresivno odgovarale na bilo koju prijetnju na svoje privilegije, uglavnom su rasformirane kroz uspješan, poslijeratni proces demilitarizacije. Rizik ulaska u otvoren konflikt time je uveliko umanjen.

Međutim, što se tiče ostalog, poslijeratna Bosna i Hercegovina se suočava sa izazovima i opasnostima sličnim onima koje njihova elita nije uspjela prevazići u svojoj prvom tragičnom poglavlju demokratske samouprave. Teška ovisnost o konstantnom dotoku vanjskog kapitala – bilo da su to veliki krediti iz sedamdesetih godina ili programi rekonstrukcije ere poslije Dayton – ostaje, kao što ostaju i opasnosti ekonomskog kolapsa i socijalne implozije.

U ekonomskoj sferi, najosnovnije rješenje problema socijalističke samouprave leži u pronalaženju *vlasnika* produktivnih dobara, koji imaju direktni, lični interes u osiguravanju da se vrijednost njihovih investicija održava i povećava. Iako su institucionalne forme neophodne da se ovo postigne često kompleksne, princip *interesa*

⁶ Harold Lydall, *Jugoslavija u krizi* (Clarendon Press, 1989.), str. 7.

kao osnova za bolje upravljanje *preduzećima* je jasan. Postoji jasna paralela sa ovim u političkoj sferi: ovdje se građani – kroz interesne grupe ili političke stranke – također moraju dokazivati ako žele vidjeti da vlada radi u njihovo ime. Pokušaji da se pronađu kratice i alternative za rad sa konkretnim interesnim grupama kao osnove dobre uprave – samoupravnog socijalizma ili razvojne autoritarnosti Kalaja ili Tita – propali su. Međutim, decenije tehnokratskog razvoja nametnute pasivnom stanovništvu u ime "progresu" ostavilo je veliko naslijeđe koje ne najprije vidi u izopačenom nepovjerenju same demokracije

B Potražnja i pružanje informacija

Jedno od najvažnijih otkrovenja ove procjene upravljanja je nevjerovatno odsustvo pouzdanih informacija na polju javne politike u gotovo svim političkim sferama. Vlada Bosne i Hercegovine radi bez solidne baze informacija o onome što se dešava u društvu.

Demokratski proces zavisi od informacija. Tvorcima politike su potrebne informacije o društvu da bi pravili efikasne izbore politike. U isto vrijeme, građanima su potrebne informacije o radu u vlasti, da bi ih mogli držati odgovornim za njihove poteze. NA najosnovnijem nivou, bez informacija o stanovništvu i demografskim trendovima, vlada ne može planirati pružanje socijalnih usluga. Kao što je James Scott napisao:

“Ako zamislimo državu koja nema pouzdana sredstva za brojanje i lociranje svog stanovništva, mjerenje svog bogatstva i mapiranje zemljišta, resursa i naselja, mi zamišljamo državu čije su intervencije u tom društvu nedovoljne.”⁷

Provesti detaljan pregleda stanovništva po starosnim skupinama i spolu neophodno je ako lokalne vlasti žele efikasno isplanirati svoje javne službe. Stope upisa u školu utječu na nivoe zapošljavanja u školama i izgradnju škola, a detaljni pregled zanimanja radno sposobnih neophodan je da bi ustanove višeg obrazovanja mogle razviti odgovarajuće programe. Detaljan pregled industrijskih rezultata neophodan je ako vlasti žele poduzeti efikasnu industrijsku politiku.

Jedan od najupečatljivijih problema u BiH je nepostojanje popisa stanovništva. Popis je odgođen u periodu poslije rata zbog velikog raseljavanja stanovništva i stalnog procesa povratka. Međutim, sada kad je proces povratka nekretnina okončan, bh vlastima je hitno potrebna tačna slika poslijeratnog stanovništva. Ali, čini se da postoji malo interesa da se ova akcija provede. Nedostatak demografskih podataka vodi do nedostatka pouzdanih informacija na svim nivoima vlade. Javne institucije rade u informacionom vakuumu, odvojene od socijalnih grupa kojima bi trebalo da služe. Kao rezultat, mnogi od njihovih političkih izbora izrazito su nerealni. Ovo također otežava građanima da procijene djelovanje vlasti praćenjem uticaja socijalnih službi, ili uspoređivanjem djelovanja različitih javnih institucija. Kao što je bivši direktor Jedinice za procjenu rada Svjetske banke rekao:

“socijalno učenje ne može se odigrati bez institucija koje mogu kanalisati javne proteste u odgovarajuća pomjeranja u javnim politikama. Takvo kanisanje se vrši kroz *generisanje, rasprostiranje i interpretaciju informacija* koje promoviraju javno

⁷ James Scott, *Seeing Like a State* (Yale University Press, 1998.), str. 77.

shvatanje politika i programa... Javni protesti i učešće pretvaraju energiju razočarenja u reforme onda kada evaluacija pruži ruku pomoći.”⁸

Međutim, nedostatak informacija u BiH nije primarno problem *nabavke*. Rezultati istraga, misija za pronalaženje činjenica ili institucionalnih kontrola koje su poduzeli strani ili lokalni konsultanti u poslijeratnom periodu doprinose značajnom tijelu znanja. Problem je u načinu na koji se ove informacije koriste unutar političkih procesa – u *potražnji* za informacijama. Širom raznih oblasti koje smo proučavali, postoji značajno odsustvo ciljno orijentiranog pristupa rješavanju problema stvarnog svijeta. Ovo je odraz izuzetno iskrivljenih političkih procesa koji postavljaju malo zahtjeva za opipljive rezultate društvene i ekonomske politike. Danas su Bosni i Hercegovini reformske debate toliko površne da kreatori politika (domaći i međunarodni) zapravo nemaju potrebu za pouzdanim informacijama.

Kritični dio dnevnih zadataka svih javnih institucija u demokratskom društvu je sakupljanje informacija koje su im potrebne za njihov rad. Samo na mjestima gdje vlasti imaju dnevnu interakciju sa različitim socijalnim grupama i gdje interesne grupe pružaju informacije vlastima kao dio ostvarivanja svojih interesa, poslovanje vlasti će prirodno generisati informacije. Nedostatak informacija u BiH je prije svega znak pasivnosti vlasti i slabosti politika interesnih grupa.

C. *Prevazilaženje naslijeđa samoupravljanja*

Jugoslavenski sistem vlade distribuirao je bitne javne funkcije kroz široki opseg autonomnih (“samoupravnih”) institucija. Taj sistem je također zamaglio linije podjele između javne i privatne sfere, često miješajući proizvodnju, regulativu i postavljanje politike unutar istog institucionalnog okvira.

Troškovi ovakvog uređenja bili su jasno vidljivi. Autonomne institucije su razvile vlastite interese koji su se često razilazili od javnih interesa. U javnoj sferi kao i u privatnoj ekonomiji, imale su tendenciju da vremenom iscrpe vrijednost svojih dobara. Samouprava je slabila kapacitet vlade da kontroliše korištenje javnih izvora i da osigura da se oni koriste za poboljšanje javne politike. Uloga države bila je ograničena na posredovanje, dok je veliki dio stvaranja politike ili političkih strategija bio lociran van uprave.

Ovo nasljedstvo preživljava u BiH u brojnim hibridnim, polu-javnim institucijama i agencijama, od tijela koja upravljaju državnim šumama, fakulteta, zakonodavnih i pravnih tijela, do javnih tijela koje su u Sarajevskom kantonu odgovorne za stolove na pijacama. Ono što ova tijela imaju zajedničko je pravo korištenja javnih sredstava u ne-tržišnom okruženju bez mnogo odgovarajuće kontrole u ime onih koji obezbijavaju ova sredstva.

Prevazilaženje nasljedstva samouprave znači podvrgavanje ovih institucija jasnim linijama ovlasti izabrane vlade i osiguravanje da su one trajno odgovorne za svoje korištenje javnih sredstava. To također znači povlačenje jasnih linija između javne i privatne sfere i osiguravanje da su komercijalne funkcije odvojene od vlade i da su predmetom discipline tržišta.

⁸ Robert Picciotto u Rodwin & Schon (eds), *Rethinking the Development Experience: Essays Provoked by the Work of Albert O. Hirschman* (Brookings, 1994), str. 219.

Dakle, nije dovoljno pojačati *pravnu* kontrolu nad javnim institucijama. Kontrolisanje ogromnog rasipanja javnih sredstava, što je karakteristika vlasti u BiH, zahtjeva mnogo dinamičniji odnos između izabраниh vlasti i svih javnih institucija. Bez aktivnog nadgledanja i kontrole od strane izabраниh predstavnika i političara, *svaka* birokratija će ići ka pasivnosti, zadovoljna sa praćenjem vlastitih institucionalnih interesa u obliku dobrih plata i malo konfrontacije.

Robert Dahl je jednom rekao da srž moderne demokratije leži u intenzivnom procesu interesnih grupa koje pregovaraju unutar političkih procesa:

“mali broj Amerikanaca koji pažljivo sagledaju naš politički proces mogu, ponekad, da ne osjete duboku frustraciju i ljuto zamjeranje sistemu koji na površini ima tako malo reda i tako puno haosa. Jer to je izrazito decentralizirani sistem. Odluke se donose neprestajnim pregovaranjima; možda ni u jednom drugom nacionalnom političkom sistemu u svijetu pregovaranje nije tako osnovna komponenta političkog procesa ... [Ipak] sa svim svojim nedostacima, ono i dalje daje visoku vjerovatnoću da će se *bilo koja aktivna i legitimna grupa moći uspješno čuti u nekom stupnju procesa donošenja odluka*. Ovo nije loša stvar u političkom sistemu.”⁹

U BiH, razvoj politika interesnih grupa bio je spor i nejednak. Najaktivnije i najutjecajnije interesne grupe u BiH danas – javna uprava, industrijski radnici, borci – također su bile najbitnije pod starim političkim sistemom: njihov uticaj na političke procese ostaje izuzetno vidljiv. Međutim, postoje još uvijek mali znakovi aktivnog političkog učešća od strane novih grupa kao što su vlasnici malih preduzeća, ili tradicionalno marginalne grupe kao što su privatni poljoprivrednici, ili iz drugih kombinacija poreskih obveznika ili korisnika javnih službi. Pasivnost javnih institucija može se prevazići samo kroz javne pritiske koje takve grupe izvrše na političke procese.

Bitno ograničenje na razvoj bh. demokratije je izuzetno nizak nivo poštovanja političara i samih političkih procesa. Rijetko koje osobe u BiH se poštuju manje od političara, koji se uopćeno vide kao ličnosti koje služe samo sebi i imaju interesa za probleme običnih ljudi. Kada građani očekuju malo od političkih procesa, oni ulažu jako malo napora da se formiraju u interesne grupe i političarima postave zahtjeve. Ovo stvara dinamiku kreiranja niskih očekivanja i niskih djelovanja. Ovaj model je također ojačan sumnjičavosti političara generalno, a koji vodi mnoge reformske inicijative koje promovira međunarodna misija u BiH. Implicitna u mnogim međunarodnim programima je želja da se depolitizira rad javnih institucija u BiH: sama politika je u opasnosti da postane prosta riječ u trenutnim raspravama o reformama.

Postoje dobri razlozi zašto određene javne institucije u demokratskim sistemima mogu biti odvojene od direktnog uticaja trenutne vlasti, bilo u svrhu stvaranja institucionalnih kontrola i balansa ili da bi se poboljšala stabilnost i predvidivost u određenim područjima politike. Međutim, ovo su izuzeci u fundamentalnijem principu. U većini političkih područja demokratski sistem zavisi od izabраниh predstavnika koji će osigurati da ponašanje javne uprave služi javnom interesu.

⁹ Citirano u knjizi: Daniel Bell, *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting* (Harper, 1973), str. 308.

III. NASLJEDSTVO AUTORITARNOG RAZVOJA

Rat u BiH je bio tako traumatičan i razoran događaj da je lako pretpostaviti da je bh. historija počela u decembru 1995. godine sa potpisivanjem Mirovnog sporazuma. Užasi rata i teškoće poslijeratnog perioda bili su toliko snažni da postoji iskušenje da se na prijeratni period gleda kao na zlatno doba. Međutim, i ignoriranje nedavne prošlosti i njeno dizanje u nebesa predstavlja prepreke za shvatanje izazova sa kojim se bh. društvo i posebno bh. izabrane vođe, danas suočavaju.

Da bi izgradili institucije, moramo uvijek početi od onoga što sad imamo – od struktura, tradicija, vještina i očekivanja naslijeđenim iz prošlosti. Da bismo promovirali razvoj, moramo početi od toga gdje ljudi žive, gdje su izgrađene tvornice i kakve su vještine i očekivanja različite grupe postigle. Za ovo moramo proučavati *prošlost u sadašnjosti*: dugotrajno nasljedstvo sredstava, obaveza, normi i očekivanja izgrađenih kroz mnoge decenije.

Put bh. industrijalizacije posebno je bitan. On pokazuje dugu tradiciju autoritarnog razvoja i daje pozadinske informacije za trenutni kolaps većine industrijske baze i stalno postojanje velikih predjela ruralne nerazvijenosti. Ovi uslovi definiraju probleme sa kojim se bh. političari moraju boriti da ih prevaziđu, dok u isto vrijeme oštro ograničavaju izvore koji su im dostupni da to učine.

U toku proteklih 120 godina razvoj industrijalizacija BiH nametana je odozgo. Ova tradicija počela je pod austrougarskom upravom prije Prvog svjetskog rata, nastavljena je pod jugoslavenskom monarhijom u periodu između dva rata, a vrhunac je dostigla pod komunističkim režimom od 1945. do 1990. godine. To je ostavilo društvo, posebno političku elitu, snažno usmjerenu na traženje rješenja za svoje probleme izvana.

A. *Kallay i pitanje poljoprivrede*

Obrazlažući svoju okupaciju Bosne i Hercegovine na Kongresu u Berlinu u 1878. god, imperijalne vlasti Austrougarske tvrdile su da su glavni uzroci nestabilnosti u udaljenim provincijama Otomanskog carstva, socijalni i ekonomski. Misleći na neriješeno “agrarno pitanje” – sistem prava na zemlju koji je držao većinski ruralno stanovništvo zarobljeno u nerazvijenost – ministar za vanjske poslove Andrassy je izjavio “Samo snažna i nepristrasna vlada može riješiti to pitanje.”¹⁰ Austrijanci su tvrdili da bi imperijalna vlast bila blagoslov za Bosnu, donoseći stabilnost tako što će poboljšati živote običnih ljudi. Oni su obećali “da će prvo podići životni standard u BiH, zatim se koncentrisati na obrazovanje i konačno se okrenuti političkoj samoupravi.”¹¹

Austrijska uprava je inicirala prve investicije u infrastrukturu puteva i željeznica. Odobrili su povlastice u šumarstvu i rudarstvu, izgradili staru tursku solanu u Tuzli i finansirali vlastite troškove utvrđivanjem vladinog monopola na sol i duhan. Dok su u otomanskom periodu najveći socijalni prestiž imali muslimani vlasnici zemlje, u

¹⁰ Tomasevich, *Peasants, Politics and Economic Change in Yugoslavia* (Stanford Univ. Press, 1955), str. 107.

¹¹ Peter Sugar, *The Industrialisation of Bosnia-Herzegovina 1878 – 1918* (Seattle, 1963), str. 56.

austrijskom periodu njihovo mjesto su preuzeli javni dužnosnici od kojih su većina bili stranci. Rapidni rast birokratije doveo je do razvoja sektora malih službi u Sarajevu.¹²

Međutim, u toku austrijskog perioda bilo je malo znakova pojavljivanja klase domaćih poduzetnika. Guverner koji je najduže služio, Bernhard von Kallay, ponudio je velikodušne subvencije i ugovore o sigurnoj kupovini strancima koji su bili voljni da investiraju u BiH. Privatna preduzeća bila su gotovo isključivo strana, radeći usko povezani sa vladom. Ni jedna od glavnih industrijskih tvornica nije bila ustanovljena sa zajmovima od banaka lociranih u samoj provinciji.¹³ Strane investicije ove vrste učinile su malo na stimuliranju razvoja u BiH. Riješena da osigura preživljavanje novih industrija, vlada je došla u situaciji u kojoj je davala ogromne subvencije preduzećima čiji je na kraju postala vlasnik i njima upravljala. Kada je bio kritikovan zbog uloge industrijskog poduzetnika, Kallay je odgovorio:

“Bio bih veoma sretan kada bi inicijativa došla iz drugih izvora. Međutim, pošto, uz samo nekoliko hvale vrijednih izuzetaka, nijedna industrijska sila niti u Austriji niti u Mađarskoj nije istupila da osnuje industrije u Bosni i Hercegovini, ništa nije moglo biti učinjeno, osim omogućavanja vlasti da preuzme inicijativu i stvori poslove za brojne ljude, te da ojača domaću potrošnju takvih proizvoda koji ne mogu pronaći tržište za izvoz.”¹⁴

Iako je industrijska radna snaga narasla do oko 65,000 do 1912. godine, život se jako malo promijenio za većinu stanovništva. Prema jednom historičaru, razvoj pod Austrijancima je

“ostavio prenaseljeno seosko područje samom sebi. Mreža vojnih garnizona, žandarmerije i birokratije bila je položena na inicijalnu mrežu tvornica i željeznica. Lokalno stanovništvo imalo je malo koristi od takvih razvojnih politika... U najboljem slučaju, oni su dobili poslove nekvalificiranih radnika u tvornicama, povremene poslove u toku izgradnje i održavanja željeznica, ili niske poslove u upravi.”¹⁵

Kada su se Austrijanci povukli 1918. godine, “Jugoslavija je naslijedila neke dobre puteve, željezničku mrežu, nekoliko u potpunosti opremljenih i funkcionalnih industrijskih tvornica i nekoliko praznih tvorničkih zgrada.”¹⁶

Ono što je ključno, usprkos koncentraciji legislative i izvršne vlasti u rukama guvernera, austrijska uprava nije načinila nikakav napor da riješi “agrarno pitanje” i problemi ruralne prenaseljenosti i siromaštva postali su gori nego ikada.¹⁷ Većina stanovništva bili su kmetovi, koji su plaćali visoke poreze da bi izdržavali usku upravnu i činovničku elitu. Prosječni hercegovački kmet u kasnom devetnaestom vijeku plaćao je više od 44 procenta svojih prihoda u porezima i taksama vlasti i vlasniku zemlje, što je gušilo

¹² Kao što je britanski konzul rekao u to vrijeme: “Čak i prije bilo je gotovo previše trgovaca i vlasnika radnji za trgovinu u ovom mjestu, a sada je broj van svih proporcija potreba stanovništva”: *ibid.*, str. 46.

¹³ Prva lokalna štedna banka locirana je u Brčkom, poznatom po izvozu suhih šljiva. Peter Sugar, *op. cit.*, str. 92. Prva proizvodna kompanija ustanovljena od strane lokalnih poduzetnika bila je mala tekstilna tvornica sa dvanaestak radnika u 1884. godini.

¹⁴ *Ibid.*, str. 58.

¹⁵ Z. Zeman, *Pursued By a Bear: The Making of Eastern Europe*, London, 1989. god, str. 44.

¹⁶ Peter Sugar, *op. cit.*, str. 67.

¹⁷ BH stanovništvo rapidno je raslo od 1,158 miliona ljudi u 1879. godini do 1,898 miliona ljudi u 1910. godini. Z. A. B. Zeman, *op. cit.*, str. 43.

inovacije i investicije. Kao što je Peter Sugar napomenuo, rezultat je bio da “većina seljaka nisu bili veoma ambiciozni i više energije su trošili na razvijanje sredstava borbe sa vlasnicima zemlje, procjeniteljima zasada i sakupljačima poreza nego podizanje proizvodnje.”¹⁸

Situacija se malo promijenila u među ratnom periodu, kada je BiH postala ekonomski zanemarena u novoj Kraljevini Jugoslaviji. U toku kratkog perioda parlamentarne demokratije u Jugoslaviji, “ustavne i etničke politike upijale su toliko energije i stvorile takvu lošu volju da nije ostajalo dovoljno vremena i snage za hitne socijalne i ekonomske probleme.”¹⁹ Krhki parlamentarni procesi pali su sa naletom Velike depresije. Koristeći široko rasprostranjeno zgražanje javnosti nad parlamentarnom paralizom i nestabilnost vlasti, kraljevsko diktatorstvo je lansiralo samo sebe sa izražavajući entuzijazam i upravne reforme, predlažući jedno vrijeme da de benevolentna autokratija može postići napredak tamo gdje parlamentarna demokratija nije uspjela. Međutim, brzo su iscrpili svoju energiju suočeni sa rastućim socijalnim i ekonomskim problemima. U predvečerje Drugog svjetskog rata tri četvrtine bh. stanovništva još uvijek je ovisilo o samoodrživoj poljoprivredi. Bh. društvo ostalo je zarobljeno u nerazvijenosti.

B. *Tvrđava Bosna*

Centralno obećanje jugoslavenskog komunizma bilo je masovna transformacija seljaka u industrijske radnike, pod vodećom rukom komunističke partije. Kao što je to vidio Titov vodeći ideolog Eduard Kardelj, “pitanje seljaka neće se riješiti primarno u poljoprivredi već u industrijalizaciji zemlje, sa transferom velikog dijela radne snage iz sela u industrijsku proizvodnju i druge ekonomske aktivnosti.”²⁰ Pedest godina jugoslavenskog socijalizma može biti procijenjeno kroz uspjehe i neuspjehe ovog projekta..

U svojoj prvoj fazi, međutim, socijalistički razvoj u BiH bio je vođen potpuno drugačijom logikom. Nakon izгона Jugoslavije iz Kominforma u 1948. godini, i visokog porasta tenzija sa sovjetskim blokom BiH je postala centralna za Titovu strategiju samoodbrane. Bojeći se simultnog napada sa sjevera (Mađarska) i istoka (Bugarska) i vodeći se uspjehom partizana u Drugom svjetskom ratu, Tito je pretvorio udaljenu regiju centralne BiH, sa njenim divljim planinama, gusto pošumljenim područjima i prirodnim pećinama u jugoslavensku tvrđavu i centar njene vojne industrije.²¹ Investiranje u obranu u tako velikom obimu omogućeno je time što je odvajanje od Sovjetskog Saveza donijelo masivnu finansijsku pomoć iz Sjedinjenih Američkih Država. Do 1962. godine, SAD je osigurala oko \$2.3 milijarde,²² po nekim procjenama povećavajući i do 2 procenta prosječni godišnji rast BNP-a.²³

¹⁸ Peter Sugar, *op. cit.*, str. 11.

¹⁹ Joseph Rothschild, *East Central Europe between the Two World Wars* (Univ. of Washington, 1974), str. 236.

²⁰ Citirano u Susan Woodward, *Socialist Unemployment: The Political Economy of Yugoslavia 1945-1990*, str. 67.

²¹ S/1994/674/Add.2 (Vol. I) – 28. decembar 1994. godine, *Konačni izvještaj Komisije stručnjaka Ujedinjenih naroda osnovane u skladu sa rezolucijom Vijeća Evrope 780 (1992. godina), Aneks III: “Vojna struktura, strategija i taktike zaraćenih strana”.*

²² Vidi: Susan Woodward, *op. cit.*, p. 192; Lampe, J., *Yugoslavia as History: Twice There was a Country* (2nd ed., Cambridge UP, 2000).

²³ Lampe, *op. cit.*, str. 275.

Prije ovog perioda, ograničavajuća geografija bh. planinskog centralnog regiona bila je prava barijera razvoju. Stanovništvo je gravitiralo prema pristupačnijem sjeveru zemlje, posebno bogatoj poljoprivrednoj ravnici Posavine.²⁴ Do pedesetih godina, međutim, ovakva logika se obrnula kada je jugoslavenski režim dodijelio ogromna sredstva projektima orijentiranim na odbranu u planinskom centru zemlje, izgrađujući impresivnu mrežu puteva, mostova i tunela koji još uvijek formiraju srž bh. transportne infrastrukture.²⁵ Golemi inženjerski radovi pokrenuti su širom republike: podzemni hangari i avio-piste u Bihaću i Blagaju, podzemne tvornice oružja u Goraždu i Konjicu (potonja, Igman, ima pet galerija koje pokrivaju oko 20,000 m²), i podzemne komandne i kontrolne centre.

U toku ovog perioda vojna industrija je postala vodeća sila industrijalizacije: Bratstvo u Novom Travniku (haubice i bacači raketa), Slobodan Princip Seljo/Vitezit u Vitezu (eksplozivi), Soko u Mostaru (mlazni avioni), Famos u Sarajevo (motori za tenkove i oklopna vozila), Slavko Rodić u Bugojnu (osigurači za mine i granate), Pobjeda u Goraždu (detonatori), Čajevac u Banjoj Luci (radari i elektronika) i mnogi drugi.²⁶ Energoinvest je proizvodio merzer cijevi i pištolje u Tuzli, koristeći čelik taljen u Zenici i oblikovan u Jelšingradu blizu Banje Luke.²⁷ Najveće od njih poslije su spojene da bi se stvorio ogromni UNIS kompleks u Sarajevu, koji je na kraju obuhvatao 60 pojedinačnih tvornica širom bivše Jugoslavije i izgradio sarajevsku znamenitost - nebudere blizance. Pored toga što je snabdijevala jugoslavensku armiju, industrija odbrane je izvozila ekstenzivno u "nesvrstane" zemlje i druge zemlje u razvoju, poput Iraka, Saudijske Arabije, Libije, Kuvajta, Burme i Alžira, zarađujući oko \$20 milijardi u čvrstoj valuti u osamdesetim godinama. Uoči kolapsa Jugoslavije, 55 procenata ove industrije, jedne od najvećih u Evropi, bilo je locirano u Bosni i Hercegovini.²⁸ Jedan USAID izvještaj navodi da su bh. vojni izvođači ispunili narudžbe od države od preko \$700 miliona u godini prije rata.²⁹

Da bi se zadovoljile potrebe ove proizvodnje, više od 100,000 stručnih radnika preseljeno je u BiH iz drugih republika u toku pedesetih godina. Rast novih vojnih preduzeća zahtijevao je stvaranje novih gradskih centara. Osnivanje grada Viteza u centralnoj BiH, na primjer, dogodilo se usporedo sa izgradnjom tvornice eksploziva Slobodan Princip-Seljo 1950. godine. Tvornica i sam grad planirani su istovremeno iz Beograda. Građevinske radove obavila je kompanija iz Travnika koja je bila pod kontrolom vojske. Novi stanovi su izgrađeni da bi se smjestio veliki broj vojnika i tehničkog osoblja koje se nastanilo u tom području, mnogi od kojih su bili iz Srbije i

²⁴ Između 1878. i 1910. godine, stanovništvo u sjevernim administrativnim distriktima Banje Luke i Donje Tuzle povećalo se sa 458,000 (39% ukupnog stanovništva) na 829,000 (43%). Najgušće naseljena područja bila su u centralnoj Bosni i Hercegovini: vidi Sugar, *op. cit.*, str. 5.

²⁵ Udio nacionalnog prihoda potrošenog na odbranu dosegao je 16.7 % do 1950. godine: Lampe, *op. cit.*, 253.

²⁶ Većina ovih kompanija također su se proširile u civilnu proizvodnju – Famos, na primjer, je proizvodio motore za Mercedes, dok su se proizvodi UNIS-a kretali od potrošačke elektronike do bicikala i komponenti za motorna vozila. Civilna proizvodna linija bila je organizaciono odvojena, ali u većini slučajeva nije uspjela da preživi kolaps vojne proizvodnje.

²⁷ Milan Vego, *Muslimanska industrija odbrane u Bosni i Hercegovini*, Jane Obavještajni pregled, Vol 6-5, 1994. godina, str. 213.

²⁸ Milan Vego, "The army of Bosnia and Herzegovina", *Jane's Intelligence Review*, Vol. 5-2 (1993), str. 63.

²⁹ USAID, "Sector Survey: Metalworking", maj 1998. godine, str. 87.

Slovenije. Slične priče mogu se ispričati za Novi Travnik, Bugojno i druge gradove širom BiH.

Međutim, takav obim vojnih investicija pokazao se kao mač sa dvije oštrice za Bosnu u toku 1950-ih i 60-ih godina. Zbog veličine investicije BiH je dugo tretirana u zvaničnoj politici kao “razvijena republika”, i nije dobila civilne investicije koje su prosljeđene u Srbiju, Makedoniju i Crnu Goru, iako je to objektivno ostao jedan od najsiromašnijih dijelova Jugoslavije. Bh. razvoj je još više opao iza drugih republika. U 1953. god, BiH je imala prihod po osobi od oko 74% prosjeka Jugoslavije; do 1971. iznos je spao na 53% prosjeka³⁰ Do 1971. godine samo 1% stanovništva završio je fakultet a 36% imalo je manje od tri godine osnovnog obrazovanja.³¹

Jedan od najbitnijih socijalnih trendova u ovim decenijama bio je porast industrijskih radnika sa sela, koji su ostali živjeti u ruralnim mjestima i često daleko putovali da bi stizali na posao u tvornicama.³² Mnoga poljoprivredna domaćinstva nadopunjavala su nedostatnu samoodrživu poljoprivredu sa skromnim platama, koristeći socijalne usluge (penzije i zdravstvenu zaštitu) koje su dolazile sa poslovima u državnoj ekonomiji.³³ Studija bh. industrijskog odličja, zeničke željezare, u pedesetim godinama pokazala je da su radnici iz ruralnih područja putovali dnevno i do osam sati iz svojih sela.³⁴ Interna migracija činila je većinu radne snage u tekstilnoj, drvnoj i građevinskoj industriji širom Jugoslavije, te 60% rudara u Srbiji i BiH.³⁵

Od vojno-industrijske baze koja je nekada formirala kičmu BiH ekonomije, danas je malo preživjelo. U 1992. godini, JNA je prebacila što je više moguće vojnih industrijskih tvornica nazad u Srbiju. Vodile su se velike borbe za tvornice naoružanja, koje su podijeljene između zaraćenih strana, dok je većina kvalifikovane radne snage napustila zemlju. Štoviše, stari integrisani sistem proizvodnje propao je sa raspadom bivše Jugoslavije. Kroz svjesnu politiku, vojna industrija je izgrađena oko mreže zajedničke ovisnosti između Bosne i Srbije.³⁶ Rečeno je da bi se proizveo jedan metak morala se preći Drina tri puta, što je u poslijeratnoj klimi umanjilo vrijednost izoliranih tvornica. Kolaps vojne industrije bio je udarac za bh. ekonomiju barem toliko težak poput zatvaranja rudnika uglja u Welshu, smanjivanja tradicionalnih industrija u južnoj Belgiji, sjevernoj Engleskoj ili novog njemačkog Ländera. Uprkos tome, posvećeno mu je iznenađujuće malo pažnje i od bh. i od međunarodnih tvoraca politike.

³⁰ Sabrina Ramet, *Nationalism and Federalism in Yugoslavia 1962-1991* (2nd ed., Bloomington 1992), str. 143-144.

³¹ *Ibid.*

³² Cvetko Kostić, *Seljački industrijski radnici*, Beograd, 1955. godina. Dok je urbano stanovništvo raslo relativno sporo od 14% u 1948. godini do 28% u 1971. godini, broj zaposlenih u poljoprivredi oštro je opao, sa 77% stanovništva u 1948. godini do 40% u 1971. godini: Sabrina Ramet, *op. cit.*, str. 138.

³³ Do 1965. godine, zdravstveno osiguranje i penzije nisu bili dostupni onima koji nisu bili zaposleni u društvenom sektoru.

³⁴ Vidi: Michael Palaret, «The mismanagement of the Yugoslav rural economy 1945–1990», str. 18-19.

³⁵ Woodward, *op. cit.*, str. 192.

³⁶ Poznato kao ZINVOJ - *Zajednica industrije naoružanja i vojne opreme Jugoslavije*.

C. Zlatno doba bh. socijalizma

Industrijalizacija BiH dosegla je svoj vrhunac u toku sedamdesetih godina. Masivne investicije u industriju konačno su uzrokovale dramatične promjene u BiH društvu. Životni standard se podigao, prevazilazeći onaj u drugim socijalističkim zemljama tog perioda, stvarajući sve više obrazovano i urbano stanovništvo. Za većinu bh. građana ovo su bile godine uspjeha – industrijsko zlatno doba simbolično je kulminiralo Zimskim Olimpijskim igrama u Sarajevu 1984. godine i postalo je referenca u odnosu na koju većina bh. građana mjeri svoj trenutni životni standard. Kao što je Svjetska banka navela, “ovaj standard se očuvao kao poimanje zadnjeg ‘normalnog’ perioda u ekonomskoj historiji nacije; trenutni životni standard još uvijek ne uspijeva da dosegne ovu tačku.”³⁷

Industrijski razvoj u sedamdesetim godina donio je rast novih socijalnih grupa. Postojalo je masovno povećanje u najamnom radu širom zemlje. Žene su se sve više zapošljavale, posebno u tekstilnoj i kožnoj industriji.

U 1970-im se pojavila i nova grupa obrazovanih činovnika. Do 1945. godine, BiH nije imala institucije za visoko obrazovanje.³⁸ Prvi fakulteti koji nisu bili teološki počeli su se formirati u Sarajevu nakon Drugog svjetskog rata, dok su u sedamdesetim godinama novi univerziteti otvoreni u Banjoj Luci, Tuzli i Mostaru, često sa snažnim fokusom na tehničke predmete poput inženjerstva i metalurgije. Do kasnih osamdesetih godina, 14 procenata bh. radne snage imalo je univerzitetske kvalifikacije.

Nova obrazovana elita ispunila je rastući broj upravnih i tehničkih poslova u poduzetničkom sektoru i javnoj upravi.³⁹ Porast samouprave i socijalnog planiranja u sedamdesetim godinama – sistem vlasti gdje se odluke o raspodjeli sredstava ne donose od strane centralne uprave, kao u drugim socijalističkim sistemima, već kroz zamršen sistem pregovora i dobrovoljnih sporazuma između nebrojeno mnogo autonomnih subjekata – povećao je broj i značaj ovih činovničkih pozicija. Prema jednom ekonomskom historičaru,

“Socijalno planiranje troši veliki dio vrijednog vremena, posebno vremena uprave, koje bi inače moglo biti korišteno da se poboljša efikasnost. Glavni korisnici ovoga su vjerovatno bili ekonomisti, pravnici i birokrate, koji su zauzeli veliki broj dobro plaćenih poslova u sistemu.”⁴⁰

Iako su povremeno osuđivane od strane zvaničnih ideologa kao “neproduktivne”, upravo su ove grupe, a ne fizički radnici ili seljaci, bili prava osnova moći Komunističke partije.⁴¹

³⁷ “Preliminarni nalazi LSMS-a”, BiH vlasti u suradnji sa Svjetskom bankom, august 2002., str. 5.

³⁸ Viša islamska škola Šerijatskog zakona otvorena je u Sarajevu 1937. godine. Njeni učitelji imali su isti status kao profesori u kraljevini Jugoslavije.

³⁹ U Njemačkoj u 1920-im godinama ova nova upravna i tehnička klasa nazvana je “novom srednjom klasom”; C. Wright Mills je koristio tu ideju u svojoj knjizi iz 1951. godine *White Collar: The American Middle Classes* (Mills, 1951).

⁴⁰ Harold Lydall, *op. cit.*, str. 17.

⁴¹ Kao što je Susan Woodward rekla: “najneugodniji problem zaposlenosti 1980-ih godina nije bio sa industrijskim radnicima već sa građanskim dužnosnicima, administrativnim činovnicima i osobljem i socijalnim službama – jezikom jugoslavenske socijalističke ideologije, “neproduktivni” ljudi na “garantovanim platama” iz budžetske zaposlenosti. *op. cit.*, str. 30.

U toku 1970-ih u BiH je otvoreno 322,000 novih radnih mjesta – povećanje od 59% - u stopi od oko 3,000 novih poslova mjesečno u toku jedne decenije. Ovaj porast zaposlenosti pratila je rapidna urbanizacija. Ekonomska geografija republike značajno se promijenila. Tuzlanski bazen povećao je svoju zaposlenost za dva puta između 1970. i 1990. godine.⁴² Periferna područja poput Hercegovine prvi put su dobila mrežu preduzeća. Sve u svemu, više poslova je stvoreno u toku 1970-ih i 1980-ih nego u toku prethodnog stoljeća.

Međutim, kao i u ranijim periodima, izvori za finansiranje ovog rapidnog razvoja dolazili su uglavnom izvan republike. Između 1965. i 1988. godine, BiH je primila oko \$3 milijarde u investicijama iz Jugoslavenskog fonda za nerazvijene republike.⁴³ Ovo je pak ovisilo o velikodušnim kreditima Svjetske banke i međunarodnih komercijalnih kreditora. U prvoj polovini sedamdesetih, masivnih 32 procenta godišnjih investicija u fiksnom i radnom kapitalu u socijalističkoj Jugoslaviji dolazilo je iz stranih izvora.

Tabela 1: Rast zaposlenosti u BiH, 1948.-1990. godina⁴⁴

	1948	1952	1971	1981	1990
Ukupno stanovništvo	2,564,000	2,791,000	3,761,000	4,136,000	4,516,000
Radno sposobnih	1,381,996	1,598,000	2,222,000	2,696,000	3,037,000
Ukupno zaposlenih	210,063	352,370	546,337	868,451	1,054,295
Zaposlenih u društvenom sektoru	-	264,900	538,046	854,557	1,026,254
Zvanično nezaposlenih	-	4,272	32,549	142,912	283,478

Sa drugom naftnom krizom iz 1979 godine zlatno doba se naglo prekida jer prestaju stizati komercijalni krediti od međunarodnih banaka. Međutim, rast zaposlenosti rastao je službenim diktatom, pošto je državnim fabrikama naređeno da povećaju broj radnih mjesta svake godine, bez obzira na finansijske pokazatelje. Na ovaj način, BiH je dobila novih 150,000 radnih mjesta u društvenom sektoru. Usprkos sistematskom zapošljavanju viška radne snage, nezaposlenost je kontinuirano rasla, dok su produktivnost i plate opadale. Jugoslavija se našla u spiralnoj krizi duga, prisiljena da odgađa vraćanje glavnice. Stvarni društveni proizvod opao je za 6 procenata od 1979. do 1985. godine, u procesu propadanja koji se ubrzao krajem decenije. Pišući uoči raspada Jugoslavije, ekonomski historičar Harold Lydall je komentarisao:

“Opadanje životnog standarda toliko je veliko da je teško zamisliti bilo koju državu koja ne bi odgovorila velikim političkim promjenama, ili čak revolucijom.”⁴⁵

Do kasnih 1908-ih bilo je jasno čak i zvaničnim posmatračima, da je jugoslavenska industrijska struktura bila izgrađena na klimavim osnovama. Većina stranog kapitala

⁴² Na teritoriji koja je danas Kanton Tuzla broj zaposlenih povećao se od 55,913 u 1970. do 109,386 u 1990. godini: Strategija Obnove i Razvoja, Tuzlansko-podrinjskog kantona, str. 25.

⁴³ Ramet, *op. cit.*, str. 51.

⁴⁴ Izvori: *Materijalni i društveni razvoj SR Bosne i Hercegovine 1947-1972.*; *Statistički godišnjak Jugoslavije 1991. godina*, str. 447-467. Obratite pažnju na to da procijenjeni broj stanovništva u 1990. godini ovdje prelazi brojku iz popisa stanovništva iz 1991. godine.

⁴⁵ Lydall, *op. cit.*, str. 9.

podignutog u sedamdesetim godinama protraćena je, dok su velike sume novca davane na velike projekte koji su se pokazali ili ekonomski ili tehnički neefikasni.⁴⁶ Jugoslavenski premijer Branko Mikulić (Hrvat iz Bugojna) obavijestio je 1987. godine jugoslavensku Skupštinu da “je više od polovine stranog duga investirano u projekte koji su se pokazali pogrešnima, ili su iskorišteni za potrošnju.”⁴⁷

Ovo kratkotrajno zlatno doba ostavilo je BiH sa miješanim naslijeđem. Iako je stvaranje zaposlenosti bilo primarni princip za investicionu eksploziju, zaposlenost u BiH uvijek je ostajala niska. Čak i na svom vrhuncu u 1990. godini, samo 35% bh. radno sposobnog stanovništva je bilo zaposleno, uspoređeno sa prosjekom EU od 64 procenta.⁴⁸ Dobar dio radno sposobnog stanovništva je otišao da “privremeno” nađe posao u stranim zemljama, posebno iz Hercegovine. Nadalje, sistem prinudnog otvaranja novih radnih mjesta u društvenim preduzećima stvorio je visoke stope neiskorištenosti zaposlenih i plaćao je radna mjesta koja su bila umjetno stvorena. U 1981. godini, *socijalistička* Jugoslavija je imala najvišu stopu nezaposlenosti u cijeloj Evropi.⁴⁹ Kako je predsjednik Saveza komunista Jugoslavije, Stipe Šušvar, izjavio 1988. godine: “Ako bi se provela reforma orijentisana ka efikasnosti, dva od dva i po miliona radnika dobili bi otkaz.”⁵⁰

U zadnjih nekoliko godina jugoslavenskog socijalizma, cijeli ekonomski sistem je bio u dubokoj krizi, prijeteći da potkopa sve socijalne napretke iz prethodnih decenija. Rezultirajuće neslaganje između očekivanja društva koje je težilo evropskim životnim standardima i teških ekonomskih stvarnosti stvorila je okruženje koje je opasno pridonosilo konfliktu.

IV. KRIZA INDUSTRIJSKOG DRUŠTVA

A. Ograničenja rekonstrukcije

Pored užasnih ljudskih žrtava rat u BiH koji je trajao od 1992. do 1995. godine bio je ekonomska katastrofa ogromnog obima. Prema procjenama Svjetske banke, gotovo jedna polovina akcionog kapitala izgubljena je u toku rata. Više od 412,000 stambenih jedinica oštećeno je ili uništeno (jedna trećina ukupnog stambenog fonda).⁵¹ Više od milion ljudi napustilo je zemlju. Rat je gotovo zaustavio industrijsku proizvodnju u BiH. Sveukupni efekti masovnog raseljavanja radne snage, izolacije od tržišta i materijala, sporovi oko kontrole nad industrijskim vlasništvom i uništavanje ili krađa tvornica i opreme ostavili su bh. industriju u 1996. na tome da je radila sa svega 10% svojih prijeratnih kapaciteta.⁵²

Mnogi ljudi, kako bh. tvorci politike tako i njihovi međunarodni savjetnici, tvrdili su da, kada se prevaziđu fizički aspekti rata, bh. ekonomija bi mogla nastaviti tamo gdje je

⁴⁶ Harold Lydall, *Yugoslav Socialism: Theory and Practice* (Clarendon, 1984), str. 53.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ U usporedbi, najniža stopa zaposlenosti u Evropskoj Uniji danas može se pronaći u dijelovima u Južnoj Italiji, Španiji i Grčkoj: Campania (40.7%), Puhlia (44.3%) ili Andalucia (49.9%).

⁴⁹ Woodward, *op. cit.*, str. 191.

⁵⁰ *Ibid.*, str. 192.

⁵¹ Svjetska banka, “Bosnia and Herzegovina – Post-Conflict Reconstruction (Country Case Study)”, May 2000..

⁵² Svjetska banka, “Bosnia and Herzegovina: 1996-1998 “Lessons and Accomplishments”, May 1999, str. 13.

stala i načiniti brzu tranziciju na tržišne uvjete. Očekivanja su bila ta da će, u toku nekoliko godina, bh. građani ponovo ostvariti barem svoj predratni životni standard. Kasnije u 2002. godini, Svjetska banka je napisala:

“Bosna i Hercegovina... je imala relativno raznoliku ekonomiju, dobro razvijenu industrijsku bazu, koja se nalazila među vodećim u regiji, a imala je visoko obrazovanu radnu snagu. Za razliku od drugih centralno planiranih ekonomija, njena ekonomija je bila relativno otvorena i orijentirana ka tržištu. Svi ovi faktori bili su dobri predznaci za relativno glatku i uspješnu tranziciju zemlje na tržišnu ekonomiju... Međutim, rat je prekinuo ovaj proces.”⁵³

Ova interpretacija, koja je bila široko rasprostranjena u krugovima poslijeratne bosanske političke i ekonomske elite, previdjela je širinu problema na nabavnoj strani bh. ekonomije – nasljedstvo zastarjele tehnologije, prekomjerni kapaciteti, prekobrojna radna snaga po preduzećima i dug preduzeća čiji se korijeni protežu dosta prije rata. Ona također objašnjava zašto su međunarodne finansijske organizacije konzistentno precjenjivale potencijal za oporavak bosanske ekonomije.

U svojoj prvoj poslijeratnoj reviziji javnih rashoda objavljenoj u 1997. godini, Svjetska banka je izrazila svoju nadu da će se proizvodnja zemlje do 2000. godine vratiti na 70% nivoa iz 1990. godine, te da će javni rashodi biti blizu regionalnog prosjeka od 40 posto BNP-a. Ovo se pokazalo nedostižnim. U stvari, čak je i najgori scenarij koji je napisala Svjetska banka bio previše optimističan (vidi tabelu 1). Do 2000. godine rast je oštro usporen prije nego što je BiH ponovo uspostavila polovinu svog predratnog proizvoda, dok su javni rashodi ostali na 66 posto BNP-a.⁵⁴

Tabela 2: Pretjerano optimistične projekcije rasta, 1998.-2003. godina⁵⁵

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Projecirani BNP rast (%)						
Najbolji slučaj – 1997	27	20	12	10	8	5
Najgori slučaj – 1997	15	10	8	6	6	5
Projecirano – 1999 ⁵⁶	18	15	15	14	10	5
Projecirano – 2001 ⁵⁷	18	8	14	14	10	5
Stvarni BNP rast (%)⁵⁸	15.6	9.6	5.4	4.5	3.8	3.3

Četiri godine nakon završetka rata, izravnavanje rasta BNP-a nije bilo jedini znak da poslijeratni oporavak nailazi na poteškoće. Studije sektora su pokazale da su bh. industrije nagomilavale gubitke alarmantnom brzinom. USAID *Ažuriranje o stanju u ekonomiji (Ekonomska update)* iz februara 2000. godine zaključio je da je “rast bio negativan ili jednak u mnogim sektorima gdje je Federacija trebala uživati

⁵³ Svjetska banka, “From Aid Dependency to Fiscal Self-Reliance: A Public Expenditure and Institutional Review” (PEIR), October 2002, str. 9.

⁵⁴ IMF, “Staff Report”, juli 2003, godine, str. 25.

⁵⁵ Svjetska banka, PEIR, Knjiga II, novembar 1997.

⁵⁶ Svjetska banka, «Lessons and Accomplishments», 1999., str. 47.

⁵⁷ Svjetska banka, “Bosnia and Herzegovina: Enterprise and Bank Privatisation Adjustment Credit”, juni 1999.

⁵⁸ IMF, «Staff Report», juli 2003. godina,

komparativne prednosti,”⁵⁹ i da je rast zaposlenosti u Federaciji uveliko zaustavljen.⁶⁰ U Republici Srpskoj, industrijska proizvodnja je propadala sa već niskih nivoa.⁶¹ Zaduženost preduzeća postajala je ozbiljan problem. USAID izvještaj je procijenio da je u Federaciji, za svakih KM 100 plata koje su isplaćene (privatnim i javnim) zaposlenicima, bilo KM 30 gubitaka.⁶² U Republici Srpskoj, gubici po zaposleniku (KM 3,500) bili su dupli od prosječne godišnje neto plate.

Dakle, bh. kompanije su tonule sve dublje u dugove upravo kada su trebali ući u proces privatizacije. Nije iznenađujuće da je bilo samo nekoliko ozbiljnih investitora koji su bili voljni da preuzmu odgovornost za preduzeća koja su zadužena, posluju s gubitkom, imaju previše zaposlenika i koja su sve nelikvidnija.⁶³ Proces privatizacije pretvorio se u skupu šaradu. Većina kompanija prodana je kroz kompleksni sistem certifikata, dizajniranim da nadoknade bh. građanima predratne i dugove iz ratnog perioda od strane države. U stvarnosti, međutim, davanje građanima prava da kupe dionice u kompanijama koje su u većini slučajeva imale negativnu vrijednost dobara, bila je čisto imaginarna kompenzacija. Nisu načinjeni nikakvi naponi da se kompanije restrukturiraju prije prodaje i nije ustanovljen sistem privatizacije kroz likvidaciju. Privatizacija uz pomoć certifikata nije privukla ni nove menadžere ni novi kapital da promijene smijer kretanja kompanija.

Tabela 3: Gdje su se povećali javni rashodi, 1998.-2002. godina (miliona KM)⁶⁴

	1998	2002	Promjene 1998-2002	% Promjene
Država	138	495	+ 357	+ 258%
Federacija	682	1,040	+ 358	+ 52%
Kantoni i općine	1,106	1,082	- 24	- 8%
FBiH fondovi van budžeta	879	1,359	+ 480	+ 54%
Republika Srpska	357	879	+ 522	+ 146%
RS općine	42	69	+ 27	+ 64%
RS fondovi van budžeta	261	499	+ 238	+ 91%
Brčko Distrikt	0	150	+ 150	-
Ukupno	3,465	5,573	2,108	+ 60 %

Sistematsko precjenjivanje ekonomskog potencijala zemlje i utjecaja spoljne pomoći također je imao teške posljedice za stvaranje fiskalne politike. Uprkos izuzetno teškim ekonomskim uslovima, svi nivoi vlasti u BiH osim kantona i općina u Federaciji konstantno su povećavali svoje budžete. Međunarodna zajednica, predvođena OHR-om, doprinijela je problemu kroz strategiju izgradnje institucija koje su privukle

⁵⁹ USAID, “Economic Update”, 25 februar 2000. godine, str. 4.

⁶⁰ USAID: “Od decembra 1998. do decembra 1999. zvanična zaposlenost povećala se samo za 3,057%”: *ibid.*

⁶¹ USAID: “u četvrtom tromjesečju 1999. godine [proizvodnja] je bila 8 posto niža od nivoa iz istog perioda za 1998. godinu”: *ibid.*

⁶² *Ibid.*, str. 11.

⁶³ Ova situacija je dovela do veoma različitih projekcija. Kao što je USAID napomenuo: “Svjetska banka još 3 godine vidi dvocifreni BNP rast za BiH. U usporedbi, analize koje su provedene od strane Radne grupe za razvoj privatnog sektora rezultirale su mnogo tamnijom slikom.”

⁶⁴ Cifre IMF «Staff Report», za 2002. godinu, juli 2003. godine, str. 29-30. Tabela uključuje transfere od entiteta u državni budžet. Državni budžet uključuje servisiranje duga.

kvalificirano osoblje u ključne institucije tako što su im ponudili nesigurne dohotke. 2000. godina je označila pojačavanje međunarodnih napora da izgrade institucionalni kapacitet centralne vlasti. Državna granična služba je osnovana, u početku stranim finansiranjem, ali do 2002. godine ona je postala druga najveća budžetna jedinica u centralnoj vlasti sa 52 miliona KM. Formirano je još nekoliko nezavisnih agencija, sa platama iznad uobičajenog administrativnog prosjeka. Odlukom OHR-a u 2000. godini plate sudija širom zemlje su udvostručene. Došlo je do visokog porasta u javnim rashodima u Distriktu Brčko, koji je uskoro imao daleko najveći nivo plata zaposlenih u javnom sektoru u cijeloj državi. Svaka od ovih inicijativa viđena je kao ključni cilj u izgradnji države i dobila je potporu međunarodnih organizacija. Sveukupno, one su značajno povećale ukupne troškove vlade i pojačale problem inflacije plata javnog sektora.

Rezultat je da danas Bosna i Hercegovina ima vladu koja nameće ogroman teret osiromašemon društvu sa izrazito slabom ekonomijom. U 2002. godini BiH je imala domaći prihod od KM 5.6 milijardi, što je jednako 52% njenog ukupnog procijenjenog BNP-a (KM 10.8 milijardi).⁶⁵ Ovo čini BiH "jednom od ekonomija sa najvišim porezima u centralnoj i istočnoj Evropi."⁶⁶ Bh. vlasti i javni fondovi potrošili su KM 6.1 milijardu, što je jednako gotovo 56% BNP-a.⁶⁷ Ovo je usporedivo sa regionalnim prosjekom javnih rashoda od oko 40% BNP-a.⁶⁸

Međutim, iako su bh. javni rashodi veoma visoki u odnosu na nacionalni prihod oni su u apsolutnim odnosima niski. Bosanski javni sektor troši €846 po stanovniku godišnje, poređeno sa €4,299 u Sloveniji.⁶⁹ Ukupni javni rashodi širom svih nivoa u BiH iznose manje od trećine godišnjeg budžeta grada Beča.⁷⁰ Šta više, veliki dio ukupne sume troši se na tekuće troškove, kao što su održanje samih javnih institucija i njihove administracije, radije nego na vladine programe ili investiranje daljeg razvoja Bosne.

Kao što je upoređeno sa smanjenim životnim standardima u ostatku društva, bh. uprava živi veoma dobro. Prestižne pozicije državnih činovnika – na državnom nivou, u nezavisnim agencijama, upravi Federacije, Gradu Mostaru i Brčko Distriktu – nude plate koje su među najboljim u zemlji. U Republici Srpskoj, kao i u Distriktu Brčko, poslovi u javnoj upravi u prosjeku čine najplaćeniji sektor u ekonomiji (vidi tabelu 4). Ako uporedimo, plate u upravi uveliko prevazilaze prosječne plate za 35 posto u Federaciji, 57 posto u Republici Srpskoj i 67 posto u Brčko Distriktu.

Brčko, koje je pod direktnom međunarodnom supervizijom, ima najskuplju javnu upravu u zemlji. U budžetu za 2000. stoji da plata načelnika iznosi KM 3,910, šef odjeljenja ili šef policije primaju KM 3,450, a obični policajci ili sekretarice primaju KM 828. Procjep između onih na budžetu i van budžeta je time najveći u Brčkom. Van uprave plate u šumarstvu, poljoprivredi, trgovini ili u gostiteljstvu su sve ispod KM 300

⁶⁵ Brojevi su zasnovani na procjenama IMF-a. Vidi IMF, «Staff Report», juli 2003., str. 27.

⁶⁶ PEIR, str. i.

⁶⁷ Razlika između prihoda i rashoda uglavnom se nadoknađuje međunarodnim kreditima. IMF *Staff Report*, juli 2003., str. 27. Vidi također: Jean-Luc Bernasconi, Svjetska banka, "Overview of public spending composition in BiH: Proceedings of the Public Expenditure Conference", 4.-5. mart 2003. godine: www.worldbank.ba.

⁶⁸ Svjetska banka, PEIR, str. 17.

⁶⁹ Slovenačka konsolidirana javna potrošnja bila je €8,500 miliona, za stanovništvo od 1,9 miliona. Slovenački BNP je bio €22.9 milijardi.

⁷⁰ Budžet grada Beča u 2001. godini iznosio je €9.95 milijardi; www.wien.gov.at/finanzen

(iako je osnovna potrošačka korpa za četveročlanu porodicu iznosila KM 408 u julu 2002. godine ⁷¹). Ovo ukazuje da veće plate u Brčkom nisu vezane za bilo kakav viši nivo produktivnosti u lokalnoj ekonomiji.

Tabela 4: Privilegije uprave - Republika Srpska i Brčko Distrikt

Sektor	RS, 2001⁷²	Brčko Distrikt, 2002⁷³
	<i>Prosječna plata = 100</i>	
Javna uprava	157.0	167.0
Finansijski sektor	153.8	103.4
Struja i voda	138.2	110.6
Transport i komunikacije	128.1	68.5
Zdravstvo	123.5	145.3
Prosječna plata	100.0	100.0
Poljoprivreda	83.5	33.6
Građevinarstvo	70.2	42.0
Industrija	67.9	43.0
Prosječna plata u KM	KM 309⁷⁴	KM 669

Pritisci zbog plata su snažni širom svih nivoa vlasti. Vladini zaposlenici imaju jasan osjećaj prava na te plate, koji proizilazi iz njihovih nivoa obrazovanja i predratnog životnog standarda. Međutim, samo određeni nivoi vlasti pronašli su sredstva da finansiraju više plate. Van ovih privilegovanih institucija koje uživaju posebnu međunarodnu pažnju, postoje nivoi vlasti čije su pozicije za cjenjkanje niske i koji se nalaze u situaciji da su im očajnički potrebna sredstva. Kantonima u Federaciji prihodi opadaju, velikim dijelom zbog toga što se odluke o njihovim poreskim stopama donose na nivou Federacije.

Uz to, regionalne varijacije su značajne i proširuju se. Najprosperitetniji dijelovi poslijeratne BiH su upravni centri, gdje su smještene i međunarodne i domaće javne institucije. "Priče o uspjehu" regionalne ekonomije su one sa rastućim krugom birokratije: Sarajevo, Mostar i Banja Luka. Koncentracija državnih činovnika vodi do viših nivoa domaće potrošnje, stimulirajući privatni sektor tako što privlači trgovce, trgovinu na malo i, sve više, finansijske institucije. Ovo dalje vodi do viših indirektnih poreskih prihoda koji se mogu koristiti za finansiranje povećanja plata javnog sektora. Ovo funkcioniše dobro za upravne centre, ali nikako ne odgovara drugim dijelovima zemlje, umanjujući pružanje usluga u većini drugih općina i kantona Federacije.

Nedostatak balansa između plata u javnom sektoru i u ostatku ekonomije predstavlja ozbiljan izazov. Rastuća finansijska kriza znači da ima malo prostora da se nastavi sa istim modelom izgradnje institucija, gdje se neovisnost i međuetnička saradnja "kupuju" abnormalno visokim platama koje plaćaju bh. poreski obveznici. Nejednakost će vjerovatno postati sve ozbiljnije političko pitanje, tjerajući bh. vlasti da se suoče sa vjerovatno najbitnijom bh. interesnom grupom – samom upravom. U isto vrijeme

⁷¹ Brčko Distrikt, Ured za statistiku, *Statistički podaci*, br. 4, septembar 2002., str 7-8.

⁷² Svjetska banka, "Labor Market Study", 2002. godina, str. 94.

⁷³ Izvor: Brčko Distrikt, Ured za statistiku, *Statistički podaci*, br. 4, septembar 2002., str 6.

⁷⁴ Izvor: Svjetska banka, «Studija tržišta rada u poslijeratnoj BiH», 2002., str. 9.

otvoren proces smanjivanje plata i broja zaposlenih zakomplicirao bi upravne reforme i otežao stvaranje motivirane i proaktivne uprave.⁷⁵

Tabela 5: Povećanje plata u Federaciji, 1999. do 2002. godine⁷⁶

Kanton	Prosječna neto mjesečna plata		Povećanje
	1999	2002	
Unasko-sanski	406	470	+ 64 KM
Tuzlanski	361	443	+ 82 KM
Zeničko-dobojski	332	391	+ 59 KM
Srednjobosanski	326	396	+ 70 KM
Hercegovačko-neretvanski	418	544	+ 126 KM
Sarajevski	482	620	+ 138 KM

Osnovni problem javnih finansija je razočaravajući poslijeratni ekonomski oporavak. Devet godina nakon završetka rata, bivša uporišta bh. industrije nisu se oporavila. Jako malo sekundarne proizvodnje drveta se još uvijek odvija u BiH, a drvna industrija je svedena na izvoz trupaca. Poljoprivredna proizvodnja je izuzetno ograničena prevelikim kapacitetima starih objekata, npr. mljekare, te nedostatkom domaćih poljoprivrednih proizvoda. Hemijska industrija je dobrim dijelom propala. Tekstilna i kožna industrija, sektori koji su se razvili u sedamdesetim godinama da bi povećali zaposlenost u ruralnim područjima i među ženama postali su nekonkurentni zbog visokih nadnica u BiH. Metalurgija, koja je prethodno bila koncentrisana na vojnu proizvodnju, u dubokoj je krizi. Velika imena bh. industrijske historije - Energoinvest, Unis, Šipad, Bratstvo – tek su nešto više nego prazne školjke, čije propadanje je nastavljeno tokom procesa privatizacije.

Međunarodni programi rekonstrukcije nisu “naglo pokrenuli” bh. ekonomiju, kao što su se njihovi autori nadali.⁷⁷ Visoke sope rasta zabilježena u periodu od 1996 do 1999 od prosječno 40% BNP godišnje, pokazale su se nereálnim. Ove brojke su zabilježile direktne efekte međunarodne potrošnje i bile su djelomično vođene rapidnim porastom plata u javnom sektoru, sve nasuprot užasno niskim poslijeratnim BNP-om. Ovaj oblik ekonomskog rasta rezultirao je sa malo novog zapošljavanja van javnog sektora. Bio je isti kao privremeni naftni bum koji povećá izvoz i cijene bez promjene u strukturi ili konkurentnosti ekonomije.

⁷⁵ Kao što Christopher Pollitt i Geert Bouckaert tvrde, dok ne postoji kontradikcija u principu između rezova u potrošnji i povećanja u produktivnosti, “kontinuirana smanjivanja uništavaju bilo kakve osnove za pouzdanje i obavezivanje... ona također uništavaju institucionalnu memoriju, umanjuju šanse za preživljavanje bilo kakvih ‘etika javnih službi’ i vode do šupljih i konačno manje kompetentnih oblika vlasti»: *Public Management Reform – A Comparative Analysis* (Oxford University Press, 1999), str. 163.

⁷⁶ Izvori: za 1999. godinu - USAID, “BiH Economic Update”, 25. februar 2000. godine, str. 41; za 2002. godinu – Federalni ured za zapošljavanje, Statistički pregled, juni 2003. godine: www.fzs.ba/podaci.

⁷⁷ Zaključci Konferencije o provedbi mira, Lancaster Home, London, 8-9 decembar 1995., čl. 3.

B. *Rekonstrukcija i društvena imovina*

Poslijeratna pomoć za rekonstrukciju za BiH nije promijenila osnovne dinamike dekapitalizacije i amortizacije društvene imovine, uključujući infrastrukturu. Ovo je jasno kada se pogledaju uslovi državne infrastrukture poput željeznica, vode ili centralnog grijanja, od kojih su sve imale koristi od velikih injekcija međunarodnih sredstava u zadnjih nekoliko godina.

U 1990. godini, bh. željeznice su prevezle 26 miliona tona tereta i 13 miliona putnika. Deceniju poslije, nakon velike međunarodne injekcije kapitala, željeznice su prevezle svega 4.8 miliona tona dobara i 1.3 miliona putnika. Kolaps domaćih proizvoda doveo je BiH u poziciju da joj je potrebno jako malo usluga transporta. Sa tako malom potražnjom, željeznice nemaju dovoljno prihoda da pokriju redovno održavanje.⁷⁸ Kao rezultat, dvije entitetske željezničke kompanije zajedno su ostvarile gubitke od preko €29 miliona.

U Sarajevu je kantonalni vodovod bio glavni primalac međunarodne pomoći za rekonstrukciju poslije rata. U 2001. godini, oni su uspjeli da pokriju svoje operativne troškove od KM 41 miliona samo uz pomoć KM 8 miliona subvencija iz kantonalnog budžeta. Međutim, prema svojim obračunima, oni nisu uspjeli da pokriju godišnje troškove amortizacije od KM 25 miliona i tako je njihovo dis-investiranje bilo alarmantna. Ovaj problem je uobičajen širom sektora vodoprivrede i većine drugih preduzeća u sektoru javnih usluga. Izvještaj USAID-a iz 1999. godine napravio je pregled finansijskih uslova u deset vodovoda i zaključio je: "po gotovo svakoj mjeri, gotovo svi vodovodi su u izuzetno lošem stanju."⁷⁹ Godišnji izvještaj za 2002. godinu za zenički vodovod opisao je problem bez uvijanja:

"Amortizacija treba da bude konkretna stavka troškova, koja pokriva zamjenu fiksnog kapitala i olakšavala samoodrživi sistem. Međutim, zbog niskog postotka prikupljanja naplate, a stim i nemogućnosti izravnavanja zamjena fiksnog kapitala amortizacijom, kompanije konzumiraju vlastitu imovinu."⁸⁰

Postoje razni razlozi zašto sektor javnih usluga nastavlja da se dekapitalizira, usprkos veličini međunarodne pomoći. Jedan je nemogućnost mnogih bh. domaćinstava da plate komunalije i iskreno oklijevanje općinskih kompanija da prestanu pružati usluge raseljenim licima i socijalnim slučajevima. Rascjep u prikupljanju novca od potrošača često postaje implicitni socijalni transfer. Pošto općinske ili kantonalne institucije imaju malo novca da pomažu siromašnim domaćinstvima, preduzeća u sektoru javnih usluga na kraju konzumiraju vlastiti kapital da bi pružili takve subvencije.

Drugi problem vezan je za vanjske uslove. Određene mreže infrastrukture izgrađene su da pokrivaju potrebe preduzeća ili industrija koje više nisu u funkciji, tako da su slabo pogodne za post-industrijsku zajednicu. Prevelik kapacitet pretvara se u visoke troškove održavanja, koji ne mogu biti pokriveni od strane potrošača. Ponovo, implicitna

⁷⁸ Dok je kilometraža putnika u 2001. godini iznosila 4 procenta prijeratnog iznosa, a prijevoz robe 18.5 procenata, ukupan broj zaposlenih u dvije željezničke kompanije (6,585) iznosio je 28% prijeratnog broja (23,856) Svjetska banka, *Profil BiH željezničke kompanije i trenutna situacija*, Sarajevo, oktobar 1998. godine i *preliminarna analiza željeznica BiH*, Sarajevo, septembar 2002. godine.

⁷⁹ USAID, *Plan za institucionalno pojačavanje deset izabranih pilotnih vodovoda*, 1999., str. 30.

⁸⁰ JP Vodovod i kanalizacija u Zenici (2002. godina), str. 5.

strategija preživljavanja preduzeća u sektoru javnih usluga je da transformiraju fiksni kapital u radni kapital zanemarujući održavanje i reinvestiranje.

Treći razlog je institucionalna slabost u samim uslužnim kompanijama. Provedene su široke pravne reforme uprave preduzeća. Međutim, usprkos novih zakona, ta preduzeća i dalje rade na isti način kao prije rata. Uvođenje modernih računovodstvenih standarda koji uzimaju u obzir tačke kao što je amortizacija skorijeg je datuma i preduzećima obično nedostaje stručnosti da ih provode. Kao što je Svjetska banka napomenula nakon što su međunarodni računovodstveni standardi uvedeni u zakon: “jasno je da samo nekoliko računovođa razumije (ili su sposobni primijeniti) entitetsko računovodstvo i standarde revizije u pripremama finansijskih izvještaja.”⁸¹

Nadgledanje preduzeća iz sektora javnih usluga od strane odgovarajućih vlasti (“vlasnika”) se vrši kroz upravne odbore, koji su odgovorni za odobravanje godišnjih izvještaja i bitnih finansijskih i operativnih odluka. Mjesto u odboru je lukrativna pozicija po bh. standardima – obično iznosi KM 500 za jedan sastanak mjesečno. Članovi odbora često imaju malo interesa da kontrolišu opadanje plata – problem koji je posebno akutan u velikim poštama i telekomunikacijama i elektroprivredama. Najbitnije, oni ne provode interese “vlasnika” kompanije – što je samo društvo – u očuvanju vrijednosti kompanije kroz vrijeme i osiguravanju njene dugoročne održivosti. Relativno visoke plate u preduzećima u sektoru javnih usluga govore da sredstva koja bi trebala ići u održavanje idu u naknade.

Sa ovim neriješenim problemima, međunarodna rekonstrukcija pružila je bh. uslužnim preduzećima injekciju kapitala koja im je omogućila da nastave tako još nekoliko godina. Ono što nije bila u stanju da uradi jeste da ukine uzroke ove sveukupne dinamike dekapitalizacije i propadanja.

C. *Socijalne posljedice deindustrijalizacije*

Na zapadu susociolozi od 1970-ih godina su opisivali pojavljivanje “post-industrijskog društva”. Oni ukazuju na opadanje u industrijskoj zaposlenosti uzrokovano rapidnim napredovanjima u tehnologiji, što prati pojavljivanje sofisticiranog uslužnog sektora u kojem znanje i informacije kotiraju visoko. U naprednim ekonomijama, deindustrijalizacija je povezana sa rapidnim razvojem kada porast uslužnih službi apsorbira radnike otpuštene iz proizvodnje, kao rezultat povećane produktivnosti. U Belgiji ili Velikoj Britaniji odnos zaposlenosti u industriji opao je za 45 procenata između 1955. i 1998. godine.⁸²

Čak i u naprednim ekonomijama, deindustrijalizacija može dovesti do ozbiljnih regionalnih problema, kao u slučaju Velike Britanije u zadnje dvije decenije:

“oko 2 miliona poslova u proizvodnji ukinuto je između 1981. i 1997. godine (jedna trećina osnove tvorničke zaposlenosti nacije), dok je sektor usluga otvorio 4 miliona novih poslova (stopa rasta od 30 procenata). Ipak, proces prelaska tržišta rada sa proizvodnje na usluge bio je geografski izuzetno nejednak. Opadanje proizvodnje

⁸¹ Svjetska banka, “Bosnia and Herzegovina: Draft Country Financial Accountability Assessment”, str. 21

⁸² Theodore Kariotis, “The economy: growth without equity” u Couloumbis, Bellou & Kariotis, *Greece in the Twentieth Century* (Taylor & Francis, 2003), str. 243.

(ili 'deindustrijalizacija') primarno je oštetilo proizvodne centre Sjevera i Zapada, dok je sektor službi neproporcionalno koristio Jugu i Istoku."⁸³

U zemljama centralne i istočne Evrope koje su kandidati za pridruživanje Evropskoj Uniji, zaposlenost u industriji također je opala od 25 do 50% između 1989. i 1997.⁸⁴ Kao što je Evropska Unija otkrila kada se pripremala za buduće strategije regionalnog razvoja, stari industrijski centri i periferne regije su područja koja su najteže pogođena ekonomskom tranzicijom. Na industrijske centre snažno utiče privatizacija, zatvaranje preduzeća, visoke stope nezaposlenosti i teška reintegracija radnika sa niskim obrazovanjem ili zastarjelim znanjem u novo tržište rada. Ruralna područja su označena nerazvijenošću infrastrukture, niskim nivoima obrazovanja i djelomičnim povratkom na samoodrživu poljoprivredu.⁸⁵ Međutim, posljednjih godina, zemlje centralne Evrope su pokazale znakove reindustrijalizacije i poboljšavaju produktivnost proizvodnje.⁸⁶

U Bosni i Hercegovini, kolaps industrijske zaposlenosti se odvija u potpuno drugačijim uslovima. Prvo, čak i prije rata postojala je jako mala stopa aktivnosti (tj. procenat radno sposobnog stanovništva koji je zaista radio). Drugo, socijalni sistem socijalističke Jugoslavije uvijek je bio naglašeno nepravedan: decenijama je postojala *de facto* preraspodjela izvora od siromašnijih, ruralnih područja u bogatije, urbane krajeve. Pod današnjim kriznim uslovima, najsiromašniji ne primaju gotovo nikakvu pomoć. Treće nerazvijenost je uvijek imala snažnu regionalnu dimenziju u prijeratnoj Jugoslaviji. Problem regionalne neravnoteže pogoršan je u post-Daytonskoj BiH visoko nepravednim sistemom fiskalnog federalizma. U Velikoj Britaniji postoje pozitivni transferi u regije sa strukturalnim problemima (kroz investicione programe vlade UK i Evropske Unije, kroz socijalne beneficije i beneficije za nezaposlene). U BiH danas, transferi dredstava između regiona su regresivni, sa distribucijom indirektnih poreza koji snažno idu u korist upravnih centrara u kojima je potrošnja relativno visoka.

U bivšoj Jugoslaviji, usprkos endemno niskim stopama zaposlenosti, nije postojao stvarni pokušaj zadovoljavanja socijalnih potreba nezaposlenih, posebno u ruralnim područjima. Vlasti su imale običaj da namjerno predstave problem manjim nego što jeste; Susan Woodward napominje da: "nigdje nije postojao pokušaj da se identifikuje stvarna ponuda radne snage."⁸⁷ Ovo je odražavalo zvaničnu indiferenciju ka nezaposlenima:

"Nikakva milostinja, simpatija, niti socijalna skrb za nezaposlene nisu bili odgovarajući, jer bi samo smanjili sredstva koja su išla u stvarnu akumulaciju i davala novac ljudima koji nisu doprinosili stvarnim rezultatima. Štaviše, kao što je Tito rekao u svom napadu na sistem garantovanih povlastica u januaru 1949. godine, 'budžeti stvaraju ovisnost'."⁸⁸

U BiH danas, socijalne grupe sa najmanjim pristupom zaposlenosti su žene (koje imaju najniže stope zaposlenosti u cijeloj Evropi, usporedivo sa Kosovom i Turskom) i mladi. Politike tržišta rada, onoliko koliko postoje, usmjerene su one koji već imaju poslove –

⁸³ Jamie Peck and Adam Tickell in Johnston, Matthews & Gardner (eds), *The Changing Geography of the United Kingdom* (Routledge, 1999),. 152.

⁸⁴ Evropska komisija, *Drugi izvještaj o ekonomskoj i socijalnoj koheziji*, 2001. godina, str. 22.

⁸⁵ *Ibid.*, str. 23. Za potonje Evropska komisija predviđa da će "strukturalne reforme u poljoprivredi vjerovatno dovesti do gubitka poslova u većem obimu u budućim godinama."

⁸⁶ Peter Havlik, *WIIW Research Reports*, br. 297, juli 2003.

⁸⁷ *Ibid.*, str. 196.-198.

⁸⁸ Woodward, *op. cit.*, str. 177.

odatle kontinuirani porast plata od 1996. godine, usprkos visokoj nezaposlenosti. Visoko statično tržište rada, u kojem radnici mijenjaju poslove samo neznatno češće nego u socijalističkom periodu, favorizira starije, obrazovano i muško stanovništvo.⁸⁹ To je, ako citiramo Svjetsku banku, tržište rada koje “radi protiv mladih radnika, onih koji ponovo stupaju na tržište rada (koji su često žene) i nezaposlenih.”⁹⁰ Procjep između muškog i ženskog učešća u radnoj snazi “ najviši je u regiji.”⁹¹

Tabela 6: Usporedne stope učešća u radnoj snazi⁹²

	Stopa učešća u radnoj snazi (%)
Grčka (1998)	61.8
Portugal (1998)	70.1
Španija (1998)	63.3
Italija (1998)	58.8
BiH (1990)	37.5
BiH (2002)	< 30.0

Udio ljudi mlađih od 35 godina u radnoj snazi snažno se smanjio u usporedbi sa prijeratnim periodom. U 2000. godini, udio zaposlenosti starosne grupe od 25 do 43 godine bio je 23 procenta, uspoređeno sa 37 procenata u 1990. godini, dok se udio onih sa više od 20 godina radnog staža povećao za 10 posto.⁹³

“Da sumiramo, nova zvanična zaposlenost je donijela malo svježe krvi – poslijeratni zvanični sektor radne snage u velikoj mjeri se sastoji od iste grupe radnika, koji postaju postepeno stariji i koji istupaju iz radne snage u dobu za penzionisanje.”⁹⁴

Ovo je upravo suprotno od strukturalnih promjena na post-industrijskom zapadu: ne stvaraju se novi poslovi, neproduktivni poslovi se rijetko ukidaju, postoji malo prelaska zaposlenosti sa manje produktivnih ka produktivnijim sektorima. Gubitnici su oni koji nikada nisu bili dio radničkog kolektiva, oni koji su isključeni u toku rata iz etničkih razloga i oni koji nikada nisu imali šansu da stupe na tržište rada.

Najteže pogođeni socijalnim i ekonomskim promjenama – veoma siromašni – primaju jako malo pomoći od države. Ljudi iz vana su često iznenađeni nedostatkom zahtjeva za reformom socijalne zaštite u poslijeratnoj BiH:

“Usprkos značajnih iskrivljenosti u socijalnoj sigurnosnoj mreži (rashodi socijalne zaštite i zaštite djece u BiH su najniži u jugoistočnoj Evropi, dok su rashodi za beneficije boraca, koji se kreću od 3.5 – 4 procenta BNP-a, izuzetno visoki po standardima bilo koje zemlje) i dugotrajnih diskusija koje datiraju još iz 1999. godine (koje uključuju i dobitnike i gubitnike u procesu reformi) o onome šta je

⁸⁹ Svjetska banka, Labor Market, str. xii.

⁹⁰ *Ibid.*, str. ix.

⁹¹ *Ibid.*, str. xii.

⁹² Stope svih zemalja EU: Banka Grčke, *Greece's Economic Performance and Prospects*, str. 476. Stopa zaposlenosti je broj zvanično zaposlenih u javnom i privatnom sektoru kao procenat radno sposobnog stanovništva. BiH 1990. godine: *Statistički godišnjak Jugoslavije 1990*.

⁹³ *Ibid.*, str. x.

⁹⁴ *Ibid.*, str. x.

potrebno da bi se sistem restrukturirao, korisnici reforme i šira javnost još uvijek su neskloni da izvrše pritisak za promjene.”⁹⁵

U stvari, i ovo je velikim dijelom dio odraza očekivanja naslijeđenih iz socijalističkog perioda, uz dodatak objektivnih finansijskih ograničenja.

U bivšoj Jugoslaviji, primarna strategija socijalne zaštite je bila stvaranje zaposlenosti. Socijalni transferi su odigrali minornu ulogu u sistemu i nisu bili većinski usmjereni na olakšavanje siromaštva. Jedan regresivni oblik socijalnih transfera odvijao se u stambenom sektoru. Stanovi u društvenom vlasništvu, koje su poslodavci dodjeljivali svojim radnicima, većinski su čuvani za zvaničnike, upravitelje i tehničare. Samo 23% stanova u društvenom vlasništvu bili su dodijeljeni manuelnim radnicima. Dakle, socijalni stambeni fond je korišten za one sa višim kvalifikacijama i većim društvenim uticajem, dok su siromašnije klase gradile vlastite kuće, živjeli kao podstanari ili sa širom porodicom. Vukotić-Cotić je napisala 1988. godine:

“Socijalni transferi su orijentirani ka urbanom stanovništvu i što se više neko kreće iz urbanog ka ruralnom području to postaje manje bitan... Distribucija socijalnih transfera među socijalnim grupama više je nejednaka nego distribucija originalnih prihoda.”⁹⁶

Ova tendencija da se tolerišu visoki nivoi nejednakosti još uvijek postoji u mnogim područjima politike. Kao što je Svjetska banka naznačila vezano za više obrazovanje: “Pristup akademskim srednjim školama i nakon toga visokom obrazovanju suviše je ograničeno i nejednako.”⁹⁷ I u visokom obrazovanju i u zdravstvenoj zaštiti, javni fondovi imaju rastuću tendenciju da se nadopunjuju neformalnim doprinosima korisnika, stvarajući dijelom privatizirani sistem koji favorizuje one koji su u mogućnosti da plate za usluge.

Nevjerovatno je kako se malo javnih rasprava odvija o ovim pitanjima u BiH. Čini se da ove socijalne grupe koje su primale malo od države u prijeratnom periodu jednako malo očekuju i danas. Dok se ne spoje u interesnu grupu koja je u stanju da zahtijeva svoja prava kroz sistem političke stranke, ili dok političke stranke ne vide u njima potencijalno biračko tijelo obraćajući se direktno njihovim potrebama, oni će vjerovatno i dalje biti marginalizovani.

U nedostatku funkcionalne socijalne sigurnosne mreže, siromaštvo postaje široko rasprostranjen problem. Prema podacima Studije za mjerenje životnog standarda (LSMS) 15.6% stanovništva u Federaciji i 24.8% u Republici Srpskoj živi ispod granice siromaštva (KM 1,843 po osobi).⁹⁸ Dodatnih 1.1 milion ljudi živi tek iznad ove linije. Kao što je Svjetska banka navela, siromaštvo “rizikuje da utiče čak i na tipično domaćinstvo.” Manje od jedne četvrtine procijenjenih 190,000 ljudi u najgoroj situaciji (oni sa mentalnim ili fizičkim hendikepima, stare osobe bez porodične brige) prima neku pomoć.⁹⁹ Prema detaljnoj studiji socijalnog stanja u općinama Zenici i Gornjem Vakufu u Federaciji i Banjoj Luci i Trebinju u Republici Srpskoj, od ukupnog

⁹⁵ Svjetska banka, «CAS Progress Report», str. 11.

⁹⁶ Citirano u John Allcock, *Explaining Yugoslavia* (Hurst, 2000), str. 195.

⁹⁷ Svjetska banka, PEIR, str. 88.

⁹⁸ Ova granica je usvojena kao dio dokumenta strategije za smanjivanje siromaštva. Ona pokriva troškove ispunjavanja osnovnih nutricionih potreba i neophodnih drugih stvari kao što su mjesto za stanovanje i grijanje.

⁹⁹ UNDP, *Izveštaj o ljudskom razvoju*, 2002. godina, str. 54.

stanovništva od 425,740, samo 1,700 osoba prima bilo kakvu novčanu pomoć od države.¹⁰⁰

Ogromna većina transfera domaćinstvima su beneficije za ratne invalide i porodice šehida i poginulih boraca. Beneficije boraca moraju biti shvaćene u okviru rapidne i izuzetno uspješne demobilizacije tri velike armije nakon Dayton. Međutim, borci i njihove obitelji nisu ugrožena socijalna kategorija – prema dostupnim podacima, njihov nivo socijalne zaštite je nešto iznad prosjeka¹⁰¹ – a njihove beneficije nisu testirane na potrebama. Međutim, kao dobro organizirana i visoko glasna interesna grupa širom zemlje, borci su bili u mogućnosti da spriječe smanjivanje njihovih beneficija.

Konačno, nevjerovatna je osobina bh. društva ta da su područja koja su najteže pogođena posljedicama ekonomskog propadanja upravo ona područja koja imaju najmanje sredstava da se suoče sa njima. I u Republici Srpskoj i u Federaciji centri za socijalni rad uglavnom se finansiraju iz budžeta općine. Beneficije koje su u mogućnosti da ponude time ovise o finansijskoj situaciji svake pojedinačne općine. U Republici Srpskoj, varijacija u nivou potrošenje po osobi između općine koja troši najviše i one koja troši najmanje je 1:10, iako je mjesečna isplata za one koji primaju beneficije ista širom entiteta (KM 40). U oba entiteta postoje zakoni koji jasno određuju ko ima pravo na socijalne beneficije, ali procenat onih koji zaista primaju beneficije zavisi od lokalnih uslova. Ne samo da ovo stvara izuzetno nepravedne rezultate, ovo također znači da se ograničeni broj osoblja u centima za socijalni rad konzumira procjenama koje ne mogu donijeti nikakve koristi građanima.

D. Post-industrijska Republika Srpska

Uobičajeno je čuti i bh. i strane komentatore kako probleme uprave u BiH pripisuju kompleksnom ustavnom sistemu, sa njegovom decentralizacijom i institucionalnim dupliciranjem. Slučaj Republike Srpske daje koristan kontra balans ovoj ideji. Kao unitarni entitet, Republika Srpska nije pod teretom kompleksne ustavne strukture. Socijalna i ekonomska politika leže u rukama jedinstvene uprave u Banjoj Luci. Ipak, vlasti Republike Srpske djeluju jednako paralizovane suočene sa ekonomskim i socijalnim problemima koji proždiru entitet.

U Republici Srpskoj, putanja deindustrijalizacije bila je mnogo strmija nego u Federaciji. Republika Srpska nije dobila injekciju novca od međunarodne pomoći prvih godina nakon Dayton. U 1999. godini, kada je pomoć počela da teče, uspjela se malo oporaviti, prije nego što je ponovo kliznula u recesiju.¹⁰² Neka preduzeća su uspjela ponovo pokrenuti proizvodnju, ali samo rijetki su uspjeli dovesti proizvodnje na tržište. Industrijski rezultati postizani su kroz nagomilavanje dugova, uglavnom u obliku neplaćenih poreza, doprinosa i komunalnih troškova - koji su svi završavali na javnom budžetu - i kroz neisplaćene plate. Preduzeća su imala KM 2 duga za svaku KM isplaćenu u platama. Industrijski rezultati opali su za 14 procenata od 2000. do 2001. godine,¹⁰³ kako su preduzeća postala previše nelikvidna da bi održala proizvodnju.

¹⁰⁰ DFID, "Reforming the Systems and Structures of Central and Local Social Policy Regimes in Bosnia Herzegovina, Programme Memorandum", novembar 2000. godine.

¹⁰¹ PRSP tim, *Profil siromaštva u Bosni i Hercegovini*, str. 8.

¹⁰² IMF august 2002. godine Staff Report, str. 5.

¹⁰³ *Ibid.*

Nije iznenađujuće da se privatizacija u ovim uslovima pokazala gotovo nemogućom. U Republici Srpskoj 66 velikih kompanija su ušle u proces privatizacije sa više od 400 radnika. U prve tri godine samo pet je uspjelo privući ozbiljne kupce, domaće ili međunarodne, koji su bili spremni da plate u gotovini za kompaniju i da dodatno investiraju u proizvodnju.¹⁰⁴

Kao rezultat, Republika Srpska ima očajno niske cifre zaposlenosti. U 2002. godini, 232,700 osoba su registrirani kao zaposleni.¹⁰⁵ Više od polovine njih rade za vladu ili u javnim preduzećima. Postoji samo 48,800 poslova koji su preostali iz bivšeg društvenog sektora, iako likvidacija umrlih preduzeća tek treba početi. Novi privatni sektor je mali u obimu i dominiraju trgovci i vlasnici malih radnji. Sa ne više od 60,000 registriranih zaposlenika, kapacitet tog sektora da upije otpuštene industrijske radnike je minimalan.¹⁰⁶

Poređen sa 232,700 zvanično zaposlenih, socijalni teret Republike Srpske je veliki i i dalje raste. Postoji 217,600 penzionera,¹⁰⁷ 84,000 korisnika dječijeg dodatka i 92,700 ratnih invalida i porodica palih boraca.¹⁰⁸ Također postoji 100,530 registriranih "socijalnih slučajeva"¹⁰⁹ i 143,800 zvanično nezaposlenih,¹¹⁰ iako samo rijetki od njih primaju redovne beneficije. Masivna neravnoteža u ovim brojevima jasno pokazuje da se Republika Srpska bori da pruži socijalnu pomoć.

Tabela 7: Zaposleni, nezaposleni i penzioneri u Republici Srpskoj, 2002. ¹¹¹

	Broj	Kao % ukupne zaposlenosti
Zaposleni	232,722	100.00
Država	126,178	54.22
Privatni sektor	59,744	25.67
Mješovito vlasništvo, zadruga	46,800	20.11
Traže posao	143,832	61.81
Penzioneri ¹¹²	181,708	78.08

Ispod ovih tmurnih okvira, međutim, nevjerovatno je teško pronaći bilo kakvu čvrstu informaciju o tome kako ljudi žive u Republici Srpskoj. U post-industrijskom društvu, građani su postali izolovani od države. Prisiljeni da traže načine preživljavanja van

¹⁰⁴ Vladin dokument objašnjava problem na slijedeći način: "Preduzeća vode svoje poslove opterećena velikim dugovima, tehnički i funkcionalno zastarjelom opremom i radnicima nedovoljno obučanim za tržišnu ekonomiju": Ostoja Kremenović, Đurađ Banjac, Borislav Obradović (ured.), *Privatizacija u RS. Poslovnik o radu*, Banja Luka: Zvanični list RS, 2000. godina, uvod, str. 5.

¹⁰⁵ Izvori: RS Institut za statistiku, *Mjesečni statistički pregled*, Br. 2002/2 (april-juni); Svjetska Banka, PEIR i Labour Market Study; PRSP, *Aneks III: Društveni sektor*; UNDP, *Izveštaj ljudskog razvoja 2002. godina*.

¹⁰⁶ RS Institut za statistiku, *Mjesečni statistički pregled*, Br. 2002/2 (april-juni), str. 46.

¹⁰⁷ Uključujući i penzionere po godinama i invaliditetu: *ibid.*, str. 34.

¹⁰⁸ PRSP tim, *Nacrt strategije razvoja – PRSP*, Aneks III, Društveni sektor, decembar 2002., str. 30.

¹⁰⁹ Svjetska banka, PEIR, str. 81. Ovo uključuje 100,531 slučajeva registriranih u općinskim Centrima za socijalni rad i 84,000 korisnika isplata za dječji dodatak.

¹¹⁰ RS Institut za statistiku, *Mjesečni statistički pregled*, Br. 2002/2 (april-juni), str. 33.

¹¹¹ *Ibid.*, str. 45.

¹¹² Ako se na ovaj broj doda broj invalida ukupan broj uživaoca penzija penje se na 217,000.

zvanične ekonomije, od samoodržive poljoprivrede do trgovine na crnom tržištu, oni ne doprinose javnim prihodima i primaju malo od javnih službi. Oni su, doslovno, postali nevidljivi za državu.

Najdramatičniji znak ovoga je nesigurnost oko broja stanovnika Republike Srpske. Zvanična brojka je 1.47 miliona. Međutim, jedan bh. demograf je ovo na uvjerljiv način doveo u pitanje, procjenjujući da je stvarna brojka bliža broju od 1.06 miliona.¹¹³ Ne može postojati jasniji dokaz niskih kapaciteta uprave u RS od činjenice da entitet ne može utvrditi broj svog stanovništva unutar margine od 40%. Uz takvu nesigurnost, svi drugi socio-ekonomski podaci, od stope nezaposlenosti do procjena siromaštva, gotovo su beskorisni. Na primjer, uobičajeno se govori da je prihod po osobi u RS značajno niži nego u Federaciji. Međutim, kako pokazuje tabela 9, zavisno od broja stanovništva koji se koristi, građani RS mogli bi biti od 30% siromašniji do 9% bogatiji od građana u Federaciji.¹¹⁴

Tabela 8: BNP po osobi u 2001. godini po različitim procjenama stanovništva

	Procjena stanovništva	BNP (mil. KM)	BNP po os. (mil. KM)
Federacija			
Brojevi Centralne banke ¹¹⁵	2,822,862	7,224	2,559
Brojevi Statističkog instituta ¹¹⁶	2,318,972	7,224	3,115
Republika Srpska			
Brojevi Statističkog instituta	1,449,477	2,978	2,055
Nezvanična procjena	1,066,324	2,978	2,793
Bosna i Hercegovina			
Visoki slučaj	4,272,339	10,202	2,388
Niski slučaj	3,385,296	10,202	3,013

Jedan način popunjavanja procjepa u zvaničnim podacima bila je Anketa o mjerenu životnog standarda (LSMS), koja je obuhvatila 2,395 domaćinstava širom 11 općina u Republici Srpskoj u 2001. godini. U ovom uzorku, 36 procenata sve zaposlenosti bilo je u "sivoj ekonomiji".¹¹⁷ Ovo je navelo neke promatrače da zakluče da je nezaposlenost širom zemlje mnogo manja nego što pokazuju zvanične statistike. Međutim, većina "sive ekonomije" je jednostavno strategija preživljavanja onih koji su istjerani van regularne zaposlenosti. Ona uključuje nešto neregistrovanih radnika u privatnim preduzećima (bez socijalnih doprinosa ili zdravstvenog osiguranja) i neformalne trgovinske aktivnosti. Najveći dio "sive ekonomije" (47 posto), prema LSMS podacima, je samoodrživa poljoprivreda. Ono što se dešava, kako se čini, je da su mnoge porodice koje su se prebacile sa poljoprivrede u industriju u 1960-im i 1970-im godinama sada primorane da se vrate na selo i u stil života koji su napustili generaciju prije. Za mnoge

¹¹³ Vidi UNDP, *Izveštaj o ljudskom razvoju 2002. godina*, Aneks 2, citira studije koje je proveo Ilijas Bošnjović.

¹¹⁴ Međunarodna zajednica u BiH odupirala se ideji održavanja popisa stanovništva u BiH, zbog straha da bi to izgledalo kao označavanje kraja povratka izbjeglica i djelovalo kao legitimisanje preostalih etničkih podjela.

¹¹⁵ Centralna banka Bosne i Hercegovine, Bilten 4, januar-decembar 2002. godine, str. 45.

¹¹⁶ Federalna agencija za statistiku. www.fzs.ba

¹¹⁷ Svjetska banka, «Labour Market Study», str. xi.

ljude najbolja opcija je bila da emigriraju ili, u slučaju raseljenih, da se nikada ne vrate u mjesta koja su napustili.

V. POSLIJERATNO STVARANJE POLITIKE

Prethodna dva poglavlja koncentrisala su se na socijalni i ekonomski kontekst uprave u BiH - ono što mi nazivamo krizom industrijskog društva – i na objektivna ograničenja koja stvara za rad vlade i pružanje javnih službi. U ovom poglavlju nudimo studije pojedinačnih slučajeva koje pokazuju kako su javne institucije posljednjih godina reagovale na ovu krizu u brojnim specifičnim područjima politike. Fokus ostaje na odnosu između uprave i razvoja.

Svaka od ovih studija prezentirana je u narativnom obliku da bi pokazala odnose između različitih subjekata – javna uprava (ministarstva, općine), nezavisne agencije (agencija za privatizaciju, agencija za šumarstvo), javna preduzeća (i industrijska i preduzeća u sektoru javnih usluga) i privatni sektor – te kako interakcija između njih utiče na rezultate uprave.

A. Poljoprivreda – politika bez interesa

U toku komunističkog perioda poljoprivredna politika se fokusirala isključivo na društveni sektor: na 397 zadruga i agro-kombinata koji su držali 10 procenata poljoprivredne zemlje i koji su do 1989. godine zapošljavali 21,370 ljudi.¹¹⁸ U poslijeratnom periodu, međutim, veliki društveni kombinati - Hepok (Mostar), Agrokomerc (Velika Kladuša); Agrokrajina (Banja Luka); Semberija (Bijeljina); PTK (Tuzla) – gotovo su u potpunosti propali. Ovo je ostavilo iza sebe ruralnu ekonomiju malih proizvođača koje je država tradicionalno ignorirala. U poslijeratnom periodu ima malo znakova bilo kakve promjene politike vlade koja bi odražavala ovu novu realnost.

1. Nepostojeći “poljoprivrednik”

Pred sam početak rata, privatni poljoprivredni sektor se sastojao od porodičnih farmi sa neadekvatnim parcelama zemlje i nivoima proizvodnje koji nisu mnogo iznad nivoa samoodrživosti. Dok je industrija porasla deset puta između 1955. i 1989. godine, poljoprivreda je tek udvostručila svoju proizvodnju.¹¹⁹

Podruštvljavanje poljoprivrede imalo je samo djelomičan uspjeh u BiH. Nasilna kolektivizacija provedena nakon Drugog svjetskog rata, pokazala se skupim neuspjehom i napuštena je 1953. godine nakon što je uzrokovala masovne nedostatke hrane. Kada je udruživanje u zadruge postalo dobrovoljno, one su se rapidno smanjile sa visokih 17% ukupnog poljoprivrednog zemljišta na samo 4%. Međutim, maksimalna veličina zemljišta u privatnom vlasništvu bila je ograničena na 10 hektara za zemlju visoke klase.¹²⁰ Zakoni o nasljedstvu ohrabivali su daljnju fragmentaciju, tako da je broj privatnih parcela u BiH porastao sa 412,000 u 1949. godini na 497,000 u 1969. godini. Kao rezultat toga, tipična porodična farma u BiH je između 2 i 5 hektara, ali je raširena preko 6 ili 7 razdvojenih parcela zemlje. Niski nivoi poljoprivredne proizvodnje u BiH

¹¹⁸ Statistički godišnjak 1991. godina, str. 519.

¹¹⁹ Vlado Smoljan, *Poglavljia iz Ekonomske historije Hercegovine IV*, Mostar 1999. godina, str. 166.

¹²⁰ Limit je viši za zemljište niže klase.

predstavljaju ogromni strukturalni problem, jer seljaci imaju male šanse da sakupe dovoljno prihoda u gotovini koje bi investirali u povećanu produktivnost.

U šezdesetim godinama socijalizacija poljoprivrede provedena je kroz stvaranje poljoprivrednih kombinata – velikih vertikalno integrisanih sistema za uzgoj, proizvodnju i marketing poljoprivrednih proizvoda. Do 1990. godine ovi poljoprivredni kombinati pokrivali su 6 procenata zemlje. Iako je 90 procenata poljoprivredne zemlje ostalo u privatnom vlasništvu, sve službene inicijative politika – od programa za mehanizaciju poljoprivrede do uvođenja novih tehnika obrade zemlje – bili su orijentisani prema kombinatima. Prije rata je u BiH bilo mnogo veterinaru, ali oni su rijetko išli u svijet malih ruralnih domaćinstava gdje je većina imala samo jedno grlo stoke. Poljoprivredni stručnjaci koji su diplomirali na Poljoprivrednom fakultetu u Sarajevu zapošljavali su se u kombinatima, državnim preduzećima ili upravi.

Privatni sektor je ostavljen da vene u niskoj produktivnosti, uglavnom u uslovima samoodržavanja. Per capita investicije u infrastrukturu u ruralnim područjima, posebno u planinskim krajevima, bile su do 70 procenata ispod jugoslavenskog prosjeka. Slabe transportne veze otežavale su poljoprivrednim proizvođačima dopremu svojih proizvoda na tržište. Čak i prije rata, ekonomski motivi da se radi u poljoprivredi bili su tako niski da je 22 procenta zemlje jednostavno napušteno.

Socijalistička vlast je smatrala da su seljaci nazadni i ideološki sumnjivi, okrenuti religijskim i nacionalnim osjećanjima. Oni su uglavnom bili isključeni iz socijalnih beneficija kao što su penzije i zdravstveno osiguranje, osim ako su se zaposlili u društvenom sektoru. Seljaci i ruralna područja su jedva bili predstavljani u političkim strukturama. Rješenje problema ruralne nerazvijenosti indirektno u zvaničnoj ideologiji bilo je nestanak seljačke klase u potpunosti, putem stvaranja industrijskih poslova i masivne urbanizacije.

Kao rezultat ove politike, nije postojala grupa privatnih poljoprivrednika koji su proizvodili za tržište na komercijalnom nivou. Ono što se pojavilo bila je uzajamna ovisnost manualnog industrijskog radnika i samoodržive poljoprivrede. Posjedi su pružali sigurnost od gubitka posla, i pokrivali su osnovne troškove života, tako da su rijetko prodavani. Veći dio rada na posjedima obavljali su veoma mladi, stari i žene, dok su muškarci putovali na posao u tvornicama.¹²¹

Ovo je historijska pozadina loših uslova koji sada preovladavaju u ruralnoj BiH. Sa zatvaranjem tvornica mnoge familije u ruralnim područjima izgubile su izvor prihoda. One su pod rizikom da se ponovo vrate na samoodrživu poljoprivredu, nadomještenu neredovnim novcem zarađenim u takozvanoj “sivoj ekonomiji”.

2. Stanje poslijeratne poljoprivrede

U 1998/99. godini, koordiniran je napor UN organizacije za ishranu i poljoprivredu (FAO) da se razvije okvir strategije za poljoprivredni razvoj. Smatralo se da je došlo vrijeme da se krene sa rekonstrukcije ka održivom razvoju. Osnovane su radne grupe i

¹²¹ Kao što je Michael Palaret rekao: “Najjača analogija pozicije porodice seljaka-radnika mogla se naći kod industrijskog radnika sa sela, koji je kombinirao dva nedostatka koje su davale zemlja i industrijski rad da bi tako stekao dovoljno u dobara za život i novčanih prihoda.” u “The mismanagement of the Yugoslav rural economy 1945-1990”, neobjavljeni rukopis, str. 14.

strategija je objavljena 1999. godine. Njen cilj je bio da “pronađe načine da se prevaziđu strukturalni problemi u poljoprivrednom i ruralnom sektoru.” FAO izvještaj je izrazio zabrinutost za stanje poljoprivrednog sektora 1999. godine:

“Samo područja koja uzgajaju stočnu hranu i industrijske kulture nastavljaju da se povećavaju, područja u *proizvodnji* povrća relativno su stabilna dok su područja kukuruza i pšenice u opadanju od 1996/97. *Ovaj zastoj u procesu oporavka je od značajne važnosti.*”¹²²

Napomenuto je da je nakon uništavanja u toku rata ukupno područje žetve u Federaciji dostiglo oko 55-65% svojih prijeratnih nivoa, ali je onda ponovo počelo da opada nakon 1999. godine. Ovisnost o uvezenoj hrani se povećavala.

Nije nedostajalo strukturalnih problema. Jedina industrijska kultura koja je preostala bio je duhan, gdje su subvencije davane uglavnom iz socijalnih razloga. Prinosi krompira bili su “veoma niski po zapadnoevropskim standardima.”¹²³

Kao rezultat rata, “vinova loza je zanemarena i nestala, a većina sistema navodnjavanja je uništena. Većina rasadnika i presada također je uništena.” FAO je procijenio troškove zamjene i poboljšanja vinograda na \$100 miliona i dodao da “je značajna podrška donatora i vlasti za ovu investiciju malo vjerovatna, uzevši u obzir ograničene javne izvore i relativno male doprinose koji ovaj sektor daje proizvodnji, zaposlenosti i izvozu.”¹²⁴ Većina vinograda u BiH nalazi se u mostarskoj regiji na području od 5,000 ha uz Neretvu. Prijeratnu industriju kontrolirao je HEPOK, poljoprivredni kombinat koji je posjedovao 40 procenata vinograda, proizvodio oko 96 procenata komercijalnog vina i koji je bio jedini marketinški agent za domaće proizvedeno vino. Oko 80 procenata je prodato na domaćem tržištu, dok je ostatak izvezen u Hrvatsku. Preostalih 3,000 ha sastojalo se od malih privatnih vinograda koji su proizvodili vino za vlastitu potrošnju. Ratna uništavanja prepоловила su područje proizvodnje; sistem nosivih rešetki je uništen, vinova loza je zanemarena i nestala, a većina sistema navodnjavanja je uništena.

FAO studija je vidjela potencijal za proizvodnju povrća (koja zahtjeva malo radnog kapitala) i industriju jagodičastog voća, koja ima visoke potrebe za sezonskim radom. Prije rata je uzgoj šljive bio dominantan (dvije trećine svih stabala voća), ali prinosi su bili niski, a proizvodni troškovi visoki.¹²⁵ Prije rata je postojala profitabilna industrija jagodičastog voća. Međutim, nekih 60 procenata prijeratnog područja od 700 ha uništeno je u toku rata. Proizvodnja jagodičastog voća je profitabilna, traži veliki broj sezonskih radnika što stvara zaposlenost u ruralnim područjima. Ipak “neophodna je značajna udružena investicija u proizvodne objekte i hladnjače i potreban je značajan napor da se razvije izvoz.”¹²⁶

Ponovno uspostavljanje prijeratnog broja stada goveda, ovaca i svinja također se pokazalo nemogućim. Broj ovaca u Federaciji smanjio se sa 650,000 u 1990. godini na 236,000 u 1996. godini. Male poljoprivredne farme sa niskim ulaznim kapitalom

¹²² FAO i Ministarstvo poljoprivrede, *Srednjoročna strategija za poljoprivredni sektor za Federaciju Bosnie i Hercegovine*, Sarajevo 1999. godina, str. 10.

¹²³ *Ibid.*, str. 11.

¹²⁴ *Ibid.*, str. 12.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ *Ibid.*

dominirale su proizvodnjom stoke prije rata, sa veoma niskim kvalitetom stoke uglavnom zbog loše prehrane životinja.¹²⁷ Proizvodnja ovaca već dugo opada u BiH. Ukupni broj ovaca opao je kako se obronci brda i planina, koji su tradicionalno glavna područja proizvodnje ovaca, konstantno napuštaju. Rat je ubrzao ovaj proces. FAO je predvidio da, s obzirom da je profitabilnost niska, proizvodnja ovaca se vjerovatno neće vratiti na prijeratni nivo.

Prijeratna oprema za obradu zemljišta uključivala je nekih 60.000 traktora u BiH, od čega je 80 procenata dolazilo iz Beograda. Više od 60 procenata svih traktora i opreme izgubljeni su u toku rata. Hitni programi rekonstrukcije zamijenili su oko jedan procenat traktora, ili 669 do 1999. godine.¹²⁸

FAO izvještaj zaključuje svoju seriju seminara time da entitetska ministarstva poljoprivrede priznaju da su tehnička rješenja za mnoge bh. poljoprivredne probleme bila “dobro poznata nacionalnim stručnjacima”. Međutim, formulacija strategije i njena konzistentna provedba dugo vremena je bila nemoguća sa postojećim institucionalnim strukturama.

“Tehnički napredak će biti minimalan osim ako mu ne budu prethodile fundamentalne promjene prijeratnog pristupa poljoprivrednoj politici i institucionalnoj osnovi za proširenje, istraživanje i poboljšanje i selekciju biljaka i životinja.”¹²⁹

Takve promjene nikada se nisu odigrale. Iako ovo ostaje najšira studija dostupna o poljoprivredi, FAO izvještaj nikada nije formalno usvojen od strane vlade Federacije i stavljen je na stranu nakon izbora iz 2000. godine. Usprkos značajnoj retorici koja tvrdi suprotno, poslijeratna poljoprivredna politika bila je hirovita i većinski neefikasna, neovisno o tome koja je partija ili koalicija bila na vlasti.

3. “Lukave” subvencije

Prije rata nikada nije postojala poljoprivredna politika za privatni sektor; velika većina poljoprivrednih domaćinstava nije ni očekivala njeno kreiranje. Postojalo je malo interakcije između vlasti i poljoprivrednih proizvođača i malo inicijativa da se pruže ciljane službe za potporu. Ovo je trajno nasljedstvo: ministarstva tek trebaju da nauče da počnu reagirati na potrebe ruralnog stanovništva, a postojeći privatni poljoprivrednici tek trebaju postati efikasan lobi, definišući a zatim braneći svoje interese.

Ako analiziramo politike koje su provođene u poslijeratnom periodu možemo pronaći tri glavna elementa: izgradnju institucija, tarife i subvencije. Sa institucionalne strane sva javna tijela su prvo trebala biti uspostavljena, posebno entitetska i kantonalna ministarstva poljoprivrede. U prve tri poslijeratne godine izgradnja institucija je pratila proces rekonstrukcije. U Federalnom ministarstvu, najvažniji dio je bila Jedinica za provedbu projekta (PIU), stvorena da bi vodila međunarodne projekte.

FAO strategija je 1999. predložila dalju i urgentnu izgradnju institucija u javnom sektoru da bi bolje pomogla novim preduzećima za poljoprivrednu proizvodnju, malim i

¹²⁷ *Ibid.*, str. 13.

¹²⁸ *Ibid.*, str. 4 i 13.

¹²⁹ *Ibid.*, str. 16.

velikim komercijalnim poljoprivrednim proizvođačima i ruralnom razvoju, kao i stvaranju nepoljoprivredne ruralne zaposlenosti. Ovo je zahtijevalo ojačavanje analitičkih mogućnosti entitetskih ministarstava i potaklo je velike projekte izgradnje institucija koje je finansirala Evropska Komisija između 2001. i 2002. godine.

Međutim, međunarodni konsultanti pronašli su seriju sistemskih problema. Ministarstvo nije imalo praksu konsultiranja sa odgovarajućim interesnim grupama, niti procjene uticaja svojih postojećih programa. Glavna funkcija Federalnog ministarstva za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo je pripremanje zakona, čiji nacrti su obično pripremani bez konsultacija, čak i sa kantonima. Kao što dozvoljava Ustav Federacije, mnogi kantoni su donijeli svoje poljoprivredne uredbe da bi ispunili pravni vakuum poslijeratnog perioda. Nesklad sa kasnije usvojenim zakonima u Federaciji uzrokovao je ekstenzivnu konfuziju na terenu i zahtijevao izuzetno duge procese usklađivanja. Neki od zakona u Federaciji, kao što je Zakon o poljoprivrednoj zemlji i Zakon o zadrugama, očito se rijetko provode na terenu.

Sistem zaštitnih tarifa na uvoz (prelevmani) uveden je u 1997. godini na 270 prehrambenih proizvoda. Nominalno još jedan pokušaj da se zaštite domaći proizvođači, sistem nije zasnovan na bilo kojoj analizi trendova tržišta i, zbog strukturalne slabosti na strani dobavljača, nije imao nikakvog efekta na povećanje domaće proizvodnje. FAO studija kaže da se tarife odnose i na uvozne krave što onemogućava proširenje domaćih krda. Prelevmani su podigli troškove domaće poljoprerađivačke industrije, koja ne može osigurati dovoljno domaćeg proizvoda da bi održala proizvodnju i samim tim zavisi od uvoza.

Međutim, ovaj sistem tarifa prikupio je KM 100 miliona za budžet Federacije. Kada su tarife tek uvedene, vlada je predložila da se ovi fondovi daju na raspolaganje poljoprivrednom sektoru u formi kredita kroz Investicionu banku Federacije.¹³⁰ Sistem je funkcionisao kratak period, ali je napušten od 2000. godine. Od tada, ne više od 10% ovih prihoda je vraćeno u poljoprivredni sektor, a sistem tarifa je jednostavno postao još jedna forma indirektnih poreza koji podržavaju budžet Federacije. Bez uticaja na poljoprivrednu proizvodnju jedino su uspjeli povećati troškove života onih kojima su trebali pomoći.

Najvidljivija javna politika koja pomaže poljoprivredu u Federaciji, međutim, bila je visoko povećanje u poljoprivrednim subvencijama. Glavna ekonomska i socijalna politička platforma Vlade Alijanse bio je dokument pod nazivom "Makroekonomska vizija razvoja FBiH."¹³¹ Objavljena u julu 2001. godine, sadržavala je obećanje vlade Alijanse da će "napasti trenutnu ekonomsku situaciju, koja je katastrofalna." Ključna linija napada ležala je u poljoprivrednom sektoru. Stimulacija poljoprivredne proizvodnje upila bi višak radne snage stvorene kolapsom industrije, u isto vrijeme pomažući da se prevaziđe ogromni trgovinski deficit BiH.

Promovirajući strategiju u 2001. godini, bivši ministar finansija Grabovac je izjavio:

¹³⁰ "Odluka o programu korištenja sredstava za unapređivanja poljoprivredne proizvodnje i prehrambene industrije u 1998. godini", Službeni list 10/98, 8. januar 1998. godine.

¹³¹ *Makroekonomska vizija razvoja FBiH Protiv postojeće ekonomske situacije*, www.komorabih.com/servisi/glasnik/61naslov15.html

“Vlada Federacije daje prioritet razvoju poljoprivrede zato jer ovaj sektor sa najmanje investicija nudi najbrže rezultate u formi novih radnih mjesta i zamjene za uvoz. Osnovni ciljevi makroekonomske vizije su podizanje životnog standarda, stabilnost i ekonomski prosperitet, a zadatak poljoprivrede je da poveća izvoz i umanjí deficit trgovine.”

Dokument sadržava seriju mjera koje bi stimulirale poljoprivrednu proizvodnju. Nastavlja politiku specijalnih tarifa (*prelevmani*) na uvoz da bi se zaštitila domaća proizvodnja. Predlaže da se poveća dostupnost priuštivih kredita za poljoprivredne proizvođače kroz fond od KM 150 miliona, sa kamatnim stopama od 5 do 6%. Također je objavio dramatično povećanje poljoprivrednih subvencija, koje bi bile podijeljene na nivou Federacije, sa ukupnom vrijednosti od “najmanje KM 50 miliona”. Nakon beneficija za borbe, sistem subvencija bila je najskuplja inicijativa predviđena u budžetu Federacije za 2002. godinu, predstavljajući vladin ključni program za ekonomsko oživljavanje i stvaranje zaposlenja.

Proces sa kojim Vlada Federacije određuje skalu programa subvencija je arbitran, čak i kapriciozan. Početkom 2001. godine, sva federalna ministarstava su pozvana da predaju prijedlog za uključivanje u makroekonomsku viziju. Dužnosnik iz Ministarstva za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo sastavio je listu mjera koje pokrivaju poljoprivredu, projekte vezane za vodu, šumarstvo i veterinarske službe ukupne vrijednosti KM 30 miliona. Prijedlog je bio zasnovan na konsultacijama sa raznim državnim tijelima za istraživanje i upoređen sa sličnim programima u Republici Srpskoj i Hrvatskoj, ali nije uključivao konsultacije niti sa kantonalnim ministarstvima poljoprivrede niti bilo kojom od interesnih grupa koje predstavljaju poljoprivrednike.

Sredinom 2001. godine federalni ministar finansija Grabovac zatražio je od ministarstva da revidira program subvencija za poljoprivredu i da ga poveća na KM 64 miliona. Ministar poljoprivrede Behija Hadžihajdarević protestirala je da nema dovoljno poljoprivredne proizvodnje u cijeloj Federaciji koja bi apsorbirala subvencije tog obima.¹³² Nakon procesa pregovaranja između dva ministra, cifra od KM 54.9 miliona je konačno upisana u budžet Federacije za 2002. godinu, uključujući KM 46 miliona u subvencijama i nekolicini drugih poljoprivrednih projekata.

Budžet Federacije za 2002. godinu predviđao je porast u prihodima od KM 390 miliona, ili 33% u odnosu na prethodnu godinu. Iz tih dodatnih sredstava Federacija je očekivala da finansira svoje poljoprivredne subvencije, zajedno sa drugim inicijativama rashoda kao što su industrijske subvencije, programi za povratak izbjeglica i smanjenje dugovanja penzija i beneficija za ratne invalide. Međutim, procjene prihoda su značajno uveličane. Početkom 2002. godine, IMF je tražio od Vlade Federacije da odgodi određene programe rashoda, da bi se vidjelo da li će dodatni prihodi zaista biti kako se mislilo. U septembru 2002. godine, budžet je revidiran i umanjen za oko KM 170 miliona, i na kraju povećanja u prihodima se nisu ostvarila. Dana 30 juna 2002. godine, Vlada Federacije je odlučila da umanjí svoj program subvencija na KM 10.1 miliona. Na kraju, samo je KM 6 miliona distribuirano u poljoprivrednim subvencijama u toku godine.

Sistem subvencija (a potom i sama Makroekonomska vizija) nije uopšte imao uticaja na poljoprivrednu proizvodnju. Prema ministrici Hadžihajdarević, Ministarstvo nikada nije

¹³² ESI intervju sa ministricom poljoprivrede, Behijom Hadžihajdarević novembar 2002. godine.

očekivalo da primi sredstva i, čak i kada je program umanjen za 90 posto, i dalje je bilo u mogućnosti da isplati subvencije koje su potraživane od njih.¹³³ Vlada je spremno okrivila IMF radi blokiranja njihove ključne ekonomske politike, iako sredstva nisu uopšte ni postojala. Glavna žrtva bio je kredibilitet samog političkog procesa.

Priča o subvencijama otkriva više od samo lošeg upravljanja budžetom od strane Vlade Federacije. Inicijativa (kao drugi manji programi u prethodnim godinama) nije bila zasnovana na bilo kakvoj analizi stvarnih potreba u poljoprivrednom sektoru i nikad nije bilo jasno šta se vlada nadala da će postići sa njom. Prema UN organizaciji za ishranu i poljoprivredu (FAO), značaj za poljoprivredne subvencije u BiH je izuzetno slab i one bi se mogle primjenjivati samo gdje bi se, zasnovano na detaljnoj usporedbi domaćih i međunarodnih cijena, utvrdilo da bi pomogle da se podstakne domaća proizvodnja do nivoa koji bi omogućio da se uspješno natječe sa uvezenom robom. U svim drugim uslovima subvencije bi jednostavno vodile do pogrešne raspodjele resursa.

Međutim, Federacija je ponudila subvencije za kulture kao što je pšenica, kukuruz i soja, gdje je njena vlastita analiza pokazala da se bh. poljoprivredni proizvođači nikad neće moći natjecati sa inozemstvom. Eksplicitno je priznala da su njene subvencije za proizvodnju duhana dostigle nivo socijalnog programa, dizajniranog da pomogne velikom broju ruralnih domaćinstava ovisnih o proizvodnji duhana u malim količinama. U proizvodnji mlijeka subvencije dostupne tipično malom proizvođaču mliječnih proizvoda bile su premale da bi pomogle bilo kakvo povećanje proizvodnje osiguravajući samo minorni dodatak prihodima kućanstva.¹³⁴ Sve u svemu, nije bilo opravdanja za tvrdnje Vlade Federacije da je njihov sistem subvencija osigurao sredstva za povećanje bilo proizvodnje bilo zaposlenosti u ruralnim područjima.¹³⁵

4. Nevidljivo seosko područje

FAO dokument je snažno naglasio potrebu za javnom podrškom “proširenim službama” privatnim poljoprivrednicima da bi se promovisala i dala potpora usvajanju novih poljoprivrednih tehnika koje bi poboljšale produktivnost, povećale višak koji bi se mogao prodati i pokrenula proces strukturalnih promjena u sektoru. One bi uključivale službe kao što je identifikacija stoke da bi se poboljšao rasplod, kontrola raznolikosti sjemena i obrazovne i savjetodavne službe da bi se poboljšale tehnike obrade zemlje. Razvijanje proširenih službi – i interakcija direktno sa rasutim poljoprivrednim stanovništvom – smatran je ključnim izazovom u izgradnji institucija u oblasti poljoprivrede.

Naglašavajući bitnost poboljšavanja veza između vlasti i poljoprivredne procedure FAO izvještaj je podvukao da bi ove funkcije najefikasnije obavile regionalnih vlasti koje su bliske proizvođaču – u Federaciji na kantonalnom nivou, u Republici Srpskoj podentitetske regionalne strukture.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ Poljoprivrednici koji proizvode minimum 300 litara mlijeka kvalificiraju se za subvenciju od KM 0.15 po litru, što daje oko KM 550 godišnje po domaćinstvu. S obzirom da nova krava košta barem KM 2,000, tako male subvencije ne mogu im pomoći da povećaju proizvodnju.

¹³⁵ U svom strategijskom dokumentu iz 1999., FAO je preporučila postepeno ukidanje svih subvencija osim skromnog ohrabrenja poljoprivrednim proizvođačima da zadrže mlade krave za mužu.

U Federaciji, napredak je otežan nedostatkom jasnoće o ulogama federalnog i kantonalnih ministarstava poljoprivrede. Nema dogovora o podjeli odgovornosti, nema zajedničkog okvira politike niti zajedničkih operacija. U nedostatku bilo kakvog regularnog međusobnog kontakta, dva nivoa vlasti funkcionišu paralelno, svaka ignorišući napore one druge.¹³⁶

U stvari, Federalno ministarstvo je povremeno pokušavalo da izgradi vlastiti sistem direktnih kontakata sa poljoprivrednim proizvođačima, zaobilazeći u potpunosti kantonalni nivo. Na primjer, razvilo je subvencije za proizvodnju mlijeka, dajući instrukcije mljekarama da vode evidenciju isporuke mlijeka svakog pojedinačnog poljoprivrednika, nakon čega plaća subvenciju putem bankovnog transfera na specijalni račun tog poljoprivrednika. Ovo je izuzetno zahtjevan sistem, jer ministarstva treba da održava registar od oko 10,000 privatnih poljoprivrednika i da vrši velike brojeve malih isplata. Ovo također nije stvorilo neki značajni kontakt sa poljoprivrednicima. Federacija nije imala pouzdana sredstva provjere da li su oni zaista proizvodili količine mlijeka kako su tvrdili, niti utvrđivanja da li subvencije imaju ikakve efekte na nivoe proizvodnje, niti pružanja dodatnih službi koje bi upotpunile te subvencije.

Određeni kantoni su imali više napretka u razvoju proširenih službi. Čini se da je kanton Tuzla najviše napredovao, provodeći razne inicijative dizajnirane da bi povećale kapacitet privatnog sektora da privuče razne oblike finansijske pomoći, iz domaćih i međunarodnih izvora. Ovaj kanton detaljno poznaje komercijalne poljoprivrednike na svom teritoriju i provodi modernije i maštovitije strategije intervencije. Kantonalno ministarstvo ima redovite i prijateljske kontakte sa ministarstvom poljoprivrede Republike Srpske, a u Srbiju i Švicarsku su putovali da bi pomogli da se izgrade poslovne veze.

Na kantonalnom nivou se danas nalaze i informacije o proizvođačima, što je očit preduvjet za bilo kakvu kredibilnu politiku. U Tuzli, studija je pronašla da od 67,492 domaćinstava (što pokriva otprilike 50 posto kantonalnog stanovništva) koji posjeduju poljoprivredno zemljište, samo 232 komercijalna poljoprivrednika sa više od pet grla stoke aktivno učestvuje u tržišnoj ekonomiji. Van ovog malog komercijalnog poljoprivrednog sektora ostatak privatne poljoprivrede čine poljoprivredni proizvođači koji sami sebe izdržavaju poljoprivredom, radeći na neadekvatnim parcelama zemlje sa jedva nešto mehanizacije. Sa izuzetno niskim nivoima proizvodnje oni proizvode jako malo za tržište – osim povremene prodaje na lokalnim pijacama.¹³⁷

Postoji samo 87 komercijalnih proizvođača mliječnih proizvoda sa ukupno 486 krava. Međutim, postoji 56,363 krava u više od 67,000 pojedinačnih poljoprivrednih domaćinstava. Svi ovi strukturalni problemi utiču na domaću industriju proizvodnje hrane koja i dalje ovisi o uvozu. Troškovi sakupljanja domaćeg mlijeka za proizvodnju penje se do 6.5 feninga po litri, u odnosu na samo jedan fening po litri u zapadnoj Evropi zbog efikasnije strukture proizvodnje. Mlijeko se može uvesti iz Slovačke po cijeni od jednog feninga po litri, čineći domaću proizvodnju nekonkurentnom. Cijeli sektor poljoprivredne proizvodnje u Tuzlanskom kantonu zapošljava 2,106 ljudi.

¹³⁶ Intervjui sa ministrima poljoprivrede na nivou Federacije i u Tuzlanskom, Srednjobosanskom i Unsko-sanskom kantonu.

¹³⁷ ESI je pronašao isto u Srednjobosanskom kantonu, gdje je sam kanton naručio strategiju o poljoprivredi i poljoprivrednoj proizvodnji. *Strategija razvoja poljoprivrede Srednjobosanskog kantona, 2001.–2010.*, Travnik, april 2001. godine.

Tabela 9: Poljoprivredni proizvođači – Kanton Tuzla 2000.-2001. godina

	Broj
Stanovništvo	490,000
Poljoprivredna domaćinstva	67,500
Komercijalni poljoprivrednici	227
Perad	85
Stočarstvo (mliječni proizvodi)	87
Stočarstvo (mesni proizvodi)	35
Svinje	20

FAO je primijetio da sama poljoprivreda ne može pružiti rješenje za bh. ruralnu nerazvijenost, bez drugih metoda stvaranja zaposlenosti u ruralnim područjima. Suprotno mišljenju iz Makroekonomske vizije da poljoprivreda ima potencijal da upije višak radne snage iz industrije, stvarnost je ta da bi modernizacija poljoprivrednog sektora smanjila broj porodica koje žive od zemlje, koje bi tada morale pronaći novi način izdržavanja. Ovo bi pak zahtijevalo stvarnu politiku reformi koja se do sada nije odigrala.

Tabela 10: Poljoprivredna preduzeća – Kanton Tuzla 2000.-2001. godina

Sektor	Broj preduzeća	Broj radnika
Tvornice	10	163
Pekare	90	579
Pića	24	288
Mljekare	7	137
Prerada voća	7	288
Klaonice	9	102
Stočna hrana	4	20
Lagani obroci	5	193
Ukupno	156	1,777

B. Loše upravljanje prirodnim izvorima

1. Razvijanje bh. šuma

Jedan od primarnih ciljeva ranog državnštva iz 18. vijeka naovamo bio je da se priroda pretvori u prirodne izvore. U ovom kontekstu, razvijeno je šumarstvo kao disciplina da bi se osigurala pažljiva eksploatacija područnih šuma i najveća moguća konstantna količina drveta. Izgrađeni su šumski putevi, očišćena je šikara, šumarstvo razvijeno da bi definisalo kako najbolje koristiti obnovljive izvore bez uništavanja njihove vrijednosti. Upravljanje i regulativa šuma postali su zadatak vlasti.

Šumarstvo je uvijek bilo od posebnog značaja za BiH. Više od polovine bh. teritorija pokriveno je šumama, koje su odavno prepoznate kao vitalno prirodno dobro. Do početka 20. vijeka oko 20,000 radnika je bilo zaposleno u 34 šumarska i drvna preduzeća. Do sredine 20. vijeka nijedna druga industrija u BiH nije zapošljavala više

ljudi od drvnog sektora. Danas je drvo jedan od bh. primarnih izvoznih artikala, oko njega se formira i novi privatni sektor. On je posebno bitan za ekonomije Republike Srpske i Unsko-sanskog kantona, sjeverozapadnog ugla Federacije. Javna politika o ovom nacionalnom izvoru utiče na desetke hiljada domaćinstava, nove privatne kompanije i cijele regije zemlje.

Većina bh. šuma su u vlasništvu države još od Otomanskog perioda, a većina šumarskih preduzeća je bila pod državnom kontrolom barem od početka 20. vijeka. U 1990., 90% šuma u zemlji bilo je u društvenom vlasništvu, a 95 procenata svog drveta sjekle su kompanije u društvenom vlasništvu.

Upravni ideal jugoslavenskog socijalizma bio je “odvajanje od države.” Javne funkcije, uključujući kontrolu nad javnim izvorima, prebacivane su na samoupravne organizacije. Dakle, centralne upravne funkcije delegirane su preduzećima u društvenom vlasništvu. U socijalističkom sistemu, održavanje šuma, sječa drveta i obrada i prodaja drvnih proizvoda bili su poduzimani od strane velikih, integrisanih preduzeća kojima su dodjeljivane šume na određenoj teritoriji. Svako preduzeće je posjedovalo pilane i pogone za obradu, proizvodeći sve od industrijskog drveta do namještaja. Sva preduzeća u unsko-sanskom području bila su dio velikog Šipad holdinga, koji je imao jedinice za izvoz, prodaju i istraživanje. U svakoj radnoj organizaciji (RO) postojao je kao integralni dio OOUR Šumarija (*Šumsko privredno preduzeće – ŠPP ili jednostavno Šumarija*) odgovoran za održavanje šuma u području dodijeljenom preduzeću i sječu drveta u tom području u skladu sa godišnjim planovima. Ova jedinica je bila skrbnik javnih dobara, prezentujući godišnji plan za sječu drveta.

Kao rezultat toga, drvni konglomerati su bili samoupravna tijela i investicije u održavanje i razvoj šuma su dolazile iz njihovih vlastitih izvora. Politika o šumarstvu je time donošena *unutar* socijalističkog poduzetničkog sektora. Ova upravna struktura je imala ograničenja koja su već bila očigledna u starom sistemu. Proizvodna industrija je stalno zahtijevala više drveta, ali je imala malo interesa za investiranje u šume da bi se dozvolila intenzivnija sadnja. Kao rezultat, šumarije, čiji je zadatak bio održavanje javnih dobara, iscrpljivale su infrastrukturu sječom bez dovoljno pažnje posvećene pitanju ekonomije održivih šuma.

Ovo spajanje javnih i komercijalnih funkcija je imalo troškove koji su bili jasno očiti kroz socijalistički period. Industrija je imala tendenciju prevelike potrošnje drveta, a u isto vrijeme je premalo investirala u same šume. U 1974. godini postojalo je samo 6.5 kilometara pristupnih puteva na 1,000 hektara šuma – uobičajena mjera “otvorenosti” šuma. Do 1996. godine ovo je poraslo na samo 8.3 km što je slabo u poređenju sa 15 km u Sloveniji, i što je daleko iza standarda zapadne Evrope (npr. 38 km u Austriji). Kao rezultat toga, nepristupačna područja šume postaju manje vrijedna za eksploataciju, dajući tanje balvane korisne samo za loženje ili pulpu, a ne za proizvodnju više vrijednosti. Slično, ponovno pošumljavanje konstantno se zanemaruje. U 1972. godini bilo je samo 1,991 hektara novog pošumljavanja. Ovo je poraslo na 13,813 hektara u 1985. godini, samo da bi ponovo palo na 8,535 hektara u 1990. godini kada su šumarska preduzeća počela zapadati u sve veće finansijske poteškoće.

Rezultat je bio začarani krug, u kojem su opadajući prihodi u šumarskim preduzećima vodili do pogoršavanja u praksama u upravi šumama, što je rezultiralo progresivnim opadanjem u vrijednosti ekonomskih izvora. Analiza koju je pripremio Ekonomski

fakultet u Sarajevu u 1996. godini je zaključila: “drvena industrija i BiH karakteristično je koristila velike količine drveta kao sirovog materijala, postizala niske izvozne cijene jer su njeni proizvodi bili lošijeg dizajna i kvalitete, uzrokujući gubitke u drvenoj industriji, koji su se odrazili u lančanoj reakciji na šume”. Ovo je bila funkcija ne samo loših izbora politike već i strukture same uprave.

2. JP Una Sana Šume i nasljedstvo samoupravljanja

Sjeverozapad zemlje je tradicionalno srce bh. šumarske industrije: područje koje uključuje Drvar (danas u Livanjskom kantonu), zapadnu Republiku Srpsku, dijelove centralne Bosne i Unsko-sansko područje. 14% prijeratne proizvodnje u BiH bilo je u samom Unsko-sanskom kantonu. Šume unsko-sanskog područja pokrivaju oko 20% bh. šuma. Šumarstvo i proizvodnja drveta – sa preko 20 preduzeća za obradu drveta i 7 pilana u 1990. godini – tradicionalno su bili u srcu lokalne ekonomije.

Dvije stvari su se dogodile u poslijeratnom periodu koje su u potpunosti transformisale šumarski sektor u Unsko-sanskom kantonu. Jedna je bila kolaps bivših društvenih preduzeća za obradu drveta. Druga je otvaranje novog privatnog drvnog sektora - sječa drveta i male pilane. Od 20 prijeratnih preduzeća, samo su tri još uvijek aktivna i zapošljavaju 180 ljudi (prije rata je ovo područje zapošljavalo 6,000 radnika). Time, deindustrijalizacija sektora je gotovo u potpunosti završena, odražavajući trend koji vlada širom zemlje. Velika preduzeća za obradu drveta uvijek su bila slaba u plasiranju svojih proizvoda i uskoro su propala pod teretom svojih nakupljenih dugova.

Dezintegracija velikog Šipad holdinga i kolaps preduzeća za obradu drveta pokrenuli su pitanje kako se može upravljati šumama u poslijeratnom post-privatizacijskom periodu. U 1994/95. godini, 4 šumarske jedinice u kantonu koje su bile odgovorne za održavanje šuma unutar velikih socijalističkih preduzeća nacionalizovane su. U pravnom vakumu ovog perioda dvije su postale d.o.o., jedna opštinsko javno preduzeće, a najveća, Risovac iz Bihaća, ostala je u pravnom međuprostoru. U 1999. godini novi kantonalni zakon ih je spojio i stvorio novu kantonalnu javnu kompaniju, JP Unsko-Sanske Šume (“U-S Šume”), koje je sada bilo odgovorno za upravljanje i operacije sječe u svim kantonalnim šumama u društvenom vlasništvu.

Kao javna kompanija, U-S Šume je nominalno bila pod kontrolom kantonalne vlade, preko upravnog odbora. Međutim, statut javne kompanije je određivao da 5 od 9 članova upravnog odbora dolazi iz samog preduzeća. U praksi ovo je značilo da U-S Šume rade slobodne od efikasne kontrole od strane vlasti. U toku svoje prve dvije godine rada, nikada nisu priložili ni jedan izvještaj o svojim finansijama ili radu. Dodatno, ključno osoblje u ministarstvu uključujući ministra, bili su bivši zaposlenici ove kompanije i radili su da zaštite njenu autonomiju.

Tako formirano javno preduzeće bilo je veoma različita institucija od njegovih socijalističkih prethodnika, u smislu osoblja i aktivnosti. Iako je bilo mnogo manje, JP je imalo više stručnjaka na svojoj platnoj listi od svoja 4 prethodnika zajedno. Prije rata, od 3,050 stalnih radnika i 2,500 sezonskih radnika, bilo je samo 170 “stručnog” osoblja. Do 2002. godine, od 568 radnika, 240 su bili tehničko i upravno osoblje, što je ostavljalo organizacionu strukturu sa izuzetno širokim vrhom. Dodatno, preduzeće sada ima jako malo opreme kada se uspoređi sa svojim prethodnicima. Sa prosječnom platom

od KM 506, zaposlenici su dobro plaćeni.¹³⁸ Unsko-Sanske Šume su se pretvorile u činovničku organizaciju tehničara inženjera, osiguravajući sebi kontrolu nad javnim dobrima i plate javnog sektora, istovremeno otpuštajući svoju manuelnu radnu snagu koja se pridružila “privatnom sektoru” drvnih preduzeća. U-S Šume je također zanemarilo svoju ključnu odgovornost investiranja u održavanje šuma. Ovo je tipični primjer tehničke elite koja sebi osigurava kontrolu javnih dobara i plat iz javnog sektora.

Ovo je neminovno u mnogome promijenilo način poslovanja. U-S Šume su morale platiti drugim preduzećima sječu većine drveta. Oni jednostavno više nisu imale niti radnu snagu niti opremu. Rezultat je da je 90% svih poslova sada bilo pod ugovorom sa privatnim firmama. Obzirom da su gotovo uvijek imali novčanih problema, sječu drveta su morali plaćati drvetom (tj. za uzvrat za sječu, firma može zadržati dio onoga posiječe) praksa, koja je jasno zabranjena kantonalnim zakonom. Do kraja 2002. U-S Šume su dugovale privatnim preduzećima oko KM 12 miliona.

Neobični status U-S Šume – kontroliranje javnog izvora i izvršavanja javne funkcije, iako zapravo ne odgovaraju javnosti – odraz je šireg problema u post-socijalističkoj BiH, gdje je država kompleksni arhipelag autonomnih institucija, koje rade u izolaciji jedna od druge i sa nedefinisanim horizontalnim i vertikalnim odnosima. Nedostatak jasnih linija odgovornosti štiti mnoge javne institucije od kontrole od strane izabranih vlasti, te ih je teško držati odgovornim za njihovo korištenje javnih izvora. Dio nasljedstva samouprave je da administracija ne vidi da je sama odgovorna za kontroliranje snažnih administracija i agencija.

3. Borba za drvo

Ne postoji nedostatak potražnje za drvetom iz Unsko-sanskog kantona. Hrvatsko tržište, Republika Srpska, Slovenija, Italija i Austrija će kupiti koliko god se proizvede, pod uvjetom da je kvalitet odgovarajući. Problem nije u tržišnim uslovima, već u upravi šumske industrije i načinu raspodjele rijetkih izvora drveta.

Da bi privatni sektor rastao u polju obrade drveta, ono što je potrebno je i *predvidivost* javne politike i osnovna *pravednost* na strani uprave, da dozvole zdravu konkurenciju. U-S Šume je ekskluzivni dobavljač sirovog materijala koji je potreban za nove privatne pilane. Kao rezultat, transparentnost njene politike rada je ključna za postojeći privatni sektor. Kada počne da ne vrši isporuke drveta privatnim kompanijama, usprkos prethodnim ugovorima, JP U-S Šume gura ova preduzeća ka bankrotu: nedostatak potrebne količine drveta znači da oni ne mogu postići iskoristivost svojih kapaciteta onoliko koliko je neophodno da bi poslovali sa profitom. Logične alternative – javne aukcije ili dugoročni koncesijski ugovori – također nisu prihvaćeni.

U stvari, do 2002. godine kompanija nije načinila javni izvještaj o svojim aktivnostima u 2 godine. Ono što je napokon dovelo u pitanje neodgovorno ponašanje agencije za šumarstvo, da dozvoli barem debatu o svom radu, bilo je pojavljivanje novih (privatnih) interesenata u obliku pravno registrovanih privatnih pilana. U martu 2001. godine, kantonalno ministarstvo koje se bavi pitanjima preduzeća je informiralo vladu da je većina pilana u kantonu neregistrirana. Prema ministarstvu, manje od jedne trećine

¹³⁸ Prosječna plata u Unsko-sanskom kantonu u 2001. iznosila je KM 442,21. Te godine 31.633 osoba bilo je zaposleno, a 27.291 je bilo registrirano kao nezaposleni: Statistički zavod Federacije BiH.

(21) svih trenutno operativnih pilana ima dozvole da sijeku i obrađuju drvo. Priložena lista je imenovala svaku pilanu po općini u kojoj je bila locirana.¹³⁹ Devet pravno registrovanih pilana nalazile su se u Bosanskoj Krupi.

U 2002. godini, suočene sa gubitkom svojih sredstava za život, privatna šumarska preduzeća su udružila snage da stvore efikasan lobi, vršeci pritisak na općinske i kantonalne skupštine da prisile U-S Šume da njihovo poslovanje postane transparentno. S obzirom da je većina pilana pod pritiskom bila u općini Bosanska Krupa, lobiranje je tu i počelo. U odluci općinskog vijeća Bosanske Krupe od 27. novembra 2002. godine uprava U-S Šume je kritikovana za neodgovorno raspolaganje rezervama drveta sa područja općine, ugrožavajući tako veliki broj radnih mjesta.¹⁴⁰ Ovo je pratio pritisak na kantonalno izabrane predstavnike. Pokrenuta je javna rasprava.

Pod pritiskom skupštine kantonalna vlada je konačno proširila statut preduzeća u ljeto 2002. godine i promijenila sastav upravnog odbora tako da je manjina predstavnika bila iz preduzeća. Ovo je bio prvi korak u stavljanju U-S Šuma direktno odgovornih izabranoj vlasti. Vlada je također počela zahtijevati izvještaje o aktivnostima kompanija.

Nakon istrage, kantonalna vlada je 1. novembra 2002. godine je za krizu u sektoru u potpunosti krivila U-S Šume i njene loše komercijalne i upravne prakse.¹⁴¹ Umjesto da omoguće razvoj konkurentne industrije, njene aktivnosti su favorizirale nekoliko velikih pilana. Kada je rad kompanije postao javnan, privatni poduzetnici su usporedili svoje znanje o ponudama i cijenama koje su im dale U-S Šume i zaključili da je kompanija ponudila veću masu drveta nego što je mogla posjeći. Time je bila prisiljena da umanju isporuku drugim kompanijama, čineći nemogućim za njih da postignu nivo proizvodnje kojim bi pokrili vlastite troškove.

Ništa od ovih informacija, koje sada formiraju osnove za širu javnu raspravu o budućnosti politike u šumarstvu i njene provedbe u kantonu, ne bi se pojavilo bez pritiska koje su napravile nove, komercijalne interesne grupe na izabrane predstavnike. Bez interesa i mobilizacije privatnih izvora, ne bi bilo praktičnih sredstava da se preduzeće drži odgovornim.

C. Dodjela zemljišta i planiranje poslijeratnog razvoja

Efikasno planiranje korištenja zemlje je ključna funkcija svake vlade. Efikasne politike prostornog planiranja također su ključne za poboljšavanje poslovnog okruženja, posebno za mala i srednja preduzeća. U socijalističkom sistemu upravljanje zemljom, urbano planiranje, infrastruktura i stambena politika bili su fokusirani na potrebe društvenog sektora. Uvijek su postojale nedovoljne odredbe za privatni stambeni sektor i razvoj privatnih poslova. Također je, kao rezultata, postojao široko rasprostranjen običaj zanemarivanja kontrole planiranja. Planiranje je bio proces od vrha ka dnu, gdje su centralni planeri određivali lokaciju stambenih blokova i preduzeća u društvenom vlasništvu. To nije bio odgovarajući sistem koji bi bio odraz demografskih trendova i modela razvoja u bilo kojem nezavisnom novom privatnom sektoru.

¹³⁹ Pismo kantonalnog ministra preduzeća, 27.3.2001. godine.

¹⁴⁰ Izvod iz zapisnika sa XXVII vanredne sjednice Općinskog vijeća općine Bosanska Krupa, održane 27.11.2002.

¹⁴¹ Vlada Unsko-sanskog kantona, "Zaključak", 1. novembar 2002. godine.

Planiranje u demokratskom okruženju i okruženju slobodnog tržišta, gdje ljudi prave vlastiti izbor gdje će živjeti ili financirati posao, postavlja neuobičajene izazove za bh. poslijeratne institucije, koje su navikle da naredi i kontroliraju planiranje socijalističke industrijske ekonomije, ili često uopće ne planiraju. Zadnja velika vježba planiranja u Bosni i Hercegovini provedena je sredinom osamdesetih godina. Od tada su se dogodile radikalne promjene u ekonomskom sistemu, industrijskoj osnovi i kretanju stanovništva, tako da je većina postojećih planova izuzetno zastarjela.

U poslijeratnom periodu pitanje planiranja također je postalo direktno povezano sa jednim od najvećih *socijalnih* pitanja: problem pronalaženja smještaja za raseljena lica koja nisu u mogućnosti ili nisu voljna da se vrate u svoje prijeratne domove. Širom zemlje strategija vlasti postala je ta da se koristi ono što se činilo da je slobodno dostupan izvor – parcele zemlje u društvenom vlasništvu, od čega je većina poljoprivredno zemljište – da bi se riješio ovaj gorući socijalni problem. Dakle šta je bio kapacitet bh. planera da stvore i efikasno provedu odluke u području koje se univerzalno procjenjuje da je od kritične važnosti?

1. Raseljena lica i poslijeratna politika

Sve studije o poslijeratnom socijalnom okruženju zaključuju da raseljena lica čine najranjiviju grupu bh. društva. Profil siromaštva koji je pripremljen kao dio PRSP projekta zaključuje da su raseljena lica “značajno podložnija siromaštvu nego stanovništvo koje nije bilo prisiljeno da se preseli.”¹⁴² Anketa mjerenja životnog standarda je zaključila da raseljene osobe čine 45 procenata ekstremno siromašnih u Federaciji, i 21 posto u Republici Srpskoj.¹⁴³ Studija socijalnog kapitala koju je naručila Svjetska banka u februaru 2002. godine zaključila je da raseljene osobe imaju stopu nezaposlenosti od 37.6% u odnosu na 24.5% među trajno smještenim osobama (uključujući povratnike).¹⁴⁴ Ako rade, raseljena lica imaju dva puta veću šansu da imaju nesigurne poslove, često neregistrovane. U većini dijelova zemlje, oni nemaju pristupa socijalnim beneficijama.

U blijedim ekonomskim uslovima koji prevladavaju širom zemlje, porodice sa vlastitim stanovima/kućama jedva uspijevaju da prežive uz neregularne prihode sastavljene iz različitih izvora. Oni bez trajnog smještaja mogu se naći u situaciji da ne mogu da plate stan i rizikuju da padnu ispod minimalnih uslova za preživljavanje. Zbog ovog razloga, stambeno pitanje je postalo dominantno pitanje u lokalnoj politici širom zemlje.

Od 1997. godine na ovamo, općinske vlasti biraju one zajednice u kojima raseljena lica sa konkretnim humanitarnim potrebama čine prominentnu brojku. Mnogi od njih nisu bili u stanju ili nisu bili voljni da se vrate u svoje prijeratne domove. Kako je međunarodna potpora koncentrisana na povratnike, općinske vlasti su se našle pod snažnim pritiskom da osiguraju stambene jedinice raseljenim licima koja su željela tu da se nastane. Koja god da je njihova etnička pripadnost ili politička orijentacija, vlasti širom zemlje su smatrale legitimnim, i zaista imperativnim, da pomognu raseljenim licima da riješe svoje stambene probleme. Međutim, u većini mjesta, sredstva dostupna

¹⁴² PRSP tim, “*Profil siromaštva u Bosni i Hercegovini*” (nact), novembar 2002. godine.

¹⁴³ Vlasti BiH u saradnji sa Svjetskom bankom, “Bosna i Hercegovina Preliminarni nalazi iz Ankete o mjerenju životnog standarda”, august 2002. godine.

¹⁴⁴ Svjetska banka, “Bosnia and Herzegovina: Local Level Institutions and Social Capital Study”, februar 2002. godine, str. 21.

lokalnim vlastima za provođenje socijalne stambene politike bila su izuzetno ograničena. Van Kantona Sarajevo i Hercegovine, gdje su veće javne finansije dozvolile ograničene programe javno finansirane stambene izgradnje, većina ostalih područja nije imala sredstva za izgradnju novij stambenih jedinica.

2. *Besplatna zemlja*

Jedan izvor za koji se činilo da ga ima dovoljno na lokalnom nivou bio je zemljište u društvenom vlasništvu. Vlasti širom zemlje besplatno su dodjeljivale građevinsko zemljište raseljenim licima, da bi im omogućili izgradnju novih kuća.

U modernim uslovima programi ponovnog naseljavanja troše velike javne izvore. Jedina vlast u poslijeratnoj Bosni i Hercegovini sa sredstvima koja su dozvolila pokušaj poduzimanja velikog programa ponovnog naseljavanja zbog *etničkih* politika bila je hrvatska paradržava Herceg–Bosna, koristeći sredstva koja im je osigurala vlada Hrvatske. Novcem Hrvatskog Ministarstvo obrane finansirana je izgradnja novih naselja uz stratejsku prometnicu koja ide južno od Mostara ka obali i oko vojno značajnih objekata kao što je mostarski aerodrom i tvornica eksploziva u Vitezu. Jedno od naselja u općini Čapljina, Šuskovo Selo, imenovano je od strane svojih stanovnika u čast Gojka Šuška, hrvatskog ministra obrane iz perioda rata i glavnog arhitekta programa ponovnog naseljavanja. Program izgradnje je blisko koordiniran od strane Hrvatskog ministarstva za rekonstrukciju i razvoj, koje je doniralo velike količine građevinskog materijala prema detaljnim godišnjim operativnim planovima.¹⁴⁵ Materijali su dostavljani skladištima pod HVO kontrolom u Hercegovini. U nekim mjestima, inženjerske jedinice HVO su poduzimale poslove iskopavanja da bi pripremila teren.

Najveći dio hrvatskih naselja koncentrisan je u trokutu južni Mostar–Stolac–Čapljina. Procijenjeno je da je oko 4,200 parcela zemlje podijeljeno širom Hercegovačko-neretvanskog kantona.¹⁴⁶ Mnogi od doseljenika su Hrvati raseljeni iz centralne Bosne i dijelova neretvanske doline pod bošnjačkom kontrolom, uz veliki postotak boraca. Međutim, ako je program naseljavanja bio namijenjen stvaranju niza utvrđenih gradova koji bi čuvali granicu velike Hrvatske, pokazao se neuspjehom. Stolac i Čapljina su zabilježili značajan povratak, sa više od 1,800 Bošnjaka i 1,500 Srba registriranih da žive u ove dvije općine.¹⁴⁷ Širom Hercegovine, novi doseljenici žive blizu povratnika, bez većih znakova tenzija. Problem je nedostatak poslova u novim mjestim u kojima žive. Neka naselja, iako su stvorena prije samo nekoliko godina, već gube stanovnike jer mnogi odlaze u Hrvatsku.

U Republici Srpskoj, finansijski izvori koji bi dozvoljavali smještanje interno raseljenih lica nikada nisu pronađeni. Umjesto toga, nakon što je međunarodna zajednica nametnula usvajanje zakona o povratku manjina, vlada Milorada Dodika je obećala da će parcele zemlje biti dodijeljene svim Srbima koji budu deložirani iz privremenih prebivališta, a žele ostati u Republici Srpskoj.¹⁴⁸ On je u 1999. godini objavio da “će

¹⁴⁵ Vidi za primjer, Ministarstvo za razvoj i rekonstrukciju Republike Hrvatske, “Operativni plan za provedbu programa donacija u svrhu zbrinjavanja izbjeglica i prognanih Hrvata iz BiH na teritoriji HN Kantona, Posavine, srednje Bosne i Herceg-Bosne u 1997. godini”, 4. august 1997. godine.

¹⁴⁶ Procjene osigurala radna grupa za rekonstrukciju povratka (RRTF) Mostar, koju vodi OHR.

¹⁴⁷ UNHCR, “Zabilježeni povratak manjina od 01/01/02 do 31/07/02 u Bosni i Hercegovini” i “Sažetak povrataka u Bosnu i Hercegovinu od 01/01/96 do 31/07/02”, www.unhcr.ba. Ovo predstavlja oko 15 posto predratnog srpskog i bošnjačkog stanovništva.

¹⁴⁸ Vidi na primjer intervju u Reporteru, 28. februar 1999. godine.

ove godine biti program za izgradnju 10,000 stambenih jedinica kako bi se riješio problem stanovanja.”¹⁴⁹ Pitanje kako će ova nova izgradnja kuća biti financirana, međutim, nikada nije riješeno.

Republika Srpska je primala hitnu budžetsku pomoć u to vrijeme da bi održala vladu. Ona nije imala sredstva u svom budžetu da bi investirala u programe izgradnje. Jedan izvor koji se činio jeftinim i dostatnim je bilo zemljište. Prazno građevinsko zemljište na periferiji urbanih područja i poljoprivredno zemljište napušteno nakon kolapsa poljoprivrednih kombinata u društvenom vlasništvu bili su na raspolaganju općinskim vlastima.

Rješenje Dodikove vlade je bilo da ovlasti općine da dodjeljuju ovo zemljište bez naplate raseljenim licima, tako da bi oni mogli sebi izgraditi kuće. Na prvi pogled ovo je izgledalo kao isplativo rješenje za stambeni problem. U stvarnosti, stvaranje novih urbanih područja stvara ogromne troškove u infrastrukturi. U ovom slučaju, oni su ostavljeni općinama ili odloženi za budućnost. Uputstvo potpisano od strane premijera Dodika 20. augusta 1998. godine pojašnjavalo je proceduru. Općine su bile odgovorne za pisanje tehničke dokumentacije i osiguravanje pristupnih puteva. Uobičajene takse na dodijeljenu zemlju su ukinute. Ostavljeno je svakoj općini da odluči koliko će zemlje dodijeliti raseljenim osobama, prema procjenama vlastitih potreba.

Zasnovano na parcijalnim anketama koje su provele međunarodne agencije i podacima prikupljenim od samih općina, čini se da je nešto ispod 20,000 parcela zemlje podijeljeno na području Republike Srpske od 1999. do 2003. godine. Međutim, osim distribucije zemlje, vlasti Republike Srpske su bile u mogućnosti samo skromno doprinijeti pokrivanju troškova izgradnje kuća. Vlada je pripremila plan za distribuciju 1,600 paketa cigala, cementa i krovnog crijepa u vrijednosti od oko KM 8,000, što je četvrtina materijala neophodnog za izgradnju tipične porodične kuće. Ukupni troškovi programa iznosili su KM 13 miliona u materijalu, plus nekoliko dodatnih miliona u troškovima prijevoza. Samo je šest procenata svih ovih podijeljenih parcela zemlje širom Republike Srpske primilo donacije u građevinskom materijalu od svoje vlade. Većina je bila primorana se u potpunosti osloni na vlastita sredstva za izgradnju kuće. Oni koji su uspjeli da prodaju nekretnine u jednom od urbanih centara u Federaciji u toku poslijeratne eksplozije u prodaji nekretnina mogli su zaraditi dovoljno da izgrade kuću. Međutim, značajna većina raseljenih lica u Republici Srpskoj žive u izuzetno lošim ekonomskim uslovima. Tako nije iznenađujuće vidjeti da se samo manjina parcela zemlje podijeljenih po općinama u Republici Srpskoj nalaze pod bilo kojom vrstom razvoja.

Iz perspektive vlasti Republike Srpske, politika distribucije zemlje je imala ograničen uspjeh u rješavanju stambenih problema. Od prvobitnih 415,000 raseljenih lica u Republici Srpskoj, samo je 6,500 porodica počelo izgradnju na parceli zemlje. U isto vrijeme, dodjela zemlje je stvorila veliki kontingent obaveza prema općinskom budžetu, u obliku javnih zahtjeva za infrastrukturom, za koje će vjerovatno trebati mnogo godina da se riješe.

Čak je i Kanton Sarajevo, koji ima više sredstava na raspolaganju nego vlasti u drugim dijelovima zemlje, imao ograničenu sposobnost da provede javnu stambenu politiku

¹⁴⁹ Glas Srpski, 29. januar 1999. godine.

kroz izgradnju novih stambenih jedinica. Većina programa je bila usmjerena ka pomaganju ratnim invalidima i porodicama šehida i palih boraca. Prema Ministarstvu za boračka pitanja Sarajevskog kantona,¹⁵⁰ izgrađeno je 955 novih stanova uz pomoć javnih fondova u protekle tri godine, uključujući 160 za ratne invalide i 450 za demobilisane borce. Ministarstvo je također doniralo 749 paketa građevinskog materijala za borce, u vrijednosti od oko KM 6,000 za paket. Pored toga, Fond za stambenu izgradnju Sarajevskog kantona je dao 120 dugoročnih stambenih kredita u svrhu izgradnje.

Time je političko vođstvo i u Sarajevu dozvolilo izgradnju stambenih jedinica u velikom obimu za raseljena lica koja su se željela tu nastaniti. U ovom kantonu se nalazi oko 72,000 raseljenih osoba, što čini oko 18 procenata poslijeratnog stanovništva od 400,000.¹⁵¹ Od njih, 75 procenata je došlo iz Republike Srpske.¹⁵² Stanovništvo Kantona Sarajevo opalo je za barem 60,000 od 1991. godine i sada ima više stambenog prostora po osobi nego prije rata. Međutim, raseljavanje stanovništva je dovelo do problema distribucije, a poslijeratne obitelji po veličini su manje nego u 1991. godini. Cijene stanovanja u Sarajevu su visoke, zavisno od lokacije. Sa malo dostupnih komercijalnih stambenih finansija, kupovina nekretnina je izvan dosega većine ljudi. Kao rezultat, Kantonalno ministarstvo za stambena pitanja procjenjuje da postoji neispunjena potražnja za oko 20,000 novih stambenih jedinica u Sarajevu.¹⁵³

Pored rekonstrukcije, najveći rast u stambenom fondu u Sarajevu od rata odigrao se kroz nastavak nezakonite izgradnje pojedinačnih kuća. Iako ne postoje zvanični podaci, razni informisani izvori procjenjuju da postoji čak i do 20,000 stambenih jedinica koje su nezakonito izgrađene širom kantona od 1996. godine.¹⁵⁴ Socijalni troškovi nezakonite izgradnje mogu biti ogromni. Nove kuće se grade na nestabilnim nagibima, na klizištima i u zaštićenoj zoni oko sarajevskog aerodroma. Čak je prijavljeno da su nove kuće izgrađene iznad glavnog plinskog cjevovoda u grad, i u drugim područjima rezervisanim za razvoj infrastrukture. Kao što je to bio slučaj i prije rata, vlasti nisu bile u stanju ili nisu bile voljne da provedu kontrolu planiranja, a nije bilo rušenja nezakonito izgrađenih kuća u Sarajevu.

Širom zemlje, distribucija besplatnog zemljišta raseljenim osobama za izgradnju kuća nije se pokazala efikasnom stambenom politikom. U Republici Srpskoj, troškovi uvođenja infrastrukture u nova stambena područja – uključujući pripremanje parcela zemlje, pristupne puteve, vodovod i kanalizaciju, struju i telefonske linije – ostavljeni su

¹⁵⁰ Ministarstvo za pitanja boraca Sarajevskog kantona, "Informacija o stanju u stambenom zbrinjavanju demobilisanih boraca, ratnih vojnih invalida, porodica šehida i poginulih boraca na području Kantona Sarajevo", septembar 2002. godine.

¹⁵¹ Zvanična broj stanovnika koji je objavljen od strane Statističkog instituta Federacije je 400,498. Međutim, Institut priznaje da je taj broj procjena jer ne postoje pouzdana sredstva za praćenje kontinuirane urbanizacije, povratka raseljenih osoba iz kantona ili emigriranja u poslijeratnom periodu.

¹⁵² Vlada Kantona Sarajevo, "Plan povratka raseljenih lica i izbjeglica u Kanton Sarajevo, s projekcijom povratka raseljenih lica iz Kantona Sarajevo u istočni dio Republike Srpske u 2002. godini", februar 2002. godine, str. 5.

¹⁵³ Intervju sa Suadom Džindom, zamjenikom ministra za stambena pitanja, 12. oktobar 2002. godine.

¹⁵⁴ Intervju sa Suadom Džindom, zamjenikom ministra za stambena pitanja, 12. oktobar 2002. godine; Fatimom Hadžibegić, zamjenicom federalnog ministra za urbano planiranje i okoliš, 14. april 2002. godine; Nazifom Babaićem, zamjenikom načelnika Ilidže, 13. april 2002. godine; Ljubišom Markovićem, načelnik općine Centar Sarajevo, 20 novembar 2002. godine. Institut za arhitekturu urbanizam i prostorno planiranje ima podatke o 12,000 novih kuća, većina kojih su ilegalno izgrađene, ali vjeruje da je stvarni broj vjerovatno mnogo veći.

općinama. Međutim, po regulativi iz 1998. godine, od općina se traži da se odreknu prihoda koji bi normalno bili korišteni za finansiranje razvoja zemljišta. Ukidanjem ove naknade,¹⁵⁵ pune troškove razvoja infrastrukture morao je snositi općinski budžet, ili su bili naplaćivani od korisnika parcela zemlje u obliku taksi za vezu. Kao rezultat, infrastrukturne veze se razvijaju jako sporo, kako i kada to dozvoljavaju sredstva.

Čak i u Sarajevu, ovako veliki broj neplanski i ilegalno izgrađenih kuća predstavlja problem za infrastrukturu grada. Prema općini Ilidža, “izgradnja tako velikog broja nezakonitih objekata, koji se nakon izgradnje spajaju na postojeću infrastrukturu, stavlja pod rizik funkcionisanje te infrastrukture.”¹⁵⁶ Ovo izuzetno kompromitira sposobnost kantonalnih vlasti da planiraju ili finansiraju budući razvoj infrastrukture. Spajanje divljih naseobina nakon izgradnje značajno je skuplje od planiranja infrastrukture unaprijed.

3. *Nepostojanje demokratskog planiranja*

Prostorno ili regionalno planiranje ide iza pitanja kontrole korištenja zemlje. Jedna svrha je da kontroliše modele razvoja da bi se maksimalno umanjili troškovi infrastrukture i time doveo do maksimuma povrat javnih investicija. U Bosni i Hercegovini nedostatak efikasnih sistema za planiranje i finansiranje razvoja infrastrukture dovodi trenutni sistem infrastrukture do tačke kolapsa.

Problem nezakonite izgradnje je stari problem u bivšoj Jugoslaviji. Zvanična stambena politika bila je izgradnja stanova društvenih preduzeća za svoje zaposlenike i nikada nije bila dovoljna da podnese pritiske rapidne urbanizacije. Vlasti bi uvijek zažmirile na jedno oko kad je bila u pitanju nezakonita izgradnja. Do 1991. godine, grad Sarajevo je bio okružen prstenom od više od 40,000 nezakonito izgrađenih kuća,¹⁵⁷ koje su zauzimale više od 3,000 hektara najvrijednijeg građevinskog zemljišta u gradu.¹⁵⁸ Otprilike jednom svake decenije, vlasti su inicirale proceduru da se legalizuje nova stvarna situacija.

U poslijeratnom periodu, sistem planiranja razvoja je postao još gori. Većina općina nisu imale osnovne informacije o demografiji i stambenom fondu koje bi im omogućile da procijene svoje dugoročne stambene potrebe. Sistem urbanog planiranja ne funkcionise efektivno, a problem nezakonite izgradnje je uzeo maha. Mnoge općine se žale da nemaju sredstva da poduzmu skupe procese planiranja. Međutim, bez odgovarajućeg planiranja, one nisu u mogućnosti efikasno iskoristiti svoje siromašne kapitalne budžete.

Razvijanje funkcionalnog sistema demokratskog planiranja u BiH, koji bi rješavao potrebe za novim stambenim politikama, održivim razvojem infrastrukture i novim sistemom vlasništva nad zemljom, time je hitan zahtjev. Problem je da bilo koji stvarni proces reforme mora uključivati ne samo entitete i državu, već također i općine i

¹⁵⁵ Izuzetak je Srpsko Sarajevo (koje čine u osnovi Pale, Srpsko Novo Sarajevo i Srpska Ilidža), gdje se od korisnika zahtjeva da plate za zemlju u ratama kroz 10 godina, sa trogodišnjim grejs periodom. Grad Srpsko Sarajevo dobio je kredit od FRJ koji im omogućava da poduzmu neke od neophodnih razvoja infrastrukture unaprijed: Informacija od dužnosnika Srpskog Sarajeva.

¹⁵⁶ Općina Ilidža, *op. cit.*

¹⁵⁷ Informaciju osiguralo Ministarstvo za urbanizam Sarajevskog kantona, septembar 2002. godine.

¹⁵⁸ Institut za arhitekturu, urbanizam i prostorno planiranje Sarajevo, “Strateške i programske osnove stanovanja i stambene izgradnje Sarajeva”, juni 2002. godine, str. 15.

kantone u Federaciji, kao nivoje vlasti koji su najdirektnije uključeni u pitanja korištenja zemlje i planiranja. U ovom trenutku ne postoji forum za predstavnike države, kantonalne kao i entitetske ministre za urbano planiranje, predstavnike općinskih udruženja iz oba entiteta i stručnjake u područjima planiranja, infrastrukture, korištenja zemlje i finansija. Ne postoji ništa slično Savjetodavnom vijeću za prostorno planiranje u Njemačkoj (Raumordnungsbeirat), ustanovljenom Aktom o prostornom planiranju u Njemačkoj,¹⁵⁹ tijelu koje čine predstavnici i stručnjaci iz općina, ministri za prostorno planiranje Ländera, interesenti za urbani razvoj iz privatnog sektora i građanskog društva i organizacije radnika i sindikati.

Politika planiranja i korištenja zemlje utiče na ekonomski prosperitet područja i ne može biti gledana kao izolirana funkcija bilo koje pojedinačne javne agencije; ona je bitan dio svih vladinih aktivnosti. Politika za planiranje “je proizvod dugog procesa pregovaranja, dogovora i političkih kompromisa koji obuhvataju poglede i aktivnosti širokog opsega organizacija, uključujući centralnu vladu, lokalne vlasti za planiranje, ustavna tijela, tržište i javnost.”¹⁶⁰ U BiH, međutim, jako tijelo za reformu planiranja i korištenja zemljišta tek treba da se pojavi, uprkos očiglednom doprinosu koje bi pružilo.

VI. ZAKLJUČCI – OTPOR PROTIV AUTORITARNOG ISKUŠENJA

U srcu problema bh. Uprave – od socijalne politike do upravljanja prirodnim resursima, od politike razvoja ruralnih područja do pregovora o tome koji je najbolji način da se potroše deficitarna sredstva namijenjena za obrazovanje – je nedostatak uključenja bh. građana i interesnih grupa u rad vlade. Isto kao što preduzeće bez interesa vlasnika neće mudro koristiti svoja dobra, javne institucije koje nisu predmetom stalnog pritiska građana kroz demokratske procese neće efikasno odgovoriti na potrebe javnosti.

Postoji mnogo objektivnih razloga za ovaj nedostatak uključenja javnosti. Jedan je sociološki: društvo koje je izuzetno teško pogođeno masovnim raseljavanjem svjedok je raspada mnogih predratnih društvenih mreža. Drugi je institucionalni: ne samo da su mnoge vladine institucije nedavno kreirane – sva ministarstva u zemlji iznad općinskog nivoa su iz ratnog ili poslijeratnog perioda, nego se dešavaju neprestane promjene institucionalnog pejzaža, prisutan je nedostatak jasnih odgovornosti i podjele rada između nivoa vlade. Sve to jako otežava pokušaje građana i interesnih grupa da utječu na političke procese

Međutim, uprkos masovnom raseljavanju i velikih novina u gotovo svim institucijama, najupečatljivija pojava bosanske uprave danas nije diskontinuitet ili prekid nego nastavak: zapanjujuća sličnost, i u pregovorima oko politika i u njihovoj provedbi, između sadašnjosti i predratne socijalističke prošlosti. Zapanjujuća kontinuiranost dovodi u pitanje najosnovnije shvatanje – u očima dobrog dijela političke i intelektualne elite zemlje – pojma dobrog upravljanja. Suočen sa velikim problemom današnjice, važan dio bh elite dolazi u autoritarno iskušenje – vjerovanje da se politika (uglavnom shvaćena kao zakonodavstvo) može najbolje formulirati izvan političkih procesa i nametnuti društvu bez učešća svih interesnih strana.

¹⁵⁹ Vidi također Rachele Alterman (ed.), *National-level Planning in Democratic Countries – An International Comparison of City and Regional Policy-Making* (Liverpool UP, 2001), str. 139.

¹⁶⁰ Mark Tewdwr-Jones, *The Planning Polity – Planning, Government and the Policy Process* (London, 2002), str. 8.

Kao što smo vidjeli, ovaj način provođenja vlasti ima duboke korijene u sistemu bivše Jugoslavije. Ojačan je razvojem u poslijeratnom periodu: silnom ekonomskom ovisnošću o vanjskom finansiranju, novinom i institucionalnim slabostima javnih institucija, preokupacijom međuetničkim pitanjima (koja se često svode na pitanja gdje će biti lociran sektor javnih poslova) i postojanjem ljudi izvana koji su spremni da preuzmu odgovornost za teške političke odluke. Mnogo faktora se kombinira da bi nahranili ovo autoritarno iskušenje. Postoji duga tradicija razvoja od vrha ka dnu, gdje su odluke donosili ljudi izvana, a ne domaći poduzetnici ili politička klasa. Ovo ostavlja očekivanja da će stvarni razvoj također morati doći izvana. Postoji nedostatak tradicije većeg angažiranja u kreiranju politike u BiH. Interesne grupe se sporo razvijaju.

U pozadini generalne krize industrijskog društva, dijelovi javne uprave bolje su postavljeni da bi se zaštitili od smanjivanja životnog standarda koji je zahvatio BiH u zadnjih 20 godina. I jugoslavenska socijalistička tradicija i, ironično, međunarodna misija u BiH veličaju ulogu stručnjaka kao kvalifikovanog *outsajdera* čija stručnost mu dozvoljava da identificira javni interes bez potrebe da prolazi kroz spori i bolni proces debate, kompromisa i izborne izgradnje. Ovo polazi od pretpostavke da javni interes *može* biti objektivno pretpostavljen, umjesto da je rezultat procesa pregovora i balansiranja između različitih interesa mnogih grupa. Praktični rezultat ovog autoritarnog iskušenja je izrazita pasivnost građana, interesnih grupa političara i – u konačnoj analizi – javnog sektora kao cjeline.

Bh. društvo je suočeno sa silnim problemima vezanim za strukturalno ekonomsko naslijeđe koje je proizišlo i iz prijeratnog perioda i iz samog rata, što ograničava ono što bilo koja vlast može postići i pružiti. Većina građana smatra da se javne institucije okrenute vlastitom interesu, čak i paraziti. Kao što smo vidjeli, postoji značajna tendencija u bh. javnim i polu-javnim institucijama da se drže svojih privilegija, dozvoljavajući javnim izvorima da budu protračeni i javnim službama da propadaju, dok odgađaju teške odluke, i prebacuju troškove i probleme u budućnost. Ovo, međutim, dolazi do objektivnog kraja. Društvo koje dozvoljava da se njegova javna dobra upropaste ubrzo nakon što su rekonstruirana, koje malo ulaže u obrazovanje svoje buduće radne snage, koje troši svoja sredstva na potrošnju (javnog sektora) i koje ne uspijeva razviti politiku koja bi mogla učiniti da ekonomija zemlje uhvati korak sa zemljama regiona, nije na održivom putu iako su mnoge reforme sprovedene na papiru.

Ova rastuća kriza javnih finansija, ako se želi savladati, stvorit će još veću potrebu za pregovorima oko prilagodbe korištenja deficitarnih javnih sredstava. Alternativno, mogla bi dovesti u iskušenje one koji još uvijek imaju koristi od trenutnog sistema da zaštite sadašnju, jako nepravičnu i neefikasnu distribuciju javnih sredstava od *političkih* pritisaka. Bosanskohercegovačka vlada će trebati pronaći način da dramatično poveća svoju efikasnost, bez konzumiranja dodatnih sredstava.

Distrikt Brčko nudi dobru ilustraciju autoritarnog iskušenja na djelu. Za mnoge bh. građane, to je ideal ne-političke vlasti. Do sada, izbori su bili nepotrebni, a sve javne dužnosnike postavljali su međunarodni supervizori. Političari su svedeni na obične administratore; oni prihvataju politički plan i program od ljudi izvana i ne preuzimaju odgovornost za rezultate upravljanja. Javni sektor je u stanju da sebi isplati izuzetno visoke plate uz pomoć subvencija izvana – u ovom slučaju, neproporcionalno velik dotok prihoda učinjen je mogućim posebnim ustavnim statusom Brčkog (mogućnost da se nametnu carine i akcize na dobra koja prolaze kroz Brčko na putu u bilo koji od dva

entiteta). Niko se ne buni previše zbog tih visokih plata jer finansije ne moraju biti iznuđivane od poreskih obveznika samog Brčkog. Ovaj model vlasti daje dobar primjer multietničke raspodjele vlasti i mnogih reformi na papiru. Međutim, on reproducira iste upravne dinamike koje se mogu vidjeti u drugim dijelovima zemlje: neproporcionalnu veličinu javnog sektora; neodržive javne finansije, gdje se većina prihoda koristi za trenutne rashode; i vlast čiji se poticaji mogu sumirati starom bosanskom izrekom – “ne talasaj”. Potpuno je nejasno kako će biti moguće riješiti ogromna usaglašavanja koja će uskoro morati biti provedena.

Da bi se poboljšalo djelovanje vlade, najosnovnije pretpostavke bh politike se moraju promijeniti. Mora postojati otvorena diskusija o tome šta se zaista dešava sa bh. ekonomijom i volja da se prepozna strukturalno naslijeđe prijeratnog modela razvoja. Mora postojati usaglašen napor da se izgrade konkretne informacije o tome šta se dešava u bh. društvu, od nivoa sela do makro-ekonomije. Građani će morati zahtjevati da vlada odgovori na njihove probleme, a nove interesne grupe će morati početi da vjeruju da im se isplati braniti svoje interese kroz politički sistem.

Što je najvažnije, bh. društvo – posebno bh političari i intelektualna elita – moraju odbaciti autoritarno iskušenje koje je dugotrajno nasljedstvo prijeratnog sistema. Vjerovanje da dobro upravljanje može biti rezultat procesa *pregovaranja bez zainteresiranih strana* i da *javni interes* može biti definisan zaobilaženjem izabranih predstavnika – osnovne vrijednosti tehnokratskog samoupravnog socijalizma, stvorilo je sistem upravljanja čiji su nedostaci bili vidljivi dugo prije početka rata. Dok se ovakve iluzije ne odbace, ključni problem sistema upravljanja stare Jugoslavije ostaje netaknut, a potencijal bh. demokratije da pruži rezultate dobrog upravljanja ostat će jednako ograničen kao što je i danas.