

## **Protesti i iluzije** **Kako je Bosna i Hercegovina izgubila desetljeće**

Novi predgovor i doradeno izdanje

**POST-INDUSTRIJSKO DRUŠTVO I  
AUTORITARNO ISKUŠENJE (2004)**



“VLADA = udruženi zločinački poduhvat”, Fotografija: flickr/stefanogiantin

Berlin – Sarajevo  
23. decembar 2014.

ESI-jev rad na Balkanu podržava ERSTE Stiftung (Beč)  
Svako mišljenje iskazano u ovom tekstu je isključivo ESI-jevo

## PREDGOVOR: PROTESTI I ILUZIJE

23. december 2014.

"Nedovoljno su prepoznati načini na koje je Jugoslavija, ustvari, postala institucionalno i ideološki predana radikalnijoj i utopijskoj verziji socijalizma, koja je otišla još dalje, od ustaljene istočnoevropske prakse. U tom smislu, Jugoslavija je bila lošije, a ne bolje, pozicionirana za prolazak kroz "tranziciju" i izlazak iz "real-socijalističkog ćorsokaka."

John Allcock

### *Bosanskohercegovačka zima*

7. februara 2014. izbio je nasilje u Tuzli, administrativnom središtu Tuzlanskog Kantona, na sjeveru Bosne i Hercegovine (BiH). Na ulice su izašli ratni veterani, nezaposlena omladina i navijači lokalnog fudbalskog kluba. Ključnu grupu prosvjednika činili su bivši radnici poduzeća u društvenom vlasništvu, koji već više od desetljeća demonstriraju kako bi spasili svoja poduzeća. Demonstranti su ušli u zgradu Vlade Kantona i zapalili je. Istog dana sukobi su se proširili na druge bosanskohercegovačke gradove: Zenicu, Sarajevo, Mostar i Bihać. Još tri zgrade kantonalnih vlada i zgrada državnog arhiva bile su zapaljene. Već 7. februara demonstranti u Tuzli izdali su deklaraciju u kojoj su naveli kako se "danas u Tuzli stvara nova budućnost."

Grupa demonstranata u Bihaću prozvala se "Bosanskim proljećem." Jedan od prisutnih slavio je što je "čitava daytonska struktura ... kolabirala u samo jednoj noći." Drugi je primjetio kako su ljudi "spavali dva desetljeća," ali se sada bude. "Političari nam piju krv", izjavio je jedan od demonstranata u medijima, "šta fali ako i mi prolijemo malo njihove krvi u procesu." Na kraju, niko nije poginuo, iako je stotine ljudi ranjeno, među njima i veliki broj policajaca.

### *Zahtjevi građana*

Plenumi građana počeli su nicati u gradovima širom zemlje. I oni su sastavljali zahtjeve. U Tuzli, demonstranti su zahtjevali "osnivanje tehničke vlade," sastavljene od ljudi koji nisu do sada bili u vlasti, a koje će izabrati "radnici i studenati." Ova vlada sastavljena od eksperata trebala je poništiti privatizaciju određenog broja poduzeća u kantonu i "vratiti tvornice radnicima... kako bi se pokrenula proizvodnja tamo gdje je to moguće." Drugi zahtjevi fokusirali su se na isplatu zaostalih doprinosa bivšim radnicima u poduzećima u društvenom vlasništvu, i na veću brigu za demobilisane borce.

Bio je to jedva prikriveni poziv na povratak u zlatno doba socijalističkog samoupravljanja. Sami demonstranti u svojim zahtjevima su zatražili:

2. Uspostavljanje tehničke vlade, sačinjene od stručnih, nestranačkih, nekompromitovanih članova, koji do sada nisu imali niti jedan mandat ni u kojem nivou vlasti, koja bi vodila Tuzlanski Kanton do izbora u oktobru 2014. godine. Ova Vlada mora imati obavezu podnošenja sedmičnih planova i izvještaja o radu i ostvariti zadate ciljeve. Rad Vlade prate svi zainteresirani građani.

3. Rješavanje, po hitnom postupku, pitanja regularnosti privatizacije firmi: Dita, Polihem, Poliiohem, Gumara i Konjuh, i to da se:

- § radnicima uveže radni staž i osigura zdravstvena zaštita;
- § procesuirati privredni kriminal i svi akteri koji su u njemu učestvovali;
- § oduzme nelegalno stečena imovina;
- § ponište privatizacijski ugovori;
- § uradi revizija privatizacije;
- § vrate fabrike radnicima i stave pod kontrolu javne vlasti u cilju očuvanja javnog interesa, i pokrene proizvodnja u onim fabrikama gdje je to moguće.

### *Naprijed u prošlost?*

Dnevne novine *Borba*, koje su izlazile u prijestolnici socijalističke Jugoslavije, pisale su 27. aprila 1982. o nalazima jugoslovenske Komisije za probleme ekonomske stabilizacije. Komisija je uvidjela da su "svi naši radnici koji odlaze u inostranstvo dobri i disciplinovani. Očigledno nešto nije uredu sa organizacijom rada kod nas, u smislu dužnosti i odgovornosti."

Komisija je također zaključila kako postoji snažna "predrasuda ili dogma, o tome da ni jednoj organizaciji ne smije biti dopušteno da propadne." Članak iz *Borbe* je dodao i kako:

"Čini se da je dosta ambicioznih i odlučnih mladih ljudi prihvatilo sljedeće smjernice. Prvo, osiguraj si najbolje dostupne kvalifikacije. Drugo, pristupi partiji. Treće, iskoristi obiteljske i druge veze da dobiješ posao u dobro plaćenom i dinamičnom poduzeću [u društvenom vlasništvu]. I konačno, ne radi previše, već sačuvaj energiju za političke i polupolitičke aktivnosti, koje će te dovesti u kontakt sa uticajnim ljudima."

Ono što je upečatljivo kada se govori o zahtjevima, koji su od februara artikulirali plenumi građana, je da nekako zvuče poznato: niti jednom poduzeću ne smije biti dopušteno da propadne, nikada. Bankrot je lopovluk. Likvidacija je korupcija. Politika je ustvari zadržavanje poslova u javnom sektoru i osiguravanje da kompanije imaju potreban pristup kreditima, kako bi nastavili zapošljavati, čak i kad posluju s gubicima.

Ovo su zahtjevi koji su oblikovali, i presudili, raspravi o reformama u socijalističkoj Jugoslaviji u 1980-tim. Jednako je upečatljivo i to da razmišljanja tokom protesta u Tuzli uveliko odražavaju mnoge od temeljnih uvjerenja samoupravnog socijalizma: duboko nepovjerenje prema izabranim političarima, koje graniči sa neprijateljstvom; temeljna sumnja u bilo kakav sistem predstavničke demokratije kao alternative samoupravljanju; neprijateljstvo prema privatnim poduzetnicima; i potpuno odbijanje bankrota, čak i najnelikvidnijim poduzećima koji posluju s gubicima.

Današnji problem nije u tome što političke vođe ne slušaju prosvjednike. Problem je što većina zahtjeva, koji su artikulisani na ovim protestima, političke snage u BiH koje vjeruje u istinske reforme, koje će BiH izvesti iz začaranog kruga lažnih obećanja i nagomilavanja dugovanja, ne mogu ispuniti.

*Priča o Polihemu*

Kako objasniti ovaj upečatljivi kontinuitet? U oktobru 2004. godine ESI je istraživao krizu ekonomskog razvoja BiH. Objavili smo izvještaj: "Post-industrijsko društvo i autoritarno iskušenje". Izvještaj se temeljio na studijama propalih slučajeva ekonomskog razvoja širom zemlje. Jedan od slučajeva koji smo istraživali je bila i kriza u hemijskoj industriji Tuzle.

Uzmimo jednu grupu prosvjednika, bivše radnike hemijske tvornice Polihem, jednog dijela Sodaso holdinga. Polihem je osnovan 1970. godine. U to vrijeme osnovan je veći dio bosanskohercegovačkih socijalističkih tvornica. Polihem je bio nelikvidan već 1982. godine, a prazna školjka 1995. godine u vrijeme kada se rat završio. Ipak, niti u jednom trenutku bosanskohercegovačke političke vođe nisu imale hrabrosti da kažu istinu o stanju tuzlanske industrije. Ni 1980-ih. Ni nakon rata. A ni kada je krenuo proces privatizacije 2000. godine.

U početku se Polihem zvao HAK I, izgrađen da proizvodi poliuretan, korišten kao izolacijski materijal. Problemi Polihema bili su prisutni od samog početka: loša kvaliteta proizvoda, loše upravljanje i hronični višak zaposlenih. Postrojenje i oprema su kupljeni rabljeni, od kanadskog poduzeća, i zastarjeli su prije nego su i stigli u Tuzlu.

Već 1980-ih poduzeće je proživljavalo ozbiljne financijske poteškoće. Odgovor socijalističke vlasti bio je tipičan za to vrijeme: spojili su ga s drugim poduzećem (HAK II), kako bi stvorili treće poduzeće, i tako sakrili problem, umjesto da ga riješe. Godine 1990. dva postrojenja, iako ponovno rastavljena, izgradila su zajednički hotel za radnike na obali Jadrana investicijskim novcem poduzeća.

Tokom rata Polihem je prestao sa radom. Izgubio je svoja nekadašnja tržišta. Polihemova proizvodna tehnologija ovisila je o gasu freonu, koji je kasnije međunarodnom konvencijom zabranjen zbog štetnog ozonskog uticaja. To je onemogućilo Polihemu da izvozi svoje proizvode nakon 1990. godine ukoliko ne promjeni tehnologije.

Nakon rata, 1998. godine jedan dio glavne proizvodne linije ponovno je stavljen u proizvodnju. Nakon dva mjeseca skladište je bilo popunjeno, a proizvodnja zaustavljena. Bez kupaca za svoje osnovne proizvode, glavnina proizvodnje je prešla u stanje mirovanja.

U isto vrijeme poduzeće je nastavilo da koristi svoju staru sistematizaciju. Vrlo brzo je imalo višak zaposlenih, sa 700 radnika, koji nisu imali skoro ništa da rade. Bilo je različitih pokušaja da se Polihem uključi u neke poslove sa malom zaradom, što je samo dovelo do akumulacije neplaćenih računa za struju.

Odgovor uprave poduzeća na postratnu situaciju je da traže nove izvore zaduženja, da stavljaju pod hipoteku što veći dio imovine, i da zadrže broj radnika kako god mogu. Između 1996. i 2001. godine, Polihem je akumulirao preko 30 miliona KM novih zaduženja. Taj iznos predstavljao je 20% godišnjeg budžeta Tuzlanskog Kantona u to vrijeme. I bosanskohercegovačke i inostrane banke su omogućile ova zaduženja.

Druga strategija preživljavanja se ogledala u rastu dugovanja. Kreditne injekcije omogućile su Polihemu da nastavi da plaća radnike neko vrijeme, usprkos odsustvu proizvodnje. Ali, nije bilo dovoljno za plaćanje obaveznih doprinosa u fondove zdravstvenog i penzionog osiguranja. Osim toga, narastao je i dug prema dobavljačima i komunalnim poduzećima, uključujući 10.6 miliona KM neplaćenih računa za struju. Ova praksa je uobičajena praksa u hemijskoj industriji. Ali, situacija nije bila puno bolja ni u drugim industrijskim sektorima u

Tuzli, koji su do 2000. godine zajedno dugovali 46 miliona KM za plaće, uz približno 70 miliona KM dugova za poreze na plaće i doprinose fondovima zdravstvenog i penzionog osiguranja.

Polihem se godinama nakon završetka rata borio da izbjegne bankrot. U tom periodu isplaćeno je oko 5 miliona KM za plaće 700 radnika, a akumulirano je preko 15 miliona KM dugovanja. Problemi su bili očigledni. Ali, niti jedan nivo vlasti nije se potrudio da intervenira. I dok je postojala jedna eksplicitna industrijska politika u postratnom periodu - privatizacija - implicitna politika je bila da se, po svaku cijenu, izbjegne bankrot i zaštiti zaposlenje.

Dvije javne institucije, najodgovornije za Polihem, bile su Ministarstvo industrije Tuzlanskog kantona i Agencija za privatizaciju Federacije BiH. Vlada Federacije BiH, iako u odboru i Agencije za privatizaciju i Elektroprivrede BiH i *de facto* najvećeg majodavca Polihema, bila je uključena najmanje od svih nivoa vlasti. Ministarstvo industrije Tuzlanskog kantona bilo je direktno odgovorno za Polihem prije privatizacije. Kao i sve regionalne vladine institucije u BiH, ovo ministarstvo je bilo mlado, osnovano 1996. godine. 2002. godine imalo je 20 zaposlenih, a 2001. je imalo budžet od 252.000 KM, što je bilo dovoljno za plate i administrativne troškove samog ministarstva. Prije procesa privatizacije, ovo Ministarstvo bilo je direktno odgovorno za više od 50 industrijskih poduzeća na području Tuzlanskog kantona. Sa tako ograničenim resursima bilo je teško pogođeno industrijskim krahom na teritoriju koje je pokrivalo.

1994. godine, Republika BiH je ukinula samoupravljanje i uvela direktnu kontrolu države nad poduzećima u društvenom vlasništvu. U teoriji, uprava poduzeća više nije bila odgovorna radničkim savjetima izabranim u samim poduzećima, već upravnim odborima koje je imenovala vlada, i zadužila da odobre sve najvažnije odluke uprave poduzeća. Ova reforma trebala je da omogući javnu kontrolu nad poduzećima i javnim dobrima koji su kontrolisali. Međutim, vlada je pokazala malo interesa da iskoristi upravne odbore kao mehanizam kontrole.

U slučaju Polihema, kantonalno ministarstvo je imenovalo upravni odbor 2000. godine. Odbor je bio sastavljen isključivo od predstavnika industrije: dva člana iz samog Polihema, dva iz Sodaso holdinga i jedan iz Termoelektrane Tuzla. Iako je nominalno odbor bio vladin zastupnik, odgovoran za odobravanje radnih planova, finansijskih izvještaja i svih velikih odluka uprave, u praksi je samo odražavao stavove uprave Polihema. Godinama su sami predstavnici poduzeća upravljali agonijom Polihema.

Nadležnost za privatizaciju poduzeća je bila kod Agencije za privatizaciju Federacije BiH, a ne kod Agencije za privatizaciju Tuzlanskog Kantona. Razlog: sa svojim hotelom u Nemu, poduzeće je imalo imovinu na području više kantona. Agencija za privatizaciju Federacije BiH nije imala ni resurse, ni autoritet, da pokuša restruktuirati poduzeće prije nego ga ponudi za prodaju. Iz tog razloga samo je prihvatila plan privatizacije i početni bilans stanja koji je pripremila uprava Polihema. Ponovno, predstavnici samog Polihema su postavili agendu za svoje poduzeće.

U maju 2001. godine, Polihem su zajedno sa svim dugovanjima kupili neki privatizacijski investicijski fondov.<sup>1</sup> Ovi fondovi su bile finansijske institucije, a ne strateški investitori. Nisu bili u mogućnosti da pomognu poduzeće u rješavanju strukturalnih problema. Nakon što je

---

<sup>1</sup> 44% Polihema je prije rata bilo prodano u vrijeme Markovićeve privatizacije.

nekoliko mjeseci bilo potrebno da se organizuje sastanak dioničara, privatizacijski investicijski fondovi su ponudili da pošalju "najbolje eksperte" koji će poduzeću pomoći u potrazi za strateškim investitorima.<sup>2</sup>

Već u februaru 2002. godine, uprava Polihema, radnici i kantonalne vlasti zajedno su okrivile privatizacijske investicijske fondove za njihovu neaktivnost, zahtjevajući da se privatizacija poništi. Ali, već tada, privatizacija je stvorila izgovor kantonalnoj vlasti da se ogradi od svake odgovornosti za propast poduzeća.

Kanton se proglasio pravno nesposobnim da pruži subvencije privatnom poduzeću. Procedura za proglašenje bankrota je konačno pokrenuta kod Tuzlanske banke u martu 2002. godine.

### *Radnički nemiri*

Spora smrt tuzlanske hemijske industrije praćena je dugom kampanjom nemira industrijskih radnika. Između 1997. i 2002. radnici u tuzlanskom hemijskom kompleksu zahtjevali su smjenu direktora, blokirali su kantonalni parlament, blokirali glavne putne pravce, demonstrirali ispred sjedišta UN-a, štrajkali glađu, i čak prijetili prekidom sanbdijevanja vodom ogromne Termoelektrane Tuzla sa obližnje brane.

U to vrijeme, radnici su prepoznali da je najveća prijetnja za njihovo poduzeće moćna Elektroprivreda. Naposljetku, upravo je odluka Elektroprivrede da zaštititi vlastite interese označila kraj Polihema.

Tri elektroprivrede u BiH su najmoćniji igrači političke ekonomije u BiH nakon 1995. godine. Mnogo su utjecajniiji kada govorimo o formulaciji bosanskohercegovačke rudimentarne "industrijske politike" od bilo koje vladine institucije. Razlog je očigledan: elektroprivrede imaju ogroman kapital, koji im je omogućavao da pruže potporu u naturi što je omogućavalo održavanje industrijskih poduzeća na životu.

Kako se u proizvodnom procesu koristi struja, tolerisanje neplaćanja računa za struju bilo je najjednostavniji način industrijske potpore. S obzirom na postojanje snažne investicije kapitala u energetski sektor, ovaj vid potpore može biti razvučen tokom više godina, uz redovno snabdjevanje električnom energijom. Periodične injekcije svježeg kapitala kroz međunarodna zaduženja ili pomoć za rekonstrukciju omogućavaju ovom procesu da bude još duži. Godine 2001. neplaćeni računi za struju u iznosu of 22 miliona KM natjerali su tuzlanski hemijski kompleks na polaganje računa. Elektroprivreda je prekinula dostavu, i onako neplaćene struje Polihemu i ostalim dužnicima, i odbila da je dostavlja sve dok kantonalna vlada ne preuzme garancije za nagomilani dug. Kantonalna vlada, već opterećena vlastitim dugovima i obavezama, odbila je da izda garancije. Polihemu je time dopušteno da propadne. Ovo nije bio dio neke šire politike proračunskih ušteta. Kanton je nastavio da pruža podršku drugim poduzećima koja su propadala, kao što je na primjer tvornica sode Lukavac, koja je bila u štrajku tih mjeseci. Suočena sa brojnim molbama za pomoć koja su podnosila ova poduzeća u državnom vlasništvu, Vlada se morala odlučiti koje poduzeće ostaviti na životu, a kojem dopustiti da propadne.

<sup>2</sup> FENA, "Raspetljati klupko problema u Tuzlansko kemijskoj industriji", Sarajevo, 9. oktobar 2001.

*Ko je uništio Polihem?*

Ova priča nije popularna u BiH. U BiH priča o Polihemu, i stotinama drugih poduzeća kao što je ovo, jeste da je njihov kolaps "kriminal" koji su počinili oligarsi i pohlepni političari, koji su ukrali vrijednu imovinu od radnika. Neki komentatori dešavanja su se radovali ideji da BiH ne bude više žrtvom "dužničkog ropstva." Nedavni protesti su, prema nekima, bili "antiprivatizacijski," a prema mnogima su bili rezultat frustracije prosvjednika koji su predugo gledali kako "bivši privredni giganti" slabe i doživljavaju propast zbog pohlepe, korupcije i političke nesposobnosti, a „maglovita privatizacija” je "uništila industrije koje su nekada cvjetale” u Tuzli.<sup>3</sup>

Polihem, cijela hemijska industrija u Tuzli, i zapravo, veći dio industrije u BiH, bili su u dubokoj krizi još u ranim 1980-tim. Ali, ljudi se ne sjećaju tako tog vremena. U sjećanjima većine ljudi u Tuzli, uključujući i one koji nisu tada bili rođeni, prijeratni period, period prije 1992. godine, ostaje zlatno doba bosanskohercegovačkog razvoja.

*Iluzije i protesti u 2014. godini*

Godinu dana nakon februarskih protesta jasno je kako oni nisu ništa promjenili u BiH. Nisu promjenili debatu o ekonomiji BiH. Nisu doveli do pojave novih političkih stranaka. Nisu doveli do promjene zakona.

Najveći izazov za bosanskohercegovačke političke vođe u 2015. godini bit će da provedu realistične reforme u svjetlu nesmanjenih iluzija o uzrocima krize ekonomskog razvoja BiH. Možda može pomoći ponovno proučavanje priče o industrijalizaciji BiH i posljedicama deindustrijalizacije, kako je ispričana u našem izvještaju iz oktobra 2004. godine.

Zapravo, BiH je izgubila mnogo više od jedne godine. Zbog toga smo odlučili da ponovno objavimo naš izvještaj o deindustrijalizaciji i autoritarnom iskušenju iz 2004. godine. BiH je danas jedina država na Balkanu za koju izvještaj iz 2004. godine, napisan sa ciljem da opiše kako je zakazala razvojna politika u ovoj zemlji 2004. godine, i dalje u potpunosti relevantan i 2014. godine ... tako malo toga se promjenilo.

---

<sup>3</sup> Al Jazeera, "U BiH napokon je proljeće", 11. februar 2014.

~ *Sadržaj* ~

<b>PREDGOVOR: PROTESTI I ILUZIJE.....</b>	<b>ii</b>
<b>I. UVOD.....</b>	<b>1</b>
<b>II. DILEMA BH. UPRAVLJANJA.....</b>	<b>2</b>
A. Kult eksperata i pasivna država.....	2
B. Potražnja i pružanje informacija.....	3
C. Prevazilaženje naslijeđa samoupravljanja .....	4
<b>III. NASLJEDSTVO AUTORITARNOG RAZVOJA.....</b>	<b>5</b>
A. Kallay i pitanje poljoprivrede.....	6
B. Tvrđava Bosna.....	7
C. Zlatno doba bh. socijalizma.....	10
<b>IV. KRIZA INDUSTRIJSKOG DRUŠTVA .....</b>	<b>12</b>
A. Ograničenja rekonstrukcije.....	12
B. Rekonstrukcija i društvena imovina .....	17
C. Socijalne posljedice deindustrijalizacije.....	18
<b>V. ZAKLJUČCI – OTPOR PROTIV AUTORITARNOG ISKUŠENJA.....</b>	<b>21</b>
<b>IZABRANI ESI IZVJEŠTAJI O BOSNI I HERCEGOVINI.....</b>	<b>24</b>



*Tokom 2002. i 2003. godine Europska inicijativa za stabilnost (ESI) je provela istraživanje širom BiH o društvenim i ekonomskim izazovima zemlje, i odgovor bh. vlasti na izazove. Godine 2004. smo objavili izvještaj [“Post-industrijsko društvo i autoritarno iskušenje”](#).*

*Desetljeće kasnije, mišljenja smo kako su zaključci i koncepti prezentovani 2004. godine veoma relevantni za razumjevanje kako je BiH ostala zaglavljena u: kultu "nepolitičkih eksperata;" tradiciji beskrajne, sterilne, apstraktne "debate o reformama;" nostalgiji za zlatnim vremenima socijalizma; univerzalnoj ovisnosti i otpornosti od bankrota; privilegovanim platama javnih dužnosnika; regresivnim socijalnim transferima koji ne pomažu iskorjenjivanje siromaštva; pasivnosti javnih institucija; odsutnosti kapaciteta za stvaranje politika u administraciji; nisko mišljenje o demokratskim procesima; usko razumjevanje političkog procesa kao donošenja zakona; zapostavljanje održavanja komunalnih usluga i javne infrastrukture; i "autoritarno iskušenje" kao bijeg od odgovornosti.*

*Zbog toga smo odlučili da ponovno objavimo izvještaj iz 2004. godine. Neki dijelovi su izostavljeni kako bi izvještaj učinili kraćim i čitljivijim. Činjenice nisu ažurirane, i ništa nije dodano na ono što je napisano 2004. godine.*

*BiH je jedina država u jugoistočnoj Europi za koju je moguće 2014. godine ponovno objaviti izvještaj koji je objavljen 2004. godine, a da i dalje bude relevantan. Niti jedna druga država nije izgubila čitavo desetljeće. Nadamo se kako će ovo pomoći vlastima u BiH, ali i međunarodnim akterima, da izbjegnju zamke u koje su upadali tokom zadnjih deset godina.*

## **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 beneficija 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 glavni zabrinjavajući faktor bh. građana.<sup>4</sup> Ti problemi su također postali primarna briga međunarodnih organizacija aktivnih u BiH.<sup>5</sup> Procjena upravljanja se stoga fokusira na to kako vlasti u BiH odgovaraju na ovu krizu.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Visoki predstavnik Ashdown rekao je državnom Parlamentu u decembru 2002. godine: "Ništa, ponavljam ništa me ne brine više od ekonomije ove zemlje."

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.<sup>6</sup> 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 nalaže da moramo pogledati iza formalnih struktura, tražiti modele ponašanja koji se protežu dublje od nedostataka ustavnog uređenja.

## II. DILEMA BH. UPRAVLJANJA

### A. Kult eksperata i pasivna država

Vlasti u BiH očito 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. 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.”<sup>7</sup>

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

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Harold Lydall, *Jugoslavija u krizi* (Clarendon Press, 1989.), str. 7.

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 prednosti 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 svom 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* 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 "progres" 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.

Provesti detaljan pregled stanovništva po starosnim skupinama i spolu neophodno je ako lokalne vlasti žele efikasno isplanirati svoje javne službe. Stope upisa u školu utječu na nivo zaposljavanja 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.

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 kanalisanje se vrši kroz *generisanje, rasprostiranje i interpretaciju informacija* koje promoviraju javno shvatanje politika i programa... Javni protesti i učešće pretvaraju energiju razočarenja u reforme onda kada evaluacija pruži ruku pomoći.”<sup>8</sup>

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.

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, polujavnim 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.

<sup>8</sup> 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 izabranih vlasti i svih javnih institucija. Bez aktivnog nadgledanja i kontrole od strane izabranih predstavnika i političara, *svaka* birokratija će ići ka pasivnosti, zadovoljna sa praćenjem vlastitih institucionalnih interesa u obliku dobrih plata i malo konfrontacije.

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.

### 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 potpisivanje 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.”<sup>9</sup> 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.”<sup>10</sup>

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 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.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup> 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 Madžarskoj 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.”<sup>13</sup>

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

<sup>9</sup> Tomasevich, *Peasants, Politics and Economic Change in Yugoslavia* (Stanford Univ. Press, 1955), str. 107.

<sup>10</sup> Peter Sugar, *The Industrialisation of Bosnia-Herzegovina 1878 – 1918* (Seattle, 1963), str. 56.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Prva lokalna štedna banka locirana je u Brčkom, poznatom po izvozu suhih šljiva. Peter Sugar, *op.*

<sup>13</sup> *Ibid.*, str. 58.

“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.”<sup>14</sup>

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.”<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup> 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 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.”<sup>17</sup>

Situacija se malo promijenila u međuratnom 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.”<sup>18</sup> 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.”<sup>19</sup> Pedest godina jugoslavenskog socijalizma može biti procijenjeno kroz uspjehe i neuspjehe ovog projekta.

<sup>14</sup> Z. Zeman, *Pursued By a Bear: The Making of Eastern Europe*, London, 1989. god, str. 44.

<sup>15</sup> Peter Sugar, *op. cit.*, str. 67.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Peter Sugar, *op. cit.*, str. 11.

<sup>18</sup> Joseph Rothschild, *East Central Europe between the Two World Wars* (Univ. of Washington, 1974), str. 236.

<sup>19</sup> Citirano u Susan Woodward, *Socialist Unemployment: The Political Economy of Yugoslavia 1945-1990*, str. 67.

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.<sup>20</sup> 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,<sup>21</sup> po nekim procjenama povećavajući i do 2 procenta prosječni godišnji rast BNP-a.<sup>23</sup>

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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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 m<sup>2</sup>), 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), ýajevac u Banjoj Luci (radari i elektronika) i mnogi drugi.<sup>24</sup> Energoinvest je proizvodio merzer cijevi i pištolje u Tuzli, koristeći čelik taljen u Zenici i oblikovan u Jelšingradu blizu Banje Luke.<sup>25</sup> 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

<sup>20</sup> 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"*.

<sup>21</sup> Lampe, *op. cit.*, str. 275.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> Udio nacionalnog prihoda potrošenog na odbranu dosegao je 16.7 % do 1950. godine: Lampe, *op. cit.*, 253.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Milan Vego, *Muslimanska industrija odbrane u Bosni i Hercegovini*, Jane Obavještajni pregled, Vol 6-5, 1994. godina, str. 213.



Hercegovini.<sup>26</sup> Jedan USAID izvještaj navodi da su bh. vojni izvođači ispunili narudžbe od države od preko \$700 miliona u godini prije rata.<sup>27</sup>

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 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 proslijeđene u Srbiju, Makedoniju i Crnu Goru, iako je to objektivno ostao jedan od najsiromašnijih dijelova Jugoslavije. Bh. razvoj je jošviše 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%. prosjeka<sup>28</sup> Do 1971. godine samo 1% stanovništva imalo je završen fakultet a 36% imalo je manje od tri godine osnovnog obrazovanja.<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> Interna migracija činila je većinu radne snage u tekstilnoj, drvnoj i građevinskoj industriji širom Jugoslavije, te 60% rudara u Srbiji i BiH.<sup>33</sup>

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,

<sup>26</sup> Milan Vego, “The army of Bosnia and Herzegovina”, *Jane’s Intelligence Review*, Vol. 5-2 (1993), str. 63.

<sup>27</sup> USAID, “Sector Survey: Metalworking”, maj 1998. godine, str. 87.

<sup>28</sup> Sabrina Ramet, *Nationalism and Federalism in Yugoslavia 1962-1991* (2<sup>nd</sup> ed., Bloomington 1992), str. 143-144.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> Do 1965. godine, zdravstveno osiguranje i penzije nisu bili dostupni onima koji nisu bili zaposleni u društvenom sektoru.

<sup>32</sup> Vidi: Michael Palaret, «The mismanagement of the Yugoslav rural economy 1945–1990», str. 18-19.

<sup>33</sup> Woodward, *op. cit.*, str. 192.

vojna industrija je izgrađena oko mreže zajedničke ovisnosti između Bosne i Srbije.<sup>34</sup> 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.

### 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.”<sup>35</sup>

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.<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup> 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.”<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Poznato kao ZINVOJ - *Zajednica industrije naoružanja i vojne opreme Jugoslavije*.

<sup>35</sup> “Preliminarni nalazi LSMS-a”, BiH vlasti u suradnji sa Svjetskom bankom, august 2002., str. 5.

<sup>36</sup> Viša islamska škola Šerijatskog zakona otvorena je u Sarajevu 1937. godine. Njeni učitelji imali su isti status kao profesori u kraljevini Jugoslavije.

<sup>37</sup> 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).

<sup>38</sup> Harold Lydall, *op. cit.*, str. 17.

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.<sup>39</sup>

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.<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup> 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. godina<sup>42</sup>

	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:

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> Ramet, *op. cit.*, str. 51.

<sup>42</sup> 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 broju iz popisa stanovništva iz 1991. godine.

“Opadanje životnog standarda toliko je veliko da je teško zamisliti bilo koju državu koja ne bi odgovorila velikim političkim promjenama, ili čak revolucijom.”<sup>43</sup>

Do kasnih 1980-ih bilo je jasno čak i zvaničnim posmatračima, da je jugoslavenska industrijska struktura bila izgrađena na klimavim osnovama. Većina stranog kapitala podignutog u sedamdesetim godinama protraćena je, dok su velike sume novca davane na velike projekte koji su se pokazali ili ekonomski ili tehnički neefikasni.<sup>44</sup> 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.”<sup>45</sup>

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.<sup>46</sup> 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.<sup>47</sup> 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.”<sup>48</sup>

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).<sup>49</sup> 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

<sup>43</sup> Lydall, *op. cit.*, str. 9.

<sup>44</sup> Harold Lydall, *Yugoslav Socialism: Theory and Practice* (Clarendon, 1984), str. 53.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> 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%).

<sup>47</sup> Woodward, *op. cit.*, str. 191.

<sup>48</sup> *Ibid.*, str. 192.

<sup>49</sup> Svjetska banka, “Bosnia and Herzegovina – Post-Conflict Reconstruction (Country Case Study)”, May 2000.

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.<sup>50</sup>

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 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.”<sup>51</sup>

Ova interpretacija, bila je široko rasprostranjena u krugovima poslijeratne bosanske političke i ekonomske elite. Ona također objašnjava zašto su međunarodne finansijske organizacije konzistentno precjenjivale potencijal za oporavak bosanske ekonomije. Čak je i najgori scenarij koji je napisala Svjetska banka bio previše optimističan. 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.<sup>52</sup>

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 (Ekonomski update)* iz februara 2000. godine zaključio je da je “rast bio negativan ili jednak u mnogim sektorima gdje je Federacija trebala uživati komparativne prednosti,”<sup>53</sup> i da je rast zaposlenosti u Federaciji uveliko zaustavljen.<sup>54</sup> U Republici Srpskoj, industrijska proizvodnja je propadala sa već niskih nivoa.<sup>55</sup> Zaduzenost 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.<sup>56</sup> 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 zaduzena, posluju s gubitkom, imaju previše zaposlenika i koja su sve nelikvidnija.<sup>57</sup> Proces privatizacije pretvorio se u skupu šaradu. Većina kompanija prodana je kroz kompleksni sistem certifikata, dizajniranim da

<sup>50</sup> Svjetska banka, “Bosnia and Herzegovina: 1996-1998 “Lessons and Accomplishments”, May 1999, str. 13.

<sup>51</sup> Svjetska banka, “From Aid Dependency to Fiscal Self-Reliance: A Public Expenditure and Institutional Review” (PEIR), October 2002, str. 9.

<sup>52</sup> IMF, «Staff Report», juli 2003. godina,

<sup>53</sup> USAID, “Economic Update”, 25 februar 2000. godine, str. 4.

<sup>54</sup> USAID: “Od decembra 1998. do decembra 1999. zvanična zaposlenost povećala se samo za 3,057%”: *ibid.*

<sup>55</sup> USAID: “u četvrtom tromjesečju 1999. godine [proizvodnja] je bila 8 posto niža od nivoa iz istog perioda za 1998. godinu”: *ibid.*

<sup>56</sup> *Ibid.*, str. 11.

<sup>57</sup> 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.”

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 napori 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 2: Gdje su se povećali javni rashodi, 1998.-2002. godina (miliona KM)<sup>58</sup>

	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	-
<b>Ukupno</b>	<b>3,465</b>	<b>5,573</b>	<b>2,108</b>	<b>+ 60 %</b>

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 kvalificirano osoblje u ključne institucije tako što su im ponudili sigurne 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).<sup>59</sup> Ovo čini BiH "jednom od ekonomija sa najvišim porezima u centralnoj i istočnoj Evropi."<sup>60</sup> Bh. vlasti i javni fondovi potrošili su KM 6.1 milijardu, što je jednako

<sup>58</sup> 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.

<sup>59</sup> Brojevi su zasnovani na procjenama IMF-a. Vidi IMF, «Staff Report», juli 2003., str. 27.

<sup>60</sup> PEIR, str. i.

gotovo 56% BNP-a.<sup>61</sup> Ovo je usporedivo sa regionalnim prosjekom javnih rashoda od oko 40% BNP-a.<sup>62</sup>

Međutim, iako su bh. javni rashodi veoma visoki u odnosu na nacionalni prihod oni su u apsolutnim odnosima niski. Bosanskohercegovački javni sektor troši €846 po stanovniku godišnje, poređeno sa €4,299 u Sloveniji.<sup>63</sup> Ukupni javni rashodi širom svih nivoa u BiH iznose manje od trećine godišnjeg budžeta grada Beča.<sup>64</sup> 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 ugostiteljstvu su sve ispod KM 300 (iako je osnovna potrošačka korpa za četveročlanu porodicu iznosila KM 408 u julu 2002. godine<sup>65</sup>). Ovo ukazuje da veće plate u Brčkom nisu vezane za bilo kakav viši nivo produktivnosti u lokalnoj ekonomiji.

Tabela 3: Privilegije uprave - Republika Srpska i Brčko Distrikt

Sektor	RS, Brčko Distrikt,	
	2001 <sup>66</sup>	2002 <sup>67</sup>
	<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 309 <sup>68</sup>	KM 669

<sup>61</sup> 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](http://www.worldbank.ba).

<sup>62</sup> Svjetska banka, PEIR, str. 17.

<sup>63</sup> Slovenačka konsolidirana javna potrošnja bila je €8,500 miliona, za stanovništvo od 1,9 miliona. Slovenački BNP je bio €22.9 milijardi.

<sup>64</sup> Budžet grada Beča u 2001. godini iznosio je €9.95 milijardi; [www.wien.gov.at/finanzen](http://www.wien.gov.at/finanzen)

<sup>65</sup> Brčko Distrikt, Ured za statistiku, *Statistički podaci*, br. 4, septembar 2002., str 7-8.

<sup>66</sup> Svjetska banka, "Labor Market Study", 2002. godina, str. 94.

<sup>67</sup> Izvor: Brčko Distrikt, Ured za statistiku, *Statistički podaci*, br. 4, septembar 2002., str 6.

<sup>68</sup> Izvor: Svjetska banka, «Studija tržišta rada u poslijeratnoj BiH», 2002., str. 9.

Pritisca 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 otvoren proces smanjivanje plata i broja zaposlenih zakomplicirao bi upravne reforme i otežao stvaranje motivirane i proaktivne uprave.<sup>69</sup>

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.<sup>70</sup> Visoke sope rasta zabilježena u periodu od 1996 do 1999 od prosječno 40% BNP godišnje, pokazale su se nerealnim. 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

<sup>69</sup> 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.

<sup>70</sup> Zaključci Konferencije o provedbi mira, Lancaster Home, London, 8-9 decembar 1995., čl. 3.



rezultirao je sa malo novog zapošljavanja van javnog sektora. Bio je isti kao privremeni naftni bum koji povećava izvoz i cijene bez promjene u strukturi ili konkurentnosti ekonomije.

## 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.<sup>71</sup> 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."<sup>72</sup> 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."<sup>73</sup>

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

<sup>71</sup> Dok je kilometraža putnika u 2001. godini iznosila 4 procenta prijeratnog iznosa, a prijevoz robe 18.5 procenta, 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.

<sup>72</sup> USAID, *Plan za institucionalno pojačavanje deset izabranih pilotnih vodovoda*, 1999., str. 30.

<sup>73</sup> JP Vodovod i kanalizacija u Zenici (2002. godina), str. 5.

za post-industrijsku zajednicu. Prevelik kapacitet pretvara se u visoke troškove održavanja, koji ne mogu biti pokriveni od strane potrošača. Ponovo, implicitna 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.”<sup>74</sup>

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

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.”<sup>75</sup> 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’.”<sup>76</sup>

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 – 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

<sup>74</sup> Svjetska banka, “Bosnia and Herzegovina: Draft Country Financial Accountability Assessment”, str. 21

<sup>75</sup> Woodward, *op. cit.*, str. 196.-198.

<sup>76</sup> Woodward, *op. cit.*, str. 177.

periodu, favorizira starije, obrazovano i muško stanovništvo.<sup>77</sup> 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.”<sup>78</sup> Procjep između muškog i ženskog učešća u radnoj snazi “najviši je u regiji.”<sup>79</sup>

Tabela 4: Usporedne stope učešća u radnoj snazi<sup>80</sup>

	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.<sup>81</sup>

“Da sumiramo, nova zvanična zaposlenost je donijela malo svježije 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.”<sup>82</sup>

Ovo je upravo suprotno od strukturalnih promjena na post-industrijskom zapadu: ne stvaraju se novi poslovi, neproductivni 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 potrebno da bi se sistem restruktuirao, korisnici reforme i šira javnost još uvijek su neskloni da izvrše pritisak za promjene.”<sup>83</sup>

<sup>77</sup> Svjetska banka, Labor Market, str. xii.

<sup>78</sup> *Ibid.*, str. ix.

<sup>79</sup> *Ibid.*, str. xii.

<sup>80</sup> 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*

<sup>81</sup> *Ibid.*, str. x.

<sup>82</sup> *Ibid.*, str. x.

<sup>83</sup> Svjetska banka, «CAS Progress Report», str. 11.

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.”<sup>84</sup>

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.”<sup>85</sup> 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. ýini 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.

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 prosjeka <sup>86</sup> – 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 potrošnje 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

<sup>84</sup> Citirano u John Allcock, *Explaining Yugoslavia* (Hurst, 2000), str. 195.

<sup>85</sup> Svjetska banka, PEIR, str. 88.

<sup>86</sup> PRSP tim, *Profil siromaštva u Bosni i Hercegovini*, str. 8.

nepravedne rezultate, ovo također znači da se ograničeni broj osoblja u centima za socijalni rad konzumira procjenama koje ne mogu donijeti nikakve koristi građanima.

## V. 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.**

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 protraćeni 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 zaobilaznjem 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.

**IZABRANI ESI IZVJEŠTAJI O BOSNI I HERCEGOVINI**

[Houdini in Bosnia. How to unlock the EU accession process](#) (17. oktobar 2013.)

[Lost in the Bosnian labyrinth. Why the Sejdic-Finci case should not block an EU application](#) (7. oktobar 2013.)

[Analysis: Bosnian Visa Breakthrough. Detailed Scorecard of Bosnia and Herzegovina's results in meeting the EU Schengen White List Conditions](#) (16. oktobar 2009.)

[A Bosnian Fortress](#) (19. decembar 2007.)

[The Worst in Class. How the international protectorate hurts the European future of Bosnia and Herzegovina](#) (8. novembar 2007.)

[Legal Dynamite. How a Bosnian court may bring closer the end of the Bosnian protectorate](#) (12. mart 2007.)

[On Mount Olympus. How the UN violated human rights in Bosnia and Herzegovina, and why nothing has been done to correct it](#) (10. februar 2007.)

[Post-Industrial Society and the Authoritarian Temptation](#) (11. oktobar 2004.)

[Making Federalism Work – A Radical Proposal for Practical Reform](#) (8. januar 2004.)

[Travails of the European Raj](#) (3. juli 2003.)

[Imposing Constitutional Reform? The Case for Ownership](#) (20. mart 2002.)