



**CENTRI CIVILNIH INICIJATIVA
ЦЕНТРИ ЦИВИЛНИХ ИНИЦИЈАТИВА**

**Monitoring
Vlade Federacije BiH
2011. - 2014.**

- MANDATNI IZVJEŠTAJ -

SAŽETAK

VLADA FEDERACIJE BIH VEĆI DIO MANDATA FUNKCIONIŠE NA PRINCIPU SVJETSKOG KURIOZITETA. Od sredine 2012, do kraja 2013, nije došlo do usaglašavanja promjenjene parlamentarne većine sa sastavom Vlade. I pored izglasavanja nepovjerenja Vladi od strane Federalnog parlamenta, na početku 2013. godine, Vlada je nastavila da radi, u nepromjenjenom sastavu – u njoj su i dalje bili kadrovi iz stranaka koje nisu pripadale novostvorenoj parlamentarnoj većini, te, ministri koji su, u međuvremenu čak istupili iz stranaka koje su ih svojevremeno delegirale u Vladu. Vlada je jedno vrijeme funkcionisala bukvalno kao mini parlament, sa pozicijom i opozicijom u sebi, koje su se međusobno, svim sredstvima, borile za prevlast. A, nakon raspada parlamentarne većine koja ju je pokušavala oboriti, Vlada nastavlja raditi, bez zvanične parlamentarne većine koja je podržava. Ispostavilo se, naime, da je zbog komplikovanosti političkog sistema i nedorečenosti i manjkavosti u Ustavu i Izbornom zakonu, jednom postavljenu izvršnu vlast gotovo nemoguće smijeniti. Što, „u predvečerje“ novih izbora, nalaže, osim što hitnije potrebe Ustavnih i izmjena Izbornog zakona, i veliku pažljivost u postizbornom izboru koalicionih partnera i formiranju vlasti.

OSIM VREMENA POTROŠENOG NA STRANAČKE SUKOBNE, DRUGI ZNAČAJAN GUBITAK VREMENA ODNOSI SE NA BAVLJENJE VLADE KADROVSKOM POLITIKOM, ODNOSNO, RAZRJEŠENJIMA I IMENOVANJIMA NA FUNKCIJE U RAZLIČITIM INSTITUCIJAMA, UPRAVNIM I NADZORNIM ODBORIMA ITSLS. U 2011. godini je čak, procentualno, prema oblasti na koju se mjera odnosi, najviše realizovanih mjera na sjednicama Vlade FBiH, bilo upravo u vezi sa „kadrovskom politikom“ – skoro četvrtina od ukupno realizovanih. U nastavku je taj procenat, razumljivo, opadao, ali je učešće ovih mjera u ukupnoj realizaciji zadržalo i dalje visok nivo. Tako je recimo, na polovini mandata, jedino realizacija mjera po pitanju različitih finansijskih transakcija i odobravanja izdvajanja iz budžeta bila iznad bavljenja kadrovskom politikom. U zbiru za cijeli (nepun) mandat, doneseno je čak 939 odluka i rješenja koji uređuju različite kadrovske pozicije, u smislu razrješenja starih kadrova i imenovanja novih. U procentima to je 14% od ukupnog broja mjera realizovanih na sjednicama Federalne Vlade tokom analiziranom mandatnog perioda. Pri tome, ne radi se samo o gubljenju vremena i odvlačenju fokusa rada sa zaista važnih stvari, nego i o neprihvatljivom širenju uticaja politike (i stranaka) i tamo gdje im uopšte nije mjesto. U tom kontekstu, krajnje je vrijeme da se povede javna rasprava i zakonski precizno reguliše koje su to funkcije, odnosno radna mjesta „politička“ (tj. mijenjaju se sa promjenama na vlasti), da se ograniči njihov broj, u skladu sa evropskim standardima, a da se na sva druga mjesta u državi dolazi na osnovu znanja, stručnosti i referenci u radu, a ne na osnovu stranačke pripadnosti, odanosti ili veza. Pri čemu, posebno treba voditi računa o zaštiti nezavisnosti i profesionalnosti određenih tijela čiji bi rad, pod uticajem politike, bio obesmišljen.

BUDŽET FEDERACIJE BIH NITI JEDNOM, TOKOM AKTUELNOG MANDATA, NIJE PODNESEN PARLAMENTU NA VRIJEME, U SKLADU SA ZAKONOM, A IZDVAJANJA ZA OTPLATU DUGA FEDERACIJE BIH ZA 4 GODINE PORASLA SU ZA PREKO 600 MILIONA KM. Rebalansirani Budžet za 2014. godinu veći je za 670 miliona ili skoro 40% u odnosu na prvi Budžet koji je donijela aktuelna Vlada, 2011. godine. Sa druge strane, uporedo sa Budžetom povećavala su se i izdvajanja za otplatu duga FBiH, i ista su u odnosu na 2011. godinu porasla za čak 621 milion KM. Naravno, glavni problem je što se novac od zaduživanja, u principu, na svim nivoima i u svim mandatima, ne ulaže u razvoj nego u javnu potrošnju. Zaduhivanjem se kupuje socijalni mir, a budžeti rastu bez realnog pokrića u prihodovnoj strani.

PROGRAM RADA, VLADA FBiH SAMO JE U POSLJEDNJOJ GODINI SVOG AKTUELNOG MANDATA USVOJILA NA VRIJEME. U dva navrata vremenom usvajanja svog godišnjeg programa rada, u potpunosti je obesmislila taj čin – Program za 2011. usvojila je u maju te godine, a za 2013. – 28.11.2013, svega mjesec dana do kraja godine na koju se program odnosio. Na taj način je, s jedne strane, grubo prekršen „Poslovnik o radu“, kao i „Uredba o procesu strateškog planiranja, godišnjeg planiranja i izvještavanja u Federalnim ministarstvima“. A s druge strane, radi se i o svojevrsnom vrijeđanju građana ove zemlje i njihove inteligencije.

MNOGO OBEĆAVALI, A MALO URADILI - STEPEN REALIZACIJE PLANIRANIH OBAVEZA, TOKOM AKTUELNOG ČETVEROGODIŠNJEG MANDATA, ODNOSNO BROJ NEREALIZIRANIH MJERA, UKAZUJE NA ČINJENICU DA BI VLADI FBiH TREBALO JOŠ POLA MANDATA, DA REALIZUJE 4 GODIŠNJA PROGRAMA RADA. Sumarno, Vlada FBiH je realizovala 2/3 od mjera koje je planirala tokom svog mandata. U prosjeku, svake godine je ostajalo preko 150 nerealizovanih mjera, među kojima su prečesto bile one najznačajnije - zakoni, strategije, pravilnici, itd. Rezultat iz 2011. godine je najbolji, po ovom pitanju, od 2007. godine, od kada CCI vrši monitoring rada Vlade FBiH, ali i tada je realizovano manje od 70% godišnjeg plana.

DISFUNKCIONALNOST VLASTI, ODNOSNO LOŠI ODNOSI IZMEĐU VLADE I PARLAMENTA DODATNO SU UMANJILI IONAKO SKROMNE EFEKTE ČETVEROGODIŠNJEG RADA VLADE. Zbrajajući nacрте i prijedloge zakona dolazimo do podatka kako je Vlada FBiH, za 4 godine utvrdila 248 različitih zakona (od čega 207 u formi prijedloga), od kojih je tek 120 (niti polovina) prošlo potpunu parlamentarnu proceduru. Pri tome, manje od polovine u Parlamentu usvojenih „Vladinih“ zakona su temeljni – tek 52, a ostalo su tek izmjene i dopune već postojećih zakona.

Posmatramo li programima rada Vlade za posljednje 4 godine planirane zakone, dolazimo do poraznog podatka da je od 233 različita zakona (od kojih je Vlada utvrdila 135), zaključno sa avgustom 2014. godine, u Parlamentu, usvojeno je samo 69 ili 30% od planiranog. Pri tome su tek 32 zakona bila temeljna.

JOŠ JEDAN KURIOZITET – U PARLAMENTU SU BOLJE PROLAZILI ZAKONI MINISTARA ČIJE SU STRANKE U PARLAMENTU BILE U OPOZICIJI, NEGO JEDINE STRANKE KOJA JE ČITAV MANDAT PRIPADALA NEKOJ PARLAMENTARNOJ VEĆINI. U inače krajnje poražavajućoj prolaznosti „vladinih“ zakona u Parlamentu, najbolji rezultat, posmatrajući po strankama, imaju ministri koji u u vladu ušli na listi HSP-a, a koji su u međuvremenu napustili stranku – u Parlamentu je usvojeno skoro 60% zakona koji su pripremila ministarstva kojima su oni na čelu. Slijedi SDA sa 54% usvojenih zakona njihova 4 ministra (ne računajući, dakle, Desnicu Radivojevića). I tek na trećem mjestu, i to za svega jedan procenat boljom prolaznošću od NSRzB, slijedi SDP, sa svojih 7 ministara i premijerom, koji su, zajedno, realizovali 8 zakona više od ostalih 9 članova Vlade (125 zakona) ali je u Parlamentu usvojeno tek 56 njih, odnosno 45%. Što je za stranku koja je svo vrijeme dio vladajuće parlamentarne većine, poražavajuće.

U ovom kontekstu, interesantan je podatak da je od 27 u Federalnom parlamentu usvojenih zakona, u 2012. godini - u kojoj je došlo do promjene parlamentarne većine - čak 19 usvojeno na prijedlog ministara iz tri stranke (SDA, HSP i NSRzB) koje nisu bile dio nove većine u Parlamentu.

PO MNOGIM PARAMETRIMA, AKTUELNA VLADA FEDERACIJE BIH, BILA JE LOŠIJA OD VLADE FBIH U PRETHODNOM MANDATU. Vlada FBiH, u prethodnom mandatnom periodu, održala je 26 redovnih sjednica više u odnosu na Vladu premijera Nikšića. Prethodni saziv Vlade Federacije jeste utvrdio manje mjera, uključujući i zakone tokom svog mandata, ali je, u tom periodu, prohodnost „vladinih“ zakona u Federalnom parlamentu bila veća, pa je i konačni rezultat bio bolji - u mandatu 2007–2011. godina Parlament FBiH usvojio čak 20% više „vladinih“ zakona nego u aktuelnom mandatu. Pritom, u radu Vlade u prethodnom razdoblju, registrovano je manje bavljenja kadrovskom politikom a više bavljenja životnim problemima građana – poredimo li prve godine rada Vlada, razlika je: 7% u 2007, u odnosu na 24% od ukupnog broja realizovanih mjera u 2011. godini. A postotak mjera koje mogu dugoročno značajno uticati na rješavanje najznačajnijih problema građana (nezaposlenost, korupcija, nedovoljno dobra zdravstvena, penziona i socijalna politika, problemi mladih, nerentabilnost javnih preduzeća, manjak poslovnih prilika i stranih investicija itd) u aktuelnom mandatu je duplo manji nego u prethodnom mandatu i iznosi svega 2,2% od ukupno realizovanih mjera. Što znači da rad Vlade FBiH, iz godine u godinu, sve manje korespondira sa dramatičnim ekonomskim i socijalnim stanjem u Federaciji.

RAD VLADE FBIH, IZ GODINE U GODINU, SVE JE MANJE KORESPONDIRAO SA DRAMATIČNIM EKONOMSKIM I SOCIJALNIM STANJEM U FEDERACIJI BIH I SA POTREBAMA GRAĐANA. U nedostatku razvojnih strategija, uz neefikasno provođenje postojećih, te usljed malog broja donešenih zakona, ne čudi kako skoro 2/3 realizovanih mjera na sjednicama 5. saziva Vlade Federacije uopšte nema dodirnih tačaka sa prioritetnim problema građana (nezaposlenosti, korupcijom, nedovoljno dobrom zdravstvenom, penzionom i socijalnom politikom, problemima mladih, nerentabilnosti javnih preduzeća, manjkom poslovnih prilika i stranih investicija itd). A broj mjera koje mogu dugoročno značajno uticati da se ti problemi i riješe je zanemariv – postotak im je duplo manji nego u prethodnom mandatu i iznosi svega 2,2% od ukupno realizovanih mjera u tom periodu. Pri tome, od 96 zakona, koji smo ubrojali u mjere od mogućeg dugoročnog značaja, zaključno sa 31.08.2014. godine, njih 21 je odbijeno ili povučeno, dok je tek polovina do sada usvojeno. Ova činjenica i dodatno minimizira učinak aktuelne Vlade po pitanju rješavanja prioritetnih problema građana Federacije BiH.

DOPRINOS MINISTARSTAVA REZULTATIMA RADA VLADE BIO JE KRAJNJE NEURAVNOTEŽEN. Samo 2 ministarstva – pravde i finansija – na čelu sa ministrima Zoranom Mikulićem i Antom Krajinom, realizovali su isto toliko zakona koliko i preostalih 15 članova Vlade – 121. Još 4 ministarstva – MUP, Ministarstvo energije, rudarstva i industrije, Ministarstvo zdravstva, te Ministarstvo rada i socijalne politike – utvrdili su, zajedno, 66 zakona. A ostalih 11 članova Vlade 55, ili svega 22% zakona utvrđenih na Vladi. Rezultat ovih posljednjih je dodatno poražavajući s obzirom da je u Skupštini od njihovih 55 zakona usvojeno samo 16, što predstavlja tek 13% od svih u Parlamentu usvojenih „vladinih“ zakona.

OD 48 REVIZORSKIH IZVJEŠTAJA ZA 16 MINISTARSTAVA VLADE FBIH, ZA PRVE 3 GODINE RADA VLADE – SAMO SU 4 POZITIVNA. Ured za reviziju, ministarstvima vlade FBiH, dao je čak 37 „mišljenja sa rezervom“, 7 „negativnih mišljenja“ i svega 4 pozitivna. Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva na čelu sa ministrom Jerkom Ivanković – Lijanovićem (NSRzB) u sve je tri posmatrane godine negativno ocjenjeno od strane Ureda za reviziju Federacije BiH. Revizor je istražio da u sve tri godine finansijski izvještaji Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva ne prikazuju istinito i objektivno stanje imovine i obveza, niti objektivno prikazuju rezultate poslovanja i

izvršenje godišnjih budžeta – kako to propisuje važeća zakonska regulativa. Negativna mišljanja za finansijsko poslovanje dobijali su i ministar rada i socijalne politike Vjekoslav Čamber (u to vrijeme član HSP-a) i to za dvije godine uzastopno, 2011. i 2012, ministar za pitanja boraca i invalida OOR Zukan Helez (SDP), za poslovanje u 2012. godini, te ministar pravde Zoran Mikulić (SDP) takođe za poslovanje u 2012. godini. Jedina ministarstva koja su, u ovom periodu, dobila pozitivne ocjene za finansijsko poslovanje su Ministarstvo obrazovanja i nauke, na čelu sa ministrom Damirom Mašićem (SDP) – dva puta (2012. i 2013), te, ministar za izbjegla i raseljena lica Adil Osmanović (SDA) i ministar razvoja, preduzetništva i obrta Sanjin Halimović (SDA), po jednom (2013. godine).

ANALIZA REZULTATA RADA VLADE U KARAKTERISTIČNIM PERIODIMA, U TOKU AKTUELNOG MANDATA, UKAZUJE NA PROPUŠTENU PRILIKU ZA POZITIVNI ISKORAK, KOJA SE PRETVORILA U SITUACIJU „1 KORAK NAPRIJED – 2 KORAKA NAZAD“. Rezultati rada Vlade FBiH, naime, u periodu kada je iza sebe imala podršku parlamentarne većine – dakle od njenog izbora u martu 2011. do raspada vladajuće koalicije sredinom 2012. - bili su, po gotovo svim parametrima, bolji od rezultata ostvarenih u bilo kojoj godini prethodnog mandata (više se radilo, efekti rada su bili značajniji, pokazivala veća efikasnost i odgovornost, pa čak i znatno veća fokusirnost na životne probleme građana). I, što je posebno značajno, pokazivali su tendenciju daljeg poboljšanja. Zapravo, ti rezultati su do raspada koalicije sredinom 2012. godine, bili tako dobri, da su, i pored političke krize koja je uslijedila i dramatičnog pada svih pokazatelja u nastavku, rezultati na kraju godine još uvijek bili bolji od onih bilježenih tokom prethodnog mandata. Ali je kriza u nastavku i kreirana situacija političkog apsurd, u kojoj se više nije znalo ni ko je zaista vlast a ko opozicija i kako je sve to što se događa uopšte moguće, dovela do toga da rezultati Vlade od najboljih, postanu najlošiji do sada. Sve ovo je ozbiljna opomena, u ovo predizborno vrijeme, i za sve građane i za političke partije. Opomena da se u sistemu koji unutar svog pravnog okvira nosi brojne manjkavosti, mora biti dodatno odgovoran i pri glasanju i pri izborima koalicionih partnera. Jer se greške skupo plaćaju. I pritom – da bi problem bio krajnje ozbiljan – ne plaćaju ih političari, nego građani.

NEFUNKCIONALNOST INSTITUCIJA VLASTI, USLJED BORBE POLITIČKIH STRANAKA ZA KONTROLU NAD NJIMA DODATNO JE POGORŠAO USLOVE ŽIVOTA U ZEMLJI. Na kraju mandata aktuelne Vlade FBiH, situacija je takva da se bilans uspjeha u borbi sa problemom nezaposlenosti ogleda u podatku da je na svakog novozaposlenog, 5 osoba ostajalo bez posla, tokom protekle 4 godine. Od dana konstituisanja aktuelne Vlade Federacije BiH, naime, u Federaciji je povećan i broj zaposlenih za 3.803 radno sposobne osobe. Istovremeno, broj nezaposlenih se povećao za preko 20.000, tačnije za 20.150 osoba. U prosjeku, po podacima Federalnog zavoda za statistiku, od početka mandata aktuelne Vlade, u Federaciji BiH se svakog mjeseca 480 novih osoba nađe u spiskovima nezaposlenih. Istovremeno, za 4 godine, u kojima su troškovi života enormno porasli, prosječne neto plate u Federaciji BiH povećane su za - 16 KM.