



**CENTRI CIVILNIH INICIJATIVA
ЦЕНТРИ ЦИВИЛНИХ ИНИЦИЈАТИВА**

**Monitoring
Parlamenta Federacije BiH
2010. - 2014.**

- MANDATNI IZVJEŠTAJ -

SAŽETAK

GOTOVO PERMANENTNA POLITIČKA KRIZA, KOJA SE NAJPRIJE MANIFESTOVALA KROZ SPOROST U KONSTITUISANJU PARLAMENTA, A POTOM KROZ BEZUSPJEŠNE POKUŠAJE PROMJENE IZVRŠNE VLASTI, PREDSTAVLJA PRIMARNU ODREDNICU, KOJA KARAKTERIŠE SAZIV PARLAMENTA FEDERACIJE BIH 2010. – 2014. GODINA. Uskostranački interesi, koji nisu prezali od blokade sistema, onemogućavanja normalnih demokratskih procesa ili neustavnog djelovanja, ukazali su, osim na nedostatak političke kulture na našoj političkoj sceni, i na sve slabosti i nedorečenosti pravnog okvira zemlje, koji se pokazao nesposobnim da omogući formiranje i funkcionisanje vlasti u skladu sa izbornom voljom i potrebama građana i u skladu sa normama jednog razvijenog demokratskog društva. Ozbiljni nedostaci u Ustavu i Izbornom zakonu, nažalost, do dana današnjeg nisu otklonjeni. Što sa približavanjem novih općih izbora, izaziva opravdanu zabrinutost. Naime, i pored brojnih upozorenja CCI-a na neprihvatljivost održavanja ovakvog stanja, te, inicijative koja godinama stoji „zaleđena“ u institucijama vlasti, iako su je, načelno, svi podržali, politički akteri, iz samo njima znanih razloga odbijaju provesti Ustavne i promjene Izbornog zakona, koje bi:

- onemogućile blokade sistema,
- definisale precizne rokove za konstituisanje vlasti,
- učinile (ne samo teoretski) mogućim rekonstrukcije i smjene vlasti tokom mandata i
- uveli mogućnost raspisivanja vanrednih izbora, kao krajnje solucije za rješavanje kriznih situacija, koja bi onemogućila da građani BiH ponovo godinama budu taoci političkih stranaka i njihove borbe za vlast.

PARLAMENTARNA VEĆINA I RUKOVODSTVO PARLAMENTA SU SE, TOKOM MANDATA, MIJENJALI, ALI PROMJENITI JEDNOM POSTAVLJENU IZVRŠNU VLAST, POKAZALO SE NEMOGUĆIM. Oba doma PFBiH u tri navrata su pretrpila promjene u strukturi rukovodstva, u skladu sa raspadima i stvaranjima novih koalicija i promjenama parlamentarne većine. Izvršnu vlast – Predsjednika Federacije i Vladu - međutim, zbog iznimno komplikovanog sistema, koji pogoduje blokadama i opstrukcijama, nisu uspjeli promijeniti.

VLAST SE, TOKOM AKTUELNOG MANDATA, UGLAVNOM BAVILA SAMA SOBOM, ZANEMARUJUĆI OZBILJNE TEME, SVOJE USTAVNE OBAVEZE I ŽIVOTNE POTREBE GRAĐANA. PRITOM JE TOM SVOM BAVLJENJU SAMOM SOBOM DAVALA STATUS HITNOG. Odnos redovnih i vanrednih sjednica, koje su Oba doma Parlamenta FBiH održala tokom mandata, je približan. Nažalost, u većini slučajeva, vanredne sjednice nisu bile posvećene rješavanju životnih problema građana, nego su bile odraz dešavanja vezanih za pokretanje pitanja rekonstrukcije vlasti u FBiH. Tri tematske sjednice sa aktueliziranjem pitanja zapošljavanja, stanja u zdravstvu i pitanja mladih, inicirane još početkom 2012. godine, nisu uopšte održane u okviru četverogodišnjeg mandata, dok s druge strane, nije urađeno gotovo ništa po pitanju realizacije brojnih zaključaka prosteklih sa tematskih sjednica koje su održane.

USTAVNI SUD JE, NA ŽALOST, TOKOM AKTUELNOG MANDATA, POSTAO NEZAOBILAZNI DIO POLITIČKOG ŽIVOTA U FEDERACIJI. Nesposobnost ovdašnjih političara za konstruktivan dijalog, kompromis i poštovanje demokratskih standarda i pravne države, doveli su do toga da je politički život Federacije, u jednom dužem periodu, bio nezamisliv bez presuda Ustavnog suda i intervencija „međunarodne zajednice“.

PARLAMENT FEDERACIJE BIH VIŠE OD POLOVINE AKTUELNOG MANDATA PROVEO JE RADEĆI BEZ PLANA. Nijedan dom Parlamenta FBiH nije usvojio programe svog rada za 2013. i 2014. godinu.

Dom naroda nije ga usvojio ni za 2011. A u godinama kad su usvojeni, programi rada domova Parlamenta FBiH, usvajani su sa velikim kašnjenjem – u 4-om ili čak krajem 7-og mjeseca godine na koju se odnose. Ni u jednoj godini mandata program rada nije usvojen u roku propisanom poslovnicima.

REALIZACIJA PLANIRANIH OBAVEZA, U GODINAMA U KOME SU PROGRAMI USVAJANI, BILA JE KATASTROFALNA. Procenat realizacije programom rada planiranih zakona u aktuelnom mandatu, i u 2011. i 2012. godini, iznosio je svega 13%. To znači da je ovaj parlament pokazao da za 4 godine mandata može usvojiti tek polovinu zakona iz jednog godišnjeg plana. Odnosno da bi mu za realizaciju obaveza u nivou četverogodišnjeg mandatnog plana, trebalo preko 30 godina i da bi ono što je trebao uraditi do 2014, pokazanim tempom realizacije planiranih obaveza, ovaj saziv Parlamenta stigao uraditi tek 2042. U suštini, radi se o neprihvatljivo lošem rezultatu, zbog kakvih je, uostalom, Parlament FBiH i došao na glas kao jedna od najneefikasnijih institucija vlasti u državi.

U TOKU MANDATA KASNILO SE I SA USVAJANJEM BUDŽETA, DOK MMF NIJE DISCIPLINIRAO OVDAŠNJE POLITIČARE. Budžet u prve dvije godine mandata donešen je uz kršenje Zakona o budžetima u FBiH, koji nalaže njegovo usvajanje do početka godine na koju se odnosi. Finansiranje u prvom tromjesečju ovih godina obezbjeđeno je odlukama o privremenom finansiranju. Budžet FBiH za posljednje dvije godine mandata (2013. i 2014.), usvojen je u skladu sa zakonskim rokovima, isključivo zbog zahtjeva MMF-a, koji je poštovanjem rokova uslovio dobijanje novih kredita, neophodnih vlasti za saniranje budžetskih deficita.

UKUPNI REZULTATI RADA PARLAMENTA FBiH, U AKTUELKOM SAZIVU, LOŠIJI SU OD REZULTATA PARLAMENTA U PERIODU 2006-2010. Aktuelni saziv bilježi pad od 20% u realizaciji mjera (1236 : 992) i 10% u realizaciji zakona (160 : 143 usvojena u aktuelnom mandatu). Pritom ove rezultate ostvaruje sa skoro duplo više vremena provedenog na sjednicama (520 : 1013 sati), što znači da bilježi i katastrofalan pad efikasnosti. Pritom mu je i procenat realizacije programa rada niži nego u prethodnom mandatu.

PARLAMENT FBiH, NAPROSTO, NE RADI DOVOLJNO. Od objave rezultata općih izbora 2010. do 31. avgusta 2014., što je krajnji datum koji pokriva ovaj izvještaj, prošlo je više od 1400 dana. Poslanici Predstavničkog doma Parlamenta FBiH, u tih 1400 dana, na sjednicama su proveli svega 117 dana, a delegati Doma naroda – 78. Pritom im je, na kraju ovog perioda, samo kad posmatramo zakone, više zakona ostalo „u proceduri“ (nerealizovano u većoj ili manjoj mjeri), nego što ih je za ove 4 godine usvojeno (od 329 zakona koji su, u ovom periodu, bili u parlamentarnoj proceduri, tek 143 je finalno usvojeno). A podsjetimo i na realizaciju godišnjih programa rada od svega 13%. Dakle, posla je i te kako bilo, samo se nije radilo.

I PORED TOGA ŠTO JE USVAJAN MALI BROJ ZAKONA, VLADA I PARLAMENT SU, PRI USVAJANJU, IZBJEĞAVALI REDOVNI POTUPAK. Od ukupnog broja zakona usvojenih u periodu dva posljednja mandata tek svaki treći usvojeni zakon donešen je po redovnoj proceduri. Dominantna hitnost procedure u postupku predlaganja budžeta i njegovih izmjena i dopuna uglavnom je uslovila nemogućnost učešća poslanika i delegata u njegovom kreiranju (a o široj javnosti – interesnim grupama, sindikatima, nvo, nezavisnim ekspertima - da i ne govorimo). Pa iako je uglavnom prilikom rasprave na svakoj od sjednica po predmetnom pitanju bio uložen veliki broj amandmana, isti uglavnom nisu bili usvojeni u više od 90% slučajeva, bilo odlukom Vlade FBiH da iste ne prihvati, bilo neprihvatanjem amandmana od strane poslanika i delegata prilikom izjašnjavanja.

DVADESET ZAKONA NIJE DOBILU PODRŠKU, OD KOJIH 19 U DOMU NARODA PARLAMENTA FBiH. Dom naroda nije prihvatio 20 različitih akata, koji su prethodno prihvaćeni u Predstavničkom domu, od kojih su 19 zakoni, dok je 20. akt Strateški plan razvoja i organizovanja Službe Parlamenta Federacije BiH za period 2014-2016 godine. Istovremeno, svega dva akta prihvaćena u Domu naroda nisu dobila potrebnu većinu u Predstavničkom domu. Inače, u ovom mandatu samo je jedan akt razmatran po proceduri predviđenoj za vitalni nacionalni interes (Odluka o izglasavanju nepovjerenja Vladi Federacije BiH, razmatrana na 12. vanrednoj sjednici Doma naroda Parlamenta FBiH, održanoj 15.2.2013. godine). Dom naroda ima ogroman uticaj na ukupne rezultate Parlamenta s obzirom na činjenicu, na koju CCI upozorava već godinama, da on, zbog neadekvatne definisanosti njegovog polja rada (neusklađenog sa idejom zaštite nacionalnog interesa), praktično funkcioniše kao paralelni predstavnički dom, sa dodatnim ovlaštenjima. Te, u situaciji različite parlamentarne većine u domovima (ili čak u klubovima naroda) ima mogućnost da blokira, obara ili odlaže usvajanje mjera, koje nemaju nikakve veze sa vitalnim nacionalnim interesom, osim što sama blokada rada Parlamenta postaje oružje za ostvarivanje određenih ciljeva koji se proglašavaju vitalnim nacionalnim interesom. Što svakako treba da bude jedna od tema diskusija o ustavnim promjenama u Federaciji BiH.

ODNOS VLADE I PARLAMENTA, VEĆI DIO MANDATA BIO JE KRAJNJE LOŠ - PARLAMENTARNA VEĆINA JE IZGLASALA NEPOVJERENJE VLADI I DUGO VREMENA TRAŽILA SVE MOGUĆE NAČINE DA JE UKLONI I POSTAVI NOVU, U SKLADU SA VOLJOM NOVOUSPOSTAVLJENE PARLAMENTARNE VEĆINE. No, nije bio harmoničan ni u doba kad je sastav Vlade odgovarao volji parlamentarne većine. Parlament, naime, cijelo vrijeme realizuje relativno mali broj zakona koji mu dolazi od Vlade. U pogledu poslaničkih pitanja i inicijativa su stalno prisutne primjedbe poslanika i delegata, zbog nedostavljanja odgovora na iste ili zbog nepotpunog ili nepravovremenog dostavljanja odgovora. Vlada ignoriše i zahtjeve Parlamenta za dostavljanje materijala za tematske sjednice o važnim društvenim pitanjima. Kao i zahtjeve za prisustvom na sjednicama Parlamenta. Neprisustvovanje predstavnika Vlade na sjednicama Parlamenta, na kojima se raspravljalo o dokumentima kojima je predlagatelj Vlada, te nizak nivo odgovora na poslanička pitanja, na što su poslanici iz sjednice u sjednicu ukazivali, rezultira je usvajanjem zaključka na sjednici Predstavničkog doma, održanoj 23.11.2011. godine, kojim Predstavnički dom Parlamenta FBiH obavezuje predsjednika i potpredsjednike Federacije, kao i Vladu FBiH da poštuju odredbe Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta FBiH, što znači da obavezno prisustvuju sjednicama ovog Doma u vrijeme postavljanja i odgovaranja na poslanička pitanja i pokrenute inicijative kao i razmatranja zakona iz domena nadležnosti pojedinih ministara. S druge strane, Vlada je, početkom 2014. godine, kroz izjavu zamjenika premijera FBiH Desnice Radivojevića, Parlament označila kao kočničara promjena: *„Smatram (i zamolio bih) da i Parlament FBiH treba povećati obim svojih aktivnosti. Postoji niz značajnih zakona, sistemskih zakona, koji su u parlamentarnoj proceduri. Postoji čitav paket zakona koje treba osigurati i povoljnije poslovno okruženje a koji već dugo čeka na usvajanje. Molim vas da ih razmatrate i usvojite bez daljnjeg odlaganja.“*

STRANAČKI SUKOBI DOVELI SU U PITANJE I USTAVOM DEFINISANE FORME IZRAŽAVANJA RAVNOPRAVNOSTI KONSTITUTIVNIH NARODA. Zbog nepostizanja dogovora političkih stranaka, pozicija potpredsjedavajućeg Doma naroda, za koju je trebao biti predložen predstavnik Kluba delegata iz reda srpskog naroda, bila je upražnjena sve do 16. decembra 2013, kada je na tu funkciju izabrana delegatkinja Vesna Saradžić (SDP).

U POGLEDU TRANSPARENTNOSTI KONSTATOVAN JE RAZLIČIT ODNOS DOMOVA PREMA ODREĐENIM PITANJIMA. Izbjegavanjem korištenja sistema elektronskog glasanja u punom kapacitetu bitno je smanjena transparentnost rada parlamenta FBiH. Nedostatak predstavlja i neobjavljivanje informacija/izvještaja sa sjednica radnih tijela. Pozivi i izvještaji za/sa sjednica manjeg broja radnih tijela u Predstavničkom domu redovno se objavljuju. Dom naroda je krajem 2011. i početkom 2012. godine retroaktivno postavio izvještaje i mišljenja većeg broja radnih tijela ovog Doma, ali je ova aktivnost ubrzo prekinuta, dok informacije nisu ažurirane više od godinu dana. Predstavnički dom do danas nije ispoštovao prihvaćenu inicijativu poslanika Mirze Ustamujića (iz 2011. godine) o postavljanju poslaničkih pitanja i inicijativa, kao i odgovora na iste na web stranicu PFBiH. U pregledu sastava radnih tijela u dijelu informacija koje se odnose na Predstavnički dom nisu objavljeni podaci imena, prezimena i dr. o vanjskim članovima radnih tijela iz reda stručnih osoba, niti je javnosti poznata procedura izbora istih. Dom naroda Parlamenta FBiH jedina je institucija u BiH koja na službenoj web stranici objavljuje informacije i pojedinačnim primanjima delegata. Na web stranici www.parlamentfbih.gov.ba uz pozive za plenarne sjednice godini dostupni su i prateći materijali u elektronskom obliku za oba Doma. Dom naroda PFBiH je na svojoj stranici omogućio direktan prenos (web streaming) plenarnih sjednica, uz mogućnost pregleda arhiviranih snimaka. Inicijativa za prenos sjednica Predstavničkog doma Parlamenta FBiH podnošena je nekoliko puta, a posljedni put je akutelizirana od poslanice Tanje Vučić (HDZ BiH), inače predsjednice Komisije za informisanje.

PARLAMENT FEDERACIJE BIH SE, TOKOM ČITAVOG AKTUELNOG MANDATA, SUOČAVAO S PROBLEMOM VELIKOG BROJA NEOPRAVDANO ODSUTNIH SA PLENARNIH SJEDNICA. Ovaj problem posebno je izražen u Predstavničkom domu. Skrenućemo pažnju na zaključke Parlamentarne komisije odgovorne za reviziju, iz 2009. i 2010. godine, da treba da se vodi adekvatna evidencija prisustva na radu profesionalizovanih poslanika i po osnove iste vrši obračun i isplata naknada koje nemaju karakter plate. S druge strane, očekivalo se da će ovaj problem biti riješen instaliranjem sistema elektronskog glasanja, koji je podsjetimo, uz kompletnu obnovu sale Parlamenta Federacije BiH, koštao 1.850.000,00 KM. Međutim sistem nikada nije profunkcionisao u punom obimu. Umjesto prikaza pojedinačnog glasanja, kojim bi građanima bilo omogućeno da se upoznaju sa načinom glasanja njihovih izabranih predstavnika, što je bio jedan od ciljeva uvođenja elektronskog glasanja, postoji mogućnost samo za prikaz zbirnih glasova. Postavlja se pitanje kome je i zbog čega u interesu da amnestira od odgovornosti poslanike i delegate koji odsustvuju sa sjednica bez opravdanja, a posebno, kome je u interesu da javnost bude uskraćena za informaciju o načinu izjašnjavanja poslanika o pojedinim pitanjima. Upornim ignorisanjem postojanja ovog problema dovodi se u pitanje ukupna transparentnost rada najvišeg zakonodavnog tijela u Federaciji BiH.

NA KRAJU MANDATA ČETRI IZABRANA PREDSTAVNIKA, U PARLAMENTU FBiH, ISKAZALA SU KRAJNJU PASIVNOST PREMA POVJERENOM MANDATU KROZ NULTE POKAZATELJE U SVIM SEGMENTIMA. U Predstavničkom domu PFBiH evidentiran je jedan poslanik koji tokom 4 godine mandata nije postavio nijedno poslaničko pitanje, pokrenuo inicijativu, podnio amandman, predložio zakon ili diskutovao o nekoj o predloženih tačaka dnevnog reda. To je poslanik Tokić Husein, (SDP). U Domu naroda bilježimo tri delegata jednakog statusa: Anadolac Mukadesa (NHI), Bandur Milenko (HDZ1990) i Ivić Janja (SDP BiH).

POTREBNO JE POD HITNO PRISTUPITI IZMJENAMA ZAKONA O PLATAMA I NAKNADAMA U ORGANIMA VLASTI U FEDERACIJI BIH, S CILJEM NJIHOVOG DOVOĐENJA U VEZU SA STANJEM U ZEMLJI, ODNOSNO POKAZIVANJA SOCIJALNE OSJETLJIVOSTI I ELEMENTARNE PRISTOJNOSTI. Podsjetimo, prema odredbama Zakona o platama i naknadama u organima vlasti u Federaciji BiH, a koji je stupio na snagu u avgustu 2010. godine, nakon isteka mandata ukoliko nisu zasnovali radni odnos ili stekli uslove za penziju, imaju pravo na naknadu plate u trajanju od godinu dana. Zbog spomenutog Zakona, kojim je osim jednogodišnje isplate naknade poslanicima prethodnog saziva, osigurano povećanje koeficijenata i osnovice plate za poslanike i delegate u novom mandatu, ukupna davanja na ime plata i naknada za poslanike Predstavničkog doma PFBiH na početku aktuelnog mandata uvećana su za skoro 3 miliona KM, a za delegate Doma naroda za dva miliona u odnosu na 2010. godinu. Inače, svega 5 od 98 poslanika Predstavničkog doma i svega 13 od 58 delegata Doma naroda opredijelili su se da ne primaju platu Parlamentu FBiH. U mjesečna primanja profesionalno angažovanih poslanika i delegata, pored plate koja se kreće u rasponu od 2.500 do 3.500 K), ulaze i paušal od 630 KM, „topli obrok“, naknada za odvojeni život, koja u prosjeku iznosi 500 KM, te naknada za smještaj, u iznosu od 150 KM mjesečno. Uz navedeno, poslanici i delegati imaju pravo na naknadu putnih troškova, kao i 4 vikend posjete porodici.

No, da naglasimo još jednom, najveći gubitak nisu izvršene isplate za, po svim mjerilima, loše rezultate poslanika i delegata Parlamenta FBiH. Najveći gubici su u posljedicama takvog rada, koji se izražavaju u težini ekonomske situacije u zemlji, broju nezaposlenih i niskom kvalitetu života građana.

POKAZALO SE DA NE POSTOJI OZBILJNA PREDANOST POLITIČKIH AKTERA PROCESU IZMJENA USTAVA FEDERACIJE BIH. Jednoglasno prihvatanje zaključaka kojima se prihvata inicijativa za pokretanje procesa reforme Ustava BiH, na tragu preporuka grupe domaćih eksperata, pod pokroviteljstvom Ambasade SAD, u prvoj polovini 2013. godine, nije u nastavku naišlo na potrebnu ozbiljnost i posvećenost. Kasnilo se i odugovlačilo na svakom koraku, te smo, na kraju, bez Ustavnih promjena dočekali nove izbore. CCI je svojevremeno upozorio da ukoliko do promjena Ustava ne dođe, i u novi izborni ciklus uđemo sa starim rješenjima, sa ovakvim stepenom političke kulture u zemlji, to može značiti opasnost od još 4 izgubljene godine.

REZULTATE RADA VLASTI NAJBOLJE MOŽEMO OCIJENITI SAGLEDAVAJUĆI STANJE U ZA ŽIVOT GRAĐANA NAJZNAČAJNIJIM OBLASTIMA. A u BiH u cjelini, pa tako i u Federaciji, generalno, najznačajniji problem je visok stepen nezaposlenosti. Nezaposlenost je, u proteklom četverogodišnjem periodu, bila u konstantnom porastu, sve do poslednje 2014. godine, sredinom koje je zabilježen blagi pad, u odnosu na predhodnu, 2013. Sumarno posmatrano, ukupan broj nezaposlenih osoba porastao je, za 4 godine mandata, za 22 i po hiljade. Istovremeno, u odnosu na početak aktuelnog mandata, broj zaposlenih je, do sredine 2014. godine, porastao za samo 4.803 novozaposlene osobe.