

## FEDERALIZAM KOJI FUNKCIONIRA – RADIKALNI PRIJEDLOG ZA PRAKTIČNU REFORMU

14. Januar 2004.

Podnaslov: Politika u Bosni i Hercegovini nastavlja se suočavati sa redovnim pozivima na fundamentalnu ustavnu reformu. Jedni se pozivaju na nestanak Republike Srpske; drugi se zalažu za “treći entitet”; treći zagovaraju povratak unitarnoj državi, sa administrativnim oblastima stvorenim u skladu sa ekonomskim kriterijima. Čini se da malo ko vjeruje da aktuelni sistem općina, kantona, dva entiteta, jednog distrikta i udaljene centralne vlade može pružiti vladu kakva je Bosni potrebna – onu koja će zemlju povesti iz ekonomske krize, prema Evropi.

Međutim, si ovi ustavni prijedlozi pate od iste temeljne greške: ne uspijevaju ukazati na to *kako* se pokrenuti naprijed od “nefunkcionalnog *ovdje*” do “funkcionalnog *tamo*”. Oni ne polaze od aktuelne realnosti – od ustava, skupština, vlada koje postoje i stvarnih interesa koji iza njih stoje. Njihovi zagovornici ne pokušavaju ozbiljno ubijediti bilo koga ko se već ne slaže s njihovom specifičnom vizijom budućnosti Bosne i Hercegovine. S ovim prijedlozima nikad se ništa ne dešava, jer niko ne zna odakle da počne. Kao posljedica toga, mnogi Bosanci osjećaju se kao u zamci – nezadovoljni su trenutnim ustavnim sistemom, ali su nesposobni da iznađu praktičan put naprijed.

Naša ideja nudi drukčiji ustavni prijedlog. Razvijena je tokom posljednjih mjeseci kroz intenzivne konsultacije s vodećim političarima i javnim ličnostima širom zemlje. Umjesto da ponudi još jedan konkurentan pogled na idealnu budućnost Bosne i Hercegovine, ona ocrtava praktičan proces reformi oko kojih bi se bh. političari i građani zapravo mogli složiti.

Prijedlog je da se progresivno ukida Federacija, a s njom i ustavna kategorija “entiteta”. Rezultat bi bila pojednostavljena, troslojna federalna država sa dvanaest autonomnih jedinica: deset federalnih kantona, Republikom Srpskom i Distrikom Brčko. To bi predstavljalo fundamentalnu promjenu državne strukture, kojom bi ona prerasla u normalan, evropski federalni sistem sa centralnim, regionalnim i općinskim vladama. Pošto su svi institucionalni blokovi već raspoređeni, dostižna je za svega nekoliko godina, prije nego što počnu pregovori BiH o članstvu u Evropskoj Uniji. Proces demontiranja trenutne federalne vlade mogao bi početi odmah, kroz zakonodavne akcije federalne i kantonalnih skupština. Ovo je reforma koja bi se mogla, i zapravo morala, dogovoriti i sprovesti unutar demokratskih institucija BiH.

### *Mapa drukčija od svih*

Polazna tačka za ovaj prijedlog je mapa savremene BiH. Ona pokazuje postojeće autonomne oblasti Bosne – deset kantona, RS i Distrikt Brčko – od kojih svaka ima svoju zastavu i ustav, skupštinu i birokraciju, prihode i odgovornosti. Takav je politički i administrativni pejzaž proistekao iz dva mirovna sporazuma (Washington 1994. i Dayton 1995.) i jedne međunarodne arbitraže (Brčko 1999.).

Pa ipak, na ovoj mapi postoji jedna suštinska razlika. Ona pokazuje BiH kao troslojnu federaciju, s centralnom vladom, dvanaest autonomnih oblasti i njihovim općinama. “Entiteti”, taj zanimljivi izum daytonskog sporazuma – nestali su kao ustavna kategorija, ostavljajući za sobom dvanaest jednakih federalnih jedinica.

Skorašnja politička povijest BiH pamti mnoge crtače mapa. Ponovno iscrtavanje granica jedno vrijeme je bilo dio, kako domaće politike tako i međunarodnih mirovnih nastojanja, uz ogromne troškove na teret ljudskih života i institucionalne nestabilnosti.

Na ovoj mapi, nema novih granica. Ona predstavlja BiH kakva je već bliskija normalnom, evropskom federalnom modelu nego što mnogi zamišljaju. Da to pokažemo, korisno je uporediti tri od autonomnih oblasti na ovoj mapi – Distrikt Brčko, RS i Tuzlanski Kanton.

Distrikt Brčko, sa populacijom od 71.000 ljudi, ima široku autonomiju u reguliranju svojih poslova. Donosi zakone, prikuplja prihode, snosi odgovornost za policiju, obrazovanje, zdravstvo i veći dio ekonomske politike. Međunarodni zvaničnici često su hvalili činjenicu da je Brčkom autonomija dopustila da sprovede odlučne reforme širokog spektra. U sistemu dva entiteta, Brčko je anomalija. U sistemu 12 autonomnih federalnih jedinica, Brčko se lako uklapa. Moglo bi ga se nazvati *prvim kantonom Bosne i Hercegovine*.

Republika Srpska, sa stanovništvom od oko 1,1 milion ljudi, ima sve autonomne funkcije kao i Brčko. K tome održava i vojsku (koja se rapidno smanjuje), a vodi i vlastite penzijske fondove i fondove za veterane. Tokom proteklih pet godina, RS je u Banja Luci izgradila jake osnovne administrativne strukture. Također je pristala i da neke važne funkcije preda institucijama na državnom nivou. De facto, RS je danas *drugi kanton BiH*.

A što je s Tuzlanskim Kantom? Sa svojih 507.000 stanovnika, Tuzla ima polovinu populacije RS, ali šestostruko više živilja nego Brčko. Poput RS i Brčkog, brine se o zdravstvu, obrazovanju, unutrašnjoj bezbjednosti i većem dijelu socijalne i ekonomske politike. Neki od zakona donose se na federalnoj razini, ali po svim praktičnim pitanjima, kanton je najvažniji nivo vlasti za narod tuzlanske oblasti. Za razliku od RS i Brčkog, Tuzla nema vlastitu carinu niti poresku upravu, ali to će ionako ubrzo postati državne institucije.

Mapa 1: Federalne jedinice BiH



Usprkos različitim ustavnim etiketama – Distrikt, Entitet i Kanton – Brčko, RS i Tuzla igraju vrlo slične uloge u ustavnoj strukturi BiH. Poput *Republike Texas*, *Komonvelta Massachusettsa* i *Države New York* u Sjedinjenim Državama (ili *Hansestadta Hamburga*, *Freistaata Bavarske* i *Land Brandenburga* u Njemačkoj), radi se o funkcionalno ekvivalentnim federalnim jedinicama. Ono što Tuzlu sprečava da se ponaša kao *treći kanton BiH* je to što nema direktnih administrativnih veza između kantonalne administracije i centralne državne vlasti. Umjesto toga, Tuzlanski Kanton mora raditi sa federalnim institucijama u Sarajevu. A upravo su te federalne institucije prava anomalija u bh. sistemu.

### *Federalna anomalija*

Federacija je uglavnom historijska nezgoda. Prema Washingtonskom sporazumu iz 1994., trebala je biti država. Kroz razne obrate i preokrete mirovnog procesa, na koncu je postala jedan od entiteta BiH – federacija unutar druge federacije.

U prvih par godina nakon Daytonu, bili su neophodni krupni naponi da se funkcije i resursi prenesu sa bivših institucija Republike BiH u Sarajevu na Federaciju. Uz vojnu pomoć SAD izgrađena je Vojska Federacije, da bi se ostvarila ravnoteža snaga preko Međuentitetske linije razgraničenja.<sup>1</sup> Putem kontrole carina i akciznih prihoda, Federacija je mogla širiti svoj budžet, otvarajući ministarstva poput onog za agrikulturu ili obrazovanje, koja nisu bila ni predviđena po Washingtonskom sporazumu iz 1994.

Pa ipak Federacija nije ni centralna, ni regionalna vlada. Njene institucije male su i slabe i znaju jako malo o tome šta se na njihovoj teritoriji dešava. Federalna ministarstva “ne vladaju” Unsko-Sanskim niti Zapadnohercegovačkim kantonom, niti čak u Sarajevu, gdje vodeći kantonalni zvaničnici jedva da ikad saobraćaju sa federalnom vladom. Federacija čak ne igra niti efektivnu koordinacijsku ulogu između deset kantona. Kada je Federacija donijela poreske zakone koji su uticali na prihode kantona, ili pokretala krupne nove političke inicijative poput Zakona o šumarstvu, njena ministarstva nisu se čak ni konsultovala s kantonalnim ministarstvima. Praktično, Federacija zauzima institucionalni univerzum sam za sebe, trošeći bitan dio resursa i pružajući jako malo praktičnih usluga.

Malo je lojalnosti prema Federaciji, bilo gdje na bh. političkom spektru. Zapravo, Federaciji su najprivrženije međunarodne organizacije, nakon što su uložile vrijeme i resurse da stvore partnerske institucije koje su im bile potrebne za implementaciju programa rekonstrukcije, u periodu kada centralna vlada nije imala čak ni poštansku adresu. Koncentracija federalnih ministarstava u Sarajevu pružala im je pogodno “sve-na-jednom” mjesto za donatore. No, međunarodna politika počela se mijenjati 2000. godine u Briselu, na sastanku Vijeća za implementaciju mira (PIC), kada je data obaveza međunarodnoj zajednici da izgradi državne institucije. Od tada su državni budžet i administracija ubrzano rasli, a mnoge od izvornih odgovornosti Federacije prebačene su na državu.

Federacija ima budžet od 1,25 milijardi KM (2002), koji se troši na dvije glavne stavke: financiranje Vojske Federacije (30 posto) i povlastice za veterane i ratne invalide (25 posto). Mimo toga, Federacija pruža jako malo praktičnih usluga. Odgovorna je za minorne elemente policije i pravosuđa, mada i to sve više preuzima država, ili neovisne agencije kao što su Visoko pravosudno i tužilačko Vijeće. U oblastima zajedničke odgovornosti sa kantonima, kao što su kultura, prirodni resursi ili poljoprivreda, doprinos federalnih ministarstava je marginalan.

Mada su joj funkcije opale u posljednje vrijeme, a Vojska Federacije znatno smanjena, budžet Federacije nastavio je rasti, za dodatnih 568 miliona KM od 1998. Razlog je jednostavan: Federacija “posjeduje” carinske i akcizne prihode, koji ovise o razini uvoza. Poplava uvoza vezana za program rekonstrukcije napunila je federalnu blagajnu, omogućivši dramatično proširenje administrativnih troškova. Većina ovih dodatnih resursa utrošena je na plaće u administraciji (35 posto budžeta), a ne na javne usluge.

---

<sup>1</sup> Nakadašnja linija bojišnjice koja je razdvajala Republiku Srpsku i Federaciju.

Ovaj dramatičan porast Federacije išao je direktno nauštrb kantona i općina. Kantoni žive od poreza na prodatu robu. Oni snose najvažnije troškove (obrazovanja, javne sigurnosti, socijalne zaštite), ali im nedostaju sredstva da ih adekvatno financiraju. Zauzvrat, to stvara ogroman pritisak na općinske budžete.

Problem će, po svojoj prilici, postati još gori u godinama koje dolaze. Carinski prihodi će opadati, kao posljedica ugovora o slobodnoj trgovini sa svim glavnim partnerima. Da bi Federacija preživjela na sadašnjem nivou, morala bi preuzeti dio kantonalnih prihoda, učešćem u planiranim PDV prihodima. Time će dalje zagušiti kantone i općine, a time i njihovu moć da pruže realne usluge.

### *Europeizacija i vertikalna izgradnja države*

Dok BiH napreduje putem ka članstvu u Evropskoj Uniji, državni nivo vlasti postajat će sve važniji. Državni zvaničnici će pregovarati sa Evropskom Unijom o 31 poglavlju *acquis communautaire*, o poljoprivrednoj i industrijskoj politici, pravosuđu i unutrašnjim poslovima, zakonima o tvrtkama i konkurenciji, ekologiji i zaštiti potrošača, politici zapošljavanja i brojnim drugim oblastima. To ne znači da će država direktno regulirati ta područja – nijedna federalna država u Evropi to ne čini. Ali znači da država mora razviti direktne veze i daleko, daleko bolju komunikaciju sa vlastima koje su direktno odgovorne za te oblasti. Koordinacija mora biti na državnom nivou, a država mora biti u stanju saradivati jednako i efikasno sa svim oblasnim vladama.

Stvaranje dobrih radnih odnosa među različitim nivoima vlasti je dimenzija izgradnje države uveliko zapostavljena u BiH. Jedan od razloga za to je i postojanje Federacije, koje dodaje nepotrebno posredništvo u svim poslovima među vlastima. BiH mora postići suštinski napredak u *vertikalnoj izgradnji države*, ukoliko se misli nositi sa izazovima efikasnog pregovaranja sa Evropskom Komisijom.

Stoga se političari u Federaciji suočavaju s trenutkom odluke. Ako žele očuvati i nastaviti graditi Federaciju kao prelazni međunivo vlasti, morat će to učiniti bilo nauštrb kantona, bilo nauštrb države. Nasuprot tome, ukidanje Federacije oslobodilo bi sredstva za jačanje vlasti na nivoima gdje je to najpotrebnije.

### *Četiri pogleda na izgradnju države*

Era u kojoj su ustavni dizajn BiH sklepali ratni lideri i strani diplomati sada je već davno i zaista prošla. Od sada, svaku će ustavnu promjenu morati prihvatiti legalno izabrani lideri BiH, u ime svojih glasača. To znači da će taj politički proces biti zasnovan na pregovorima i kompromisu.

Zašto bi različiti politički igrači u BiH, sa svojim različitim gledištima na izgradnju države, pristali da podrže ovakav prijedlog? U razradi ovog pitanja, nudimo različite poglede na izgradnju države koje smo susreli širom zemlje, a nazvat ćemo ih

sarajevska, banjalučka, gruđanska i tuzlanska perspektiva. Naravno da se radi o pojednostavljenjima složene realnosti. One ne predstavljaju poglede nijedne posebne stranke, jer unutar svake postoje različita mišljenja. No, to jesu prepoznatljive tačke bh. političkog spektra i stoga koristan alat za analizu.

**Sarajevska perspektiva** predana je izgradnji centralizirane BiH države. Njeno idealno rješenje bilo bi povratak na sistem od prije 1991, sa centralnom vladom u Sarajevu i nizom etnički mješovitih administrativnih oblasti. Sarajevska perspektiva uključuje predanost etničkoj reintegraciji, ne samo u potiranju nepravde etničkog čišćenja, već i kao način očuvanja BiH na okupu u budućnosti. Na RS gleda kao na nelegitiman produkt rata, a na daytonski sporazum kao na kompromis, neugodan koliko i nužan. Iz ove perspektive, Sarajevo je prirodni centar bh. političkog univerzuma i punopravno koristi prestiž, moć i bogatstvo koje proističe iz visoke koncentracije javnih institucija. Istodobno, kao najbogatiji kanton s najvećom prosječnom plaćom i najbolje finansiranim javnim uslugama, Sarajevo je sklono sumnjičavo gledati na bilo koji sistem koji bi zahtijevao transfer resursa od bogatijih kantona siromašnijim.

**Banjalučka perspektiva** usredotočena je na odbranu šire autonomije RS putem striktnog tumačenja daytonskog sporazuma. Posljednjih godina nevoljko i pod međunarodnim pritiskom prihvatila je proširenu ulogu države BiH, ali proces izgradnje države i dalje doživljava kao prijetnju vlastitoj autonomiji. Od 1997., Banja Luka je razvila znatan birokratski aparat; kao i Sarajevo, očuvanje moći i privilegija tamošnje administracije joj je ključni politički imperativ. Ova administracija ima veoma različit niz interesa od starog režima na Palama, koji je uglavnom bio sigurnosna struktura ovisna o podršci Beograda. Iako ne želi biti vođena iz Sarajeva, ne bi prihvatila ni da je se svede na puki okrug Srbije. Stoga je za nju najrealističnija strategija očuvanje maksimuma moguće autonomije unutar BiH, u modelu nalik na Kataloniju, Bavarsku ili Teksas.

Međutim, Banja Luka je sve svjesnija i ekstremne privredne i socijalne krhkosti RS-a. Shvata da je saradnja sa bh državom njeno jedino sredstvo da dobije pristup prijeko potrebnoj međunarodnoj pomoći. Više ne postavlja izazov vidljivim elementima bh državnosti – valuti, pasošima, registarskim tablicama i graničnoj službi. Priznaje (barem neslužbeno) čak i da bi prelazak ključnih funkcija poput indirektnog oporezivanja na državni nivo, ustvari mogao pomoći očuvanju njene stabilnosti u teškim ekonomskim vremenima koja predstoje.

**Gruđanska perspektiva** se također dramatično promijenila proteklih godina. Tokom rata, Grude su bile logistički centar HVO-a i živjele od transakcija hrvatskog ministarstva odbrane, kanalisanih kroz paralelne strukture Herceg Bosne. Smrt Šuška i Tuđmana i hrvatski izbori 2000. doveli su do iznenadnog prekida ovih transakcija i Grude su bile prinuđene prihvatiti novu političku stvarnost. Kada je vođstvo HDZ-a proglasilo hrvatsku samoupravu 2001., lokalni gruđanski HDZ odbio je pružiti podršku tom projektu, koji su smatrali uzaludnim. Učinio je to pod utjecajem lokalnog biznisa, koji trguje širom Bosne i Hercegovine. I pored toga što bi neki u Grudama i dalje željeli da hercegovački Hrvati budu ujedinjeni u jednu administrativnu cjelinu, strasti su se ipak značajno ohladile. Dok gruđanska perspektiva i dalje zadržava značajne emotivne i ekonomske veze sa Hrvatskom,

ona sada priznaje da je bosanska država tu da ostane. Ustvari, ona smatra svojim interesom da bude bolje zaštićena na državnom nivou nego u Federaciji, koja nikad nije bila popularna među bosanskim Hrvatima. Iz Gruda, Sarajevo je daleko i Mostar je prirodni centar regionalnih javnih službi, kao što su zdravstvena zaštita i više obrazovanje. Kao relativno prosperitetno područje, Grude dijele skepticizam Sarajeva kada je riječ o prelivanju novca iz bogatijih u siromašnije dijelove zemlje, ali je bliže Banjoj Luci i Tuzli u sklonosti zadržavanju autonomije lokalne vlasti.

**Tuzlanska perspektiva** dijeli neke od pretpostavki sarajevske perspektive. Ona smatra funkcionalnu središnju vladu suštinskom, a mekšanje obližnje međuentitetske granice kroz povratak manjina kao moralni i strateški imperativ. Međutim, Tuzla je ponosna na svoju multietničku tradiciju i autonomiju i ne želi postati tek administrativna jedinica u unitarnoj državi. Ne vidi kontradikciju između jakih kantona i djelotvornih centralnih institucija. Tuzla svoje institucije (npr. univerzitet) smatra efikasnijim i bližim lokalnim potrebama, nego one u udaljenom Sarajevu. Ekonomski profil kantona je raznolik: kombinacija je industrijskog centra u opadanju (grad Tuzla), teške nerazvijenosti sela (u područjima kao Kalesija) i manjih mjesta živog razvoja u privatnom sektoru (Gračanica i Gradačac). Kantonalna vlada je bolje informirana i u boljoj poziciji da odgovori na ove specifične, regionalne razvojne izazove nego udaljena ministarstva Federacije. U tom smislu, tuzlanska perspektiva slična je perspektivi ostalih gradova u Federaciji, poput Bihaća ili Travnika.

Uspoređujući ove četiri perspektive, moguće je uvidjeti zašto bi pomak ka pojednostavljenoj federalnoj državi na tri nivoa odražavao njihovo zajedničko stajalište. Također, moguće je uvidjeti zašto bi ukidanje Federacije pokrenulo zdravu novu dinamiku u bosanskoj politici.

Prvo, niko ništa ne gubi nestankom Federacije i vještačkog koncepta entiteta. Za Sarajevo, Grude i Tuzlu, Federacija je u velikoj mjeri suvišan nivo vlasti koji troši resurse koji bi bili bolje iskorišteni na drugim nivoima. U njihovom dugoročnom interesu je izgradnja zajedničke države. Ukidanje Federacije ne bi imalo izravnog efekta na RS, ali bi RS mnogo vjerovatnije prihvatila reformu koja ne dovodi u opasnost njeno trenutno institucionalno uređenje. S vremenom, RS bi izgubila ustavnu oznaku "entiteta", postajući najveća u nizu jednakih federalnih jedinica. Zauzvrat, bila bi prihvaćena kao normalan dio bosanskog ustavnog pejzaža.

Drugo, ovaj prijedlog nudi mogućnost da, po prvi put, razvije cjelovit bosanski pristup izgradnji države. Za sve one koji su se borili za održivu državu Bosnu i Hercegovinu, ovo predstavlja značajan korak naprijed. Pojednostavljena federalna struktura omogućava državi da se izvuče iz sjene entiteta i ima direktan odnos sa svojim regijama. Ona može početi da igra prirodnu ulogu savezne vlade, pomažući regijama da se bore za svoj zajednički interes i efikasno ih predstavlja na međunarodnoj sceni. Istovremeno, ova vrsta izgradnje države ne mora ugrožavati održivost ili autonomiju Republike Srpske ili drugih regionalnih vlada. Kao rezultat toga, razvoj države mogao bi se dogoditi kroz zajedničke interese, proizvodeći smislenije i trajne rezultate.

Treće, i vjerovatno najvažnije, ovaj prijedlog otvara novu dimenziju bosanske politike, utemeljene ne na ratnim ciljevima, nego na podjeli resursa u široj zemlji. Najveći dio saveznih država imaju sisteme za podjelu bogatstva među njihovim jedinicama, u cilju da osiguraju uravnotežen ekonomski razvoj. Mnogo je različitih sistema u upotrebi i oni su uvijek predmet intenzivne političke debate. Moguće opcije su tačno određeni finansijski transferi između nivoa vlade, formule podjele poreza utemeljene na razvojnim izazovima ili zajednički sistem penzionog ili zdravstvenog fonda.

Nikad nije bilo javne debate o potrebi za ovom vrstom mehanizma u BiH. Republika Srpska i Tuzla, zajedno sa siromašnijim kantonima u Federaciji, kao što su Zenički, Unsko-sanski i Srednjobosanski kanton, imaju zajednički interes da državni resursi budu pravednije podjeljeni. Grude, Sarajevo i Brčko, relativno razvijeniji možda bi željeli da zadrže svoju finansijsku autonomiju. Trenutno, Sarajevo i Brčko imaju mnogo veći prihod po glavi stanovnika nego ostali kantoni u Federaciji ili Republika Srpska (tabela 1). Kao rezultat toga, Sarajevo može potrošiti 371 KM po stanovniku na obrazovanje, dok Unsko-sanski kanton troši samo 147 KM.

Pojednostavljena federalna struktura bi stvorila politički prostor u kojem bi Tuzla, Zenica, RS i ostali dijelovi države mogli zajednički lobirati za stvaranje jednakopravnijeg saveznog sistema, po njemačkom ili švicarskom modelu. Ove vrste međuregionalnih saveza bili bi velika stabilizirajuća snaga u bosanskoj politici. To bi stvorilo onu vrstu političkog dinamizma poznatog iz drugih federacija, izgrađenih na principu manji protiv većih, bogatiji protiv siromašnijih, urbani protiv ruralnih.

*Tabela 1: Horizontalna izgradnja države  
Nejednakosti u potrošnji javnih prihoda u 12 saveznih jedinica (2001)*

	Stanovništvo	Troškovi obrazovanja		Troškovi javne sigurnosti	
		miliona KM	po glavi	miliona KM	po glavi
Goražde	<b>35,258</b>	4.6	131	5.0	142
Posavina	<b>43,706</b>	5.9	136	7.6	175
Distrikt Brčko	71,000	20.1	283	8.7	123
Zapadna Hercegovina	<b>81,304</b>	18.6	228	12.2	150
Kanton 10 (Livno)	<b>83,974</b>	9.8	117	9.1	108
Hercegovačko-Neretvanski	<b>217,333</b>	39.6	182	21.6	99
Srednjobosanski	<b>239,728</b>	34.5	144	26.2	109
Unskosanski	<b>305,905</b>	44.9	147	29.1	95
<b>Zeničko-dobojski</b>	<b>397,201</b>	<b>59.5</b>	<b>150</b>	<b>32.2</b>	<b>81</b>
<b>Sarajevo</b>	<b>400,498</b>	<b>148.4</b>	<b>371</b>	<b>62.1</b>	<b>155</b>
<b>Tuzla</b>	<b>507,490</b>	<b>79.1</b>	<b>156</b>	<b>38.8</b>	<b>76</b>
<b>Republika Srpska I</b>	<b>1,066,324<sup>2</sup></b>	<b>129.1</b>	<b>121</b>	<b>92.4</b>	<b>87</b>

<sup>2</sup> Podaci UNDP



Neki možda strahuju da će, bez Federacije, postati teže oduprijeti se pritiscima koji dolaze od nekih bosanskih Hrvata za stvaranje jedinstvenog hrvatskog kantona u Hercegovini. Ustvari, nema izravne veze između postojanja Federacije i broja ili oblika postojećih kantona. Bilo kakav prijedlog promjene granica regija zahtijevao bi sporazum između glavnih političkih interesa; ustavi, insistiranjem na međuetničkim konsenzusom, predstavljaju garanciju za to. Promjene kantonalnih granica neće postati ni manje ni više vjerovatne ukidanjem Federacije.

### *Ozbiljno shvatanje federalizma*

Da li bi savezna BiH sa 12 postojećih jedinica bila funkcionalna? Zar te jedinice nisu previše različite u veličini, stanovništvu i ekonomskom potencijalu? Da li BiH može priuštiti tako mnogo vlada i parlamenata?

U analiziranju tog pitanja važno je razlučiti mitove od stvarnosti. Sa sadašnjim ustrojem BiH ima 187,523 službenika u javnim službama (ne računajući javna poduzeća), koji opslužuju oko 3,36 do 3,8 miliona stanovnika<sup>3</sup>. Po regionalnim standardima to nije previše. Danas, oko pet posto stanovništva radi za državu. To je jednako Hrvatskoj, koja ima 5,3 i manje od 8,1 Češke republike<sup>4</sup>, obje unitarno ustrojene. Prosjek u srednjoj Evropi i bivšem Sovjetskom savezu je oko 6,9 posto<sup>5</sup>. Ne postoji razlog za vjerovanje da federalizam čini BiH preskupom.

Ustvari, transparentni federalizam može olakšati promjene potrebne da bosanska država postane priuštiva. Ako je, naprimjer, stanovništvo RS-a, distrikta Brčko ili Unsko- saskog kantona u stanju uvidjeti da troškovi njihove administracije imaju izravne veze sa korišću od popravke lokalnih škola ili putne mreže, moguće je zamisliti proces nadmetanja u ovlastima. U jednom kantonu bi vladajuća kantonalna koalicija mogla izvući korist iz smanjenja kantonalne vlade ili smanjenja administrativnih plaća. Neke regije bi mogle biti discipliranije nego druge; svaka bi napravila svoj politički izbor. Ovo je zdrava situacija u federalnom sistemu. U federacijama kao što su Njemačka ili Austrija nadmetanje između jurisdikcija smatra se pozitivnom dinamikom koja vodi stvaranju bolje vlade.

Konačno, šta je sa raznolikostima između regija BiH u pogledu veličine, ekonomskog potencijala i administrativnog kapaciteta? Najprije, ove raznolikosti već postoje u trenutnom sistemu; ne bi se promijenile ovim prijedlogom. Moglo bi biti i argumenata za spajanje postojećih kantona. Drugo, osobina federalnog sistema vlade je upravo sposobnost da tolerira različitosti. Moguće je uporediti Bosnu i Hercegovinu sa najstarijom evropskom federacijom Švicarskom<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Podaci iz 2002 UNDP Human Development Report, str. 37 i 111.

<sup>4</sup> World Bank, Public Expenditure and Institutional Review, str. 18.

<sup>5</sup> Asian Development Bank, Improving Public Administration in a Competitive World, str. 782.

<sup>6</sup> Europska Unija od početka svog postojanja tolerira ogromne razlike u veličini između dvije članice (Luksemburg i Njemačka), koje broje 427,000 odnosno 82 miliona stanovnika.

Švicarska ima 26 kantona, iako je skoro iste veličine kao BiH i ima oko dva puta više stanovnika. Svaki švicarski kanton ima svoju zastavu i ustav, izabrani parlament i izvršnu vlast. Razlika između najnaseljenijeg kantona (Zurich, sa 1,1 miliona stanovnika) i najmanjeg (Appenzell Inner-Rhoden sa 13,000) sličan je razlici između RS (približno 1.1 million) i kantona Goražde (35,000).

Švicarski ustav je jedinstven proizvod složene historije sukoba i suradnje: to je sistem koji su Švicarci razvili tokom stoljeća da bi uokvirili različitosti u zemlji sa snažnim lokalnim identitetima utemeljenim na različitim jezicima, dijalektima i političkim tradicijama (katolici i protestanti, liberali i konzervativci, grad i selo). Tako postoje kantoni u kojima se govori italijanski ili njemački, urbani (grad Bazel) i ruralni (okolina Bazela), tu su protestanti koji govore francuski i katolici koji govore francuski. U švicarskom sistemu nema razlika između jakih općina i autonomnih kantona. Švicarska je bogata zemlja, ali njen federalni model ima korjene u prošlosti kada je imala bitno drugačiju privredu. Nije bogatstvo proizvelo federalizam, nego je federalizam obezbijedio stabilnost koja je omogućila Švicarskoj prosperitet. .

Mapa 2: Još jedna evropska federacija



### *Bosanskohercegovačko rješenje*

Razlog zbog kojeg do sada nije bilo plodotvorne ustavne debate u Bosni i Hercegovini bila je pretpostavka među mnogima da će o obliku zemlje – i svim odlučujućim pitanjima o podjeli moći i resursa – na kraju odlučivati stranci. Bolje je sačekati i vidjeti šta će se desiti, braniti ono što se ima i kruto ostajati pri svojim stavovima, nego istražiti kako bi kroz pregovore i kompromis jedan krajnje nesavršen sistem, nastao nakon godina surovih sukoba, mogao postati bolji.

Osam godina nakon kraja rata, međutim, postaje jasno da političke elite u BiH ne mogu više očekivati da ustavni problemi u BiH budu ikada riješeni izvana. Ne samo da je takva intervencija sve manje realna, ona je, čini se, sve manje poželjna s obzirom na bosanskohercegovačko opredjeljenje da napreduje ka članstvu u EU. Sposobnost da pokrene domaću debatu i provede domaće ustavne reforme čini se centralnim kriterijem za zrelost zemlje, u očima kako svojih građana tako i vanjskog svijeta. Uistinu, teško da ima drugih mjera koji bi brže izmjenile vanjsku percepciju ove zemlje od *potpuno domaćeg* procesa ustavnih promjena, iniciranog od strane izabраниh političara, koji bi bilo okončan prilagođavanjem post-ratnog Ustava BiH zahtjevima budućnosti.

Vrijednost ovog prijedloga je u tome da može biti postignut korak po korak, započinjući odmah. Kantoni u Federaciji mogu već započeti razgovore o federalnim ministarstvima koja nisu potrebna i mogu odmah biti ukinuta, pomjerajući resurse na državni nivo ili naniže ka kantonima. Kasnije, kantoni u Federaciji mogu zajedno sa RS-om i distriktom Brčko oformiti komisiju koja bi pručavala kako bi bosanski federalizam trebao funkcionirati, uključujući podjelu odgovornosti i moguće modele horizontalne podjele poreznih prihoda. Mogu početi da istražuju mogućnosti simetričnog federalizma – sistema reguliranja na državnom nivou u oblastima kao što su penzije, obrazovanje ili zaštita okoline, gdje se regionalne vlade mogu ili ne moraju pridružiti.

Niko ne može predvidjeti kako će bosanski federalizam evoluirati u toku naredne decenije. Ono što bosanski političari mogu uraditi odmah je da započnu raščišćavati najočiglednije anomalije sadašnjeg sistema oko kojih postoji dogovor i tako stvoriti okvir u kojem prirodni proces ustavne evolucije može da se odigra. To bi bilo prvo pravo oslobođenje bosanske politike od sjenke rata i ustavnog sistema stvorenog u udaljenoj zračnoj bazi uz učešće brojnih ratnih zločinaca.

Rasprave o idealnom sistemu vladanje i najboljoj podjeli moći i bogatstva bi bez sumnje trebale da se nastave. One bi sve više postajale dio bosanske normalnosti. Devet godina nakon završetka tragičnog i teškog rata, zemlja bi u smislu ustavne debate stigla u suvremenu Evropu.