

**Doc.dr.sci. Elmir Sadiković**

**Univerzitet u Sarajevu**

**Fakultet političkih nauka**

**Institut Nove revije Ljubljana**

**Međunarodna konferencija: Razvoj demokratije**

**Zagreb, 27-29.april 2015. godine**

Referat na temu:

**Reforma javne uprave u kontekstu teritorijalnog preustroja Bosne i Hercegovine**

**Sažetak**

Reforma javne uprave je za države koje prolaze proces postsocijalističke tranzicije i integracije u Evropsku uniju poseban izazov. Primjena evropskih standarda zahtijeva konceptualno potpuno drugačije shvatanje uloge uprave u društvu i političkom sistemu u odnosu na tradicionalno naslijeđe jednopartijskog socijalističkog sistema. Odsustvo jasno definisanog koncepta uloge države u kontekstu tržišne ekonomije, razvoj civilnog društva i promjena svijesti građana o njihovim pravima i očekivanjima od uprave, uvođenje višepartijske parlamentarne demokratije, potreba za jasnom podjelom funkcija u organima državne uprave su samo neke od zajedničkih karakteristika i osnovnih izazova reforme javne uprave u svim zemljama postsocijalističke tranzicije. U takvom okruženju teško je postići općeprihvaćene standarde Evropske unije koji zahtijevaju efikasnu i odgovornu upravu i upravu nezavisnu od politike. Usvojeni opći principi upravnih kapaciteta, definisani na samitu Evropskog vijeća u Kopenhagenu 1993.godine, kao kriterij postizanja članstva u Evropskoj uniji zahtijevaju političku stabilnost institucija koje osiguravaju demokratiju i zaštitu ljudskih prava, izgradnju funkcionalne tržišne ekonomije na pravilima zajedničkog evropskog tržišta i konačno upravu osposobljenu da preuzme i provede obaveze države koje donosi članstvo u Evropskoj uniji, u smislu provođenja političkih i ekonomskih ciljeva i ciljeva monetarne

unije. Važno je tome i dodati i institucionalni kriterij članstva, usvojen na samitu u Madridu 1995.godine a koji zahtijeva i stvaranje odgovarajućih uslova za prilagođavanje administrativnih struktura.

Da bi se postigli navedeni ciljevi potreban je cjelovit strateški pristup reformi javne uprave ali i stvarna opredijeljenost političkih struktura da provedu teške ali neophodne reforme.

**Ključne riječi:** javna uprava, Bosna i Hercegovina, reforma, ustavno ustrojstvo, evropske integracije

## **Public administration reform in the context of the territorial reorganization of Bosnia and Herzegovina**

### ***Abstract***

Public administration reform is an ongoing process, but for the countries that go through a process of post-socialist transition and integration into the European Union, is a special challenge. Socio - economic and political transition and implementation of European standards requires conceptually completely different understanding of the role of government in society and the political system in relation to the legacy of the one-party socialist system. The absence of a clearly defined concept of the role of the state in the context of a market economy, civil society development and changes in citizens' awareness of their rights and expectations of the administration, the introduction of multiparty parliamentary democracy, the need for a clear division of functions in the bodies of state administration are some of the common characteristics and the basic challenges of reform public administration in all countries of the post-socialist transition. In such an environment it is difficult to achieve generally accepted standards of the European Union which require efficient and responsible governance and administration independent of politics. The adopted general principles of administrative capacity defined by the European Council Summit in Copenhagen in 1993, as a criteria achieving membership in the European Union require political stability of institutions guaranteeing democracy and human rights, building a functioning market economy on the rules of the European common market and finally, Administration qualified to take over and implement the obligations of the State of membership of the European Union in terms of

carrying out political and economic goals and objectives of the monetary union. It is important to add and institutional membership criteria, adopted at the summit in Madrid in 1995, which provides for the creation of appropriate conditions for the adjustment of administrative structures.

To achieve the above objectives requires a comprehensive strategic approach to public administration reform, but the real commitment of political structures to implement the necessary reforms. Bosnia and Herzegovina is in the post-Dayton period adopted appropriate strategic documents. But despite this, and despite the significant financial and professional support of the institutions of the European Union, public administration reform in Bosnia and Herzegovina has not yielded the expected results. The reason for this can be found in the politicization of the administration that takes place in a permanent political confrontation of different political and ideological conceptions and the absence of real consensus on the country as well as the comparison of different territorial administrative system in Bosnia and Herzegovina. In doing so, public administration reform in the context of achieving membership in the European Union remains on declarations. However, the second and more important reason preventing practical implementation of public administration reform which actually produces the political conflicts of the ruling elite are in the inconsistent and complicated constitutional structure of Bosnia and Herzegovina, established by the Dayton Peace Agreement in 1995.

For this reason, in this paper I will specifically address the question of the internal organization of Bosnia and Herzegovina, taking into account its specificity as a multinational state.

**Key words:** public administration, Bosnia and Herzegovina, reform, constitutional structure, EU integration

**Kontroverze ustavnog ustrojstva Bosne i Hercegovine**

Bosna i Hercegovina je u vremenu njenog međunarodnog priznanja kao nezavisne i suverene države 1992. godine bila unitarno uređena Republika sa 109 općina i glavnim gradom Sarajevom sa statusom posebne društveno – političke zajednice. Prisilna etnička teritorijalizacija stanovništva je u toku oblikovanja mirovnih planova za zaustavljanje rata u Bosni i Hercegovini (1992-1995) prihvaćena od međunarodne zajednice kao osnova za uspostavljanje njenog unutrašnjeg teritorijalnog ustrojstva. Proces transformacije ustavnog ustrojstva Bosne i Hercegovine je započeo 1994. godine donošenjem Washingtonskog mirovnog sporazuma. Washingtonski mirovni sporazum je preoblikovanjem unutrašnje strukture dijela Republike Bosne i Hercegovine na načelima federalizma imao za cilj i iznalaženje cjelovitog mirovnog rješenja za Bosnu i Hercegovinu. Prema zamišljenom konceptu princip kantonizacije je trebao kasnije biti primjenjen i na prostor cijele Bosne i Hercegovine. Nasuprot tome, uspostavljanje Federacije Bosne i Hercegovine je otvorilo proces kasnije entitetske podjele Bosne i Hercegovine, što je bilo i polazište mirovnog plana Kontakt grupe iz 1994. godine. Predstavnicima Kontakt grupe (SAD, Francuske, Velike Britanije, Njemačke i Rusije) su u iznalaženju mirovnog rješenja u prvi plan stavili etničko teritorijalno razgraničenje unutar Bosne i Hercegovine. Ultimativnim pristupom prema svim stranama u sukobu Kontakt grupa je u julu 1994. godine predložila mirovni plan koji je predviđao podjelu Bosne i Hercegovine na dva dijela: Federaciju Bosne i Hercegovine i bosanski srpski entitet. Sarajevo je kao glavni grad imalo status Distrikta a obuhvatalo je oko 3% teritorije Bosne i Hercegovine. Bosna i Hercegovina je prema planu Kontakt grupe predstavljala uniju dva entiteta, uz očuvanje njenog pravnog subjektiviteta u međunarodno priznatim granicama. Na tim principima je Dejtonskim mirovnim sporazumom iz 1995. godine Bosna i Hercegovina uređena kao izrazito decentralizovana država sa dva entiteta sa asimetričnom ustavnom strukturom.

Dejtonskim mirovnim sporazumom iz 1995. godine je okončan rat u Bosni i Hercegovini, ali je uspostavljen nefunkcionalan, neracionalan i teško održiv politički sistem. Teritorijalna organizacija vlasti je izvedena isključivo **na etničkom principu, odnosno na principu etnicizacije prostora**, čime je zapravo potvrđen rezultat ratnih sukoba. Prilikom uspostavljanja administrativno – teritorijalnih jedinica (kantona i entiteta), osim etničkog, zanemareni svi drugi (prirodno – geografski, saobraćajni, ekonomski) kriteriji, te historijsko

iskustvo regionalizacije Bosne i Hercegovine, kao i temeljni principi evropskog regionalizma. Složena teritorijalna organizacija vlasti i struktura uprave sa pet razina vlasti, četrnaest vlada, preko stotinu ministarstava, više stotina agencija, direkcija, zavoda, u državi koja je na donjoj granici ekonomskog razvoja je nefunkcionalna ali i ekonomski neodrživa. Oko 26% javne potrošnje u Bosni i Hercegovini odnosi se na plate uposlenih u administraciji na svim nivoima vlasti. Taj problem je posebno izražen u Federaciji Bosne i Hercegovine gdje javna potrošnja iznosi oko 50% visine GDP-a. Neki kantoni (Bosansko – podrinjski, Posavski kanton) nisu u mogućnosti samostalno finansirati ni svoje osnovne ustavne i zakonske obaveze. U godinama nakon početka recesije (od kraja 2007. godine) Federacija Bosne i Hercegovine je svoje funkcije mogla obavljati samo korištenjem kredita Međunarodnog monetarnog fonda. Međutim u istoj ekonomskoj ovisnosti od kredita međunarodnih institucija našla se i Republika Srpska, koja za razliku od Federacije Bosne i Hercegovine ima samo dva nivoa vlasti. Stoga se nameće pitanje: Da li je uopće bez cjelovite reforme ustava Bosne i Hercegovine moguće uspostaviti funkcionalnu organizaciju političkog sistema u Bosni i Hercegovini koji bi osigurao političku stabilnost, ekonomski razvoj i prosperitet za sve građane Bosne i Hercegovine? Iz tog razloga u radu ću se posebno osvrnuti na pitanje promjene unutarnjeg ustrojstva Bosne i Hercegovine, kao osnove reforme javne uprave, uzimajući u obzir specifičnosti Bosne i Hercegovine kao multinacionalne države.

### **Kakvu smo državu dobli DMS?**

Prema ustavnom uređenju Bosna i Hercegovina formalno nije federalno uređena država. Ustavom nije definisana kao savezna država. Međutim, prema obimu nadležnosti entiteta Bosna i Hercegovina sadrži brojna obilježja federacije. Bitna karakteristika svake federacije jeste i snažna centralna vlada. U Saveznoj Republici Njemačkoj, u slučajevima sukoba između saveznog zakona i zakona federalne jedinice prednost ima savezni zakon, jer centralna vlast ima ustavom definisanu moć da u federalnim jedinicama provodi svoju volju. Ako uzmemo u obzir strukturne slabosti centralnih državnih institucija i način odlučivanja u državnom parlamentu (entitetsko glasanje u oba doma Parlamenta) Bosna i Hercegovina ima i određena obilježja konfederativnog uređenja, odnosno unije dva entiteta.

Sa druge strane ustavna struktura Bosne i Hercegovine i njenih entiteta ukazuje da Bosna i Hercegovina predstavlja prostu visoko decentraliziranu a ne federalnu državu. Prema ustavima entiteta (stav 4.član 1. Ustava Republike Srpske i stav 2. člana 1. ustava Federacije Bosne i Hercegovine) svi konstitutivni narodi i građani ravnopravno učestvuju u vršenju vlasti. Pored toga, entiteti kao teritorijalne jedinice nemaju zasebnog doma u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine koji imaju sve federalno uređene države. (Ibrahimagić, 2010:15).

Provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma, kao i određen stepen integracije bosanskohercegovačkog društva i države u postdejtonskom periodu, osiguran je samo intervencijama i odlukama Visokog predstavnika međunarodne zajednice (zastava, jedinstvene registarske oznake, promjene u strukturi Vijeća ministara, reforma oružanih snaga...). Takvo stanje dugoročno nije održivo. Bez postizanja, prije svega, općeg konsezusa od državi i njenoj funkciji Bosna i Hercegovina ne može ispunjavati svoje osnovne uloge. Prva je jednakost svih građana i pripadnika konstitutivnih naroda. Druga se odnosi na obavezu provođenja složenih refomi u procesu ispunjavanja uslova za punopravno članstvo u Evropskoj uniji. Politički sistem Bosne i Hercegovine uspostavljen je vojnom i političkom intervencijom međunarodne zajednice sa jednim ciljem, da se okonča rat. On nije rezultat iskrenog kompromisa i dijaloga svih aktera u Bosni i Hercegovini, a ponajmanje njenih građana i naroda. Obzirom da je postojeće ustavno ustrojstvo Bosne i Hercegovine rezultat „nametnutog“ kompromisa veliko je pitanje da li je njegova izmjena uopće moguća bez konsenzusa i podrške unutar najvažnijih aktera međunarodne zajednice? Bosni i Hercegovini je bez sumnje neophodan novi ustavni ugovor. Funkcionalnu organizaciju stabilnog i ekonomski održivog političkog sistema kao ni efikasnu reformu javne uprave kao glavnog isntrumenta političke vlasti nije moguće postići bez cjelovite reforme ustava Bosne i Hercegovine. Zapravo, samo suštinskim promjenama u ustavnom ustrojstvu Bosne i Hercegovine moguće je uspostaviti javnu upravu na stanardima primjenjenim u razvijenim državama članicama Evropske unije.

### **Mogućnost reforme javne uprave u dejtonskom ustavnom okviru**

Reforma javne uprave u dejtonskom ustavnom okviru može dati samo ograničene pozitivne efekte na različitim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Bosna i Hercegovina je u postdejtonskom periodu usvojila odgovarajuće strateške dokumente reforme javne uprave. Na inicijativu Visokog predstavnika međunarodne zajednice, početkom 2003. godine, državna i vlade entiteta i Distrikta Brčko prihvatile su strateški dokument: “Reforma javne uprave - naš program”. Krajem 2004. godine uspostavljena je kancelarija Koordinatora za reformu javne uprave, a sredinom 2006. godine usvojena i Strategija za reformu javne uprave čija je realizacija do kraja 2014 godine trebala osigurati jačanje upravnih kapaciteta u skladu sa standardima Evropske unije. U osnovi Strategija je obuhvatila šest oblasti reforme: javne finansije, upravni postupak, upravljanje ljudskim potencijalima, izradu zakonskih propisa, informacione tehnologije i institucionalne komunikacije. Ali uprkos tome i uprkos značajnoj finansijskoj i stručnoj podršci institucija Evropske unije reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini nije dala očekivane rezultate. Određen napredak je postignut u zakonodavnoj, institucionalnoj, finansijskoj i informatičkoj sferi, donošenjam novih zakona o organizaciji uprave, zakona o ministarstvima i državnoj službi, uvedeno je trezorsko budžetsko poslovanje. Međutim, ako se efikasnost države mjeri po tome koliko ubrzava ili usporava ekonomski i socijalni razvoj sasvim je očigledno da reforma javne uprave u protekloj deceniji nije dala očekivane rezultate. To potvrđuje i provedeno istraživanje Centra za humanu politiku prema kome 70% građana u prve dvije godine realizacije Strategije nije registriralo nikakve pozitivne promjene u reformi javne uprave a 25% građana registriralo je negativne promjene.

Razlog neuspjehu u provođenju reforme možemo naći u politizaciji uprave koja se odvija u permanentnom političkom sukobljavanju različitih političko-ideoloških koncepcija i nedostatku stvarnog konsenzusa o državi, kao i u složenom odnosu različitih teritorijalnih upravnih sistema u Bosni i Hercegovini. Pri tome reforma javne uprave u kontekstu postizanja članstva u Evropskoj uniji ostaje samo na deklarativnoj razini. Međutim, drugi i važniji razlog koji onemogućava praktično provođenje reforme javne uprave i koji zapravo proizvodi političke sukobe vladajućih elita nalazimo u samoj nekonzistentnoj i kompliciranoj ustavnoj strukturi države Bosne i Hercegovine upostavljenoj Dejtonskim mirovnim sporazumom 1995. godine.

**Federalizacija: rješenje za Bosnu i Hercegovinu ili korak kao njenj dezitegraciji**

Na kojim osnovama provesti reformu teritorijalne organizacije uprave kojom bi se osigurala politička i društvena integracija Bosne i Hercegovine ali istovremeno postigao najširi konsenzus i očuvale njene specifičnosti kao multinacionalne zajednice? U posljednjih nekoliko godina pokrenute su i određene inicijative kojima se predlaže uređenje Bosne i Hercegovine na federalnom principu. Tako je Evropski parlament 08. Februara 2014.godine usvojio Rezoluciju kojom je predložio ubrzanje ustavnih reformi u Bosni i Hercegovini i njenu federalizaciju.

Iako je jedna od ključnih odrednica federalizma njegova integrativna funkcija, u postdejtonskom političkom razvoju Bosne i Hercegovine prisutna je upravo suprotna tendencija zasnovana na principu „autonomije bez integracije“ (Woelk, 2010:53). Umjesto stalnog procesa institucionalnog dijaloga, kompromisa i saradnje, što je preduvjet funkcionalnosti svih savremenih političkih sistema, a posebno federalnih sistema, na političkoj sceni u Bosni i Hercegovini prisutno je stalno sukobljavanje koje vodi podjelama i dezintegraciji. Ono je u bitnoj mjeri predodređeno ustavnim ustrojstvom Bosne i Hercegovine. Pri tome, nužno je imati u vidu činjenicu da nijedna federacija sama po sebi ne rješava najloženija pitanja u pluralnim društvima, a povijesno iskustvo federalizma potvrđuje da je uspješan samo onaj model i mehanizam koji omogućava demokratsko upravljanje društvenim i političkim konfliktima. Političko i ustavno ustrojstvo Bosne i Hercegovine i njime uvjetovana struktura političkog pluralizma bitno umanjuje mogućnost demokratskog upravljanja konfliktima, jer ne postoji solidna osnova za razvoj „konsensualne političke kulture“ na osnovu bi političke elite, koje se ujedno i najmanji gubitnici u postojećem stanju, otvorile iskreni dijalog i institucionalizovanu saradnju u rješavanju najbitnijih pitanja identiteta države, njene organizacije, ustavnog i političkog uređenja. (Komšić, 2007). Funkcionalnost federalizma kao oblika državnog uređenja je predodređena odgovarajućim stepenom ekonomsko-socijalnog razvoja ali i dovoljno snažnom nacionalnom identifikacijom sa državom. Pored toga, svaki federalni politički sistem pretpostavlja postojanje jasno određenih prostornih i teritorijalnih federalnih jedinica. Prisjetimo se Horowitza i njegovog koncepta „homogenog federalizma“ po kojem federalizam može doprinjeti smanjenju međunacionalnih konflikata samo pod pretpostavkom da su manjinske nacije teritorijalno koncentrisane u određenim regijama. To potvrđuju i iskustva svih federalno uređenih država. Uz činjenicu da se ustavna struktura Bosne i Hercegovine i njenih entiteta ne zasniva na principu etnički homogenih teritorijalnih jedinica dodatni problem predstavlja i pitanje



ljudskih prava građana koji ne pripadaju konstitutivnim narodima (presuda Evropskog suda za ljudska prava u slučaju „Sejdić – Finci). Pitanje teritorijalnog ustroja svake države je složeno pitanje, čak i u nacionalno homogenim državama. U bosanskohercegovačkom društvenom i političkom kontekstu taj problem je mnogostruko složeniji. Ako bi i prihvatili federalizaciju kao model državnog uređenja Bosne i Hercegovine suštinsko pitanje je na kojim osnovama se mogu oblikovati njene regionalne (federalne) jedinice? Kada se razmatra i utvrđuje teritorijalno ustrojstvo određene države, država se mora posmatrati u svom cjelokupnom prostornom obuhvatu. Taj princip je primjenjen u svim zamljama zapadne Evrope koje su od 80-tih godina XX stoljeća reformom javne uprave uspostavile regionalni nivo vlasti (Španija, Italija, Francuska i druge).

Bilo koji oblik teritorijalnog preustroja određene države je moguće postići samo pod uslovom da postoje odgovarajuće društvene i političke pretpostavke. Društvene pretpostavke podrazumijevaju podršku najšire javnosti određenom modelu regionalizacije, a političke pretpostavke nužno zahtijevaju konsenzus parlamentarnih političkih stranaka, jer se regionalna struktura konačno potvrđuje ustavom države. U Francuskoj, Italiji ili Španiji je postojao najširi politički i društveni konsensus o potrebi institucionalizacije regija kao autonomnih političkih teritorijalnih jedinica, ali je i pored toga proces regionalizacije trajao više godina. Njemu je predhodila široka javna rasprava u kojoj su sudjelovali svi relevantni politički i društveni subjekti, od građanskih udruženja, lokalnih vlasti, naučne i stručne javnosti pa sve do nezobilaznih političkih stranaka. Programske koncepcije najvećih političkih stranaka unutar Bosne i Hercegovine se u pogledu njenog teritorijalnog ustroja suštinski razlikuju.

U nastavku teksta ćemo prezentirati dijelove rezultata istraživanja o odnosu građana Bosne i Hercegovine prema pitanjima ustavnog i teritorijalnog ustroja Bosne i Hercegovine i moguće federalizacije. Etnička pripadnost je nezaobilazna varijabla u istraživanjima koja se odnose na pitanja regionalizacije ili promjene teritorijalne organizacije vlasti u multietničkim državama. Zbog toga je u istraživanju posebna pažnja posvećena etničkim karakteristikama bosanskohercegovačkog društva. Od 750 ispitanika, 350 ispitanika su se izjasnili kao Bošnjaci; 250 kao Srbi; 150 ispitanika kao Hrvati. Odgovori na anketna pitanja su posebno statistički prikazani prema etničkoj pripadnosti ispitanika. Na taj način se došlo do relevantnih spoznaja o odnosima građana prema postavljenim pitanjima sa stanovišta njihove etničke pripadnosti.

**Grafikon 1.** pokazuje stavove ispitanika po pitanju “dejtonskog” ustavnog i teritorijalnog uređenja Bosne i Hercegovine.

Približno jedna trećina ispitanika (30%) smatra da je “dejtonsko” ustavno i teritorijalno uređenje Bosne i Hercegovine ni dobro ni loše. Približno isti procenat ispitanika (29,4%) smatra da je “dejtonsko” ustavno i teritorijalno uređenje Bosne i Hercegovine izrazito loše. 20,6% ispitanika smatra da je uglavnom loše a 14,6% ispitanika smatra da je uglavnom dobro. Samo 0,8% ispitanika smatra da je izrazito dobro a 3,2% ispitanika nema stav o tome.

Među Bošnjacima 33,4% ispitanika “dejtonsko” ustavno i teritorijalno uređenje BiH ocjenjuje kao uglavnom ili izrazito loše, 11% kao ni dobro ni loše a samo 3,8% kao uglavnom ili izrazito dobro. Među Hrvatima 15% ispitanika “dejtonsko” ustavno i teritorijalno uređenje BiH ocjenjuje kao uglavnom ili izrazito loše, 3,6% kao ni dobro ni loše a samo 0,6% kao uglavnom ili izrazito dobro. Među Srbima 15,4% ispitanika “dejtonsko” ustavno i teritorijalno uređenje BiH ocjenjuje kao ni dobro ni loše, 10,8% kao uglavnom ili izrazito dobro, a samo 1,4% kao uglavnom ili izrazito loše.

**Grafikon 2.** pokazuje stavove ispitanika po pitanju donošenja novog ustava Bosne i Hercegovine.

Skoro polovina ispitanika (**45,4%**) smatra da je Bosni i Hercegovini **potreban novi ustav**, **27,8%** ispitanika smatra da su samo **potrebne izmjene postojećeg ustava**, samo **7,0%** ispitanika smatra da je **ustav dobar i da ga ne treba mijenjati**, a čak **19,8%** ispitanika **nema stav o tome**.

Prema **nacionalnoj pripadnosti** većina ispitanika bošnjačke hrvatske nacionalnosti smatra da je BiH potreban novi ustav, dok ispitanici srpske nacionalnosti u najvećem procentu smatraju da su samo potrebne izmjene postojećeg ustava. Među Bošnjacima 29,8% ispitanika smatra da je BiH potreban novi ustav, 16,6% da su samo potrebne izmjene postojećeg ustava a samo 0,4% ispitanika smatra da je ustav dobar i da ga ne treba mijenjati. Među Hrvatima 14,8% ispitanika smatra da je BiH potreban novi ustav, 4,4% da su samo potrebne izmjene

postojećeg ustava a samo 0,4% ispitanika smatra da je ustav dobar i da ga ne treba mjenjati. Među Srbima 13% ispitanika smatra da su samo potrebne izmjene postojećeg ustava, 6,2% ispitanika smatra da je ustav dobar i da ga ne treba mjenjati a samo 0,4% ispitanika smatra da je BiH potreban novi ustav.

**Grafikon 2.** Pokazuje stavove ispitanika po pitanju promjene unutrašnjeg teritorijalnog uređenja Bosne i Hercegovine.

Većina ispitanika (60,4%) bi podržala promjenu unutrašnjeg teritorijalnog uređenja Bosne i Hercegovine pod uslovom da obuhvati proctor cijele države. 11,4% ispitanika bi podržalo promjenu unutrašnjeg teritorijalnog uređenja Bosne i Hercegovine ako bi političke elite o tome postigle dogovor. Približno toliko ispitanika (10,2%) ne podržava nikakvu promjenu unutrašnjeg teritorijalnog uređenja Bosne i Hercegovine. Približno toliko ispitanika (9,2%) podržava promjenu unutrašnjeg teritorijalnog uređenja Bosne i Hercegovine ali samo u okvirima Federacije BiH a 8,8% ispitanika nema stav o tome.

Prema nacionalnoj pripadnosti, većina Bošnjaka (40,2%) bi podržala promjenu unutrašnjeg teritorijalnog uređenja Bosne i Hercegovine pod uslovom da obuhvati prostor cijele BiH, 4,2% ne podržava bilo kakvu promjenu teritorijalnog uređenja BiH, 0,8% podržava samo u okvirima Federacije BiH a 2,8% bi podržalo ako bi političke elite o tome postigle dogovor. Među Hrvatima, 17,8% ispitanika bi podržalo promjenu unutrašnjeg teritorijalnog uređenja Bosne i Hercegovine pod uslovom da obuhvati prostor cijele BiH, 1,4% bi podržalo samo u okvirima Federacije BiH a 0,8% bi podržalo ako bi političke elite o tome postigle dogovor. Među Srbima, 7,8% ispitanika bi podržalo promjenu unutrašnjeg teritorijalnog uređenja Bosne i Hercegovine pod uslovom da političke elite o tome postignu dogovor, 7,0% bi podržalo promjene ali samo u okvirima Federacije BiH, 6,0% ispitanika ne podržava bilo kakvu promjenu teritorijalnog uređenja BiH, 7,0% ispitanika nema stav o tome, a samo 2,0% ispitanika srpske nacionalnosti bi podržalo promjenu unutrašnjeg teritorijalnog uređenja Bosne i Hercegovine pod uslovom da obuhvati proctor cijele BiH.

**Grafikon 4.** pokazuje stavove ispitanika po pitanju ustroja Bosne i Hercegovine kao federalne države sa tri konstitutivne jedinice.

Više od jedne trećine ispitanika (39,2%) bi podržalo federalizaciju Bosne i Hercegovine sa tri konstitutivne jedinice, pod uslovom da federalne jedinice budu određene na prirodno-geografskim i ekonomskim kriterijima. 21,4% ispitanika ne podržava bilo kakvu federalizaciju Bosne i Hercegovine. 15,8% ispitanika podržava federalizaciju Bosne i Hercegovine sa tri konstitutivne jedinice, pod uslovom da se federalne jedinice uspostave na etničkom kriteriju. 13,2% ispitanika ne podržava trodjelnu federalizaciju Bosne i Hercegovine. 2,6% ispitanika podržava federalizaciju Bosne i Hercegovine sa tri konstitutivne jedinice, pod uslovom da se ne mijenjaju entitetske granice. 7,8% ispitanika nema stav o tome.

Prema nacionalnoj pripadnosti, među Bošnjacima 31,8% ispitanika bi podržalo federalizaciju Bosne i Hercegovine sa tri konstitutivne jedinice, pod uslovom da federalne jedinice budu određene na prirodno-geografskim i ekonomskim kriterijima, 11,2% ispitanika ne podržava bilo kakvu federalizaciju BiH, 4,6% ne podržava trodjelnu federalizaciju BiH, 1,2% bi podržalo federalizaciju BiH pod uslovom da se federalne jedinice uspostave na etničkom kriteriju a 0,4% pod uslovom da se ne mijenjaju entitetske granice. Među Hrvatima, 8,8% ispitanika bi podržalo federalizaciju BiH pod uslovom da se federalne jedinice uspostave na etničkom kriteriju, 4,8% pod uslovom da federalne jedinice budu određene na prirodno-geografskim i ekonomskim kriterijima, 3,4% ispitanika ne podržava trodjelnu ili bilo kakvu federalizaciju BiH a samo 0,2% ispitanika bi podržalo federalizaciju BiH pod uslovom da se ne mijenjaju entitetske granice. Među ispitanicima koji su se izjasnili kao Srbi 15,4% ispitanika ne podržava trodjelnu ili bilo kakvu federalizaciju BiH, 5,8% ispitanika bi podržalo federalizaciju BiH pod uslovom da se federalne jedinice uspostave na etničkom kriteriju, a samo 2,4% bi podržalo federalizaciju Bosne i Hercegovine sa tri konstitutivne jedinice, pod uslovom da federalne jedinice budu određene na prirodno-geografskim i ekonomskim kriterijima.

Prema rezultatima istraživanja stavovi ispitanika po pitanju ustrojstva Bosne i Hercegovine se bitno razlikuju ovisno od njihove etničke pripadnosti. Ispitanici srpske nacionalnosti imaju uglavnom pozitivan odnos prema Dejtonskom ustavnom i teritorijalnom ustrojstvu Bosne i Hercegovine i shodno tome najmanje izraženu spremost da podrže njegovu promjenu. Sa druge strane ispitanici Hrvatske nacionalnosti su, u odnosu na druga dva naroda, najmanje zadovoljni ustavnim i teritorijalnim ustrojem Bosne i Hercegovine. Za razliku od ispitanika srpske nacionalnosti, većina ispitanika hrvatske i bošnjačke nacionalnosti bi podržala njegovu promjenu, pa i u pogledu oblikovanja tri federalne konstitutivne jedinice. Međutim, dok većina ispitanika bošnjačke nacionalnosti smatra da bi federalne jedinice trebale biti oblikovane na prirodno-geografskim i ekonomskim kriterijima, većina ispitanika hrvatske nacionalnosti smatra da bi dominantan kriterij federalizacije trebao biti etnički kriterij, čime zapravo izražavaju zahtjev za zasebnom hrvatskom federalnom jedinicom.

Provedeno istraživanje potvrđuje hipotezu da je etnička teritorijalizacija stanovništva unutar Bosne i Hercegovine u vremenu rata (1992 – 1995) demografsku (etničku) komponentu učinila najznačajnijim faktorom njene regionalizacije u postdejtonskom periodu. I etnički kriteriji je svakako značajan element u procesu regionalizacije određene države, a posebno države sa multietničkom strukturom stanovništva kakva je i Bosna i Hercegovina. Međutim, potpuna dominacija etničkog kriterija nad funkcionalno – gravitacionim kriterijima je u savremenom evropskom političkom i tržišnom kontekstu kontraproduktivna i ekonomski neodrživa.

## **Zaključak**

Politika teritorijalnog ustrojstva svake države koja uključuje distribuciju političke moći na regionalne i lokalne zajednice sa ciljem ravnomyenog ekonomskog razvoja i zaštite individualnih ali i kolektivnih prava je ključna vrijednost svakog demokratskog društva. Njena organizacija, efikasnost i funkcionalnost je u velikoj mjeri predodređena specifičnim društveno – historijskim uslovima i odnosima. Jedan od suštinskih problema ustavnog ustrojstva Bosne i Hercegovine se ogleda u konfuznoj kombinaciji etničkog principa (tri konstitutivna naroda), i teritorijalnog principa (dva entiteta) u njenoj institucionalnoj strukturi. Pri tome nužno je imati u vidu da entiteti kao ni kantoni u Federaciji Bosne i Hercegovine ne

predstavljaju ni historijske, ni prirodno – geografske cjeline. Svi dosadašnji pokušaji i prijedlozi ustavne reforme u Bosni i Hercegovini u pogledu njenog teritorijalnog preustroja su bili usmjereni na Federaciju Bosne i Hercegovine. Funkcionalniju organizaciju političkog sistema u Bosni i Hercegovini koji bi osigurao političku i ekonomsku stabilnost, ravnopravnost naroda i svih građana moguće je postići samo cjelovitom reformom ustava Bosne i Hercegovine. Polazna osnova za reformu ustava bi isključila i koncept unitarne države kao i koncept federalizacije. Ta dva koncepta bi kao dvije krajnosti u pluralnom bosanskohercegovačkom društvu nužno vodila novim društveno – političkim krizama i konfliktima. Umjesto toga Bosna i Hercegovina bi bila ustrojena na modelu države autonomnih regija.

Bosna i Hercegovina nema historijsko iskustvo sa federalizmom, ali ima višestoljetno iskustvo sa regionalizacijom njenog prostora. U različitim historijskim fazama društvenog i političkog razvoja Bosne i Hercegovine od srednjeg vijeka (X – XV stoljeće), preko osmanskog (1463 – 1878) i austro – ugarskog perioda (1878 – 1918), perioda između dva svjetska rata (1919 – 1940) i vremena socijalističkog razvoja (1945 – 1992), unutar Bosne i Hercegovine su se razvijali regionalni gradski centri i regionalne cjeline koje su bile zasnovane na prirodno - geografskim, saobraćajnim i ekonomskim kriterijima. Na tom osnovu Bosna i Hercegovina je pored kontinuiteta svojih državnih granica u najvećem dijelu svoje historije imala i unutrašnju regionalnu strukturu.

Naučne koncepcije regionalizacije svake zemlje se zasnivaju na istraživanju optimalnog modela regionalizacije u kojem regije postoje kao povezane prirodno – geografske, društvene i ekonomske cjeline. Prema naučnim kriterijima regija je zaokružena prirodno – geografska, privredna i istorijska cjelina koja u kompletnoj svojoj individualnosti može na najbolji način iskoristiti svoje razvojne prednosti. Iskustva drugih evropskih država pokazuju da je regionalizacija najuspješniji model organizacije održivog ekonomskog razvoja, ali pod uslovom da je zasnovana i izvedena na ekonomskim, saobraćajnim i prirodno – geografskim kriterijima. Regionalizacija u zemljama zapadne Evrope je istovremeno primjenjena i kao model za zaštitu prava etničkih zajednica (Španija, Italija). U nacionalno heterogenim državama zapadne Evrope i etnička struktura stanovništva je predstavljala važnu ali ne i dominantnu osnovu procesu regionalizacije i ustavne organizacije političkog sistema.

Kao osnova za uspostavu regionalne strukture Bosne i Hercegovine i u ekonomsko razvojnom pogledu i u pogledu teritorijalne organizacije, mogu poslužiti naučne koncepcije izvedene na

temelju provedenih naučnih istraživanja. Prema provedenim naučnim istraživanjima optimalna ekonomska i politička diferencijacija prostora Bosne i Hercegovine bi bila zasnovana na četiri osnovne makroregionalne cjeline:

- Makroregija Bosanska krajina
- Makroregija Sjeveroistočna Bosna
- Sarajevsko – zenička makroregija i
- Makroregija Hercegovina

Mapa: Teritorijalna podjela BiH na makroekonomske regije (Bošnjović, 1992)



Ove četiri regije bi zasnovane na historijsko – upravnoj tradiciji Bosne i Hercegovine. Kao zaokružene prostorne cjeline u prirodnom, geografskom, komunikacijskom i ekonomskom pogledu bile bi primjerene evropskom konceptu regije, odnosno imale bi sve pretpostavke uspješnog uključivanja u politiku regionalnog razvoja Evropske unije. Odnosi između tri razine vlasti bi bili uređeni na načelu supsidijarnosti. Primjenom načela supsidijarnosti regije bi dobile opće zakonodavne nadležnosti, dok bi pitanja iz zakonodavne nadležnosti države bila jasno navedena i ograničena. Uspostavljeni institucionalni pluralizam bi podrazumijevao da država, regije i jedinice lokalne samouprave imaju različite upravne funkcije ali jednak ustavni status. To znači da svaki nivo vlasti može djelovati samo u okviru svojih ustavnih nadležnosti. Prema novom ustavnom uređenju bila bi isključena supremacija državne vlasti i uspostavljena ustavna jednakost svih teritorijalnih jedinica. Prednost u obavljanju javnih poslova imaju vlasti koje su bliže građanima. U stvarnosti to znači da regije u zakonodavnim poslovima imaju prednost nad državom, izuzev oblasti koje su u isključivoj nadležnosti države. Sa druge strane u izvršnim poslovima i poslovima od lokalnog značaja jedinice

lokalne samouprave imaju prednost nad regijama. Status grada Sarajeva kao glavnog grada bi se uredio posebnim državnim zakonom. Ustavom države bi se osigurala institucionalna ravnopravnost svih naroda.

Pored navedenog modela sa četiri regije regionalizaciju prostora Bosne i Hercegovine je moguće uspostaviti i na konceptu više regija. Pri tome se, pored prirodnogeografskog i ekonomskog kriterija, a na temelju rezultata posljednjeg popisa stanovništva, u većoj mjeri kao kriterij regionalizacije može primjeniti i etnički kriterij. Uspostavljanje regionalne strukture nije uslov za članstvo Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji. Međutim, samo regionalne cjeline unutar Bosne i Hercegovine koje su komplementarne regijama u državama članicama Evropske unije imaju perspektivu uspješnog ekonomskog i socijalnog razvoja.

Predloženi model reorganizacije teritorijalnog ustroja vlasti bi pretpostavljao potpunu izmjenu postojećeg ustava Bosne i Hercegovine. Za tako radikalnu promjenu ne postoje ni političke ni društvene pretpostavke, te toga alternativu postojećem stanju može predstavljati samo postepena ustavna reforma koja se javlja kao nužnost u procesu integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Bosna i Hercegovina je kroz svoju višestoljetnu egzistenciju sačuvala svoj državno – pravni subjektivitet, ali je u najvećem dijelu svoje historije bila dio većih sistema: Otomanskog, Austro – Ugarskog ili Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Integracijom u Evropsku uniju Bosna i Hercegovina bi postala dio njenog političkog i demokratskog sistema. U postizanju članstva u Evropskoj uniji odgovorne političke elite u Bosni i Hercegovini ali i njeni narodi i građani bi mogli pronaći temeljnu i zajedničku kohezionu ideju koja je nužna svakoj državi. Nakon što Bosna i Hercegovina postane punopravna članica Evropske unije i dio jedinstvenog evropskog tržišta, politički i ekonomski procesi će promjeniti i ukupan društveni i politički ambijent na prostoru cijele države. Ekonomski interesi građana će stvoriti pretpostavke unutrašnje reintegracije Bosne i Hercegovine kroz razvoj intenzivne saradnje na područjima ekonomski komplementarnih i funkcionalno povezanih regionalnih cjelina, ne samo unutar Bosne i Hercegovine već i kroz razvoj prekogranične saradnje sa susjednim državama.



## Literatura i izvori:

- Begić, Kasim (1997), Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma (1992 – 1996), Sarajevo: Bosanska knjiga i Pravni centar fonda otvoreno društvo Bosna i Hercegovina.
- Benz, Arthur (1985), Föderalismus als dynamisches System: Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat: Opladen.
- Bošnjević, Ilijas (1969), Regionalizacija i centri društveno – ekonomskog razvoja Bosne i Hercegovine, Sarajevo: Ekonomski institut Univerziteta u Sarajevu.
- Ćurak, Nerzuk (2011), Izvještaj iz periferne zemlje: Gramatika geopolitike, Sarajevo: Fakultet političkih nauka.
- Dino Abazović i Stefan Hammer, (2010) Bosna i Hercegovina petnaest godina nakon Dayton: Političko – pravni aspekti demokratske konsolidacije u postkonfliktnom periodu, Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu – Institut za društvena istraživanja.
- Frans Schrijver, (2006) Regionalism after Regionalisation – Spain, France and the United Kingdom, Amsterdam: UvA- Amsterdam University Press.
- Horowitz, Donald (1984), Ethnic Groups in Conflict. Berkley, Los Angeles & London, University of California Press.
- Ibrahimagić, Omer (2008), Politički sistem Bosne i Hercegovine, Sarajevo.
- Klaus von Beyme (1999) Politički sustav Savezne Republike Njemačke, Osijek – Zagreb – Split: Panliber.
- Komšić, Jovan (2007), Principi evropskog regionalizma, Novi Sad: Asocijacija multietničkih gradova jugoistočne Evrope.
- Milardović, Anđelko (1995) Regionalizam, autonomaštvo, federalizam ili separatizam, Osijek: Pan liber.
- Pajvančić, Marijana (2009), Ustavni okvir regionalne države – primer Srbije, Novi Sad: Centar za regionalizam.
- Sadiković, Elmir (2014), Evropa regija – kohezijska politika EU i zapadni Balkan, sarajevo: TKD Šahinpašić
- Strategija razvoja Federacije BiH 2010 – 2020. Federalni zavod za programiranje razvoja, „Ekonomski institut Tuzla“, Sarajevo 2010.
- Elmir Sadiković, doktorska disertacija: „Regionalizacija država zapadnog Balkana u procesu integracije u EU“, odbranjena 02.02.2013.godine na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.