

*Стефан Вукојевић**

Београд

БОСАНСКОХЕРЦЕГОВАЧКИ ФЕДЕРАЛИЗАМ УНУТАР ПАРАДИГМЕ ИСТОРИЈСКОГ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

Сажетак

Аутор у раду објашњава настанак, карактер, и развој босанскохерцеговачког федерализма унутар теоријско-епистемолошке парадигме историјског институционализма. Користећи фокалне теоријско-методолошке елементе историјског институционализма – анализа критичног раскрића и путне зависности – аутор има за циљ да институционалном аргументацијом објасни трајност и стабилност босанскохерцеговачког федерализма упркос промјенљивим структуралним околностима. Доношење Дејтонског мировног споразума 1995. године који је, између осталог, уредио Босну и Херцеговину према федералном принципу, представља критично раскриће након којег је федерални аранжман наставио да се репродукује аутономно од контингентних друштвених околности. Након трасирања федералног институционалног пута, путна зависност је додатно стабилизовала федерално уређење и отежала различитим политичким актерима могућност његове промјене.

Кључне речи: Босанскохерцеговачки федерализам, федерација, историјски институционализам, критично раскриће, путна зависност.

* Докторанд на Факултету политичких наука Универзитета у Београду

1. ИСТОРИЈСКИ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАМ И ИНСТИТУЦИОНАЛНА АРГУМЕНТАЦИЈА

Теоријско-епистемолошка парадигма историјског институционализма се јавља као грана свеобухватнијег концепта „новог институционализма“ унутар друштвених наука. За разлику од старог институционализма усмјереног на дескрипцију формалних организација и правила, нови институционализам, поготово историјски, у бихејвиоралном кључу развија шире тумачење институција наглашавајући њихов значај и утицај на понашање политичких актера. Историјски институционалисти одређују институције као формалне или неформалне процедуре, рутине, норме и конвенције уграђене у организационе структуре политике или политичке економије.¹

Историјски институционализам наглашава начине на које институције настају и стабилизују се у временским процесима. Суштина историјског институционализма се налази у детектовању „критичних раскршћа“ (*critical junctures*) и „путне зависности“ (*path dependency*) као њених конститутивних елемената. Критична раскршћа се везују за период настанка институција који трасира њихов развојни пут, док путна зависност указује на институционалну репродукцију упркос мијењајућим спољашњим околностима. Институције остају „љепљиве“ (*“sticky”*) и настављају да структурирају преференције, норме и вриједности актера без обзира на измјењене политичке, економске и друштвене околности.

Ради разумијевања настанка и генезе босанскохерцеговачког федерализма² потребно је, за почетак, теоријски концептуализовати критично раскршће као важан моменат на основу којег се касније извлаче аргументи о институционалној репродукцији и стабилности у различитим временским периодима. Критична раскршћа стављају институционалне аранжмане на различите развојне путеве које је веома тешко мијењати када се једном усвоје. Појаву критичног раскршћа карактерише постојање структуралне неодређености, неизвјесности, непредвидљивости или контин-

1) Peter A. Hall, Rosemary C. R. Taylor, „Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, Vol. 44, 1996, pp. 938.

2) Иако постоји термиолошка разлика између термина “федерализам” који је идеационо-легитимацијски конструкт и “федерација” као институционална структура државног уређења, у раду ћемо термин “федерализам” употребљавати у ширем смислу, као институционалну структуру и идеациони конструкт. Такође, термине “федерализам”, “федерација” и “федерални систем” ћемо користити наизмјенично, у зависности од садржаја на који се будемо реферисали.

гентности. Тако неизвјесне структуралне околности ограничавају актере у заузимању јасног курса друштвено-политичког развоја. Контингентност је ултимативни услов настанка критичног раскршћа јер је на основу ње веома тешко предвидјети потенцијалне исходе. Постојање различитих шанси и алтернатива о потенцијалним развојним путевима се све више сужава чиме се актери опредјељују за један сет институционалних аранжмана иако би се други алтернативни аранжмани такође учинили као логичан исход. Касније им такав одабир ограничава маневарски простор за разлику од претходног широког сета алтернатива.

Џејмс Махони (*James Mahoney*) истиче да су раскршћа „критична“ зато што након одабира одређене опције постаје све теже враћање на полазну тачку коју је карактерисало мноштво доступних алтернатива.³ Критично раскршће је релативно кратак и суштински важан временски период током којег одабир одређене опције значајно утиче на касније исходе. Његово временско трајање је релативно кратко у односу на путну зависност коју иницира. Оно ствара ситуацију која је квалитативно другачија од „нормалних“ околности у којима се формирају интереси и институције.⁴ Критично раскршће се појављује у периодима наглих промјена када су претходни политички обрасци прекинути и када долази до појаве нових опцијских могућности. Ти моменти представљају тренутке „несређених периода“, „епохалних тренутака“, „институционалне изградње“, „уставних промјена“, или „историјских опредјељења“ у којима се бира један пут из мноштва других могућности.⁵

Када се успостави институционални аранжман, путна зависност „закључава“ институције, односно, оне постају стабилне у дугом временском периоду, а актери своје интересе прилагођавају према доминантном обрасцу. Према Полу Пирсону (*Paul Pierson*), одабране институције постају самојачајуће (*self-reinforcing*), актери су им привржени, док „трошкови“ њихове измјене постају велики. Сваки наредни корак у датом смјеру отежава промјену курса.⁶

3) James Mahoney, „Path Dependence in Historical Sociology“, *Theory and Society*, Vol. 29, 2000, pp. 507-548.

4) Giovanni Capocchia, R. Daniel Kelemen, „The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism“, *World Politics*, Vol. 59, No. 3, 2007, pp. 348.

5) Craig Parsons, *How to Map Arguments in Political Science*, Oxford University Press, Oxford, 2007, pp.74.

6) Paul Pierson, „Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics“, *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, 2000, pp. 263.

Већина теоретичара историјског институционализма је усмјерена на објашњавање контингентног настанка политичких институција и њихове стабилне репродукције. Са друге стране, остаје неразјашњен проблем институционалне промјене, поготово ендogene институционалне промјене која је у нескладу са доминантним становиштем о ендогеној институционалној стабилности у временским редосљедима и процесима. Историјски институционалисти немају проблем са објашњавањем политичке стабилности за разлику од политичке промјене.

Стивен Краснер (*Stephen Krasner*) указује на модел институционалне промјене, тзв. „пунктуирајући еквилибријум“ (*“punctuated equilibrium”*).⁷ Обзиром да институције карактерише дуг период стабилности, периодична појава пунктуирајућих криза доводи до изненадних институционалних промјена након којих се поново успоставља институционална стабилност. Према Краснеру, институције само реагују на спољашње окружење или баланс моћи унутар друштва, тако да се фокус посматрања помјера са институција на структуралне околности које их обликују, а то је логика са којом се институционалисти не слажу.

Иако већина историјских институционалиста сматра да институције остају стабилне упркос промјенама политичких или економских услова, Телен изграђује средишњи пут између, са једне стране функционалистичких, дистрибутивних и културних институционалистичких перспектива⁸, и перспективе круте путне зависности са друге стране. Њихова оштра супротност је ублажена увођењем средишњих концепција институционалне „надоградње“ (*layering*) и „конверзије“ (*conversion*) које указују на постепен карактер институционалне промјене.⁹ Институционална надоградња подразумијева додавање нових институционалних елемената постојећим институцијама како би се измјенила њихова функција или утицај. Уколико се институција не може на директан начин промјенити, надоградња представља заобилазни пут додавањем новог институционалног слоја на већ постојећи аранжман. Конверзија, са друге стране, додјељује постојећим институцијама нову сврху без формалних измјена и тако мијења улогу која им је првобитно намијењена.

7) Stephen Krasner, „Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics“, *Comparative Politics*, Vol. 16, 1984, pp. 223-246.

8) Kathleen Thelen, „How Institutions Evolve: Insights From Comparative Historical Analysis“, in: James Mahoney, Dietrich Rueschemeyer (eds.): *Comparative Historical Analysis in the Social Science*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 218.

9) *Isto*, pp. 226-230.

Узимајући у обзир наведено, институционална аргументација захтијева верификацију институционалне аутономности у односу према промјенљивим структуралним околностима. Институционална надоградња или конверзија могу утицати на промјену институционалних исхода без суштинског мијењања институције, међутим, институционална аргументација подразумијева образложење како и упркос могућностима институционалне промјене, институције производе стабилне исходе. Крег Парсон (*Craig Parsons*) истиче да се институционално објашњење заснива на постојању структуралних услова који у једном тренутку диктирају рационални образац дјеловања. Међутим, када се структурални услови на непредвидљив начин промјене, актери ће своју позицију одредити према већ постојећим институцијама које ће их одвратити од прилагођавања новим структуралним подстицајима, односно, новонастала контингентност се рјешава логиком институционалне путне зависности. Дјеловање унутар оквира постојећих институција, у тренуцима структуралне пометње или непредвидљивости, јавља се као ненемјеравано насљеђе прошлих избора.¹⁰

Историјски институционализам нам служи као релевантан оквир за студију случаја босанскохерцеговачког федерализма јер нуди корисне аналитичке инструменте (критично раскршће и путна зависност) за објашњење настанка и динамике федерализма. У наставку рада ћемо федерализам постдејтонске Босне и Херцеговине смјестити у оквир историјског институционализма, и уз кориштење институционалне аргументације објаснити кључне ставке које су утицале на његову стабилност упркос мијењајућим структуралним околностима.

2. ДЕЈТОНСКИ МИРОВНИ СПОРАЗУМ – КРИТИЧНО РАСКРШЋЕ БОСАНСКОХЕРЦЕГОВАЧКОГ ФЕДЕРАЛИЗМА

Босна и Херцеговина (у наставку текста БиХ) у својој историји никада није била федерално уређена, иако је чинила саставне (квази-федералне) дијелове Османског царства, Аустро-Угарске монархије, и прве и друге Југославије, до 1992. године. Доношењем „Дејтонског мировног споразума“ састављеног од Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини и једанаест анекса, у Дејтону (САД) 21. новембра 1995. године,

10) *Isto*, pp. 69-74, 91-93.

након једномјесечног преговарања, као и његовим потписивањем и ступањем на снагу 14. децембра 1995. године у Паризу, завршен је трогодишњи етнички ратни сукоб у Босни и Херцеговини. Анекс 4 Дејтонског мировног споразума чини Устав БиХ којим је успостављен оквир за функционисање политичког система. Не упуштајући се у расправу о правној природи Дејтонског мировног споразума и Устава, са политиколошке тачке гледишта БиХ је Дејтонским споразумом, први пут у историји, добила федерално уређење. Дејтонски споразум је односе између подијељених етничких сегмената, Бошњака, Срба и Хрвата, организовао у оквир “консоцијацијске демократије”¹¹ са свим својим главним компонентама: 1) постојање широке коалиционе владе састављене од политичких елита (картела) подијељених друштвених сегмената, заснованих на принципу дијељене власти (*power-sharing*)¹²; 2) постојање вета за заштиту интереса друштвених сегмената¹³; 3) пропорционално политичко представљање друштвених сегмената¹⁴; 4) сегментална аутономија¹⁵.

Устав БиХ представља темељ федералног уређења државе иако у Уставу нигдје експлицитно не пише да је БиХ федерална држава. У стварности, БиХ има све атрибуте федералне државе на основу дијељеног суверенитета између централне власти и власти на нивоу федералних јединица, односно ентитета - Републике Српске (РС) и Федерације Босне и Херцеговине (ФБиХ). Централни и ентитетски нивои власти дјелују независно један од другог, при чему је централни ниво власти заснован на принципу етно-територијалне дијељене власти (*„shared rule“*), док су ентитети засновани на принципу аутономије (*„self-rule“*). Није-

11) Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, Yale University Press, New Haven and London, 1977.

12) Трочлано Предсједништво БиХ је састављено од једног Бошњака, Србина и Хрвата; у Савјету министара 2/3 министара мора бити из Федерације БиХ, а 1/3 из Републике Српске.

13) Право употребе вета имају сва три члана Предсједништва БиХ; делегати у Дом народа Парламентарне скупштине БиХ у виду заштите „виталног националног интереса“; посланици у Представничком дому Парламентарне скупштине БиХ кроз механизам „ентитетског гласања“ (да би се закон усвојио потребно је да за њега гласа 2/3 посланика од чега најмање 1/3 гласова мора бити из сваког ентитета).

14) Пропорционални изборни систем омогућава начело фер представљености друштвених сегмената, иако се Представнички дом попуњава према територијалном принципу (14 посланика се бира са територије РС а 28 из ФБиХ), а Дом народа, као други дом, према етничком, што указује на нетипичност случаја БиХ у компаративном федерализму; делегати у Дому народа су паритетно представљени, по 5 делегата из све три етничке групе; Савјет министара такође осигурава пропорционално представљање.

15) Срби имају политичку аутономију унутар РС; Бошњаци и Хрвати у ФБиХ, тачније унутар кантона.

дан ниво власти не може укинути остале нивое, а Устав БиХ има пресумпцију над уставима ентитета. Уставом је предвиђено да „све владине функције и овлашћења, која нису овим Уставом изричито дата институцијама Босне и Херцеговине, припадају ентитетима“.¹⁶ Опсег заједничког управљања на централном нивоу власти је веома узак јер је БиХ на почетку постдејтонске ере имала јако мало надлежности и само три министарства (спољни послови, спољна трговина и цивилни послови). Поред снажне децентрализације, федерални систем је такође и асиметричан: РС је унитарна, ФБиХ је федерална тј. састављена од десет кантона, а од 1999. године Дистрикт Брчко је постао трећа федерална јединица без заједничких представника у централним институцијама власти. Срби као доминантна група у РС уживају територијалну аутономију на нивоу ентитета, док Бошњаци и Хрвати у ФБиХ своју територијалну аутономију суштински остварују унутар кантона који имају мање надлежности од ентитета.

Узимајући у обзир теоријску концептуализацију критичног раскршћа на почетку нашег рада, можемо тврдити да се Дејтонски споразум, и из њега произашло федерално уређење БиХ, у потпуности уклапа у теоријску матрицу критичног раскршћа: преговори у Дејтону су окончали ратна дешавања од 1992-1995. године, која су представљала период структуралне неизвјесности и непредвидљивости. У таквим околностима Дејтонски мировни споразум је „заживио“ као једна од неколицине алтернативних опција, тј. пропалих мировних планова - Кутиљеров план, Венс-Овенов план, и Овен-Столтенбергов план. Дејтонски преговор је био контингентан догађај јер се није могао предвидјети његов специфични исход, а у коначници је дошло до сагласности свих актера, прекида рата, прекида претходног политичког обрасца (унитарно уређење државе), и успостављања новог институционалног оквира (федерално уређење). Иако поједини аутори¹⁷ сматрају релативно кратак временски период као кључну компоненту критичног раскршћа, неспорна је чињеница да је Дејтонски мировни споразум из ракурса историјског институционализма означавао „епохални тренутак“, „институционалну изградњу“ или „уставну промјену“ у ситуацији квалитативно другачијој од „нормалних“ околности у којима се формирају интереси и институције.

16) Устав Босне и Херцеговине, члан III, тачка 3, став (а); Сапајево, OHR, Office of the High Representative, http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=372&lang=sr

17) Giovanni Capoccia, R. Daniel Kelemen, *Isto*, 2007.

Критично раскршће објашњава настанак федералног система, и у зависности од облика федералног аранжмана зависиће његова даљња динамика. Са друге стране, федерална динамика ће се одвијати кроз процесе самојачајуће путне зависности, односно федералне институционалне репродукције у каузалним временским редосљедима који нису имуни на промјене. Ригидност или флексибилност федералног институционалног аранжмана утемељена током почетних фаза федералног настанка ће у каузалним временским редосљедима утицати на обрасце стабилности или промјене. Стога се постављају сљедећа питања: како и због чега је успостављен федерални аранжман? Какав је карактер босанскохерцеговачког федералног система насталог током периода критичног раскршћа?

3. МОДЕЛ НАСТАНКА И КАРАКТЕР БОСАНСКОХЕРЦЕГОВАЧКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ

Један од најутицајнијих теоретичара федерализма, Вилијам Рикер (*William H. Riker*) тврди да свака дуготрајна федерација (притом узимајући модел настанка САД-а као идеал-типски) настаје као резултат преговарања између суверених политичких заједница које су пристале да одбаце дио свог суверенитета ради побољшања заједничке безбједности и постизања економских интереса. Федерално преговарање је добровољног карактера у којем локалне политичке елите преговарају са националним елитама о уређењу заједничког оквира, а као резултат преговарања се јавља уставно симетрични федерални систем у којем свака политичка заједница (федерална јединица) има једнаке уставне надлежности и загарантовану представљеност у горњем парламентарном дому.¹⁸ Настанак босанскохерцеговачког федералног система се не може уклопити у Рикеров теоријско-емпиријски оквир. Прије свега, дејтонско преговарање се није одвијало између локалних политичких елита из БиХ већ између предсједника БиХ, Хрватске, и СР Југославије, уз медијацију међународних актера. Затим, карактер преговарања није био добровољан како би се остварила заједничка безбједност и ујединили економски интереси, већ су актери у спору били „под притиском“ међународних актера да пристану на договор како би се зауставио рат. Иако федерално уређење није одговарало максималистичким интересима код све

18) William H. Riker, „Federalism“, in: F. I. Greenstein, N. W. Polsby (eds.): *The Handbook of Political Science*, Vol. 5, Reading, MA: Addison-Wesley, 1975, pp. 93-172.

три стране у спору, коначно федерално рјешење је наступило као једино могуће у том тренутку. Оно је било једини гарант територијалног интегритета БиХ и спријечавања ратних дешавања.

У супротности према Рикеровом „окупљајућем федерализму“ („*coming-together federalism*“), Алфред Степан (*Alfred Stepan*) указује на постојање „држећег федерализма“ („*holding-together federalism*“) који настаје кроз пристанак политичких лидера на децентрализацију унитарног система како би држава сачувала политичку стабилност. Степанов модел је формиран на основу искустава мултиетничких унитарних политичких система у 20. вијеку који су деволуирали политичке надлежности и преобликовали унутрашње границе под притиском етничких, религијских или регионалних политичких интереса.¹⁹ Степанов модел федералног настанка се може плаузибилније примјенити на настанак федералног система у БиХ. Иако није настао у демократским условима уз компромис политичких елита о нужности мијењања постојећег унитарног оквира, успостављање федералног система је био начин да се сачува територијални интегритет државе БиХ, а да у исто вријеме буду задовољени минимални интереси Бошњака, Срба и Хрвата. Пријератни унитарни модел државног уређења, уз примат грађанске над етничком концепцијом суверености, је био увод у ратне сукобе, тако да се у Дејтону федерализам етничког карактера појавио као солуција у односу на алтернативне путеве продужетка рата или сецесије српских и хрватских етнотериторијалних јединица из БиХ. Обзиром на притиске међународних актера за успостављањем федералног система, такав тип настанка представља „наметнути федерализам“ („*imposed federalism*“)²⁰ због одсуства добровољне ангажованости политичких елита у федерализацији државе.

Из држећег и наметнутог федерализма произилази карактер босанскохерцеговачке федерације којег можемо извести на основу дводимензионалне типологије – прва која се односи на формални институционални оквир, а друга на социјалну, односно етнонационалну компоненту и њен утицај на федералну динамику. Формални институционални оквир и односи између различитих нивоа власти, као што смо већ раније закључили, указују на „двојни федерализам“ („*dual federalism*“)²¹ због раздвојених

19) Alfred Stepan, „Federalism and Democracy: Beyond the U.S Model“, *Journal of Democracy*, Vol. 10, No. 4, 1999, pp. 19-34.

20) Soeren Keil, *Multinational Federalism in Bosnia and Herzegovina*, Southeast European Studies, Ashgate Publishing, 2013.

21) Rod Hague, Martin Harrop, *Comparative Government and Politics – An Introduction*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2004, pp. 231.

и аутономних сфера дјеловања централног и ентитетских нивоа власти. Обзиром на наглашену етно-националну компоненту у политичком систему, БиХ је у академској литератури доминантно перципирана као „етнофедерација“ (*ethnofederation*)²² или „потпуна етнофедерација“ („*full ethnofederation*“)²³ због федералних јединица које представљају отаџбине контролисане од стране одговарајућих етничких група, при чему су границе између федералних јединица истовремено и границе између етничких група. Међутим, БиХ не можемо окарактерисати само као етнофедерацију јер етно-национална компонента није њен једини одређујући фактор, тј. етничка припадност није једини предуслов за диобу власти на централном нивоу. Поред етно-националне, важна је и територијална компонента федерације. Састав Савјета министара БиХ, Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ и Уставног суда БиХ не захтијева етно-националну већ територијалну припадност. Такође, Устав БиХ садржи *Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода* која указује на постојање грађанских елемената у Уставу. Према томе, поједини аутори БиХ карактеришу као „лабаву мултинационалну федерацију“ („*loose multi-national federation*“).²⁴ Иако је уређење БиХ ситуирано између етничког и територијалног принципа, оно суштински функционише као етнофедерација због фактора територијалне концентрације етничких група и етничке природе страначког (или страначких?) система који се рефлектују на централни ниво власти. Узимајући у обзир доводимензионалну типологију босанскохерцеговачке федерације (формално-институционалну и етничку), и различита тумачења њеног карактера, федерални систем БиХ можемо окарактерисати као „двојну асиметричну етно-територијалну федерацију“.

4. ПУТНА ЗАВИСНОСТ БОСАНСКОХЕРЦЕГОВАЧКОГ ФЕДЕРАЛИЗМА

Путна зависност и редосљед догађаја који слиједи из критичног раскршћа има детерминистички карактер јер се сваки на-

22) Philip G. Roeder, „Ethnofederalism and the Mismanagement of Conflicting Nationalisms“, *Regional and Federal Studies*, Vol. 19, No. 2, 2009, pp. 203-219.

23) Liam Anderson, „Ethnofederalism – The Worst Form of Institutional arrangement...?“, *International Security*, Vol. 39, No. 1, 2014, pp. 165-204.

24) Florian Bieber, *Post-War Bosnia: Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2006; Soeren Keil, *Isto*, 2013.

редни догађај јавља као последица изабраног институционалног пута. Путна зависност се темељи на „историјској узрочности“ која активира одређене политичке обрасце дјеловања и детерминише даљи развојни пут. Креирани обрасци настављају да се репродукују иако почетни разлози њиховог настанка више не постоје.²⁵

Након институционализације федералног система у периоду критичног раскршћа наступа путна зависност унутар које се систем репродукује, и зависно од његове ригидности или флексибилности зависиће и његова еволуција. Због ригидних елемената консоцијационизма уграђених у политички систем БиХ веома је тешко промјенити институционални оквир, укључујући промјену федералног уређења. За промјену Устава БиХ као темеља федерације потребан је консензус сва три етничка сегмента. Према томе, путна зависност босанскохерцеговачког федерализма се мора посматрати заједно са идеационим обрасцима који га подупиру. Идеациони обрасци или скупови идеја, норми, идентитета, пракси, итд., служе као оријентир кроз које појединци перципирају одређене политичко-друштвене појаве. Роберт Либерман (*Robert Lieberman*) указује на важност прилагођавања институционалног и идеационог приступа у објашњавању политичких промјена. Институције и идеје су интегрални експланаторни елементи који нам помажу да идентификујемо супротности и дисконтинуитете као узроке политичких промјена. Супротности између успостављених институција и идеационих легитимацијских образаца воде политичке актере ка формирању нових иницијатива и могућности за институционалну промјену.²⁶ Усмјереност институција и идеја у истом правцу ће произвести политичку стабилност и континуитет, док ће њихова дивергенција водити ка политичкој промјени. Међутим, супротности се неће увијек јављати на релацији институције-идеје, већ до њих може доћи и унутар институција као и идеја. Суштина политичког континуитета или промјене се налази у тумачењу институција и идеја, њиховог степена подударности или супротности, и процјене њиховог међусобног или унутрашњег односа.

Федерално постдејтонско уређење БиХ је од самог свог почетка било у супротности са идеационом легитимацијом њених грађана, тј. етничких сегмената. Различите идеационе интерпре-

25) Paul Pierson, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press, Princeton, 2004.

26) Robert C. Lieberman, „Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change”, *American Political Science Review*, Vol. 96, No. 4, 2002, pp.698.

тације босанскохерцеговачког федерализма произилазе из историјски дубоке вјерске и етничке подјеле друштва. Главни расцјеп у босанскохерцеговачкој друштвеној структури је између етно-религијских сегмената: Бошњака муслимана, Срба православца, и Хрвата католика. Из вишевијековног социјалног расцјепа произилазе дивергентне политичке традиције, праксе, и стремљења етничких сегмената. Мирјана Касаповић закључује да је БиХ етнички дубоко подијељено и политички нестабилно постконфликтно друштво у којем нема политичког или било каквог другог консензуса по питању уређења државне заједнице.²⁷ Идеациони обрасци стоје у супротности према институционализованом федералном уређењу БиХ. Такође, супротности се не јављају само на релацији институције-идеациона интерпретација, већ и унутар идеационе интерпретације федерализма. Три етничка сегмента и њихове политичке елите имају дивергентне интерпретације федерализма и начина на који би се он требао мијењати.

Бошњачка политичка елита је незадовољна постојећим политичким системом сматрајући га етнократским и сегрегационистичким, због чега држава не може политички и друштвено напредовати. Бошњачки политички интереси нагињу према укидању ентитета и унитаризацији државе заснованој на грађанском принципу. Територијална асиметрија, етнички елементи, слаб политички центар босанскохерцеговачке федерације су негативно перципирани код Бошњака јер они у таквој федерацији виде опасност од сецесије РС и територијалне дезинтеграције БиХ. Ако се и може говорити о некаквом федерализму он би требао бити неетнички или територијални са јаким политичким центром и slabим федералним јединицама. Хрватска политичка елита је такође незадовољна постојећим политичким системом али на другачији начин од бошњачке политичке елите. Хрвати су као бројчано најмањи етнички сегмент незадовољни својим политичким положајем унутар Федерације БиХ и на нивоу државе БиХ, сматрајући да су подпредстављени и дискриминисани од стране Бошњака. Стога, Хрвати више осцилирају према јачању етничког федерализма који би ишао у правцу стварања трећег хрватског ентитета. Само би се на тај начин остварила пуна равноправност између националних група, обзиром да су Срби доминантни у РС а Бошњаци у ФБиХ. Српска политичка елита се противи државној централизацији и било каквој уставној ревизији која би

27) Мирјана Касаповић, *Босна и Херцеговина: подијељено друштво и нестабилна држава*, Политичка култура, Загреб, 2005.

нарушила позицију РС. Српска политичка елита је у суштини за уставни *status quo*, иако он не дозвољава реализовање крајњих српских тежњи о издвајању РС из БиХ. Устав Србима обезбјеђује широку политичку аутономију унутар РС у којој чине доминантну већину. Уставне промјене једино могу доћи у обзир ако враћају „изворне“ дејтонске надлежности ентитета које су пренесене на централни ниво, или уколико не задиру у унитарни карактер РС. Такође, српска политичка елита прихвата дјелимичну уставну промјену која би искључиво рјешавала проблем између Бошњака и Хрвата у ФБиХ.

Федерални аранжаман је од почетка интерпретиран на различите начине и од његовог успостављања до данас идеационе интерпретације су у супротности према постојећој структури политичког система. Такође, показало се да антагонизам између идеационих интерпретација и институција није преточен у политичку промјену, због антагонизама између идеационих легитимацијских оквира на основу којих етнички сегменти и њихове политичке елите перципирају федерализам. Због постојања идеационог несклада изостале су политичке реформе јер се политички лидери етничких сегмената нису могли и не могу договорити о реформама институционалног оквира, а федерализам је наставио да се репродукује у временским редосљедима.²⁸ Федерализам је у постдејтонском периоду постао самојачајући, сваки наредни корак у датом смјеру је отежавао промјену курса, а политичким елитама су „трошкови“ институционалне промјене постали велики. Иако је примарни циљ Дејтонског мировног споразума био заустављање рата и успостављање мира, показало се да је босанско-херцеговачки федерализам показао своју „љепљивост“ и наставио да се репродукује у временским редосљедима упркос промјени структуралних околности које се разликују од иницијалних околности у којима је систем настајао. Федерализам се показао отпорним на ендogene промјене због непостојања јединствене

28) Приједлог уставних промјена под називом „Априлски пакет“ из 2006. године није усвојен у Представничком дому Парламента БиХ због непостојања двотрећинске већине, иако су етничке политичке елите постигле висок степен сагласности о приједлозима уставних амандмана. Касније су наступили „Прудски споразум“ 2008. године и „Бутмирски пакет“ 2009. године који су такође пропали а да нису били ни упућени у парламентарну процедуру. Свака од наведених иницијатива није предвиђала територијалну прекомпозицију већ регулисање надлежности и организације централних институција власти БиХ. Томе треба додати и пресуду Европског суда за људска права у случају *Сејдић-Финци против Босне и Херцеговине* која се не може другачије имплементирати него уставним реформама. До данас су изостале уставне реформе у складу са пресудом суда јер етнички политички лидери виде имплементацију пресуде у свјетлу својих максималистичких политика.

интересне коалиције која би разријешила антагонизам идеја и институција. У супротности према становишту Кетлин Телен да се институције суптилно мијењају, при томе указујући на „надоградњу“ и „конверзију“ као средства ендogene и постепене институционалне промјене, на примјеру босанскохерцеговачког федерализма се показало да до таквих ендогених промјена није долазило, већ да је институционална надоградња постигнута егзогено и појавом повремених пунктуација. Управо снажно присуство међународних актера у политичком систему БиХ представља егзогени фактор институционалне надоградње уз свеprisутну улогу Високог представника који је уз помоћ својих овлашћења додавао нове институционалне слојеве на већ постојеће институције босанскохерцеговачког федерализма.

Високи представник је 2002. године наметнуо уставне амандмане којима је промјенио уставе ентитета, тако да институције власти у ФБиХ укључују Србе, а у РС Бошњацима и Хрватима. У РС је успостављено Вијеће народа како би се Бошњацима, Хрватима и Осталима осигурало учествовање у законодавној власти уз употребу вета за питања виталног националног интереса. То је представљало корак према јачању босанскохерцеговачке федерације која је непосредно након рата више личила на конфедерацију; РС је била ентитет српског народа а ФБиХ Бошњачког и Хрватског, ентитети су имали своје војске, буџет централног нивоа власти је зависио од доприноса ентитета, као и постојање многих других органа и надлежности који су били у домену ентитета. Високи представник је интервенисањем у уставноправни систем БиХ оснажио институције централне власти тако што су створена обиљежја БиХ (застава, химна и заједничка монета), успостављени су Суд и Тужилаштво БиХ, заједничке Оружане снаге БиХ, Управа за индиректно опорезивање, Обавјештајно-сигурносна агенција БиХ као и многе друге државне агенције и органи. Преносом надлежности са ентитета на централну власт порастао је и број министарстава у Савјету министара које је 1995. године имало три а данас има девет министарстава.

У постдејтонским промијењеним структуралним околностима усмјереним на јачање политичког центра и кретање државе према чланству у Европској Унији, свака институционална промјена је зависила од спољашњих околности, тј. умјешаности међународних актера у унутрашње политичке процесе БиХ, што би нам могло указати на Краснерово структуралистичко „политичко обликовање институција“. Међутим, чињеница је да је

изнуђена институционална надоградња оставила нетакнуте суштинске институционалне механизме федерализма који спријечавају самовољне политичке активности одређене етничке групе. То се свакако односи на непромјењене механизме заштите „виталног националног интереса“ у Дому народа којима се штити етнички карактер федерализма, и „ентитетског гласања“ које штити територијални принцип федерализма. Дакле, упркос промјењеним околностима и институционалној надоградњи, постојеће институције су наставиле да „обликују политику“ и производе стабилне политичке исходе. Дјеловање унутар оквира постојећих федералних институција у тренуцима промјењеног политичког контекста се јавља као ненемјеравана посљедица дејтонског критичног раскршћа. Механизам ентитетског гласања је омогућио и наставља да омогућава - у првом реду, посланицима из РС као најчешћим корисницима овога механизма – заштиту ентитетских интереса на централном нивоу власти. Јако мали број законских приједлога је завршио у Дому народа јер су прије тога оборени у Представничком дому ентитетским гласањем, па је то један од разлога за умјешаност Високог представника у процес доношења закона. Без обзира на пренос надлежности од стране Високог представника, ентитети и даље имају доминантну улогу у политичком систему БиХ без могућности даље прекомпозиције, а механизми њихове заштите на централном нивоу одвраћају политичке елите (највише српску па затим хрватску) од прилагођавања новим структуралним подстицајима, односно, новонастале контингентности се рјешавају логиком федералне путне зависности.

ЛИТЕРАТУРА

- Anderson, Liam, „Ethnofederalism – The Worst Form of Institutional arrangement...?“, *International Security*, Vol. 39, No. 1, 2014.
- Bieber, Florian, *Post-War Bosnia: Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2006.
- Capoccia, Giovanni., Kelemen, Daniel R., „The Study of Critical Junc-tures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism“, *World Politics*, Vol. 59, Iss 3, 2007.
- Hague, Rod., Harrop, Martin, *Comparative Government and Politics – An Introduction*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2004.
- Hall, Peter A., Taylor, Rosemary C. R., „Political Science and the Three New Institutionalisms“, *Political Studies*, Vol. 44, 1996.

- Касаповић, Мирјана, *Босна и Херцеговина: подијељено друштво и нестабилна држава*, Политичка култура, Загреб, 2005.
- Keil, Soeren, *Multinational Federalism in Bosnia and Herzegovina*, South-east European Studies, Ashgate Publishing, 2013.
- Krasner, Stephen, „Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics“, *Comparative Politics*, Vol. 16, 1984.
- Lieberman, Robert C., „Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change“, *American Political Science Review*, Vol. 96, No. 4, 2002.
- Lijphart, Arend, *Democracy in Plural Societies*, Yale University Press, New Haven and London, 1977.
- Mahoney, James, „Path Dependence in Historical Sociology“, *Theory and Society*, Vol. 29, 2000.
- Parsons, Craig, *How to Map Arguments in Political Science*, Oxford University Press, Oxford, 2007.
- Pierson, Paul, „Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics“, *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, 2000.
- Pierson, Paul, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press, Princeton, 2004.
- Riker, William H., „Federalism“, in: F. I. Greenstein, N. W. Polsby (eds.): *The Handbook of Political Science*, Vol. 5, Reading, MA: Addison-Wesley, 1975.
- Roeder, Philip G., „Ethnofederalism and the Mismanagement of Conflict-ing Nationalisms“, *Regional and Federal Studies*, Vol. 19, No. 2, 2009.
- Stepan, Alfred, „Federalism and Democracy: Beyond the U.S Model“, *Journal of Democracy*, Vol. 10, No. 4, 1999.
- Thelen, Kathleen, „How Institutions Evolve: “Insights From Comparative Historical Analysis“, in: James Mahoney, Dietrich Rueschemeyer (eds.): *Comparative Historical Analysis in the Social Science*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Устав Босне и Херцеговине, Сарајево, OHR, Office of the High Representative, http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=372&lang=sr

Stefan Vukojevic

BOSNIA-HERZEGOVINA FEDERALISM WITHIN A PARADIGM OF HISTORICAL INSTITUTIONALISM

Resume

The author clarifies the origin, character and development of the B-H federalism within the theoretical-epistemic paradigm of the historical institutionalism. The author's aim is to facilitate the institutional explanation by applying the focal theoretical-methodological elements of the historical institutionalism - analysis of the critical juncture and path dependency –in order to explain the durability and stability of the B-H federalism despite different structural circumstances and changes. The signing of the Dayton Peace Agreement in 1995, which established B-H according to the federal principle, represents a critical juncture after which the federal arrangement has continued to reproduce - autonomous of contingent social circumstances. After the tracing of the federal institutional path, the path dependency has additionally stabilized the federal arrangement and made it harder for different political actors to introduce changes. The author demonstrates that the federal post-Dayton arrangement of B-H has been, from its beginning, in contrast to the ideational legitimacy of its citizens, that is, ethnic segments. Three ethnic segments and their political elites have divergent interpretations of federalism and ways in which it should be changed. Because of the ideational dissonance, federalism has become self-reinforcing in the post-Dayton period; every further step in a given direction has impeded the change of course. Involvement of international actors in the strengthening of the central B-H power has not affected the change of the institutional federal frame. Despite of structural-functional pressure on the federal arrangement, author explains the distinctive institutional logic that resists structural-functional logic whose cognitive framework lies within the historical institutionalism. The example of B-H federalism has shown the resistance to endogenous changes and to the stability of federal arrangement.

Institutional changes came from the outside in the form of interfering of the international actors in the constitutional-legal system of B-H through the institutional layering. The author concludes that the forced institutional layering imposed by the international actors has left the substantial federal institutions intact. That definitely applies to the unchanged mechanisms of the protection of “vital national interest” in the House of Peoples which should protect the ethnic character of federalism as well as “entity voting” that safeguards the territorial principle of federalism. Despite the change of the political context towards the strengthening of centralism, the existing federal mechanisms continued to shape the politics and produce stabile political results. Operating within the frame of the existing federal institutions in the moments of the altered political context occurs as an unintended consequence of the Dayton critical juncture whose path dependency continued to reproduce B-H federalism.

Key words: B-H federalism, federation, historical institutionalism, critical juncture, path dependency.

* Овај рад је примљен 12. 05. 2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 03. 06. 2016. године.