131

**Prof. dr. Izudin Hasanović**

Dekan Pravnog fakulteta Univerziteta u Tuzli

izudin.hasanovic@untz.ba

**BOSNA I HERCEGOVINA IZMEĐU PARTOKRATIJE I**

**DEMOKRATIJE**

**Abstract**

The topic of this paper is a particracy as a feature of social - political

order in the BiH.

In the first part reviewed the attempt to define particracy. The second

part od topic deals with particracy in the BiH. Accordingly, the topic

explained that the parties control process of nomination (proposing) of

candidates for public functions almost always and everywhere. Elections for

parliament and government, or president of the state, are unimaginable

without them. Without parties, it would be much more difficult for voters to

recognize which options are offered and which (whose) candidates pretend to

public functions. Parties, therefore, control human resource policy, political

agenda and decision – making process.

**Key words:** particracy, polity, parliament, government, presidency

Izudin Hasanović: BOSNA I HERCEGOVINA IZMEĐU PARTOKRATIJE I DEMOKRATIJE

132

**UVOD**

Partokratija (engl. Partitocracy, franc. Partitocratie, njem.

Partitokratie, ital. Partitocrazia) u bukvalnom prijevodu znači vladavinu

partija (stranaka), odnosno stanje političkog sistema u kojem su političke

partije u prevlasti nad „konstitucionalnim državnim tijelima.1 Kako navodi

Mirjana Kasapović, pojam partokratije vezuje se za konstitucionalizaciju

partijske države (Partienstaat) u postfašističkim demokratijama Njemačke,

Austrije i Italije, a kasnije i drugih država. Na početku Vajmarske republike

termin „partijska država“ korišten je u negativnom kontekstu, kao pojam koji

je bio usmjeren protiv demokratije i republike. Herbert Kitschelt u određenju

partokratije smatra da se radi o „fuziji partije, države i ekonomskih elita u

političko-ekonomske mreže karakteristične po patronaži, klijentelizmu i

korupciji.2

U reprezentativnoj demokratiji partije su značajan medijator između

građana (naroda) i vlade, odnosno one su legitimne u posredovanju političke

volje naroda i vlasti. Partije moraju prepoznavati a zatim i predstavljati volju

naroda. Ta njihova neprikosnovenost sve više savremenu demokratiju

razumjeva kao „partijsku demokratiju“. Sa druge strane, okupiranje države od

strane vladajuće partije ili partija vodi ka partijskoj državi, što znači da partija

mmanopoliše artikulisanje političke volje. Postavlja se pitanje – šta je sa

ostalim segmentima civilnog društva i akterima u političkom procesu kao što

su mediji, građanske incijative i udruženja, sindikati i društveni pokreti, kao i

pojedine institucije nezavisne od partije, kao što je sudstvo. Pojam „partijska

država“ govori o nastojanju partija da zagospodare svim ustanovama i svojim

pipcima dopru do svih oblasti društvenog života.

Partokratija znači stanje u kojem političke partije dominiraju državom

i koloniziraju sve segmente društva, od javne administracije (državne uprave,

javnih preduzeća, javnih servisa, upravnih odbora), do svih ustanova

obrazovanja, medija, kulture itd. To znači da se političke partije ponašaju kao

patroni a individue kao klijenti. Na taj način, bez partijske knjižice gotovo je

nemoguće učešće u obavljanju javnih poslova. U takvim uslovima građani

1 Mirjana Kasapović, Izborni leksikon, Politička kultura, Zagreb 2005, str. 267.

\* Univerzitet u Tuzli

2 Herbert Kitscheft, The radical right in Western Europe, University of Michigen, Press 1995, str. 161.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

133

shvataju da je narušen sistem vrijednosti i sistem zasluga (meritokratija),

umjesto čega dominiraju partijsko članstvo, lojalnost i poslušnost.

Značajan broj članova političkih partija nema nikakvih neposrednih

koristi, povlastica i privilegija za svoje članstvo u partiji. Mnogi žrtvuju svoje

slobodno vrijeme, ponekad i svoju radnu snagu i novac da bi sproveli ideje i

dostigli ciljeve koje smatraju politički ispravnim. Međutim, u najvećem broju

slučajeva učlanjivanje u partije dešava se proračunato, jer partije najprije

svom članstvu dodjeljuju položaje i funkcije. Kako ističe Peter Losche: „Pri

tome uvijek postoji opasnost da se javne službe ne dodjeljuju po

kompetencijama, dakle, onim sposobnim, nego po „pravoj“ boji partijske

knjižice (patronaža nad službama), U značajanoj mjeri pojam partokratije

vezuje se za italijanski politički sistem i isprepletenost partije i države,

naročito od polovine pedesetih do početka devedesetih godina dvadesetog

stoljeća. Kako navodi Mirjana Kasapović: „Partocrazia je označavala trajne i

čvrste političke i društvene strukture stvorene gotovo potpunim preklapanjem

i uzajamnim tolerisanjem države, vladajuće Kršćanske demokratije (DC) i

društvenih elita koje su vladale preko stranke“.3 Kontrolom ekonomije,

javnih finansija i medija, vladajuća partija stvara razgranatu klijentelističku

mrežu, davanjem privilegija i povlastica (poslova, kredita, stanova) čime

birače i podržavaoce vezuje za sebe. Birači su u Italiji uzvraćali podrškom

zbog koje nije dolazilo do stvarne smjene vlasti sve do parlamentarnih izbora

1994. godine, kojima je prethodio raspad partijskog sistema u ovoj zemlji.

Kako zaključuje Mirjana Kasapović: generalno, najopasnija strukturna

posljedica partitokratskog sustava vlasti jesu prilagodba i podređivanje

države i društva potrebama vladajuće stranke ili stranaka“.4 Pod pojmom

*accupazione della stato* misli se na „preobrazbu državnog aparata u

klijentelistički rezervoar stranke, što joj omogućava da regrutira državne i

javne dužnosnike i službenike koji su ponajprije lojalni stranci te stoga

djeluju tako da zadovolje posebne stranačke interese“.5

Partokratija uništava meritokratiju i ugrožava demokratiju. Sistem

uvažavanje znanja i sposobnosti za radno mjesto (*meritbased system, merit,*

engl. Zasluga), zamenjuje se raspodjelom položaja po političkoj liniji i prema

lojalnosti (*patronage sytem)*, i sistemom podjele plena (*spils sytem).* Maks

3 Mirjana Kasapović, Isto, str.267.

4 Ibnd str. 268.

5 Ibend str. 278.

Izudin Hasanović: BOSNA I HERCEGOVINA IZMEĐU PARTOKRATIJE I DEMOKRATIJE

134

Veber govori o politički uslovljenom profilu, pri čemu *spoils* znači pljačka,

*spils system* znači sticanje položaja na osnovu partijske pripadnosti, a

*spilsman* je lovac na položaje.6

**1. Teorijska obrazloženja partokratskih tendencija**

Partija se javlja kao preduzimač mnogobrojnih poslova, problema i

interesa koje nastoji da rješava. Pod partijskom firmom privlače se različiti

klijenti. U nju se investiraju rad, ideje i novac, sopstveno ime i ugled , ali se

od nje očekuje i dobit, odnosno profit, u vidu dividende na osnovu uloženih

akcija. Političke partije pretvaraju socijalnu moć u političku, a oligarhija

političku moć u ekonomsku, jer je politika u permanentnoj težnji da

ekonomiju stavi pod sopstvenu kontrolom. U nastavku ćemo izložiti nekoliko

pristupa koji naglašavaju primarnu ulogu partija u osvajanju vlasti, u borbi za

javne položaje i u njenoj eksploataciji.

Ono po čemu se političke partije razlikuju od drugih organizacija,

jeste učešće na izborima i borba za osvajanje glasova birača, odnosno borba

za osvajanje ili zadržavanje vlasti. Iz ovoga logično proizilazi zaključak da su

političke partije borbene organizacije. Potrebama političke borbe

prilagođavaju se i podređuju program, ideje, uvjerenja i načela. Slobodan

Jovanović ističe: „U nedostatku uvjerenja i načela, stranka teži uspjehu radi

uspjeha; ona gleda da pošto-poto dođe do vlasti i da je što duže zadrži u

svojim rukama“, i nastavlja: *stranka postaje društvo za ekploataciju vlasti*, i ,

kao sve druge koje su rukovođene egoističkim pobudama, širi oko sebe

korupciju“.7 Po njemu, glavna snaga savremenih stranaka leži u njihovoj

organizaciji, i kada se u strankama ugasi unutrašnji život one se pretvore u

*mašine za osvajanje vlasti.* Ideje se prilagođavaju zahtjevima biračkog tijela.

Kao glavni cilj nameće se da od države izvuku što više koristi za sebe i svoje

pristalice. Ovo je bilo karakteristično za prve dane stranačkog života u SADu

sa poznatom izrekom *pobednik ima pravo na plijen* i, kako ističe Slobodan

Jovanović, stranka koja pobedi na izborima ima prava da sva državna zvanja

podjeli između svojih pristalica, kao što pobjednička vojska dijeli ratni plijen.

Po Maksu Veberu, političke partije mogu biti *patronažne i ideološke.* Cilj

patronažnih partija jeste da *„*putem izbora dovedu svoga vođu na rukovodeći

6 Maks veber, Politika kao poziv, Filip Višnjić, Beograd 1998., str. 58.

7 Slobodan Jovanović, Održavi, Osnovi jedine pravne teorije, Beograd 1982, str. 370.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

135

položaj, da bi on zatim povjeravao državne službe svojim pristalicama“.8

Ideološke partije „žele da služe ostvarivanju političkih ideala određenog

sadržaja“.9 Veber smatra da pertijske borbe nisu borbe za objektivne ciljeve

već su, prije svega „borbe za patronat nad službama“. Tipičan primjer

predstavljaju američke partije „lovci na položaje“, pri čemu se njihov

program prilagođava izgledima za pridobijanje glasova birača. Veberovi

stavovi u ovom pogledu, najbolje su opisani u tekstu *Politika kao poziv.* Po

njemu: „politika će, dakle, za nas da znači težnju ka učestvovanju u moći ili

ka uticaju na raspodjelu moći, bilo između država ili između grupa ljudi u

državi u kojoj žive!, i dodaje: „Ko se bavi politikom, teži moći: moći kao

sredstvu u službi drugih ciljeva (idealnih ili egoističkih), ili moći „radi nje

same“: da bi se uživalo u osjećanju prestiža koje ona pruža“.10 Unutar partija

vodi se žestoka borba oko nominacije „profesionalnih političara“ –

činovnika. Po njemu su za političara posebno važne tri stvari: strast,

osjećanje, odgovornosti i mjera.

Po Veberu su moguća dva načina pretvaranje politike u poziv. Neko

ili živi „za“ politiku, ili „od“ politike. Veber također pominje plen *(spoils),*

smatrajući da su za upravljanje i za održavanje svake vladavine potrebna

materijalna dobra „na isti način kao kod nekog privrednog pogona“. Sve

partijske borbe, kako navodi Veber, „predstavljaju ne samo borbe za

objektivne ciljeve, nego prije svega borbu za patronažu nad položajima“.

Partije tako postaju „čisti lovci na položaje“, prilagođavajući svoj program

šansama za prikupljanjem glasova, kako bi „svoje pristalice opskrbili

položajima“.11 To znači da partije za svoje pristalice postaju sredstvo

zbrinjavanja. Riječ je o interesima partije, rukovodstva i članstva, odnosno

pristalica. Za Vebera „politička djelatnost posredstvom partija znači upravo:

interesima vođena djelatnost“.12 Interesi i motivi članova i simpatizera

(sljedbenika) mogu biti materijalni i nematerijalni. Oni očekuju od svog

vođe, po Veberu, ličnu nagradu, položaje ili druge prednosti. Jedna od

nematerijalnih pokretačkih poluga jeste „satisfakcija koju neko ima kada zna

da ličnom vjerom i odanošću radi za jenog čovjeka“.13 Drugi se iscrpljuju u

„položajčićima“ koje imaju članovi različitih savjeta i tijela. Ipak, po Veberu,

8 Maks Veber, Privreda i društvo, drugi dio, Prosveta, Beograd, str. 956.

9 Ibnd, str. 457.

10 Maks Veber, Politika kao poziv, str. 56.

11 Ibnd, str. 63.

12 Ibnd, str. 69.

13 Ibnd, str. 76.

Izudin Hasanović: BOSNA I HERCEGOVINA IZMEĐU PARTOKRATIJE I DEMOKRATIJE

136

znatno je veći broj onih koji u politici učestvuju „čisto kao lovci na

položaje“, koji osim ekonomskih šansi imaju i šanse za zadovoljavanje

častoljublja, da postanu, na primjer, M. P. (Member of Parliament). Plijen, je

dakle, uglavnom položaj: „To znači da jedna naspram druge stoje partije bez

uvjerenja, čiste organizacije lovaca na položaje, koje sve u zavisnosti od šansi

za dobijanje glasova, za pojedinačnu izbornu borbu prave svoje promjenjive

programe“14, Veber dodaje: „...Partije su, upravo, potpuno prilagođene

izbornoj borbi, koja je najvažnija za patronažu nad položajima“. Ističući da je

svojevremeno u rukama predsjednika SAD-a bilo imenovanje 300.000 do

400.000 činovnika, koji kao svoju kvalifikaciju nisu mogli da navedu ništa

drugo nego „činjenicu da su učinili uslugu svojoj partiji“, takvo stanje, po

Veberu, nije moglo da traje bez nevolja. Upravu su vodili čisti „diletanti“,

pojavili su se korupcija i rasipništvo bez premca, što je mogla da izdrži samo

jedna zemlja neograničenih ekonomskih mogućnosti. Veber konstatuje:

„Ovdje dakle imamo snažan kapitalistički, odozgo do dole kruto organizovan

partijski pogon, oslonjen na sasvim čvrste , po ugledu na crkvene redove

organizovane klubove... koji teže postizanju profita“.15 Veber upozorava na

klizav put i moguća razočarenja političkim angažmanom, ali i „mogućnost

pružanja intimnih zadovoljstava onom ko joj se posveti obezbjeđujući

osjećanje moći.“16

Za Šumpetera, u demokratiji je primorana funkcija glasanja birača –

stvaranje vlade, što praktično znači odlučivanje ko će biti vodeća ličnost –

predsjednik vlade. Odnosno, glasanje birača dovodi na vlast grupu koja

priznaje pojedinog vođu. Šumpeter navodi primjer engleske prakse: stranka

koja je pobijedila kontroliše većinu u parlamentu: njen vođa se bira za

predsjednika vlade i postaje nacionalni vođa, on predlaže listu ministara;

najprije predlaže partijske veterane koji dobiju počasne položaje; zatim

položaje daje vođama drugorazrednog značaja na koje se računa za tekuće

borbe u parlamentu, ali i zbog zasluga ili mogućnosti ometanja rada stranke,

zatim daje ih nekolicini ljudi za koje smatra da su dobro kvalifikovani za

određene položaje, koji se uzdižu i koje on poziva u očaravajući krug

kabineta kako bi „izmamio mozgove iz Donjeg doma“. Kabinet je „čudna

stvar sa dva lica, zajednički proizvod parlamenta i predjednika vlade“. S

druge strane, parlament, osim formiranja (i obaranja) vlade, donosi i zakone,

14 Ibnd, str. 80.

15 Ibnd, str. 81.

16 Ibnd, str. 85.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

137

čak i upravlja, i uz rezolucije i političke izjave, donosi i zakone, čak i

upravlja, i uz rezolucije i političke izjave, donosi i administrativne mjere i

usvaja budžet. S obzirom na to da je demokratija mogućnost prihvatanja i

odbacivanja od strane naroda ljudi koji bi trebalo da upravljaju njime, „prvi i

najvažniji cilj svake političke stranke jeste da bude nadmoćna drugim

strankama kako bi mogla doći na vlast ili se održati na vlasti.“17 Kako u

društvu postoje različiti ciljevi koji se žele postići, konkurentska borba za

vlast i položaj je „uzgredno ispunjena u istom smislu kao što je i proizvodnja

uzgredna u stvaranju profita.“18 Kritikujući klasičan stav Edmunda Berka o

partiji kao grupi ljudi koja teži unapređenju javne dobrobiti na temelju

„načela s kojim se svi slažu“, ističe da je ovakva racionalizacija „opasna“ i

„zamamna“, jer se sve stranke u svako doba mogu osigurati „zalihom načela i

političkih programa“. Šumpeter kaže: „... A ova načela i politički programi

mogu biti tako karakteristični za stranku koja ih prihvati i tako važni za

njezin uspjeh kao što je marka na artiklima koje prodaje neka robna kuća za

nju karakteristična i važna za njen uspjeh“, i dodaje „ali robna kuća ne može

se definisati na osnovu te marke, a neka se stranka ne može definisati na

osnovu njezinih načela“.19 Za Šumpatera „stranka je grupa čiji članovi žele

zajednički djelovati u nadmetanju za političku vlast“. Stranka i stranački

političari rezultat su nesposobnosti birača za bilo koju akciju „doli privođenju

glasanju za jednog kandidata te označavaju pokušaj regulisanja političkog

nadmetanja posve slično odgovarajućoj praksi trgovačkih društava“. Za

pojedinog političara postoji poseban profesionalni interes u onom smislu u

kojem politika neizbježno mora biti karijera. Prema Šumpeteru, „neposredna

konkurentska borba za postizanje položaja ili održanja na njima daje svim

razmatranjima politike i političkih mjera sklonost što je sjajno izražava fraza

o trgovanju biračkim glasovima“.20 Ne ulazeći u ovom radu u razmatranja

Šumpeterovog shvatanja demokratije, možemo rezimirati da on slijedi

analogiju ekonomske i političke tržišne kompentencije u kojoj nema čisto

tržišnih mehanizama, već samo kombinovanja organizovanosti i spontanosti.

Na političkom tržištu, po njemu, može se proizvoditi i volja naroda, kao što

proizvod može biti, parlament, položaj, zakon, moć, ugled ili titula. I u

proizvodnji i u trgovini političke partije su i same roba na tržištu sa raznim

etiketama (program, načelo ili kandidat). Konkurentska borba političkih

partija za vlast predstavlja isto ono što proizvodnja u stvaranju profita. Bilo

17 Jozef Šumpeter, Kapitalizam, socijalizam i demokratija, Plato, Beograd 1998, str. 303.

18 Ibnd, str. 309.

19 Ibnd, str. 314.

20 Ibnd, str. 317.

Izudin Hasanović: BOSNA I HERCEGOVINA IZMEĐU PARTOKRATIJE I DEMOKRATIJE

138

da je riječ o praksi „trgovačkih društava“ ili „trgovanju biračkim glasovima“,

suština je u motivima stvaranja profita odnosno vlasti.

Sasvim u duhu Šumpetera, ali nešto kasnije, Anthony Downs u knjizi

*An Economic Theory of Democracy* (1957), svoj ekonomski model

demokratije zasniva na kategoriji racionalnog ponašanja građana u politici.

Po njemu je, kao i po Šumpeteru, ustoličenje vlade glavna svrha izbora u

demokratiji. Racionalno ponašanje birača, partije i vlade, zasniva se na

„aksiomu vlastitog interesa“ (*self interes axiom).* Downsova pretpostavka je

„da građani učestvuju na izborima samo ukoliko ocjenjuje da njihove

očekivane dobiti od izbora nadmašuju utrošak“. Teorija Entoni Daunsa

nastoji da rasvjetli do koje mjere realna politika inkorporira racionalne akcije,

odnosno „akcije koje su efikasno dizajnirane da postignu svjesno izabrane

političke i ekonomske ciljeve aktera“.21 Glasač se, s jedne strane, pita – „šta

ja imam od toga?“ ili „koliko moj glas može utjecati na ishod?“22 Downs

računa i na glasačevu psihološku evoluaciju vrijednosti njegovog glasa.

Njegova teorija demokratije koristi ekonomske koncepte troškova, prihoda i

sredstava, da objasni političko ponašanje. To ne implicira da je želja za

novcem jedina ili najvažnija naknada u politici. Ali ljudi koji računaju da

ništa ne dobiju od glasanja i koji su indiferentni po pitanju toga ko pobjeđuje

– oni apstiniraju. Oni, ili nemaju prave informacije, ili nemaju izgrađene

sopstvene stavove, ili nemaju osjećaj koliko njihov glas zaista vrijedi ili može

da znači ukupan ishod glasanja i izbora.

Po Sartoriju takođe, „demokracij se zasniva na konkurenciji partija,

kao što se i tržišna ekonomija zasniva na konkurenciji proizvođača“. Ipak, po

njemu „analogija između političkog tržišta i ekonomskog tržišta ne drži

mnogo vode“.23 Sartori vidi razliku u tome što u konkurenciji između

privrednih proizvođača, potrošači imaju opipljivu robu koju mogu da

procijene, dok u konkurenciji između političkih partija, dobra nisu opipljiva,

niti se mogu odmah tražiti. Uz to, prema Sartoriju, privredna konkurencija

podvrgnuta je zakonskoj kontroli, kako bi se suzbila i kaznila prevara u

trgovini, dok „politička prevara“ ostaje legalno nekažnjena, i navodi

slijedeće: „Trgovac koji prodaje lažne bisere, kao prave, ide u zatvor, a

političar koji prodaje dim često uspijeva zaista da ga proda i, u svakom

21 Anthony Dawns, An Economic Theory od Demokracy, New York, Harper and Row, 1957, str. 7.

22 Ibnd, str. 14.

23 Đovani Sartori, Demokratija šta je to?, str. 121.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

139

slučaju, ne ide u zatvor“.24 Razlika između političkog i ekonomskog tržišta je

u tome što „nelojalna“, „lažljiva“ i „demagoška“ konkurencija ostaje

nekažnjena i često donosi koristi „demagogu“. Za Sartorija kao jedino

sredstvo korekcije pojavljuje se posjedovanje javnosti koja se nemože varati,

ba ne masovno i ne sve vrijeme“. Za Sartorija je, kao i za Šumpetera i Daunsa

suština izbora u izboru vođstva, jer birači biraju ko će o njima odlučivati.

Izbori neposredno zavise od „mišljenja“ i „preferencija“ birača. I Sartori

pominje „racionalnost“ birača, pri čemu se radi o maksimalizaciji koristi, i to

se odražava na građanina koji glasa. Po njemu, „birač je uvijek veliki

pojednostavljivač“. A oni koji vladaju „moraju da vode računa i kome moraju

da polažu račune“.25

**2. Uloga, funkcija i ciljevi političkih partija u Bosni i Hercegovini**

Upoređivanje i komparativna pravna i politička teorija i ono što se

podvodi pod comparative politicis, može Bosni i Hercegovini biti višestruko

korisno. U gledanje na uspješne ne može i ne smije biti ni jednostrano niti

nekritički, jer se političke institucije i vrijednosti ne mogu tako jednostavno

preuzimati. Iz etabliranih demokratskih institucija i akumuliranog iskustva

kao posebne laboratorije, mogu se izvući određene pouke. Bez obzira na to

koliko je moguće učiti iz tuđih iskustava, svaka država trasira svoj razvojni

put u skladu sa konkretnim okolnostima. Povrataki uključivanje Bosne i

Hercegovine i njenog društva u evropske i svjetske tokove, zahtjeva, kako

poznavanje normi standardai institucija, tako i tradicije, nasleđa i kulture. Za

komparaciju su dragocjena i iskustva drugih zemalja koje prolaze sličnim

putem, bez obzira da li njiea idu brže ili sporije. Partije i partijski sistem

Bosne i Hercegovine pokazuje izvjesne elemente institucionalizacije.

Smanjivanja broja partija, odnosno kretanje od ekstremnog ka umjerenom

višepartizmu i opadanje partijskog članstva, slično drugim zemljama ovog

dijela svijeta. Kod nas provejavaju negativne ocjene partija sa snažnim

korjenima i u dubljim slojevima tradicionalne političke kulture, koja visoko

vrednuje jedinstvo i slogu a višepartizam smatra jednim jednim od glavnih

uzroka podjela i sukoba. Uprkos izvjesnim sumnjama građana, partije su

nužan, iako idealan instrument demokratije.

24 Ibnd, str. 123.

25 Ibnd, str. 135.

Izudin Hasanović: BOSNA I HERCEGOVINA IZMEĐU PARTOKRATIJE I DEMOKRATIJE

140

Na političke partije i demokratiju ne utiču samo socijalno kulturne,

niti samo institucionalne dimenzije već, i jedno i drugo. Ovo je naročito

važno u trenutku kada se Bosna i Hercegovina suočava sa konstitucionalnoinstitucionalnim

izazovima i iskušenjima, i kada je u toku proces

demokratske konsolidacije.

U odnosu na globalne društvene promjene, partije uče da se adaptiraju

novim ideološkim i političkim pozicijama, inkorporirajući nova pitanja i nove

zahtjeve. Interesi i zahtjevi postali su fragmentiraniji i partikularniji. Političko

tržište okrenuto je zahtjevima. Građani kao subjekti postali su građani kao

potrošači. U potrošačkom društvu kaali kompetencije i reprezentacije postali

su otvoreniji za alternativne organizacije i poktete koji koji nude efikasnije

veze između građana i centara odlučivanja. Partije danas nisu nisu ono što su

bile u prošlosti. Potvrde u tome nalaze se u sledećim nalazima: opada

partijska iidentifikacija, smanjuje se članstvo, izlasnost na izbore ima

tendenciju opadanja, raste podrška novim partijama, malim partijama,

ekstrmoj ljevici i desnici kao i autonomnim, regionalnim i populističkim

pokretima. Ovo govori o smanjenju kapaciteta partija partija da vežu birače

kao „reprezentativne agencije“. Partije u najmanju ruku moraju da se

navikavaju da žive i djeluju paralelno sa ovim novim organizacijama i

agencijama. Komunikacija sa interesnim grupama, društvenim pokretima,

medijima i istraživačima javnog mijenja postaje mnogo važnija. Ijako se sve

više govori o opadanju uloga partija skoro ništa se ne nazire kao demokratska

atenartiva koja može zamijeniti ulogu partija u regrutovanju lidera ili

organozovanju vlade. U ovom smislu kao da se uloga partija čak i povećala.

Sa aspekta procesa političkog odlučivanja, organizacije izbora,

palamentarnog života i izvršne vlasti i ukupnog funkcionisanja političkih

institucija, političke partije danas imaju značajniju ulogu nego što su imale

ranije. Sve se i dalje vrti oko njih. Među ostalim okolnostima koje im idu na

ruku, partije takođe mogu donositi zakone koji im odgovaraju. Tako se može

tumačiti tedencija sve većeg državnog finansiranja partija. Javne previlegije

partije najprije mogu pribaviti za sebe.

Političke partije Bosne i Hercegovine se suočavaju sa tri vrste

izazova. Prvo, partijama je neophodno da intergišu različite institucionalne

arene (kao što su parlament i vlada), i da budu sposobne da uspostave

koherentnu hijerarhiju i adekvatnu disciplinu ili koordinaciju, kako se nebi

duplirala moć ili izlazila izvan dozvoljenih i očekivanih okvira. Drugo,

partijama je neophodno da učvrste svoju autonomiju kao ključ

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

141

institucionalnog integriteta. To znači da se u donošenju odluka obezbijede i

zaštite o spoljnih uticaja ne političkih centara moći. Izazovi autonomiji partija

dolaze i iz oblasti multiplikovanja nivoa vladanja. Multiplikovanje nivoa

vladanja od lokalnog, ka kantonalnog, entitetskog i državnog, danas kontrolu

i koordinaciju od strane partija čini mnogo težu. Igrajući ovu složenu igru,

partijama je teže da svoju organizaciju i autonomiju održe koherentnom.

Treći izazov sa kojima se partije suočavaju jeste potencijalni gubitak prestave

koje su imale ili imaju u očima građana. unutrašnji problemi poput korupcije,

kao i opadanje podrške i članstva, zvuče alarmantno – što birače može

odvesti antipartiskim alternativama.

Političke partije se i spolja društva sve više pomijeraju ka državi, što

samo može biti njihova neophodna strategija preživljavanja. Demokratija je

političke partije stavljala i stavlja na iskušenje proširenje prava glasa, pojavu

novih interesa i socijalni zahtjeva koji su zahtijevali druge forme političke

participacije (protesti, demostracije, pisanje peticija, štrajkovi), i

uključivanjem novih grupa u politički život. Političke partije su iskušavale

demokratiju svojim monopolizovanje ili uzdurpivanjem države u

jednopartizmu (državna partija-partijska država,dominantna partija), svojom

unutrašnjom oligarhijskom strukturom, sumljivom ulogom novca u njihovom

funkcionisanju, ugrožavanje principa podjele vlasti sl. iskustva totalitarnih i

autoritarnih režima govore o mogućnosti instrumentalizacije i manipulacije

partija u službi takvih režima i njihovi vlastodržaca, odnosno političke partije

mogu da se izrode ne samo neprijatelje demokratije, već i samih partija – bilo

da je riječ apsorpciji države od strane partija ili asopciji partije od strane

države. Ijako svremena na vrijeme provejava teza o opadanju uloge i značaja

partija, one danas čvrsto drže svoju pozicuju u mnogim aspektima politike.

Gotovo uvijek i svuda, partije kontrolišu proces dominacije (predlaganja i

kandidovanja) kandidata za javne funkcije. Bez njih se ne mogu zamisliti

izbori na kojima se biraju skupština ( parlament) i vlada, ili član presjedništva

države. Biračima bi bez partija bilo znatno teže da prepoznaju kakva im se

opcije nude i koji (čiji) kandidati pretenduju na javne funkcije. Partije, dakle

kontrolišu kadrovsku politiku, proces donošenje odluka i donošenja zakona.

**3. Partokratija U Bosni i Hercegovini**

Partokratija se u Bosni i Hercegovini može pratiti u institucionalnoj

ravni (zakoni izborni sistem i sl.), u političkoj kulturi i tradiciji ali i

razumijevanju politike više kao zadovoljavanja parcijalnih ličnih interesa a

Izudin Hasanović: BOSNA I HERCEGOVINA IZMEĐU PARTOKRATIJE I DEMOKRATIJE

142

manje kao oblukovanja javnog dobra. Iako u Bosni i Hercegovini nema

sistematskijeg rada na temu partokratije, nekoliko autora u stranoj literaturi se

na poseban način zabavio ovom tematikom. Za S. Mihailovića „partokratija

je kanal socijalne pokretljivosti koji jednim uskraćuje put u pravljenju

karijere, a drugima, koji nemaju predispozicije za uspješnu karijeru,

omogućava samu karijeru“ 26. Slično misle i V. Vasić po njemu, partokratija:

„zatvara kanale mobilnosti i promocije sposobni i talentovanih ljudi ne samo

na značajna politička već i na vitalna stručno – upravljačka mjesta, što znatno

umanjuje ili blokira razvojne sposobnosti jednog društva“27. Lutovac ističe da

„političke stranke u partijskoj državi nastoje da stave po dominaciju sve

društvene svere. Državni resursi se koriste za partijske interese i ciljeve,

umjesto da je obrnuti proces osnovni obrazac ponašanja. Državna i loklana

administracija se grade po principu podobnosti, čime postaju servisi partija

umjesto da budu servis građana“.28 Isti autor piše da „dosadašnje iskustvo

nam pokazuje da sunstranke na vlasti gradile politički sistem mnogo više po

sopstvenoj mjeri, nego po mjeri građana, počevši od ustavnih riješenja preko

izbornog sistema, do konkretni zakona kojima se gradio cijeli sistem. To je

jedan od razloga zbog koji stranke još uvijek nisu u stanju da izgrade čvrst

temelj pravne države“29.

Značaj uloge partija u namiještanju sopstveni kadrova i članova je u

toliko veći ako se ima u vidu efekat tranzicionih gubitaka u Bosni i

Hercegovini. Višak radne snage i povećanje nezaposlenosti kao posledica

restrukturiranja ekonomije (privatizacija) govore o nemogućnosti

ekonomskog sistema da aporguje viškove radne snage. S obziron na to da je

jedan od glavni problema nezaposlenost (između 550 i 600 hiljada

nezaposlenih), a imajući u vidu da je država glavni poslodavac, partijama

polazi za rukom da, kada dođu na vlast , zapošljavaju svoju klienteu. Na taj

način se samo gomila broj zaposlenih u javnom sektoru. S obzirom na veliki

pritisak na zapošljavanje, partije koriste svoje pozicije u vlasti za

prebukiranje državni službi, kao i u javnim preduzećima školama, zdrastvu,

uslugama administraciji. To se razumijeva dio plijena poslije izbora. Situirati

partijske kadrove i promolisati interese svoji finijasera predstavlja dvije nove

funkcije političkih partija. To su dovoljni razlozi da partije uzurpijaju dtžavne

26 S. Mihailović, Kako do boljeg izbornog sistema Centar za slobodne izbore I demokratiju Beograd

2006. str. 149.

27 V. Vasić Savremeni izazovi parlamentarizma Konrad Adenauer 2007. str.39

28 Z. Lutovac Od partijske ka pravnoj državi Ebert Stifung 2006. str49.

29 Ibnd. str. 54.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

143

institucije. Nakon izbora partije koje formiraju vladu „polažu „ pravo da

zagospodare državom i da zaposjednu i prisvoje javno dobro javne službe.

Oligarisi i tajkuni, ponikli u starom režimu tajno podržavaju i koriste

ove kanale i mehanizme sprege biznisa i politike (novca i vlasti),

finansirajući gotovo sve partije. U Bosni i Hercegovini partije na vlasti

imenuju direktore i članove upravnih odbora za veliki broj javnih preduzeća u

koje razmjeste, također veliki broj svojih ljudi na mjesta direktora

predsjednika i članova upravnog odbora.

**4. Uloga partija u državnoj upravi**

Osnovni princip organizovanja javne uprave jeste da se zaposelni

razlikuju po tome ko su od njih politički imenovana lica, a ko takozvani

službenici. Imenovani su ministar, dr. i posebno savjetnici, to su pomoćnici

ministara – zaposleni javni službenici koji se biraju konkursom na pet godina.

Okosnicu javne administracije čine javni službenici, a ne imenovana lica. U

stabilnim demokratskim sistemima javna administracija se ne mijenja ili se

mijenja veoma malo. U cilju profesionalizacije i depolitizacije javne uprave,

prilikom promjene vlade mijenjaju se ministri i nekoliko saradnika oko njih,

dok ostali ostaju kao profesionalci i ljudi od struke i kontinuiteta.

Modernizacija državne uprave u Bosni i Hercegovini predstavlja

jedan od važnih preduslova u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Veoma

važnu ulogu u definisanju upravnih načela i standarda kojima se moraju

podvrgavati državne uprave zemalja koje pretenduju na članstvo u Europsku

uniju ima SIGMA u europskim standardima u pogledu javne uprave navode

se vladavina prava kao pretpostavka pravne sigurnosti i predvidljvosti

upravnog djelovanja i odluka; otvorenost, transparetnost, čime se nastoji da

se osigura nadzor na upravnim postupcima i rezultatima, te njihova

usklađenost u ranije utvrđenim pravilima; odgovornost javne uprave

zakonodavnim i sudskim organima, te hijerarhijska odgovornost unutar

uprave, kojim se nastoji da se osigura ponašanje u skladu sa načelom

zakonitosti; i efikasnost u korištenju javnih prehida i djelotvornost u

postizanju ciljeva koji su utvrđeni zakonima i podzakonskim propisima.

Procjena u kojoj mjeri zemlje kandidati odgovaraju utvrđenim kriterijima

obavlja se putem evaulacije i izvještaja Evropske komisije.

Izudin Hasanović: BOSNA I HERCEGOVINA IZMEĐU PARTOKRATIJE I DEMOKRATIJE

144

Jedna od negativnih stvari u vezi sa sveprožimajućom ulogom

stranaka u našem javnom životu jeste što je onemogućeno stvaranje stručne

državne administracije, pošto su ljudi u javnim službama svakog puta kada se

mijenja vlada, a napredovanju i šefovskim mjestima se mogu nadati samo oni

koji su učlanjeni u političke stranke, ili se čak na ta mjesta direktno dovode

partijski kadrovi. Zbog toga, među državnim činovnicima u Bosni i

Hercegovini, čak i onima kojima niko ne spori stručnost nisu rijetki oni sa

čitavom kolekcijom partijskim knjižnica sa ciljem preživljavanja odnosno

zadržavanja javnog mjesta.

U Bosni i Hercegovini je ustaljena praksa da svaka vlast dovodi svoje

ljude. Sposobne i čestite javne službe koje nisu vezane za trenutnu političku

garnituru čak su i za mnoge razvijene zemlje daleki cilj, a kamali za državu

kakva je Bosna i Hercegovina. Sve dok ne bude nekoliko krugova izbora i

dok se neiskristališe profesionalna i kompetentna administracija i partije

relativno gladne vlasti i ne zasite partijsku klijentelu, imaćemo tu pojavu

manje ili više, i ekstremnije nego što je to normalno za ostale zemlje. Smjene

i promjene su legitimne u sferi političkog rukovođenja. Međutim, stručni,

profesionalni i kompetentni kadrovi moraju da predstavljaju stubove

institucija. Kod nas svaka promjena vlasti nosi izvjesnu dramatičnost. Oni

koji dolaze potencijalno koriste „metlu“ i počinju da pišu historiju od sebe, a

oni koji su zatečeni osjećaju nesigurnost i strah da će biti smjenjeni i

otpušteni. Zbog toga neki pribjegavaju vještinama poput prelijetanja i zato

imamo preletače i prevrtače, koji nastoje da se prikloni pobjedniku. Naravno,

administracija po prirodi stvari treba da jamči sprovođenje zakona. Zbog toga

imamo primjere da ljudi u administraciji sami podnose ostavku jer su svjesni

da ne mogu sprovodii zakone druge vlasti.

**ZAKLJUČAK**

Dvije decenije nakon urušavanja autoritarnih jednopartijskih sistema,

Bosna i Hercegovina kao da je zaglavljena u ravni polukonsolidovane,

„manjkave“ ili „defektne“ demokratije. Međunarodni standardi „mjerenja“

demokracije ne uključuje u indikatore samo pluralizam i slobodne izbore, već

konstitucionalizam, podređenost zakonima i socijalnu i političku integraciju i

participaciju građana. razvoj opet podrazumijeva ne samo ekonomski rast,

slobodno tržište i zaštićena svojinska prava, već i principe održivosti,

jednakih mogućnosti i socijalne pravde.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

145

Defektne ili polukonsolidovane demokratije su zapravo nestabilne i

političkim krizama sklone demokratije, koje odlikuje: 1) partokratija; i

rezultirajuće; 2) slabe strukture (parlamentarne) reprezentacije; 3) nepotpuna

decentralizacija vlasti; 4) ograničeni, od stranih izvora zavisni potencijali

civilnog društva; 5) uticaj moćnika-posebnih ekonomskih i političkih

interesnih grupa – na medije; 6) spori, nekonsistetni i na pritiske neotporni

sudski procesi; i 7) slabi kapaciteti za suzbijanje raširene korupcije.

Posredan dokaz dosegnutog tek manjkavog i defektnog karaktera

demokratije, odnosno zaglavljenosti Bosne i Hercegovine između hibridnog

režima i do kraja neutemreljene ni minimalne izborne demokratije i modela

liberalno-prestavničke demokratije prestavljaju i kritičke sugestije sadržane u

izvještajima Evropske komisije.

I sami građani BiH, u CeSID-ovom istraživanju iz 2012 godine, misle

da je za zemlju karakteristična korupcija (prosječna ocjena kvaliteta stanja je

tek1,58); slab rad državne administracije (ocjena 2,13); nerazvijeni tržišni

odnosi (2,17); nedovoljna vladavina prava (2;23); centralizacija vlasti (2,14;

ali i ukupno slabi učinci demokracije (2,34). Država ne stoji bolje kad se radi

o poštovanju ljudski prava (2,21); i ispunjavnju međunarodni obaveza (2,07).

Prvi, strateški pravac promjena upravo je vezan za stabilizovanje i

konsolidovanje demokratije i nesmetano funkcionisanje demokratskih

institucija. Vlas treba da zaista stanuje na svojoj ustavno definisanoj adresi, a

ne da boravi u neformalnim sklopovima moći iu „rezervnim domenima

vlasti“ među unutrašnjim i spoljnim „veto-igračima“ koji izvan scene i

definisane odgovornosti utiču na donošenje ključnih odlika, uslovljavajući,

ucijenjujući oficijelne nosioce vlasti.

**LITERATURA**

Aristotel, (1949), Politika, Bigz, Beograd.

Beyme, Klaus, Von, (2002), Transformacija političkih stranaka, FPZ, Zagreb.

Bobio, Norberto, (1990), Budućnost demokratije, Filip Višnjić, Beograd.

Downs, Anthony, (1957), An Economic Theory of Democracy, Harper and Row,

New York.

Izudin Hasanović: BOSNA I HERCEGOVINA IZMEĐU PARTOKRATIJE I DEMOKRATIJE

146

Easton, David, (1953), The Political System, Knopf, New York.

Huntigton, Samuel P., (2004) Treći talas, demokratizacija na izmaku dvadesetog

veka, CID, Politička kultura, Podgorica, Zagreb.

Held, Dejvid, (1990), Modeli demokratije, Školsk knjiga, Zgareb.

Jovanović, Slobodan, (1990), O državi – osnovi jedne pravne teorije,. Sabrana dela,

BIGZ – SKZ, Beograd.

Klingemann. Hans – Dieter, Richard I. Hofferbert, and Ian Budge, (1994), Parties,

Politicies and Democracy, Wesrview Press, Boulder, San Francisco, Oxford.

Lajphard, Arendt, (2003), Modeli demokratije, Službeni list SiCG, CID, Beograd,

Podgorica.

Liebert, Urlike, (1990), „Parlament in the Consideration od Democracy“, in

Parlament and Democratic Consolidation in South Europe, eds. U. Liebertand M.

Cotta, Pinter Publishers.

Mclean, lain ed., (2003), The Concise Oxford Dictionary od Politics (second

edition), Alistar McMillan, Oxford University Press.

S. Mihailović (2006) „kako do boljeg izbornog sistema, Centar za slobodne izbore i

demokratiju Beograd

Veber Maks, (1998), „Politika kao poziv“, u kritikama kolektivizma, Filip Višnjić,

Beograd.

V. Vasović (2007) „Savremeni izazovi parlamentarizma“ Konrad Adenauer Stifung,

Beograd

Z. Lutovac (2006) „Od partijske ka pravnoj državi“ F. Ebert Stifung, Beograd

Zukić A. (2013) „Demokratski izbori u Bosni i Hercegovini“ Publishing, Sarajevo