

**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 of 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

## 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 „konstucionalnim državnim tijelima.“<sup>1</sup> Kako navodi Mirjana Kasapović, pojam partokratije vezuje se za konstucionalizaciju 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.“<sup>2</sup>

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 prepoznati 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 monopolizira artikulisanje političke volje. Postavlja se pitanje – šta je sa ostalim segmentima civilnog društva i akterima u političkom procesu kao što su mediji, građanske inicijative 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 piscima 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

---

<sup>1</sup> Mirjana Kasapović, *Izborni leksikon, Politička kultura*, Zagreb 2005, str. 267.

\* Univerzitet u Tuzli

<sup>2</sup> Herbert Kitschelt, *The radical right in Western Europe*, University of Michigan, Press 1995, str. 161.

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“.<sup>3</sup> 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“.<sup>4</sup> 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“.<sup>5</sup>

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

---

<sup>3</sup> Mirjana Kasapović, Isto, str.267.

<sup>4</sup> Ibid str. 268.

<sup>5</sup> Ibid str. 278.

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.<sup>6</sup>

## 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 uložene 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 kontrolu. 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 eksploataciju vlasti*, i, kao sve druge koje su rukovođene egoističkim pobudama, širi oko sebe korupciju“.<sup>7</sup> 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 SAD-u sa poznatom izrekom *pobednik ima pravo na plijen* i, kako ističe Slobodan Jovanović, stranka koja pobedi na izborima ima prava da sva državna zvanja podijeli 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

---

<sup>6</sup> Maks Veber, *Politika kao poziv*, Filip Višnjić, Beograd 1998., str. 58.

<sup>7</sup> Slobodan Jovanović, *Održavi, Osnovi jedine pravne teorije*, Beograd 1982, str. 370.

položaj, da bi on zatim povjeravao državne službe svojim pristalicama“.<sup>8</sup> Ideološke partije „žele da služe ostvarivanju političkih ideala određenog sadržaja“.<sup>9</sup> Veber smatra da partijske 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“.<sup>10</sup> 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“.<sup>11</sup> 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“.<sup>12</sup> 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“.<sup>13</sup> Drugi se iscrpljuju u „položajčićima“ koje imaju članovi različitih savjeta i tijela. Ipak, po Veberu,

---

<sup>8</sup> Maks Veber, *Privreda i društvo, drugi dio*, Prosveta, Beograd, str. 956.

<sup>9</sup> *Ibnd*, str. 457.

<sup>10</sup> Maks Veber, *Politika kao poziv*, str. 56.

<sup>11</sup> *Ibnd*, str. 63.

<sup>12</sup> *Ibnd*, str. 69.

<sup>13</sup> *Ibnd*, str. 76.

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“<sup>14</sup>, Veber dodaje: „...Partije su, upravo, potpuno prilagođene izornoj 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“<sup>15</sup>. Veber upozorava na klizav put i moguća razočarenja političkim angažmanom, ali i „mogućnost pružanja intimnih zadovoljstava onom ko joj se posveti obezbjeđujući osjećanje moći.“<sup>16</sup>

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,

---

<sup>14</sup> Ibnd, str. 80.

<sup>15</sup> Ibnd, str. 81.

<sup>16</sup> Ibnd, str. 85.

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.“<sup>17</sup> 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.“<sup>18</sup> 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“.<sup>19</sup> Za Šumpetera „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“.<sup>20</sup> Ne ulazeći u ovom radu u razmatranja Šumpeterovog shvatanja demokratije, možemo rezimirati da on slijedi analogiju ekonomske i političke tržišne kompetencije 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

---

<sup>17</sup> Jozef Šumpeter, Kapitalizam, socijalizam i demokratija, Plato, Beograd 1998, str. 303.

<sup>18</sup> Ibid, str. 309.

<sup>19</sup> Ibid, str. 314.

<sup>20</sup> Ibid, str. 317.

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 rasvijetli do koje mjere realna politika inkorporira racionalne akcije, odnosno „akcije koje su efikasno dizajnirane da postignu svjesno izabrane političke i ekonomske ciljeve aktera“.<sup>21</sup> Glasač se, s jedne strane, pita – „šta ja imam od toga?“ ili „koliko moj glas može utjecati na ishod?“<sup>22</sup> Downs računa i na glasačevu psihološku evoluciju 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“.<sup>23</sup> 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

---

<sup>21</sup> Anthony Dawns, *An Economic Theory od Democracy*, New York, Harper and Row, 1957, str. 7.

<sup>22</sup> *Ibnd*, str. 14.

<sup>23</sup> Đovani Sartori, *Demokratija šta je to?*, str. 121.



slučaju, ne ide u zatvor“.<sup>24</sup> 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“.<sup>25</sup>

## **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 politics, 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. Povratiki 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.

---

<sup>24</sup> Ibnd, str. 123.

<sup>25</sup> Ibnd, str. 135.

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 konstitucionalno-institucionalnim 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 pokrete koji nude efikasnije veze između građana i centara odlučivanja. Partije danas nisu ono što su bile u prošlosti. Potvrde u tome nalaze se u sledećim nalazima: opada partijska identifikacija, smanjuje se članstvo, izlasnost na izbore ima tendenciju opadanja, raste podrška novim partijama, malim partijama, ekstremljveci i desnici kao i autonomnim, regionalnim i populističkim pokretima. Ovo govori o smanjenju kapaciteta 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 alternativa 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 tendencija sve većeg državnog finansiranja partija. Javne privilegije 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

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, demonstracije, 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 poziciju 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 predsjedništva 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

manje kao oblikovanja 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“<sup>26</sup>. Slično misle i V. Vasić po njemu, partokratija: „zatvara kanale mobilnosti i promocije sposobni i talentovani ljudi ne samo na značajna politička već i na vitalna stručno – upravljačka mjesta, što znatno umanjuje ili blokira razvojne sposobnosti jednog društva“<sup>27</sup>. 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 lokalna administracija se grade po principu podobnosti, čime postaju servisi partija umjesto da budu servis građana“<sup>28</sup>. 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 rješenja 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“<sup>29</sup>.

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 obzirom 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 klientelu. 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 državne

---

<sup>26</sup> S. Mihailović, Kako do boljeg izbornog sistema Centar za slobodne izbore I demokratiju Beograd 2006. str. 149.

<sup>27</sup> V. Vasić Savremeni izazovi parlamentarizma Konrad Adenauer 2007. str.39

<sup>28</sup> Z. Lutovac Od partijske ka pravnoj državi Ebert Stiftung 2006. str.49.

<sup>29</sup> Ibid. str. 54.

institucije. Nakon izbora partije koje formiraju vladu „polazu „ 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 razmjestе, 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 Evropsku uniju ima SIGMA u europskim standardima u pogledu javne uprave navode se vladavina prava kao pretpostavka pravne sigurnosti i predvidljivosti upravnog djelovanja i odluka; otvorenost, transparentnost, 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.

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 sprovođii 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 „mjerjenja“ 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.

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-posebni ekonomskih i političkih interesnih grupa – na medije; 6) spori, nekonsistentni 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 predstavljaju 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 tek 1,58); 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 i u „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.

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

Huntington, 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, Politicians and Democracy*, Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford.

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

Liebert, Urike, (1990), „Parlament in the Consideration od Democracy“, in *Parlament and Democratic Consolidation in South Europe*, eds. U. Liebertand M. Cotta, Pinter Publishers.

Mclean, Iain 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