

POLITIČKA

ODGOVORNOST U BIH:

TEORIJSKI I PRAKTIČKI PRISTUPI

ZBORNİK RADOVA

POLITIČKA ODGOVORNOST U BIH: TEORIJSKI I PRAKTIČKI PRISTUPI ZBORNİK RADOVA

UREDNICI:
TIJANA CVJETIĆANIN I SAMIR FORIĆ



UDRUŽENJE ZA POLITIČKE NAUKE U
BOSNI I HERCEGOVINI

ZaštoNe

PODRŽANO OD:



CENTRI CIVILNIH INICIJATIVA
ЦЕНТРИ ЦИВИЛНИХ ІНІЦІАТИВА

Politička odgovornost u BiH: teorijski i praktički pristupi
Zbornik radova

Izdavači

Udruženje za političke nauke u Bosni i Hercegovini/UG Zašto Ne

Za izdavače

Prof. dr. Asim Mujkić i Darko Brkan

Urednici

Tijana Cvjetičanin i Samir Forić

Lektor

Vedad Trbonja

DTP

Vanja Jovišić

Štampa

Sabah-print d.o.o.

Tiraž

300

© Zbornik radova „Politička odgovornost u BiH: teorijski i praktički pristupi“ jedan je od ishoda projekta „Istinomjer“, čiji je nosilac UG Zašto Ne, a čiji je partner na projektu Udruženje za političke nauke u BiH. Sva prava pridržana. Ovaj zbornik može biti umnožavan, korišten i distribuiran u obrazovne svrhe samo ukoliko sadrži obavještenje o autorskim pravima.

Udruženje/Udruga za političke nauke u Bosni i Hercegovini je neprofitna, nevladina, vanstranačka, samostalna i nezavisna interesna organizacija, koja okuplja, prevashodno, politologe, čiji je zajednički interesni cilj unapređenje, promocija i popularizacija političke nauke/znanosti u Bosni i Hercegovini

Skenderija 72, Sarajevo, BiH; www.agora.ba.

UG Zašto Ne je organizacija koja se bavi stvaranjem sigurnog, zdravog, aktivnog, efikasnog i odgovornog BiH društva u cjelini, kako u smislu predstavnika vlasti, tako u smislu civilnog društva i građana/ki, a sve to zajedno sa drugim organizacijama civilnog društva, institucijama i pojedincima.

Envera Šehovića 102, Sarajevo, BiH; www.zastone.ba.

**POLITIČKA ODGOVORNOST U BIH:
TEORIJSKI I PRAKTIČKI PRISTUPI
ZBORNİK RADOVA**

SARAJEVO, 2012.

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

32.019.51:321.01](497.6)(082)

POLITIČKA odgovornost u BiH : teorijski i
praktički pristupi : zbornik radova / [urednici Tijana Cvjetičanin i Samir Forić]. -
Sarajevo : Udruženje za političke nauke u Bosni i Hercegovini : Udruženje građana
Zašto ne, 2012. - 74 str. : ilustr. ; 30 cm

Bibliografija i bilješke uz tekst.

ISBN 978-9958-0946-0-6 (Udruženje za političke nauke u BiH)

ISBN 978-9958-0947-0-5 (Udruženje građana Zašto ne)

COBISS.BH-ID 20241670

SADRŽAJ

<i>Tijana Cvjetičanin i MA Samir Forić</i> ISTRAŽIVANJE POLITIČKE ODGOVORNOSTI KROZ ANALIZU POLITIČKIH OBEĆANJA – ISTRAŽIVANJE „ISTINOMJERA“	11
<i>Prof. dr. Asim Mujkić</i> POLITIČKA I DRUŠTVENA ODGOVORNOST: OD OKUPACIJE DO EGZODUSA	20
<i>Mr. sc. Adis Arapović</i> MONITORING RADA VLASTI U BIH: OD PARTITOKRATIJE DO POLITIČKE I INDIVIDUALNE ODGOVORNOSTI	26
<i>Momir Dejanović</i> ANALIZA ISPUNJENOSTI OBEĆANOG U IZBORNIM PROGRAMIMA VLADAJUĆIH PARTIJA U BIH	33
<i>Prof. dr. Nermina Mujagić</i> PITANJA ODGOVORNOSTI U POLITIČKO-MEDIJSKOM SPEKTAKLU	40
<i>Kurt Bassuener</i> MEĐUNARODNA ZAJEDNICA I POLITIČKA ODGOVORNOST U BOSNI I HERCEGOVINI	45
<i>Mr. iur. Davor Trlin</i> USTAVNOPRAVNE PRETPOSTAVKE POLITIČKE ODGOVORNOSTI I KONTROLE VLADE: KONTEKST ANEKSA IV	50
<i>Doc. dr. Enes Osmančević</i> KOMUNIKACIJSKA SITUACIJA U BIH: IZAZOVI BEZ ODGOVORA (I ODGOVORNOSTI)	58
<i>Jakov Bojović</i> UZROCI I POSLEDICE POLITIČKE NEODGOVORNOSTI U SRBIJI NAKON 2000. GODINE	63
<i>David Sasaki</i> POMAGATI POLITIČARIMA DA ODRŽE SVOJA OBEĆANJA	72

PREDGOVOR

Radovi objavljeni u ovom zborniku predstavljaju tekstualnu razradu odabranih izlaganja sa konferencije "Politička odgovornost u BiH: teorijski i praktični pristupi", održane u Sarajevu u aprilu 2012. godine, u organizaciji Udruženja građana "Zašto ne" i Udruženja za političke nauke u BiH. Konferencija je okupila predstavnice/ke akademske zajednice i civilnog društva u pokušaju pokretanja debate o mogućnostima međusobne saradnje u oblasti istraživanja, teorijskog promišljanja, ali i promoviranja i jačanja političke odgovornosti u BiH. Tekstovi koje donosimo pristupaju pitanjima vezanim za političku odgovornost u Bosni i Hercegovini sa različitih aspekata (politoloških, pravnih, filozofskih, istraživačkih), uspostavljajući vezu između dvije sfere - akademske i aktivističke - na način koji bi obje ove zajednice mogle prepoznati kao obostrano koristan i podsticajan, kako za istraživačku praksu i političku teoriju, tako i za bosanskohercegovačko društvo u cjelini.

Zbog isprepletenosti ova dva aspekta, raspored tekstova u zborniku ne prati nijedan poseban kriterij, sa izuzetkom prvog i posljednja dva teksta. U prvom tekstu se izlažu rezultati istraživanja "Istinomjera", koje je poslužilo kao polazna tačka pri koncipiranju ovog zbornika, dok se u posljednja dva teksta tretira problem političke odgovornosti van granica Bosne i Hercegovine, te se ovi radovi izdvajaju kao dodatak osnovnom korpusu tekstova koji su fokusirani na političku odgovornost u BiH.

Zbornik je namijenjen širem krugu istraživača/ica i zainteresovanih iz oblasti društvenih, tj. političkih nauka. Zbog sadržaja, odnosno prisustva i teorijskih i praktičnih pristupa temi političke odgovornosti u BiH, sigurno će biti zanimljiv akademskoj ali i stručnoj javnosti, kao i pripadnicima/cama civilnog društva, istraživačima/cama i aktivistima/aktivisticama.

Urednici

U Sarajevu, 11.11.2012. godine.

ISTRAŽIVANJE POLITIČKE ODGOVORNOSTI KROZ ANALIZU POLITIČKIH OBEĆANJA - ISTRAŽIVANJE „ISTINOMJERA“

TIJANA CVJETIĆANIN I MA SAMIR FORIĆ

UVOD

Bosna i Hercegovina nominalno je demokratska država. Međutim, ono „demokratsko“ u političkoj stvarnosti bosanskohercegovačke demokratije se često umanjuje ili čak i negira, zahvaljujući neodgovornom djelovanju, između ostalog, jednog od najvažnijih aktera demokratskog političkog sistema – političkih stranaka. Među pokazateljima, a i uzrocima, takvog stanja je nizak nivo političke odgovornosti u Bosni i Hercegovini. Da je iskazivanje političke odgovornosti rijetka vrlina, a još manje mehanizam kontrole vlasti u upotrebi u BiH, već je notorno. Ipak, kako se utvrđuje nepostojanje ili nizak nivo političke odgovornosti? Šta je to tačno politička odgovornost? I u kontekstu demokratskog političkog sistema, kakvo je mjesto izbornih obećanja u svemu tome? To su pitanja na koje se pokušalo dati odgovor kroz politološko istraživanje „Istinomjera“, čiji će teorijsko-metodološki okvir istraživanja i neki od rezultata¹ biti predstavljeni u ovom tekstu. Kako bi se zadovoljili zahtjevi naučne koherentnosti i sistematičnosti u prvom dijelu izvedena je pojmovno-logička analiza pojma političke odgovornosti, sa ciljem pojmovne konkretizacije. U drugom dijelu prik-

zan je teorijsko-metodološki okvir istraživanja a u trećem su prikazani neki od rezultata provedenog politološkog istraživanja. U završnom dijelu identificirani su problemi izazvani nedostatkom političke odgovornosti koji se negativno reflektiraju na funkcioniranje demokratskog političkog sistema u BiH. Svrha ovog istraživanja je da skrene pažnju na važnost izbornih obećanja kao kategoriju političke odgovornosti, koja, ukoliko služi kao „tačka pritiska“ demokratske javnosti, može biti snažan mehanizam za jačanje političke odgovornosti (vladajućih) političkih stranaka a samim tim ostvarivati i „demokratsko“ u nominalno demokratskom političkom sistemu.

POJAM POLITIČKE ODGOVORNOSTI

Za potpunije razumijevanje predmeta istraživanja potrebno je najprije prikazati pojmovno-logičku strukturu ključnog pojma istraživanja – političke odgovornosti. Pojmovna analiza kreće od najapstraktnijeg i obimno najširijeg, općeg pojma, da bi se nastavila u logičkoj trajektoriji konkretizacije sve do onog nivoa koji najbolje odgovara istraživačkom poduhvatu. Objasniti pojam političke odgov-

¹ Detaljan prikaz rezultata istraživanja na: www.istinomjer.ba.

ornosti znači omogućiti razumijevanje ukupne teorijsko-metodologijske i izvedbene dimenzije istraživanja. U nastavku slijedi prikaz pojmovne strukture uz prethodnu napomenu da je sačinjena od više dimenzionalnih i tipoloških diferencijacija, od kojih neke, zbog ograničenog obima, nisu navedene u ovom tekstu.

Pojam političke odgovornosti štur je i širok pojam koji djeluje kao "pojmovni kišobran". Zbog svoje opštosti i neodređenosti, pojam je eluzivan i prilagodljiv različitim upotrebama. U političkom diskursu ima mjesto toposa. To jest, koristi se na ikoničan način za ocjenu različitih političkih praksi, naročito kada ne odgovaraju također šturom i ne baš lako odredivom pojmu javnog dobra. Stoga je pojam i evokativan i ikoničan². Opća politička odgovornost može značiti jako mnogo stvari i jako ju je teško koristiti i za teorijske elaboracije, kamoli operacionalizirati za empirijska politološka istraživanja. Zbog toga, najprije je potrebno pojam konkretizirati a najbolji način za to je „povratak na izvor“, na etimološki korijen riječi.

U službenim jezicima Bosne i Hercegovine riječ „odgovornost“ u korijenu ima imenicu „odgovor“ ili infinitiv glagola „odgovarati“. Logično, autori koji su se bavili pojmom političke odgovornosti tražili su etimološki korijen u latinskom jeziku i pravnom terminu *responsae* (npr. Čupić, 2010:7). U civilnom rimskom pravu ovaj termin je označavao i izvore prava i pravne savjete ondašnjih pravnika – *preatora*. Ipak, autori ovog teksta se ne slažu sa tim mišljenjem. Pravna terminologija je važna za fenomenološku dimenziju pojma, što je objašnjeno ispod. *Responsae* je moguće odrediti kao jedan od izvora općeg pojma odgovornosti, ali za političku odgovornost (konkretniji i užji pojam) potrebno je okrenuti se engleskom jeziku.

Po mišljenu ovih autora, pojam „politička odgovornost“ u službenim jezicima BiH znači isto što i „accountability“ u engleskom. *Accountability* vuče korijene iz „accounting“ što znači računovodstvo, a slijedom povijesnih promjena mijenja se i njeno značenje – od odgovornosti službenika prema *auctoritas*-u do njegove/njihove odgovornosti prema građanima (Bovens, 2006:3). Najedakvatniji izraz u našim jezicima za prevod engleskog „accountability“ bio bi „polaganje računa“. Semantički, „polaganje računa“ ima veću težinu nego „odgovaranje“ jer podrazumijeva normativni

² Mark Bovens navodi C. Pollita koji otkriva evokativnu prirodu šireg pojma političke odgovornosti kada tvrdi da je postala sinonim za: "dobru vladavinu, i ne možemo je se zasititi" (Pollit, 2003:89 prema Bovens, 2006:4). U tom smislu odgovornost je postala ikonična, ikona dobre vladavine u javnom, ali i privatnom sektoru (Bovens, 2006:4).

element obaveznosti. Ako bi se iz ove kratke analize izvela definicija političke odogovornosti moglo bi se reći: *politička odogovornost je polaganje računa*. Međutim, ovo je samo jedna značenjska dimenzija pojma, jedan modalitet.

Drugi modalitet u kojem se pojavljuje pojam političke odogovornosti je „pozivanje na odgovornost“. U engleskom jeziku se prevodi kao „responsibility“ i bliži je našoj riječi „odgovornost“. Uvođenje ove diferencijacije na ovom nivou pojmovne analize omogućit će potpunije shvatanje i korištenje pojma političke odogovornosti, i diskurzivno i analitički. U nastavku teksta diferencirana značenja će se označavati kao „polaganje računa“ i „pozivanje na odgovornost“. S tim u vezi potrebno je sa etimološkog preći na fenomenološki dio analize. U zaključku ovog dijela pokušat će se dokazati kako je, barem za svrhe operacionalizacije pojma u analitičke svrhe, adekvatnije značenje „polaganje računa“.

Latinski jezik, to jest pravna terminologija latinskog jezika, kako je rečeno naprijed, itekako ima važnu ulogu za razumijevanje pojma političke odogovornosti. Međutim, riječ *responsae* nije riječ koju koja se u tom smislu traži. Ono što se traži je jedan pravni institut koji uređuje ljudski odnos u čijoj su srži povjerenje i odgovornost. Riječ je o *mandatumu*. Ovaj pravni institut se zadržao i danas a ono što se promijenilo u dugom historijskom periodu od antičkog Rima do modernog svijeta je da je mandat prisutan i u privatnom i u javnom pravu, i u međusobnim pojedinačnim, i u društvenim, odnosno političkim odnosima³.

Mandat, u političkom smislu, funkcioniра kao povjerenje ovlaštenja ili političke moći u kojoj je jedna strana dužna izvršiti povjerene joj poslove i položiti račun nakon protoka određenog vremenskog perioda o urađenom, dok je druga strana ona koja je ovlastila, povjerala i kojoj se odgovara. Ono što dovodi do ovog odnosa je povjerenje, a ono što osigurava ostvarenje njegove svrhe je odgovornost. To su dva osnovna fenomenološka elementa mandata. Fenomenološki, *mandat je osnova političke odogovornosti*⁴. Odnosno, politička odogovornost je *odnos*, zasnovan na povjerenju, između najmanje dvije strane od kojih jedna

³ *Mandatum* je pravni institut civilnog rimskog prava (mandatum) koji je kasnije, u sistemu predstavničke vladavine, postao mješoviti pravno-politički (posebno sistem vezanog mandata sa pravom opoziva izabranog dužnosnika) a danas i politički institut. O porijeklu i razvoju mandatumu u Stanojević, 2000:320-321.

⁴ Mark Bovens, također, smatra da je za političku odogovornost karakterističan odnos mandata (principal-agent relation) (Bovens, 2006:7).

drugoj prenosi ovlaštenja i političku moć a druga strane preuzima izvršavanje zadataka kojima se ostvaruje opće dobro i koja je dužna prvoj strani polagati račune za svoj rad, a prva strana je može pozvati da to učini.

Jako je bitno imati na umu onaj dio definicije koji za političku odgovornost ustvrđuje da je **odnos**. Naime, to je samo jedna dimenzija pojma, ali dimenzija koja je, pokazat će se, ključna tačka konkretizacije pojma. Sada je se potrebno vratiti na termine „polaganje računa“ i „pozivanje na odgovornost“. Oni predstavljaju pojmovno-značenjske dimenzije koje treba detaljnije izložiti kako bi se stekla što potpunija slika o pojmu. Za to će poslužiti nalazi holandskog politologa Marka Bovensa. Po njemu, pojam političke odgovornosti se diferencira na dvije dimenzije:

- a) politička odgovornost kao „vrlina“, i
- b) politička odgovornost kao „odnos“ (Bovens, 2006) ili „mehanizam“ (Bovens, 2010).

Suštinski, „a“) odgovara „pozivanje na odgovornost“ a „b“) odgovara „polaganje računa“. Ovo je potrebno objasniti, a za te svrhe najbolje će poslužiti eksplicijacija Bovensovih shvatanja. Opet, slijed ispitivanja ide od općeg ka pojedinačnom.

Bovens smatra da opći pojam političke odgovornosti („**accountability**“) znači mnogo stvari, od kojih su najvažnije: transparentnost, efikasnost, dobra vladavina, pravednost i pravičnost, kontrola, demokratija i odgovornost u smislu „pozivanja na odgovornost“ („**responsibility**“) (Bovens, 2006:5). Kako bi se pojam definirao potrebno je diferencirati elemente u: one koje određuju suštinski sadržaj pojma, kao što je „pozivanje na odgovornost“ – *konstitutivne* (**a**); i one koje olakšavaju konkretizaciju značenja, kao što je transparentnost ili efikasnost – *instrumentalne* (**b**).

Instrumentalni elementi više su u **analitičkoj** („odnos“) dok su konstitutivni više u **evalucijskoj** dimenziji („vrlina“) (Bovens, 2006:6). Situiraajući ove dvije dimenzije na ljestvicu pojmovne širine, Bovens će primijetiti kako je u evaluacijskoj dimenziji sadržan širi pojam odgovornosti-kao-vrline. Ispod, nalazi se uži i sociološki pojam odgovornosti-kao-odnosa. Ova dva (pod)pojma treba tretirati kao dva tipa političke odgovornosti za koje vrijede i različiti istraživački pristupi.

Za **odgovornost-kao-vrlinu** karakteristično je to što legitimira vladajuće strukture i njihove politike, povećava javno povjerenje i smanjuje jaz između građana i vlasti. Kad je u pitanju istraživački pristup posmatra se postupanje aktera, vladavina

se ocjenjuje kao dobra ili loša, a dominira jezik preskripcije. Odgovornost je zavisna varijabla. U određenoj mjeri su i definirani standardi na osnovu kojih se politička odgovornost mjeri i procjenjuje. To su najčešće: transparentnost, participacija, evaluacija i mehanizmi prigovora i odgovora (Bovens, 2010:959). Ovaj tip odgovornosti se može vezati za praktično sve političke aktere, ali je češće u vezi pojedinačne političke odgovornosti. Također, u većem broju slučajeva odgovornosti nedostaje potrebna normativnost pa je, kao oblik reguliranja ponašanja, više u domenu moralne nego pravne političke odgovornosti.

Za **odgovornost-kao-mehanizam** najprije je karakteristična inherentnost institucionalnog, a zatim i naglašavanje odgovornosti kao principa na kojem se ustanovljavaju kontrolni aranžmani odgovornosti koji pozitivno utječu na legitimnost i na efikasnost vlasti (Bovens, 2010:954-955). Kad je o istraživačkom pristupu riječ, u fokusu je veza između aktera i foruma, a ispituje se uspješnost uspostavljenih mehanizama i njihovih ishodišta. Prevladava jezik deskripcije. Ova istraživanja su istraživanja kontrole (odgovornosti), a odgovornost je nezavisna varijabla (Bovens, 2010:957). Istraživanjima se pokušava spoznati adekvatnost strukture i dejstvovanja aranžmana odgovornosti, odnosno prvenstveno mehanizama institucionalne odgovornosti (Bovens, 2010:960-961). Konceptualno, odgovornost-kao-odnos/mehanizam je više normativan i institucionalan nego prvi. Ipak, obje vrste političke odgovornosti su podjednako važne i u praksi često isprepletene (Bovens, 2010:963).

Nakon ovih intra-pojmovnih razgraničenja koji od pojmovne apstrakcije i širine idu ka konkretizaciji, Bovens će definirati i „užu“ političku ili javnu odgovornost⁵ („**public accountability**“) kao: „odnos između aktera i foruma, u kojem akter ima obavezu objašnjavanja i opravdavanja svog postupanja, forum može postavljati pitanja i donositi odluke, a akter može biti sankcioniran“ (Bovens, 2006:7).

Akteri su politički subjekti koji obnašaju vlast (političke stranke), a *forum* čine građani/ke (ali i

⁵ Prevođenje „public accountability“ nije bez poteškoća. Iako su u ovom tekstu data za nijansu drugačija objašnjenja značenja političke odgovornosti treba imati na umu da se pod „public accountability“ misli na jedan širi ali ne i opći (uži od općeg) pojam političke odgovornosti, koji je označen kao javna odgovornost. Ona obuhvata i društvenu i političku i profesionalnu odgovornost. U našoj terminološkoj praksi pojam „politički“ i „javni“ se izjednačavaju i domen političkog vezan je za domen javnog (javnopravnog, institucionalno profesionalnog i slično). Iz tog razloga je „public accountability“ preveden kao politička a ne javna odgovornost. Svjesni translatornih poteškoća i terminološke konfuzije, autori su postupili na ovaj način kako bi minimizirali nejasnoće.

parlament kao predstavničko tijelo, različita tijela i komisije u sistemu vlasti, mediji, civilno društvo i drugi). *Odnos* između aktera i foruma je **odnos političke odgovornosti** tek ukoliko su akteri dužni obavještavati o svojim postupcima i opravdavati ih (polagati račune), a forum ima pravo tražiti pojašnjenja i odgovore, ali i mogućnost sankcioniranja aktera⁶.

Naposljetku preduzete pojmovne analize i prikaza pojmovno-logičke strukture pojma političke odgovornosti, može se izvući šira definicija pojma, do koje se dolazi sintezom izloženih elemenata pojma. Tako, politička odgovornost se može definirati kao uža društvena odgovornost odnosno kao javna, u načelu institucionalna i objektivna, lična ili kolektivna odgovornost političkih aktera i to – u demokratskom političkom sistemu – između onih koji povjeravaju moć političkog odlučivanja i onih kojima je povjereno vršenje poslova od javnog značaja i za javno dobro. Njihov odnos baziran je na logici mandata u čijoj srži je povjerenje, a čiji je osnovni mehanizam kontrole, i trajna karakteristika upravo odgovornost, i to međusobna odgovornost svih za opće društveno dobro. Načelno je modelirana kao „polaganje računa“, a pojavljuje se i kao „pozivanje na odgovornost“.

Izvedenom analizom pojma političke odgovornosti došlo se do onog stepena pojmovne konkretizacije na osnovu koje je izgrađen teorijsko-metodološki okvir i sprovedena politološka analiza istraživanja „Istinomjera“, što je predočeno u nastavku.

TEORIJSKO-METODOLOŠKI OKVIR ISTRAŽIVANJA “ISTINOMJERA”

Na koji način pratiti, procjenjivati i mjeriti uspješnost odnosa između političkih aktera i foruma

⁶ Da bi se govorilo o odnosu političke odgovornosti moraju biti kumulativno ispunjeni slijedeći uslovi:

- postoji dužnost aktera da informira forum: da izvijesti i opravda svoje postupke; to polaganje računa u užem smislu riječi znači i
- pravo foruma da zahtijeva dodatna objašnjenja i odgovore, da ispituje i traži odgovor od aktera (odatle “odgovornost” od “odgovaranja”), te
- mogućnost foruma da donese pozitivnu ili negativnu odluku o postupanju aktera, te da ga eventualno i sankcioniše⁶, odnosno da se akter nađe u situaciji u kojoj se može suočiti sa posljedicama, koje mogu biti i formalne (sankcije u strogom smislu riječi), ali i one koje nisu propisane normativnim pravilima (kao što je ostavka) ili neformalne kao što je polaganje računa posredstvom medija (npr. u nekoj dijaloškoj emisiji) ili diskreditacija, negativni publicitet i slično (Bovens, 2010:952).

i kako to operacionalizirati za istraživačke i praktične svrhe? Jedan od mogućih odgovora je u izbornim obećanjima stranaka koje obnašaju vlast. Istraživanje “Istinomjera” polazi od stava da je odnos političke odgovornosti moguće pratiti i ocjenjivati na osnovu kvaliteta i ispunjenosti obećanja koja stranke predstavljaju u svojim izbornim programima u sklopu predizborne kampanje.

Iako je centralni fokus istraživanja na izbornim obećanjima, bitan je, za teorijsko-metodološki okvir istraživanja i fokus na tip aktera/ki političke odgovornosti, jer se za njih vežu različite teorijsko-politološke propozicije i objašnjenja, kao i tipovi odgovornosti koji proizilaze iz tipova aktera/ki. Akteri/ke u odnosu političke odgovornosti mogu biti pojedinačni (npr. šefovi/ce političkih stranaka, rukovodeći na odgovornim pozicijama i sl.), ili kolektivni (političke stranke). Izbor jednog od njih za istraživanje zavisi od različitih, tj. suprotstavljenih politoloških gledišta, koja aktere kontekstualiziraju u raspravu o obnašanju vlasti u predstavničkoj demokratiji. Prema gledištu građanske delegacije („*citizen-delegate democracy*“), političke stranke prvenstveno zastupaju partikularne interese, a ne interese ukupne političke zajednice, te potkopavaju sposobnost birača/ica da drže (lično) odgovornim svoje izabrane zastupnike/ce (što implicira da je izborni sistem ustrojen na principu otvorenih lista sa ponuđenim izborom pojedinačnih, a ne kolektivnih, političkih predstavnika/ca) (Hix, Noury i Roland, 2007:34). Jedan od zastupnika ovakvog gledišta je talijanski politolog Giovanni Sartori, koji u tom smislu kaže kako su političke stranke “po svojoj definiciji anatema formaciji demokratske volje” (Sartori, 1976:1-18, prema Hix, Noury i Roland, 2007:34). Ovo gledište insistira na individualnoj političkoj odgovornosti.

S druge strane je gledište demokratije bazirane na političkim strankama („*party-based democracy*“) koje političke stranke smatra ‘esencijalnim’ za uspješno funkcioniranje demokratskog političkog sistema zbog njihovih različitih funkcija (mobilizirajuća, alokacijska, integracijska, regrutacijska, formulacijska i dr.), odnosno koje se smatraju “najkohezivnijim kolektivnim mašinama za mobilizaciju glasača i implementaciju politika” (Hix, Noury i Roland, 2007:38). Ovo gledište naglašava kolektivnu odgovornost političkih stranaka prema forumu, ali ne zaboravlja ni ličnu političku odgovornost kao ni odgovornost stranaka prema drugim strankama u koaliciji (ali u mnogo manjoj mjeri).

Istraživanje “Istinomjera” korespondira sa oba gledišta – „*party based democracy*“ predstavlja

koncept koji je promoviran kroz monitoring ispunjavanja predizbornih obećanja političkih stranaka, dok se individualni pristup političkoj odgovornosti prepoznaje kroz praćenje i ocjenjivanje dosljednosti i istinitosti izjava individualnih političkih aktera, te ocjenjivanje ispunjenosti obećanja koje nosioci političkih funkcija daju u individualnom kapacitetu. U ovom tekstu biće riječi o dijelu istraživanja koji se odnosi na odgovornost političkih stranaka (monitoring ispunjavanja predizbornih obećanja).

Izborna obećanja i politička odgovornost

Izborna obećanja su dio mehanizma (odgovornost-kaokao-mehanizam) *kontrole političkog odnosa kao odnosa političke odgovornosti*, s obzirom da se kroz njih građanima i građankama pružaju ključne informacije o aktivnostima i rezultatima koje mogu očekivati od stranke za koju su glasali/e, ukoliko ista pobijedi na izborima i uzme učešće u vlasti. Stoga je odgovoran pristup davanju i ispunjavanju predizbornih obećanja shvaćen kao jedan od temeljnih pokazatelja odgovornosti političkih stranaka prema svojim glasačima/cama (i građanima/kama uopšte), i kao takav predstavlja jedan od neophodnih uslova za postojanje i funkcionisanje istinske demokratije. U tom smislu, istraživanje "Istinomjera" predstavlja i promociju pristupa političkoj odgovornosti koji se temelji na tri ključne pretpostavke:

1. *Politički akteri koji se kandiduju na izborima moraju imati jasne i razrađene programske dokumente kojima se predstavljaju biračima/cama.*
2. *Izborni programi treba da sadrže obećanja koja su substancijalna, dobro razrađena, jasna i precizna, kako bi birači/ce mogle/i donijeti istinski informiranu odluku o tome koju stranka ili kandidata/kinju žele vidjeti kao svoje predstavnike/ce.*
3. *Ispunjavanje obećanja datih u izbornim programima predstavlja odgovornost i obavezu političkih aktera prema biračima/cama koji/e su ih, na osnovu predstavljenih programa, izabrali/e da predstavljaju njihove interese u mandatu koji su osvojili;*

Ove pretpostavke operacionalizirane su kroz sljedeće korake u istraživanju: identifikovanje izbornih programa stranaka koje obnašaju vlast (I); analizu kvaliteta programa kroz analizu konkretnosti obećanja (II), te praćenje i ocjenjivanje stepena ispunjenosti predizbornih obećanja (III).

Kao izborni programi uzeti su oni dokumenti koje je sama stranka formulisala kao svoj programski dokument kojim se predstavlja biračima/cama na

izborima. U dosadašnjim istraživanjima "Istinomjera" tretirani su izborni programi stranaka koje su formirale vladajuću koaliciju na državnom nivou u mandatu 2006-2010. godine, te stranaka koje su formirale vlast na entitetskim i državnom nivou u aktuelnom (2010-2014) mandatu. Pod obećanjem se podrazumijevao svaki iskaz kojim se najavljuju planovi i ciljevi stranke ukoliko osvoji vlast na izborima. Pri identifikaciji pojedinačnih obećanja, kao definiens iskaza koji je označen kao obećanje, uzet je cilj koji je u njemu opisan, a pored ovog elementa identifikovane su i mjere za ostvarenje cilja. Prema preciznosti parametara i indikatora cilja i mjera, zasebno je ocijenjena konkretnost cilja i konkretnost mjera, te se u odnosu na ove ocjene došlo do ukupne ocjene konkretnosti svakog obećanja. Posebnu kategoriju čine neutemeljena obećanja, u koju spadaju ona obećanja koja ne mogu biti realizovana⁷. Nakon što je ocijenjena konkretnost obećanja, sve stranke čiji su programi ušli u monitoring dobile su upit za konkretizaciju svojih programa.

IZVEDBENI DIO ISTRAŽIVANJA I DOBIJENI REZULTATI

Kao primjer praktične primjene prikazanog teorijsko-metodološkog okvira uzeti su rezultati istraživanja Istinomjera koji se odnose na progres u implementaciji predizbornih obećanja za prvih 6 mjeseci rada entitetskih vlada u mandatu 2010-2014. godine. Istraživanjem su obuhvaćeni programi sljedećih stranaka:

Stranke koje su formirale Vladu Federacije BiH (17.03.2011. godine)⁸ - Socijaldemokratska partija BiH, Stranka demokratske akcije, Narodna stranka „Radom za boljitak”; stranke koje su formirale Vladu Republike Srpske (31.01.2011. godine) - Savez nezavisnih socijaldemokrata, Demokratski narodni savez, Socijalistička partija RS.

Pored obećanja iz predizbornih programa, na nivou Federacije BiH u obzir su uzeti i ciljevi iz dokumenta „Osnove za formiranje vlasti u Federaciji BiH i platforma zajedničkog nastupa u insti-

⁷ Detaljniji pregled metodologije ocjenjivanja konkretnosti elemenata obećanja i cijelih obećanja dostupan je na adresi <http://istinomjer.ba/metodologija/> u dokumentu "Metodologija Istinomjera"

⁸ Hrvatska stranka prava (HSP), koja učestvuje u vlasti na entitetskom nivou, nije imala javno dostupan izborni program, niti je do njega bilo moguće doći kroz kontakte sa zvaničnim organima stranke, te se, prema svim dostupnim podacima, može zaključiti da ova stranka nije imala izborni program za Opšte izbore 2010. godine.

tucijama BiH u mandatnom periodu 2010-2014” („Platforma”) koji su, kao zajednički programski dokument, potpisale stranke koje su formirale vlast u Federaciji BiH nakon Opštih/Općih izbora 2010. godine.

I Ocjena konkretnosti programa stranaka

Analiza konkretnosti obećanja u stranačkim predizbornim programima pokazala je da je najviše konkretnih obećanja dala SDP (113 od ukupno 350), dok je najmanje konkretnih obećanja dao DNS (5 od 87). Najviše nekonkretnih obećanja dala je SDA (75 od 432), a najmanje SDP (28 od 350). SDA je također imala najveći broj neutemeljenih obećanja (13 od 432), dok ih je SDP imao najmanje (3).

Partija	Konkretno	Djelimično konkretno	Djelimično nekonkretno	Nekonkretno	Neutemeljeno	Ukupno
SDP	113	72	134	28	3	350
SDA	61	78	205	75	13	432
NSRZB	6	26	56	47	9	144
Platforma	78	30	0	9	0	117
SNSD	24	44	112	45	7	232
SP RS	16	16	60	32	4	128
DNS	5	0	26	43	13	87
UKUPNO	303	266	593	270	58	1490

Tabela 1: Konkretnost obećanja

Procentualno, najviše konkretnih obećanja u predizbornom programu ima SDP (32,29%), a najmanje NSRZB (4,17%). Procenat nekonkretnih obećanja najmanji je kod SDP (8%), a najveći kod DNS (49,43%). Procentualno najviše neutemeljenih obećanja dao je također DNS (14,94%), a najmanje SDP (0,86%).

Partija	Konkretno	Djelimično konkretno	Djelimično nekonkretno	Nekonkretno	Neutemeljeno
SDP	32,29	20,57	38,29	8	0,86
SDA	14,12	18,06	47,45	17,36	3,01
NSRZB	4,17	18,06	38,89	32,64	6,25
Platforma	66,67	25,64	0	7,69	0
SNSD	10,34	18,97	48,28	19,4	3,02
SP RS	12,5	12,5	46,88	25	3,13
DNS	5,57	0	29,89	49,43	14,94
UKUPNO	20,33	17,85	39,8	18,12	3,89

Tabela 2: Konkretnost obećanja (u procentima)

„Platforma” je u odnosu na konkretnost obećanja imala najbolji rezultat, sa 66,67% konkretnih i svega 7,69% nekonkretnih obećanja, pri čemu je važno istaći da se u njoj nije našlo nijedno neutemeljeno obećanje, što nije bio slučaj ni sa jednim od stranačkih programa. Konkretnost „Platforme” vezana je i za činjenicu da je u ovom dokumentu ocjenjivana samo konkretnost ciljeva, budući da mjera nije bilo. U u samom tekstu „Platforme” najavljeno je formulisanje i objavljivanje mjera za implementaciju ovog programa u roku od tri mjeseca

od formiranja Vlade FBiH (ovaj program mjera, pak, nikada nije donesen).

Ukoliko se pogledaju samo predizborni programi stranaka, bez obećanja iz „Platforme”, rezultat je nešto drugačiji, te opada broj konkretnih, a raste broj nekonkretnih obećanja:

Partija	Konkretno	Djelimično konkretno	Djelimično nekonkretno	Nekonkretno	Neutemeljeno	Ukupno
Broj obećanja	225	236	593	261	58	1373
Procenat obećanja	16,39%	17,19%	43,19%	19,01%	4,22%	100%

Tabela 3: Konkretnost obećanja iz predizbornih programa (bez „Platforme”)

Ukupno gledano, konkretnih i djelimično konkretnih obećanja svih 6 stranaka ima 33,75%, nekonkretnih i djelimično nekonkretnih obećanja je 62,2%, dok je neutemeljenih 4,22%. Može se, dakle, zaključiti da su obećanja koje stranke daju u svojim programima većinom nekonkretna, a kada se tome dodaju i neutemeljena obećanja (koja je, po definiciji, nemoguće ispuniti) dobijamo rezultat u kom se naspram 33,75% konkretnih nalazi 66,42 nekonkretnih ili neutemeljenih izbornih obećanja iz stranačkih programa, to jest, samo je jedna trećina svih datih obećanja konkretna ili djelimično konkretna. Poređenja radi, za mandat 2006-2010. godine, 5 stranaka koje su formirale vlast na državnom nivou imale su 45,78% nekonkretnih, te 54,22% konkretnih obećanja.

II Konkretizacija obećanja od strane stranaka

Nakon što je ocijenjena konkretnost programa, svim strankama je poslat upit za konkretizaciju izbornih obećanja. Za svako obećanje koje nije bilo u potpunosti konkretno postavljena su pitanja kojima bi se *identifikovale* i *precizirale* ove aktivnosti, te dodatna pitanja za preciziranje mjera i ciljeva, uključujući identifikovanje *institucija* nadležnih za provođenje aktivnosti neophodnih za ispunjenje cilja, definisanje *zakonske regulative*, navođenje potrebnih *finansijskih sredstava* i definisanje *roka* za ostvarenje cilja.

Strankama je na ovaj način pružena mogućnost da postave precizne indikatore za ciljeve koje su definirale u svojim programima, te da navedu konkretne mjere/aktivnosti koje smatraju da treba poduzeti da bi se ti ciljevi ostvarili. Upit za konkretizaciju „Platforme”, kao dokumenta koji su zajednički izradili predstavnici četiri vladajuće stranke u FBiH, poslat je Vladi FBiH, to jest onim ministarstvima koja su nadležna za implementaciju ciljeva u gore navedenim oblastima.

Nijedna od kontaktiranih stranaka nije dostavila odgovore na postavljena pitanja, dok su iz Vlade

FBiH dostavljeni odgovori od strane Ministarstva raseljenih osoba i izbjeglica, Ministarstva rada i socijalne politike i Ministarstva zdravstva.

III Progres u ispunjavanju obećanja

Nakon formiranja obje entitetske vlade u aktuelnom mandatu, "Istinomjer" je započeo monitoring progresa u ispunjavanju predizbornih obećanja koje su vladajuće stranke dale u svojim programima na Opštim/Općim izborima 2010. godine. Prvi polugodišnji izvještaj o progresu u ispunjavanju predizbornih obećanja u prvih 6 mjeseci rada Vlade RS objavljen je 03.10.2011. godine (izvještaj pokriva period od 31.1.2011. do 31.7.2011.), dok je izvještaj o prvih 6 mjeseci rada Vlade FBiH objavljen 23.12.2011. (izvještaj pokriva period od 17.3.2011. do 17.9.2011.). U toku monitoringa praćena su ona obećanja stranaka koja se odnose na entitetski nivo vlasti, dok su obećanja koja tretiraju državni nivo izostavljena, s obzirom da u ovom periodu vlast na državnom nivou nije bila formirana. Od ukupno 447 obećanja koja su dale stranke koje formiraju Vladu RS, praćeno je 365; dok je broj obećanja koja se odnose na državni nivo u programima stranaka koje su formirale Vladu FBiH bio znatno veći, te je od ukupno 1043 obećanja praćeno njih 565. Iz monitoringa su, u ovoj fazi, također izostavljena ona nekonkretna obećanja kod kojih je, zbog nepostojanja preciznih indikatora, bilo otežano ili onemogućeno praćenje rada na njihovom ispunjenju.

Prilikom ocjenjivanja progresa u ispunjavanju obećanja, korišteno je 8 ocjena koje su, prema stepenu ispunjenosti, grupisane u tri kategorije⁹. Obećanja ocijenjena ocjenama "ispunjeno" i "u progresu" svrstana su u kategorije sa *velikom vjerovatnoćom* za ispunjenost do kraja mandata; ocjene "djelimično ispunjeno" i "započeto" čine kategoriju obećanja sa *djelimičnom vjerovatnoćom*, a ocjene "nije započeto", "zaustavljeno", "nije ispunjeno", "prekršeno" i "neutemeljeno" obećanja sa *malom ili nikakvom vjerovatnoćom* za ispunjavanje do kraja mandata¹⁰.

Za prvih 6 mjeseci rada Vlade RS, od ukupno 365 praćenih obećanja, značajniji progres u ispunjavanju obećanja ostvaren je za 11% obećanja koja imaju veliku vjerovatnoću da se ispune do kraja mandata; djelimičnu vjerovatnoću ima 33% obećanja, a malu ili nikakvu vjerovatnoću za ispunjenje 56% obećanja. Najbolje rezultate od ove tri

stranke je, kao i u ocjenama konkretnosti, ostvario SNSD. U odnosu na pojedinačne ocjene obećanja, najviše je onih koja su započeta (118), te onih na kojima rad nije započeo (106), dok je ispunjenih obećanja bilo 12, a neispunjenih i prekršenih 55.

OCJENE	SNSD	SP RS	DNS	UKUPNO
Ispunjeno	10	2	0	12
U progresu	28	1	1	30
Započeto	68	30	20	118
Djelimično ispunjeno	2	0	0	2
Zaustavljeno	1	1	0	2
Nije započeto	54	37	15	106
Nije ispunjeno	20	16	1	37
Prekršeno	8	6	4	18
Neutemeljeno	9	14	17	40
Nedovoljno konkretno / državni nivo	32	21	29	82
UKUPNO	232	128	87	447

Tabela 4: Ocjene ispunjenosti - prvih 6 mjeseci rada Vlade RS

Vlada Federacije BiH je u prvih 6 mjeseci rada postigla veliku vjerovatnoću za ispunjenje 10% od ukupno praćenih 565 obećanja, djelimičnu vjerovatnoću ima 41% obećanja, dok 49% obećanja ima malu ili nikakvu šansu za ispunjenje. Najbolje rezultate, kao i u ocjeni konkretnosti, i ovde imaju obećanja iz "Platforme". U odnosu na pojedinačne ocjene obećanja, najviše je onih koja nisu započeta (234), a odmah za njima slijede obećanja koja su započeta (232); ispunjeno je 12, a neispunjeno i prekršeno 7 obećanja.

OCJENE	SDP	SDA	NSRZB	Platforma	UKUPNO
Ispunjeno	2	7	0	3	12
U progresu	17	23	3	3	46
Započeto	113	90	14	15	232
Djelimično ispunjeno	1	0	0	0	1
Zaustavljeno	0	1	0	0	1
Nije započeto	82	101	37	14	234
Nije ispunjeno	2	1	0	1	4
Prekršeno	2	0	1	0	3
Neutemeljeno	3	20	9	0	32
Nedovoljno konkretno / državni nivo	128	189	80	81	478
UKUPNO	350	432	144	117	1043

Tabela 5: Ocjene ispunjenosti - prvih 6 mjeseci rada Vlade FBiH

Kada se pogleda ukupni rezultat rada obeju entitetskih vlada u prvih 6 mjeseci, to jest ukupan rezultat rada na ispunjavanju obećanja svih 6 stranaka i „Platforme“, veliku vjerovatnoću za ispunjenost do kraja mandata ima 10,75% obećanja (od ukupnog broja praćenih obećanja), djelimičnu vje-

⁹ Sva obećanja koja nisu ušla u proces monitoringa označena su ocjenom "nedovoljno konkretno/državni nivo".

¹⁰ Detaljnije obrazloženja načina ocjenjivanja nalazi se na adresi <http://istinomjer.ba/metodologija/> u dokumentu "Metodologija Istinomjera".

rovatnoću ima 37,96% obećanja, a malu ili nikakvu vjerovatnoću ispunjenosti ima 51,29% obećanja. U odnosu na pojedinačne ocjene, vladajuće stranke su u prvih 6 mjeseci rada imale najviše započelih (350) i nezapočetih obećanja (340), dok je ispunjenih obećanja ukupno 24, a neispunjenih i prekršenih 62.

OCJENE	Vlada FBiH	Vlada RS	UKUPNO
Ispunjeno	12	12	24
U progresu	46	30	76
Započeto	232	118	350
Djelomično ispunjeno	1	2	3
Zaustavljeno	1	2	3
Nije započeto	234	106	340
Nije ispunjeno	4	37	41
Prekršeno	3	18	21
Neutemeljeno	32	40	72
Nedovoljno konkretno / državni nivo	478	82	560
UKUPNO	565	365	930

Tabela 6: Ocjene ispunjenosti – sve stranke u prvih 6 mjeseci rada entitetskih vlada

Ovi rezultati mogu se, uz izvjesne zadržke, uporediti sa rezultatima istraživanja o ispunjavanju obećanja 5 stranaka koje su u mandatu 2006-2010. godine obnašale vlast na državnom nivou, pri čemu treba imati na umu da se u slučaju monitoringa rada entitetskih vlada u aktuelnom mandatu radi o procesu koji je još u toku, te da u njega nisu bila uključena ona obećanja koja se odnose na državni nivo vlasti. Pored toga, treba uzeti u obzir i činjenicu da je ukupan broj obećanja koje su stranke dale u predizbornoj kampanji 2006. godine znatno manji u poređenju sa brojem obećanja koja su data 2010. godine (367 naspram 1373). Stoga se ovo poređenje može posmatrati samo kao indikator trendova, no podrazumijeva se da se do kraja aktuelnog mandata i provođenja analize za oba nivoa vlasti (državni i entitetski) ne može govoriti o preciznom uporednom pregledu rada entitetskih i državnih vlada u aktuelnom i prethodnom mandatu.

Ocjena ispunjenosti	Ispunjeno	Djelomično ispunjeno	Nije ispunjeno
Mandat 2006-2010	4,90%	26,70%	68,39%
Ocjena vjerovatnoće	Velika vjerovatnoća	Djelomična vjerovatnoća	Mala/nikakva vjerovatnoća
Mandat 2010-2014	10,75%	37,96%	51,29%

Tabela 7: Poređenje rezultata u aktuelnom i prethodnom mandatu

Na osnovu rezultata istraživanja „Istinomjera“ po navedenim osnovama, mogu se izvući sljedeći

zaključci:

- Ukupno uzevši, „kvalitet“ izbornih programa u pogledu konkretnosti obećanja je loš, budući da u ukupnoj sumi datih obećanja dominiraju ona nekonkretna, za koja je teško postaviti precizne indikatore ispunjenosti. Primjetno je da, čak i u onim obećanjima koja imaju konkretne ciljeve, uglavnom nedostaju jasni planovi za njihovu implementaciju, to jest mjere realizacije izbornih obećanja. Rezultat ovakvog pristupa pisanju programa je *otežano praćenje ispunjenosti obećanja* stranaka na vlasti, te samim tim i njihove odgovornosti prema biračima/cama.
- Treba naglasiti da se između programa različitih stranaka javljaju veoma izražene razlike u konkretnosti, te se prosječna konkretnost mora tretirati samo kao indikator ukupnog odnosa stranaka u BiH prema svojim izbornim programima, dok se u odnosu na pojedinačne programe javljaju velike oscilacije kako u obimu, tako i u kvalitetu izbornih programa.
- Činjenica da nijedna stranka nije iskoristila ponuđenu mogućnost da dodatno konkretizuje i precizira svoj izborni program i javnosti predstavi detaljnije razrađen plan za djelovanje u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti, pokazuje veoma nizak nivo odgovornosti prema biračima/cama u trenutku kada su stranka već ušle u vlast na entitetskom nivou.
- Indikativno je da je dokument koji je nastao kao rezultat sklapanja postizborne koalicije u FBiH („Platforma“) konkretniji od pojedinačnih programa stranaka koje su formirale koaliciju (kao i od programa ostalih stranaka koje učestvuju u vlasti na drugim nivoima). Na osnovu toga može se zaključiti da sa više ozbiljnosti pristupaju postizbornim koalicijama, nego programima koje nude građanima/kama kao svoju „izbornu ponudu“.
- Kao i u slučaju konkretnosti, struktura već formirane vlasti pokazala je veću odgovornost od pojedinačnih stranaka, što se vidi iz podatka da su, za razliku od samih stranaka, neka federalna ministarstva odgovorila na postavljena pitanja koja su se odnosila na konkretizaciju obećanja iz „Platforme“.
- Rad na ispunjavanju predizbornih obećanja u prvih 6 mjeseci aktuelnog mandata nije bio zadovoljavajući ni u jednom od dva bh. entiteta. Gledajući na ukupne rezultate svih stranaka, još uvijek se (kao i u prethodnom

mandatu) više od polovine obećanja nalazi u kategoriji slabe ili nikakve vjerovatnoće za ispunjenost do kraja mandata. Iako su, prema prikazanim rezultatima, trendovi u ispunjavanju obećanja poboljšani u odnosu na rezultat iz prethodnog mandata, ne može se govoriti o značajnom napretku, budući da je mandat 2006-2010. godine bio potpuno neuspješan u pogledu ispunjavanja datih obećanja, te bi za istinski pozitivnu ocjenu rada u aktuelnom mandatu bilo neophodno napraviti znatno veći napredak i poboljšati dinamiku rada na ispunjavanju izbornih obećanja.

UMJESTO ZAKLJUČKA

Posmatrano u kontekstu odnosa prema izbornim obećanjima, ponašanje političkih stranaka se može ocijeniti neodgovornim. U pogledu kreiranja izbornih programa, može se zaključiti da se oni u velikom broju slučajeva ne pišu kao jasno razrađeni planovi djelovanja u slučaju osvajanja vlasti, već kao veoma uopšteni proglašeni o ciljevima stranke. Pored toga, prisutne su i pojave poput izlaska stranke na izbore bez izbornog programa (HSP), neselektivnog prepisivanja predizbornih obećanja iz ranijih izbornih programa, ponekad ponavljajući obećanja koja su u međuvremenu već ispunjena (SDA), pa čak i prepisivanja programa od drugih stranaka, u konkretnom slučaju prepisivanje velikog dijela programa SP RS od stranke iz druge države i to bez prilagođavanja istih lokalnom kontekstu¹¹.

Na osnovu gore navedenih zaključaka koji tretiraju konkretnost izbornih programa, otvorenost stranaka prema javnom prezentiranju i preispitivanju svojih programa, te uspješnosti njihove implementacije, može se reći da izborni programi političkih stranaka nemaju onu ulogu koju bi trebali imati u izbornom procesu i u političkom životu u Bosni i Hercegovini, jer nisu tretirani kao jasne i snažne smjernice u djelovanju stranaka nakon što dođu na vlast. Sa druge strane, ni sami/e birači/ce ne pridaju dovoljno značaja izbornim programima stranaka (što se posredno može zaključiti iz činjenice da i stranke bez programa, ili sa veoma nevaljetnim programima koji obiluju neutemeljenim i nekonkretnim obećanjima - osvajaju glasove na

izborima, na osnovu kojih uspijevaju ući u vladajuće koalicije) što može stranke dodatno učvrstiti u stavu da izborni programi nisu glavni adut za izbornu pobjedu. Na taj način se stvara krug u kom se "navika" potcjenjivanja i zanemarivanja izbornih programa prenosi iz jednog izbornog ciklusa u drugi i od strane političkih stranaka, ali i od strane glasača/ica, zbog čega se u Bosni i Hercegovini, s obzirom na nizak nivo političke odgovornosti, teško može govoriti kao o zemlji u kojoj, između aktera kao ovlaštenih (političkih stranaka) i foruma kao ovlašćujućih (građana/ki), postoji odnos političke odgovornosti. Ključni pokretački motiv istraživanja "Istinomjera" jeste upravo promjena ovakve percepcije i uspostava principa ocjenjivanja i validiranja stranaka na osnovu učinka u ostvarivanju sopstvenih obećanja, kao jednog od temeljnih pokazatelja stepena političke odgovornosti.

LITERATURA:

1. Bovens, Mark (2006) Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework, *European Governance Papers (EUROGOV)*, No. C-06-01.
2. Bovens, Mark (2010) Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism, *West European Politics*, 33, 5: 946-967.
3. Čupić, Čedomir (2010) *Politika i odgovornost*. Beograd: Udruženje za političke nauke Srbije/Čigoja štampa.
4. Đorđević, Snežana (2009) *Analize javnih politika*. Beograd: Fakultet političkih nauka/Čigoja štampa.
5. Hill, Michael (2010) *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
6. Hix, Simon; Noury, Abdul G. and Roland, Gerard (2007) *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
7. Muller, W. C., and Meyer, T. M. (2010). Meeting the Challenges of Representation and Accountability in Multi-party Governments. *West European Politics*, 33, 5: 1065-1092.
8. Stanojević, Obrad (2000) *Rimsko pravo*. Sarajevo: Magistrat.

Internet izvori:

1. www.istinomjer.ba
2. www.razglasaj.ba

¹¹ U pitanju je program SNP-a, stranke iz Crne Gore, čija su obećanja doslovice prepisana u programu SP RS, čak i ona koja se odnose na institucije ili zakone koji ne postoje u Bosni i Hercegovini, čime je potpuno obesmišljen uloga izbornog programa kao takvog.

POLITIČKA I DRUŠTVENA ODGOVORNOST: OD OKUPACIJE DO EGZODUSA

ASIM MUJKIĆ

„Kada je skupština naroda Rima zatražila od Scipiona da ‘podnese svoje račune’, on je umjesto toga govorio o svojoj velikoj vojnoj pobjedi i poveo je narod na Kapitol da se zahvale bogovima“ (Thompson, 2007: 119)

Na početku važno je istaći i sljedeće: koncepcija političke odgovornosti proističe iz anglosaksonске političke filozofije i otud se, već nekoliko stoljeća s manje ili više uspjeha širi po kontinentalnom dijelu Europe na kojem je dugo ostao dominantan sasvim suprotan lanac odgovornosti: ‘prema gore’, odnosno prema transcendentu, onostranom kao vrhovnom ‘mandataru’, ‘suverenu’. Odjek lanca odgovornosti prema gore, prema transcendentu osjetimo svaki put kada se u političku naraciju uvlači simbolički zamjenik transcendensa: ideologija, nacija, historija, itd., dakle neka apstraktna kategorija prema kojoj, ubjeđuje nas pritješnjeni političar, je on ustvari odgovoran, pa rasprava o odgovornosti poprima dimenzije teološko-dogmatske rasprave, ‘sudbinske odgovornosti’, koja je kao i svaki transcendens nedokučiva iz perspek-

tive svakodnevnice, odnosno konkretnog čina koji priziva odgovornost. Kada govorimo o filozofskim osnovama za utvrđivanje odgovornosti zvaničnika govorimo najprije o političkoj filozofiji Johna Lockeja iz koje se se artikulirala najprije Američka, a potom i Francuska građanska revolucija. Kako Locke shvaća koncepciju političke odgovornosti: „Odnos između građana i izvršne vlasti i između građana i zakonodavne vlasti Lockeja podsjeća na povjereništvo/zalogu (fiduciary trust). „Locke“, primjećuje Tompson, „zapravo i prenosi ovaj koncept iz privatnog prava u javno pravo, spajajući povjerenika i korisnika u jednu stranku (građanstvo). Vlada kao povjerenik prihvaća unilateralnu obavezu prema građanima da djeluje za njihovo dobro“.

Povjerenik, nastavlja Tompson, „je obavezan

nećim strožijim nego što je moral tržnice. Standard ponašanja ovdje nije samo poštenje, već najosjetljivija i najpreciznija percepcija časti“ (Tompson, 2007: 121). Dakle, kada se politički povjerenik ponaša neodgovorno ne radi se samo o onim formama korporativne odgovornosti, već se istovremeno dešava nešto dalekosežnije, naime „pronevjerava se pravo građana ‘na nepristrasnu i poštenu vladu’“ (Tompson, 2007: 122). To su dalekosežnije posljedice jer, po Locke, na djelu je spajanje povjerenika i korisnika u jednu stranku, u mrežu građanstva koja ovim činom biva poderana. Upravo zato su „zvaničnici koji se nalaze u ‘odgovornom odnosu’ prema krivičnom djelu odgovorni čak i kad u djelu nisu učestvovali“ (Tompson, 2007: 124). Takvi prestupi zvaničnika su djela koja uzrokuju štetu cijelog društva. Tamo gdje je moguće uspostaviti lanac formalne odgovornosti, gdje je moguće ustanoviti s većom preciznošću lanac uzročnosti na relaciji ‘zvaničnik’ – nedjelo, dakle gdje ima elemenata za krivičnu odgovornost sudsko sankcioniranje ima svoj puni smisao. Naime, „praksa kažnjavanja zvaničnika doprinosi, mada u ograničenoj mjeri, demokratskom procesu. Suđenje javnom službeniku može da dramatično usmjeri pažnju javnosti na krivična djela vlasti. (...) Kroz praksu kažnjavanja javnih zvaničnika demokratska zajednica pokušava ne samo da obeshrabri pogrešna ponašanja službenika, već također i da definira svoj kolektivni osjećaj za standarde u javnoj upravi“ (Tompson, 2007: 134, 136). Ali šta u slučaju demagogije, odnosno svuda tamo gdje nema jasnog krivičnog elementa? Zašto je krivični moment samo vrh ledenog brijega političke odgovornosti?

To je zato što političku odgovornost mjerimo prema koncepciji **općeg dobra**. Političar je odgovoran za opće dobro. Što je ‘opće dobro’? Je li ono pak samo neki novi transcendens? Ono pretpostavlja da je dobro individuumu neodvojivo od dobra zajednice. Opće dobro je upravo ona Lockeova protkanost građanina i zastupnika u građanstvo, dakle ono što jednu političku zajednicu drži na okupu, a do čega se, za razliku od stvari iz sfere transcendencije, dolazi kroz otvorenu javnu raspravu, sučeljenja pluraliteta interesa. Opće dobro, prema Johnu Rawlsu, predstavlja niz općih uslova koji podjednako svim članovima neke zajednice idu u prilog. Ne trebamo se zanositi, pa od političara, ne samo naših već i šire, očekivati svece, posvećene borbi za društvenu pravdu. Njihov pragmatični imperativ može, dopustite mi da parafraziram korporativni imperativ koji je iskreno sročio Friedman Milton, da glasi: ‘Postoji jedna i jedina društvena

odgovornost političkog djelovanja – iskoristiti svoje resurse i uključiti se u aktivnosti oko uvećanja vlastite moći, ali sve dok ona ostaju unutar ‘pravila igre’, što znači, uključiti se u otvorenu i slobodnu političku utakmicu bez varanja ili krivotvorenja’, odnosno bez dovođenja u pitanje opće dobro kao razlog postojanja političke zajednice. Koji su to okviri, pravila igre unutar kojih političar mora ostati?

To su, prije svega, društvena politika osnovana na fundamentalnim ljudskim slobodama i pravima, koncepciji pravde i sistemu društvene zaštite, institucijama i okolini na dobrobit svih: zdravstvena zaštita, učinkovita javna sigurnost, mir, pravedni pravni sistem, kvalitetno obrazovanje, nezagađen okoliš i tako dalje. Nadalje tu su i građanske vrline i fundamentalni principi pravičnosti bez kojih je udruživanje ljudi u zajednicu besmisleno. Pozvati se na opće dobro znači shvaćati sebe kao ravnopravnog člana zajednice koji prosuđuje o najširim pitanjima koja se tiču vrste društva koje želimo postati, to znači sebe vidjeti kao zakonodavca, oblikovatelja zajednice. Potpuno poštujući slobodu individua u kreiranju njihovih vlastitih života, pristup općeg dobra poziva nas da priznamo i unaprijedimo one ciljeve koji su nam zajednički, odnosno one ciljeve koji će nama individuumu, građanima pripomoći u slobodi samokreacije. Političara mjerimo ili prozivamo u skladu s njegovim ili njenim doprinosom ne samo čuvanju dobra zajednice, kako je definirano, već i njegovom unapređenju. I tu se krije suština političke odgovornosti. Jer prema pravilima formacijske odgovornosti političar može biti besprijekoran – naime on može savjesno obavljati povjereni mu zadatak u skladu s određenjima partijske hijerarhije, pa i biti odgovoran za određeni možda nemio događaj – izjava kojom je podgrijavao konflikt koji je njegovoj stranci podigao rejting, dakle može biti besprijekorno odgovoran formalno, on nije učinio nikakvo krivično djelo, premda je, u političkom smislu nanio nesagledivu štetu po pitanju općeg dobra. Kao i po pitanju korupcije i demagogije, možemo zamisliti političara koji ne učestvuje u korupciji, strogo poštuje zakone, ali svojim demagoškim djelovanjem podriva same temelje demokratskog života zajednice. I mislim da je o tome riječ kada govorimo o političarima u BiH.

Ali, sada se postavlja važno pitanje: možemo li u BiH govoriti o ‘općem dobru’ kao referencijalnoj tački na osnovu koje bismo mjerili učinke pojedinog političara ili politike? Naime, kada govorimo o općem dobru, govorimo s pozicije opće zajednice, društva u cjelini, pa se s time u vezi nameće

pitanje možemo li danas govoriti s pozicije bosanskohercegovačke političke zajednice, odnosno bosanskohercegovačkog društva? Odnosno, možemo li govoriti o općim uslovima koji podjednako svim članovima bosanskohercegovačke društveno-političke zajednice idu u prilog? Teško.

Dejtonskim, etnonacionalističkim ustrojstvom BiH ova zemlja je partikularizirana na etničke kolektivite koji su istinski subjekti političkog suvereniteta, a ne građani. Kako je interes opće zajednice, vidjeli smo opće dobro, interes pojedinca je individualno dobro, tako je interes partikularne zajednice partikularno dobro, koje se kod nas određuje kao vitalni nacionalni interes koji sada fingira namjesto koncepcije općega dobra. Tako su zakoni, procedure i institucije države BiH koju moramo misliti u njenom pluralitetu: entiteti i kantoni, oruđa za zaštitu etničkih oligarhija, pa je bosanskohercegovačka država koja je mehanički zbir ovih državotvornih komponenti entiteta i kantona po sebi otuđena od koncepcije općeg dobra, nego vođena koncepcijom vitalnog nacionalnog interesa ovog ili onog konstitutivnog elementa. Sa ovako skrojenim zakonskim i institucionalnim okvirom koji svoj legitimitet crpi u zaštiti etnonacionalnog interesa, država legitimira postojeće etnonacionalne elite koje skrbe za partikularna dobra ili vitalne nacionalne interese koji u svom mehančkom zbiru popunjavaju ispražnjeno mjesto općeg dobra. Najopasnija konsekvencija ovakvog okvira je ozakonjena politička proizvodnja i pravno sankcioniranje partikularizama – etnički odijeljenih društava.

Šta može da znači braniti etnonacionalno ustrojenu državu kakva je BiH? To znači zalagati se za odbranu ustavnopravnih i političkih mehanizama očuvanja etnopolitika i s njima u sprezi etnokapitalizama, to znači braniti mehanizme ideološke proizvodnje etnonacionalističkih partikulariteta. Tako da ono što se isprva čini činom građanskog patriotizma – stati u odbranu države – prikriva važan i nadasve opasan proces koji traje već dvije decenije: to je proces rastakanja bosanskohercegovačkog društva upravo zahvaljujući ustavu, institucionalnom i zakonskom okviru unutar kojih djeluju državni mehanizmi – čitaj kantoni i entiteti. Naravno, povezanost društva i države je očita: bez države nema društva, ali isto tako bez društva država gubi smisao, a upravo je o tome riječ u privremenom etnonacionalističkom kvazidržavnom aranžmanu koji se zove BiH, a koji je inkubator mini nacionalnih državnica (u formi entiteta ili kantona) u nastajanju. Dakle, podrška i učestvovanje u djelovanju etnonacionalističke

bosanskohercegovačke države, učestvovanje u njenim političkim procesima – npr. izlazak na izbore, nije ništa drugo, sada je to jasno do podrška ustavnoj, državnoj proizvodnji tri odijeljena etnička društva, nukleusa sutrašnje tri mini nacionalne države. To je politički vođen proces koji parazitira na institucijama države dok se u dovoljnoj mjeri ne osamostale njezini konstitutivni dijelovi po formi moderne nacionalne države s dominantnom etničkom većinom i priznatim pravima za manjine. Što bi onda u jednoj takvoj konstrukciji moglo da znači opće dobro? Ono je prazan pojam, neizrecivo, i može samo da nas uputi dalje, na tri koncepcije partikularna dobra. Štaviše, priča o općem dobru ima sve prilike da bude interpretirana kao unitaristička pretenzija, skrivena majorizacija.

Ovaj paradoks 'općeg dobra' s vremena na vrijeme ispliva u trenucima krize. Naprimjer, kada se u krizi nađu institucije bosanskohercegovačke (opće) kulture koje propadaju na očigled svih, koje budući da su bosanskohercegovačke, dakle i srpske, hrvatske i bošnjačke odnosno ni srpske ni hrvatske ni bošnjačke, nemaju svog pravog skrbnika u konstelaciji etnonacionalistički konstruirane BiH. Čak, u idealnom scenariju, da etnonacionalistička država i pokaže volju da preuzme skrb nad ovim institucijama njih će čekati rekonstrukcija po principu 1+1+1, pri čemu će prijedev bosanskohercegovački izgubiti svaki smisao. To je savršena ilustracija paradoksa 'općeg interesa' u etnonacionalno fragmentiranoj zemlji – nedvojbeno su institucije bosanskohercegovačke kulture nešto što po definiciji spada pod opći interes, ali na njihovu žalost ne može biti podvedeno pod partikularni, i kao takvo prepušteno je milosrđu i slučajnosti. Tako se isto dešava s ostalim elementima općeg interesa koji se ne mogu prevesti pod partikularni.

Ako pak pokušavamo govoriti o političkoj odgovornosti naših političara koji ne mogu biti ništa drugo u ovakvom zadanom okviru doli etnopolitičari, onda se mora zaključiti da su oni u političkom smislu čak pokazali značajnu odgovornost spram partikularnog dobra u čijim okvirima djeluju – to partikularno dobro, naime, nalaže političko djelovanje kao borbu za očuvanje autonomije i ravnopravnosti konstitutivne grupacije koju predstavljaju. Oni danonoćno budno motre na znake ugrožavanja te tekovine, reagiraju, ispunjavaju medijski i javni prostor isključivo sadržajem te prirode. Mjeriti ih pak spram standarda 'općega dobra', standarda koji iziskuje savremena demokratska država nije samo besmisleno, već je i kontraproduktivno. Koja je svrha prigovarati osobi

tipa Dušanke Majkić za nepostojanje kvalitetne zdravstvene zaštite na nivou BiH, ili kvalitetnog bosanskohercegovačkog obrazovanja naprimjer. Mogli bismo završiti na sudu zbog podrivanja ustavnog poretka koji te elemente općeg dobra zakonski partikularizira. Namjesto standarda socijalne pravednosti, na naše etnopolitičare se može primijeniti jedino kriterij etnokulturalne pravednosti, odnosno pitati Majkiću u kojoj mjeri je doprinijela očuvanju ravnopravnosti i autonomije srpskog konstitutivnog naroda u okvirima BiH. U tom pravcu ona je izuzetno odgovoran političar, jer štiti interese RS beskompromisno, bez uzmaka. Ona kaže, i mislim da time pogađa bit odgovornog šticećenja partikularnog dobra, „mi smo ovdje da branimo svoj stav, pa makar bio i pogrešan“ (Rožajac, 2009: 9). Politički odgovoran predstavnik koji se rukovodi pak idejom općeg dobra morao bi reći sasvim suprotno: ‘mi smo ovdje da pokušamo uraditi *ispravnu stvar*’.

Koji je to tip pitanja političke odgovornosti najbolje pokazuje apsolutno dominantna politička debata u posljednjih nekoliko godina, naime pitanje zastupljenosti i autohtonog predstavljanja bosanskohercegovačkih Hrvata u Federaciji i institucijama države BiH. U ovako ustrojenoj zemlji koja isključuje koncepciju općeg dobra u svom temeljnom dokumentu, vektor političke odgovornosti jedino može da ide tim pravcem – prema transcendensu nacije, odnosno njezinoj apstraktnoj kategoriji čiju predstavu sadržajem pune ti isti političari i njima privrženi intelektualci i javni radnici, kao što je nekad lojalno svećenstvo sadržajem punilo predstavu o Bogu suverenu. Njega dalje možemo mjeriti u skladu s kriterijima one formalne, formacijske odgovornosti: ispunjenje ili neispunjenje obećanja, pridržavanje ili nepridržavanje odredbi pravilnika ili zakona, dakle općenito ono što je i trend kod aktera civilnog društva, a što promašuje bit odgovornosti jer u ovoj konstelaciji, kao što se vidi, takva vrsta odgovornosti, osobito odgovornosti prema ‘fiktivnom građanstvu’, kategoriji za koju nema mjesta unutar ove političke konstelacije, je suvišna. Formacijska odgovornost političara također je politička odgovornost koja se može sankcionirati – sudski, partijski, poslovnikom rada vlade ili skupštine, ili pomoću glasača na narednim izborima, ali bez mogućnosti referiranja na opće dobro, što je suština političke odgovornosti. Otuda moglo bi se zaključiti kako je samo postojanje etnonacionalističkog režima po sebi narušavanje prava građanina na nepristrasnu vlast, jedna povreda njegovog ili njenog povjerenja, time i najjači dokaz arbitrarne moći.

Ako pri tome ne izgubimo iz vida da je moderna demokratska država, republika ustanovljena iz revolta prema arbitrarnoj moći, barem od Hobbesovog vremena pa na ovamo, onda možemo steći neku predstavu o kakvom kolosalnom političkom nazatku govorimo u BiH.

Naravno, mi ne možemo biti zadovoljni s ovom koncepcijom; htjeli bismo unijeti ‘opće dobro’ u svu ovu priču o odgovornosti i tu instancu koristiti – kako se to svuda u modernim demokratijama radi – za kritiku, za sagledavanje pitanja socijalne pravde, problema običnog građanina, uloge institucija koje mu moraju biti na usluzi, da li građanin ostvaruje sebe u društvu i svoje potrebe na dostojanstven način i tome slična pitanja. Ali za to nam treba društvo, funkcionirajuća zajednica unutar okvira države u beskonačnom pluralitetu svojih svakodnevnih interakcija i interesa. Možemo li reći da postoji dakle bosanskohercegovačko društvo nasuprot bošnjačkom, hrvatskom i srpskom društvu koje je u intentzivnom procesu formiranja već dvadeset punih godina što ratnim nasiljem, što postratnim zakonima i diskriminatornim praksama, medijskim konstrukcijama? Na djelu je politički proces proizvodnje odjelitih, partikularnih etničkih društava koji rastače bosanskohercegovačko društvo kojeg izgleda još ima samo u tragovima, u neposrednosti svakodnevnih komunikacija. Uspješnost tog procesa proizvodnje uvelike zavisi od temeljitosti aproprijacije: odnosno preuzimanja i kooptiranja društvenih interakcija i institucija i njihovog uključenja u proizvodni proces i interakcije novog društva. Gotovo svaka interakcija i institucija društva postaje etnonacionalistički kooptirana, odnosno prekodirana. Čak i najobičnija civilna inicijativa može da bude ‘pročitana’, odnosno ‘učitana’ i na taj način ‘razotkrivena’ kao još jedna etnonacionalna inicijativa. U takvom kontekstu pozivati na političku odgovornost političara znači pozivati u prazno, jer je prazan referent spram koga mjerimo – opće dobro, ali prazno je mjesto i društva iz kojega treba da proističu, javnim raspravama elementi i koncepcije općeg dobra.

Koje su onda strategije otpora? Kako se boriti za društvo? Na ovaj način dolazimo do nove koncepcije odgovornosti koja čini se da nedostaje u cijeloj ovoj priči. Ono što nije u redu s lancem političke odgovornosti samo je simptom jedne šire nedorečenosti, nejasnosti jednog obuhvatnijeg fenomena odgovornosti čiji je politička odgovornost samo jedan, premda vrlo važan dio. Riječ je o društvenoj odgovornosti koja izmiče u govoru o fenomenu političke odgovornosti. To je odgovornost svih nas kao individualnih članova zajednice

prema općem dobru zajednice na osnovu kojeg opravdavamo stavove i postupke 'odgovornih' ljudi i institucija. Budući da postoji samo politički vođen proces konstituiranja odvojenih zajednica u skladu s projekcijama njihovog partikularnog dobra one zauzimaju mjesto općeg dobra nečega što bi bila bosanskohercegovačka zajednica, društvena ili politička svejedno. U takvoj konstelaciji govor o općem dobru bosanskohercegovačke zajednice, društva, pokazuje se kao etnokulturno nepravedan i na kraju politički nekorektan jer se iz perspektive etničkog partikularnog dobra govor o općem dobru bosanskohercegovačkog društva razumije kao 'hegemonistički', 'unitaristički', 'majorizirajući', s obzirom da pojmovi 'bosanskohercegovačko društvo' i 'opće dobro' figuriraju samo u vokabularu koji je u etnopolitičkim fantazmama u BiH pripisan bošnjačkom etničkom prostoru. Ideološka kontrola imaginacije – kulturne, društvene i političke koju provode etnonacionalni centri moći po kojem se svaka referenca na bosanskohercegovačko – zajednica, društvo, kultura – svaka inicijativa koja ima takav referentni okvir prokazuje kao perfidna i skrivena etnonacionalna akcija – takva ideološka kontrola imaginacije pokazuje se kod nas kao totalna. Stupanj kontrole imaginacije građana je stupanj uspješnosti pojedine ideologije. Za dominantnu etnonacionalnu ideologiju koja se kroz dvije decenije etnonacionalističke partikularističke vladavine, može se reći da je ušla u zadnju fazu svoje naturalizacije, postala je uvelike dijelom zdravog razuma građanstva. Simptom tog stanja se ogleda u tome da se svaki iole drugačiji pristup ocjenjuje kao provokacija, najgrublji napad na teško izborne prava naroda, štaviše, drugačiji pristupi se diskvalificiraju kao radikalni. Čak se opisuju kao *jakobinizam*. Nerijetko se stječe dojam da neki od nas koji još uvijek u svom govoru čuvamo sjećanje na 'bosanskohercegovačko' raspoložemo odredima smrti, medijskom, policijskom, vojnom i sudskom mašinerijom koja u svom jakobinskom revolucionarnom naboju terorizira nedužne pripadnike konstitutivnih naroda. Optužujući nas za revolucionarni radikalizam, ove snage skreću pozornost s vlastitog radikalizma i vlastitog revolucionarnog terora koji je najprije bturalnom silom, ratnim zločinom i genocidom, a potom diskriminacijskim politikama očistio svoje etnonacionalne prostore od Drugih i stvorio pretpostavke za stvaranje svoje, partikularne, nacionalne države.

U svakom slučaju proizvedena je i danas se proizvodi takva društveno-politička konstelacija u kojoj nema mjesta ni za bosanskohercegovačko društvo, ni za bosanskohercegovačku zajed-

nicu, niti za raspravu o općem dobru te zajednice kao središnje tačke političke i društvene odgovornosti. Dok su 'jakobinci' bili optuživani za monopolizaciju države i majorizaciju, etnonacionalisti su umarširali u bosanskohercegovački parlament, vladu, potpuno su aproprirali i svojim partikularnim interesima prilagodili institucije i mehanizme te države, pri čemu su postavili svoje ljude koji su politički odgovorni koncepciji partikularnog dobra. Da, država BiH, čini se, i danas postoji, ali ne za bosanskohercegovačko društvo, nego za mehanički zbir bošnjačkog, srpskog i hrvatskog društva i njihovih teritorijalnih entiteta – što formiranih, što u formiranju. Gdje je bosanskohercegovačko društvo uopće? U hrpi rasutih, međusobno nepovezanih ljudi, fenomena i interakcija – rasutih, jer je vokabular unutar kojeg bi se moglo artikulirati takvo što ili 'anahron', ili 'radikalistički', ili 'jakobinski', dakle proskribiran kao 'politički nekorektan', 'hegemonistički', 'protudijaloški'. Ukratko vokabular njegovog identiteta je oduzet, pa je to društvo prepušteno neposrednosti, nereflektiranosti, pa time i sigurnom umiranju u etnonacionalnoj državi za koju bi, da je živ, Robespierre – kad već govorimo o jakobincima – zasigurno rekao sljedeće: „Najnazadnija vlast nalazi moćnu podršku u predrasudama, navikama, obrazovanju ljudi. Despotizam čak korumpira do te mjere da ga ljudi počinju obožavati, do mjere koja svaku slobodu čini sumnjivom i na prvi pogled zastrašujućom“ (*Robespierre, 2007: 31*).

Najteže pitanje je – kako stoji s našom društvenom odgovornošću? Prema čemu to moramo biti odgovorni? Ako svoje samorazumijevanje i svoj svjetonazor temeljimo na bosanskohercegovačkoj kulturnoj i društvenoj identitetskoj dimenziji onda se naša odgovornost sastoji upravo u tome – u očuvanju te dimenzije, te sfere općenitosti, ma kako ona isfragmentirana i marginalizirana bila, u iznalaženju imaginativnih načina povezivanja i artikuliranja njezinih razbijenih dijelova i to na takav način koji neće dopustiti aproprijaciju od strane bilo koje, osobito ne bošnjačke, etnonacionalističke naracije.

Kakve su pak društvene i političke konsekvence takve odgovornosti unutar dominantne bosanskohercegovačke etnopolitičke konstelacije? U političkom smislu bosanskohercegovačka identitetska dimenzija je isključena. Izborni zakon i ustavno-pravni okvir ne ostavljaju mjesta za njeno predstavljanje ili artikuliranje. Po pravilu, jer prebiva u sferi općenitog, ona treba jake nezavisne institucije za koje više nema mjesta u partikulariziranom etnonacionalnom prostoru.

Etnicizirane društvene i političke institucije i procedure su joj strane, tuđe, čak neprijateljski nas-trojene. Za nas koji se upravljamo prema tom općem okviru, postavlja se važno pitanje – da li se smatramo pripadnicima zajednica koje proiz-vode etnopolitike? (Konkretno da li se osjećam Bošnjakom po mjeri npr. reisa Cerića, Srbinom po mjeri Ćosića ili Hrvatom po projekcijama HDZ-a?) Ako je odgovor ne, onda naše neprijateljstvo mora biti obostrano. Naime, isto onako kako nema način na koji etnopolitičare vođene partikularnim kon-cepzijama etničkog dobra ne možemo pozivati na odgovornost spram općeg dobra, tako ni mi ne možemo biti pozivani na odgovornost prema zajednici kojoj ne pripadamo, čijim dijelom se ne osjećamo.

Etnonacionalna, pseudo-federalna narodna drža-va BiH nije bosanskohercegovačka država, dakle, nije moja država. Ona je njihova država, skrojena po mjeri njihove partikularističke političke vizije i njoj prikladnih ekonomskih interesa. To je država u kojoj ne mogu ostvariti svoja prava i slobode kao građanin, već samo kao pripadnik pripisane mi etničke pripadnosti, pri čemu ono što predstavl-ja identitet te etničke pripadnosti određuje neko drugi – povlašteni svećenik, akademik ili političar. Njena vlast meni je uistinu tuđinska. Samo moje učešće u njezinim ritualima i političkim mani-festacijama, partijski angažman, učešće na njen-im izborima, prihvaćanje da bivam predstavljen, dakle etnički kooptiran – moj je lični doprinos ne samo mom individualnom ugnjetavanju već i daljem nestajanju bosanskohercegovačke zajed-nice u cjelini. Članovi bosanskohercegovačke za-jednice koji su marginalizirani, prognani u egzil privatnosti, napokon, po mom mišljenju treba da se tako počnu i ponašati – prigodno egzilu, a ne da gundajući svaki put iznova pristaju na samo-ponižavajuću igru koja učvršćuje etnonacionaliste na vlasti dajući im lažni demokratski legitimitet. Budući da kao pripadnik takve zajednice ne za-nimam ovu državu, onda niti ona treba da zani-ma mene. To se može nazvati egzodusom – odbi-janjem učešća u etabliranim procedurama moći – državne, financijske ili neke druge. Nalazimo ga naprimjer kod anarhista, razvijaju ga Hardt i Negri u svojoj knjizi **Commonwealth**. Egzodus nije fatal-ističko okretanje glave u stranu od problema. On se javlja kada proturječnosti u društvu narastu do te mjere da je ideološki jaz postao nepremostiv, da nema više nikakve dodirne tačke sporazumijevan-ja; javlja se s ciljem da se ponudi sasvim drugačiji način mišljenja, govorenja i postupanja. Pogreš-no je misliti da je egzodus neka fantastična pro-

jekcija. On je već počeo najavljenim egzodusom (evakuacijom) umjetničke kolekcije Ars Aevi. To je jedan od društveno najodgovornijih postupaka u posljednje vrijeme.

LITERATURA:

1. Thompson, 2007: Denis F., Politička etika i javna služba (Beograd: Službeni glasnik);
2. Robespierre, 2007: Maximilien Robespierre, Vir-tue and Terror, (London, New York: Verso);
3. Rožajac, 2009: S.Rožajac: „Usporeno ukidanje viza građanima BiH?“, Dnevni avaz, Sarajevo, 14.11. (9);

MONITORING RADA VLASTI U BIH: OD PARTITOKRATIJE DO POLITIČKE I INDIVIDUALNE ODGOVORNOSTI

MR.SC. ADIS ARAPOVIĆ¹

UVOD

Ovaj rad, kombiniranim teorijsko - empirijskim pristupom, s elementima policy studije, ima za cilj da problematizira kauzalne veze između nekoliko pojmova i političkih pojava. S jedne strane su to politička odgovornost, institucionalna odgovornost i individualna odgovornost, a s druge, državni suverenitet, politička kultura i odnosi moći.

Generalna hipoteza od koje rad polazi jeste da je naglašeno nizak nivo političke odgovornosti u Bosni i Hercegovini (iz kojeg proizilazi isti takav nivo institucionalne i individualne odgovornosti) determiniran reduciranim državnim suverenitetom, niskim nivoom političke kulture birača i izabranih predstavnika, te složenom i heterogenom mapom političke moći.

Insistirajući na teorijskoj analizi s jedne, te empirijskoj analizi upotrebom analize sadržaja, statističke metode, te komparativne metode, s druge strane, ovaj rad za izvedbene hipoteze postavio je

slijedeće tvrdnje:

- Neriješena nacionalna pitanja, te permanentna politička kriza, u interferenciji s post-konfliktnim i tranzicijskim obrascima, te nedovršenom pravno - političkom arhitekturom države, onemogućavaju i/ili usporavaju standardni proces razvoja političke odgovornosti u Bosni i Hercegovini;
- Politički pasivizirano, ideološki neprofilirano, etnički tripartitno javno mnjenje je zbog političke i masmedijske manipulacije ambivalentno spram izostanka društvenog progressa i političke odgovornosti;
- Politički i izborni sistem strukturalno etnicizira, militarizira i kolektivizira politički diskurs homogenizirajući etničke grupacije i ostavljajući neograničen prostor partitokratiji, korupciji, socijalnom raslojavanju, te političkoj neodgovornosti elita i pojedinaca;

Kvazi-institucionalizirani protektorat u formi OHR-a (*Office of High Representative*) i PIC-a (*Peace Implementation Council*), reducira suverenitet države i institucija, što determinira relativiziranje institucionalne, političke i individualne odgovornosti od strane političkih elita.

¹ Adis Arapović je magistar političkih nauka i doktorant na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu na predmetnoj oblasti teorije političkih stranaka. Kao višegodišnji učesnik i analitičar javnih politika u Bosni i Hercegovini, kroz rad u Centrima civilnih inicijativa (CCI), objavio je dvije knjige, te učestovao u istraživanjima i objavljivanju niza tekstova, publikacija i analiza iz različitih oblasti političkih nauka i analize javnih politika.

Temeljni izvor empirijskih pokazatelja predstavljaju kumulativni podaci iz izvještaja o monitoringu rada vlasti u Bosni i Hercegovini kojeg od 2006. godine sprovode Centri civilnih inicijativa (CCI), čime će ovaj rad, djelimično predstavljati i prvu naučnu elaboraciju o monitoringu CCI-a, kao jednom od "civilnih" dopinosa podizanju nivoa političke odgovornosti s najvećim utjecajem.

NEKI TEORIJSKI ASPEKTI POLITIČKE ODGOVORNOSTI

Politička odgovornost kao fenomen (predstavničke) demokratije, razvijao se kroz političku historiju i teoriju, zajedno s razvojem prosvjetiteljskog, liberalnog, parlamentarnog, pluralističkog, deautoritativnog i detotalitarnog političkog, historijskog i teorijskog diskursa.

Iako klasični autori, od Herodota (kod koga nalazimo prvi pomen demokratije kao oblika vladavine), preko Platona, Aristotela, Cicerona, Seneke i drugih, nagovještavaju političku odgovornost kao aksiom demokratskog sistema vladavine, tek Francuskom revolucijom i ranim liberalnim diskursom, tema političke odgovornosti postaje općeprihvaćenom filozofskom, teorijskom i političkom kategorijom. U svojoj znamenitoj formuli iz Gettysburga, da je demokratija „*government of the people, by the people, for the people*“, Abraham Lincoln je, iz političke pozicije, dao savremeno tumačenje demokratije i političke odgovornosti.

Fenomenologija političke odgovornosti dijelom proizilazi iz same teorije vladavine, koju istovremeno razumijevamo kao temeljnu kategoriju društvene teorije, centralni pojam sociologije politike i jedan od važnijih, možda čak i najvažniji, predmet političkih nauka. Općenito, pod vladavinom podrazumijevamo asimetričan socijalni uzajamni odnos između davanja naredbi i poslušnosti. U tom odnosu neka osoba, grupa ili organizacija drugoj nameće stanje (privremene) podređenosti i očekuje poslušnost (Nohlen, 1996:504).

Pojam odgovornosti najčešće se tumači na dva načina, kao odgovornost u užem smislu (eng. *Accountability*) i kao odgovornost u širem smislu (eng. *Responsibility*). Odgovornost u širem smislu podrazumijeva ponašanje na razuman, razborit i moralno opravdan način, u slučajevima kada je osoba pod pritiskom ili u mogućnosti da se ponaša drugačije (Heywood, 2002:590). Npr.

vlada sebe može nazvati „odgovornom“ kada odoli jeva izbornim pritiscima i riskira nepopularnost, vodeći politiku koja se kreira tako da se odgovori na dugoročne javne interese. U užem smislu, odgovornost znači i „polaganje računa“ nekoj višoj instanci kojoj su pojedinac ili institucija podređeni. Npr. vlada je „odgovorna“ ukoliko njeno djelovanje preispituje i kritizira parlament, koji ima moć da je promjeni ili opozove. I ovo značenje sadrži bitnu moralnu komponentu, koja podrazumijeva da je vlada voljna da prihvati krivicu i snosi odgovarajuće posljedice.

Odgovornost podrazumijeva da obaveze, ovlaštenja i funkcije institucija i organa budu definirane tako da se njihov rad može uspješno nadgledati i ocjenjivati. Zato odgovornost može funkcionirati samo u okvirima konstitucionalizma i poštivanja pravila (Heywood, 2002:725)

U demokratskim, ustavnim, pluralističkim društvenim porecima vladavina i odgovornost su nerazdvojive pojave, gdje se podrazumijeva nekoliko oblika odgovornosti: ustavna i zakonska, institucionalna i profesionalna, politička i individualna. Na lojalnosti ustavu i pozitivnim zakonskim normama temelji se pravno-politički poredak svake države, pa je ustavna i zakonska odgovornost hijerarhijski najviši nivo odgovornosti koja se očekuje od svih žitelja neke države, bez obzira na političku ili društvenu funkciju. Institucionalna i profesionalna odgovornost podrazumijeva lojalnost svim aktima i hijerarhiji organizacije u čijem okviru se djeluje, a koja istovremeno sadrži i ustavnu i zakonsku odgovornost (osim ukoliko je organizacija formirana i/ili djeluje ilegalno), kao i odgovornost spram institucije, njenih pravnih normi i hijerarhije potčinjavanja. Na kraju, politička odgovornost proizilazi iz političkog delegiranja na pozicije predstavljanja u parlamentima, vladama, državnim agencijama i kompanijama. Politička odgovornost je heterogena i složena kombinacija navedenih tipova odgovornosti uz naglašenu karakteristiku odgovornosti spram vlastite političke stranke i biračkog tijela, odnosno javnosti, posebno ako je mandat ostvaren putem neposrednih izbora.

Politička odgovornost je komplementarna s prethodno opisanim tipovima odgovornosti, ali je njen opseg katkada mnogo širi. To znači da određeno ponašanje može biti i ustavno, i zakonito, i u skladu s profesionalnim očekivanjima, ali ipak društveno-politički i moralno neprihvatljivo. S druge strane, nekada populistička namjera ili očekivanja biračkog tijela, mogu ohrabriti određene političke postupke ili retoriku, iako su

isti suprotstavljeni ustavu, zakonu ili drugim normama. Moralno-politička kategorija odgovornosti nadilazi normativni dio društvenih odnosa, nekada je sadržana u običajnom pravu, a nekada u nepisanim kodeksima datog društva, vremena ili prostora. Politička odgovornost stoga sadrži i „*accountability*“ i „*responsibility*“, ali i etičke norme, moralna očekivanja, a uglavnom je fokusirana na individualni obuhvat.

Politička odgovornost, stoga, implicira potpuni suverenitet države i građana, kako bi slobodni pojedinci i institucije mogli, slobodnom voljom i pravnom neovisnošću, eksponirati vlastitu odgovornost. Takođe, politička odgovornost podrazumijeva istovremenu i komplementarnu demokratizaciju političkih stranaka, institucija i normativno-pravne sfere države, jer bez istovremene i uzajamne demokratizacije ovih triju stubova demokratskog poretka, politička odgovornost bila bi reducirana ili parcijalna. Na kraju, politička odgovornost traži i aktivnu ulogu civilnog društva kao supervizora javnih politika i prakse, jer shodno znamenitoj opservaciji Frederica Douglassa da „vlast nikada ne ustupa bez zahtjeva“, politička odgovornost se ne treba očekivati, već tražiti.

CIVILNI MONITORING VLADAVINE KAO INSTRUMENT POLITIČKE ODGOVORNOSTI

Prethodno smo nagovjestili da politička odgovornost implicira i odgovornost spram javnosti, odnosno biračkog tijela u najširem smislu. S obzirom da je zadatak nadležnih državnih instanci (sudova, tužilaštava i policije s jedne, te normativnih institucionalnih procedura s druge strane) da osiguraju i promoviraju ustavnu, zakonsku i institucionalnu odgovornost, javno mnjenje i civilni sektor, odnosno nestranačke organizacije civilnog društva ili neformalne grupe imaju zadatak, ali i izobilje instrumenata, zagovaranja preostale - političke odgovornosti.

Treba razumjeti da politička odgovornost slijedi liniju imenovanja, pa su tako vlade u pravilu odgovorne parlamentima, a parlamenti biračima, odnosno, tamo gdje je više izbornog legitimiteta (neposredni izbor, većinsko biranje), trebalo biti i više političke odgovornosti.

Ipak, zbog niza razloga, a o nekima od njih smo prethodno govorili (pasiviziranje i raslojavanje

kritičkog javnog mnjenja, etničko predisponiranje kritike i reakcije, nedovršen pravno-politički ambijent za političku odgovornost, itd.) u Bosni i Hercegovini su ustvari rijetki pokušaji, a još rijedi uspjesi, u pridobijanju političke odgovornosti od političkih elita. Tek pojedini elementi civilnog društva: fragmenti akademske zajednice, rijetki nezavisni mediji i malobrojne think-tank nevladine organizacije, kredibilnim instrumentima nastoje unaprijediti političku odgovornost, efikasnost i efektivnost vladavine, između ostalog kvantificirajući i time kvalitativno analizirajući političku odgovornost.

S obzirom da je nivo političke odgovornosti u direktnoj, kauzalnoj relaciji sa suštinskim karakteristikama političkog i izbornog sistema, stepenom demokratizacije političkih stranaka, vladavinom prava, slobodom govora, nezavisnošću medija, te kapacitetom civilnih „monitora“ rada institucija vlasti, od izuzetne je važnosti svaki napor koji će istovremeno doprinijeti svim navedenim procesima.

Zbog toga je civilni monitoring vladavine možda najbolji instrument za optimizaciju političke odgovornosti u Bosni i Hercegovini iz više razloga. Prvo, političke elite, tj. političke stranke pozicije i opozicije, kontaminirale su javni diskurs politizacijom svih društvenih sfera, tako da i iskreni pokušaji demonstracije političke odgovornosti od stane pojedinaca ili stranaka iz pozicije ili traženja iste od strane opozicije biva kritizirana kao novo taktičko politiziranje, demagogija i populizam. Drugo, zbog politizacije medijskog prostora insistiranje na političkoj odgovornosti od strane medija često je reducirano na selektirane političke protivnike ili suprotstavljene ideologije ili se tako, od konkurencije ili dijela javnosti, tumači. Treće, konzumerizam i politička pristrasnost, pasivizirala je veći dio akademske elite, koja već dvije decenije ne pronalazi način da se nametne kao politički faktor i značajno doprinese korekciji javnih politika i prakse. Krupni politički procesi i važne političke odluke donose se bez kredibilnog učešća inteligencije, što čini dvostruku štetu: i akademskoj eliti, i društvu u cjelini. Četvrto, vjerske zajednice, još uvijek imaju naglašeni utjecaj na javno mnjenje, ali sve manje na političke elite, dijelom zbog kolaboracije ovih dviju elita, uglavnom na štetu vjerskih zajednica, njihovog kredibiliteta i društvene funkcije, a dijelom upravo zbog reducirane odgovornosti političkih elita, koje vjerske zajednice smatraju političkim kapitalom za čiju se naklonost nekada i neki od njih utrkuju, a nekada i neki od njih upravo u konfliktu s vjerskim zajednicama pronalaze potencijal za

politički profit. Peto, sindikalne i slične masovne interesne grupe su zbog tranzicijskih trendova u potpunosti dekonstruirane i prestale su biti motorna društvena snaga, a njihovo mjesto dijelom je popunila interesna grupa ratnih veterana i drugih kategorija proisteklih iz rata, koji se smatraju najutjecajnijom nestranačkom interesnom grupacijom, koja je često fokusirana isključivo na partikularni vlastiti interes: održavanje ili proširivanje osiguranih privilegija za ovu kategoriju, uz što veću participaciju u ukupnim socijalnim davanjima i budžetskim dotacijama, čime politička elita vješto manipulira.

Navedenim smo ustvari nagovijestili da je partitokratija glavna osobina vladavine u Bosni i Hercegovini. Partitokratija je, ustvari, dominirajući oblik vladavine u zemljama tzv. postsocijalističke tranzicije, ali je ista i oblik pervertiranja demokratskog ethosa. U ovakvom ambijentu, demokratske institucije postoje, ali su one tek formalno-pravni okvir, dekor i ambijent prakticiranja *partitokratske politike* (Zgodić, 2009:383).

Preostali, minijaturni segment civilnog društva jesu profesionalizirane nevladine organizacije među kojima postoji značajan broj onih koji servisiraju određene socijalne i druge potrebe vlastitog članstva (npr. organizacije osoba s invaliditetom) ili šire populacije (humanitarne i karitativne organizacije), te manji broj onih s *watch-dog* ili *think-thank* dominantnim karakterom. Njihov primarni smjer djelovanja upravo jeste zagovaranje „*good governance*“, odgovorne, transparentne i participativne vladavine.

U posljednjih petnaestak godina, upravo je doprinos nekolicine ovakvih organizacija civilnog društva (OCD) bio od presudne važnosti za postkonfliktnu rekonsilijaciju, sprovođenje slobodnih izbora, konsolidaciju parlamentarne demokratije, gradnju povjerenja u politički pluralizam i institucije sistema, te doprinos jačanju vladavine prava i pravne države. Naravno, nemoguće je jednom studijom dokazati opseg doprinosa, niti posljedice scenarija u kojem bi se društvo razvijalo bez ovih OCD, ali je dokaziv utjecaj na ukupne društvenopolitičke procese koje su neke od OCD imale ili još uvijek imaju u Bosni i Hercegovini.

MONITORING RADA VLADA I PARLAMENATA U BIH CENTARA CIVILNIH INICIJATIVA

Jedan od instrumenata monitorniga odgovorne, transparentne i participativne vladavine, jeste i monitoring rada vlada i parlamenata u BiH, kojeg već 5 godina sprovode Centri civilnih inicijativa (CCI), jedna od vodećih i najutjecajnijih nevladinih organizacija u Bosni i Hercegovini čiji monitoring se smatra jednim od metodološki složenijih, sadržajno obuhvatnijih i, u kontekstu političkih i društvenih konsekvenci, trajnih agenasa demokratizacije, podizanja nivoa političke odgovornosti i participacije.

Metodologija monitoringa rada vlasti u Bosni i Hercegovini (BiH), kojeg sprovodi CCI temelji se na multimetodskomlongitudinalnom istraživanju dominantom upotrebom analize sadržaja, statističkog metoda, te komparativnog metoda.

Predmet monitoringa jeste praćenje rada svih vlada i parlamenata u BiH, od državnog do kantonalnog nivoa. To uključuje monitoring rada dva doma Parlamentarne skupštine BiH i Vijeće ministara BiH, zatim dva doma Parlamenta Federacije BiH i Vladu Federacije BiH, zatim monitoring rada Narodne skupštine Republike Srpske i Vlade Republike Srpske, te deset kantonalnih skupština i vlada. U zbiru je to 15 odvojenih zakonodavnih organa, te 13 izvršnih organa (vlada), te oko 780 pojedinačnih zastupnika/delegata, premijera i ministara, koji su objekti monitoringa.

Predmet monitoringa jeste mjerenje nivoa efikasnosti, efektivnosti i odgovornosti pojedinačnih institucija i pojedinačnih zastupnika/delegata, premijera i ministara, čime kvantitativni pokazatelji monitoringa bivaju upotrijebljeni kao kvalitativna ocjena javnih politika, političke prakse i nivoa političke odgovornosti. Sprovodeći monitoring, CCI mjeri varijable poput:

- nivoa ostvarenja godišnjeg plana rada određene institucije vlasti,
- broja, značaja i sadržaja donešenih zakona i mjera,
- visine i načina utroška budžeta,
- prisustva zastupnika i ministara sjednicama,
- broja i sadržaja inicijativa, te učešća u diskusiji svakog od zastupnika/delegata,

- komplementarnost donošenih mjera s prioritetnim problemima građana i procesom EU integracija,
- pojedinačna novčana primanja zastupnika i ministara, itd.

Osnov metodologije jeste paralelni multimetodski pristup pri kojem se, u prvom koraku, analizom sadržaja i komparativnim metodom, periodično, mjeri procentualni nivo implementacije godišnjih planova rada vlada i parlamenata, te odstupanja od istih. Zatim se, u drugom koraku, statističkom analizom mjere trendovi, medijane, sredine, devijacije i drugi statistički indikatori u kontekstu efikasnosti posmatranih institucija, čime kvantitativni pokazatelji postaju osnov za kvalitativno zaključivanje. Mjerene varijable daju istovremeni pregled kumulativnih pokazatelja prema institucijama (vladama i parlamentima), kao i pojedinačne pokazatelje aktivnosti za osnovne objekte analize (domovi parlamenata, ministarstva, zastupnici, delegati).

Treći nivo analize jeste kvalitativna ocjena javnih politika u kontekstu dominantnih društvenih izazova, pri čemu se mjeri nivo komplementarnosti donesenih mjera i drugih javnih politika spram prioritetnih problema građana BiH, o kojima su se oni izjasnili u prethodno anketnom ispitivanju, kao i komplementarnost donesenih mjera s euro-atlantskom agendom integracije BiH u ove supra-državne asocijacije. Na kraju, javna potrošnja, troškovi javne administracije i institucija, te pojedinačna primanja ministara, premijera, zastupnika i delegata stavljaju se u kontekst ostvarenih rezultata, te se statističkim modeliranjem kompariraju pojedinačne institucije, potrošnja po vremenskim intervalima, pojedinim indikatorima (npr. zakonima) ili pojedinim objektima analize.

Zbirni pokazatelji predstavljeni su u obuhvatnom, složenom, periodičnom izvještaju o monitoringu koji sadrži pregled osnovnih statističkih pokazatelja, kvalitativnu ocjenu progressa i kvalitativnu ocjenu broja, značaja i sadržaja donešenih zakona i mjera, statističke pokazatelje o aktivnosti pojedinačnih objekata monitoringa (zastupnika/delegata i ministarstava), te pokazatelje o potrošnji institucija i primanjima individualnih nosilaca funkcija. Takođe, izvještaj u pravilu sadrži i paket preporuka za podizanje nivoa odgovornosti, efikasnosti i efektivnosti institucija i nosilaca funkcija.

Tokom punih pet godina monitoringa (2007.-2011.), CCI je objavio približno 600 izvještaja o radu pojedinačnih vlada i parlamenata u BiH, što je osig-

uralo hiljade medijskih objava, te dokaziv utjecaj kako na institucije i nosioce političkih funkcija, tako i na javno mnjenje. Takođe, unutarstranačka i međustranačka dinamika, te javni pritisak i insistiranje na individualnoj odgovornosti, postepeno su kroz mandatni period 2006.-2010. podizali nivo efikasnosti i efektivnosti institucija, zalaganja pojedinaca, te ukupnu institucionalnu, individualnu i političku odgovornost.

U ovom mandatnom periodu kod većine institucija zabilježeno je podizanje nivoa efikasnosti i efektivnosti posebno tokom prve tri mandatne godine. S obzirom da je 2010. bila godina izbora, djelimično je razumljiv, ali ne opravdan, pad aktivnosti institucija u posljednjoj mandatnoj godini, jer je i broj radnih dana, ali i profesionalni angažman zbog predizbornog perioda bio reduciran. Ipak, zabilježeni su empirijski dokazi o podizanju nivoa efikasnosti, efektivnosti i odgovornosti institucija i nosilaca političkih funkcija.

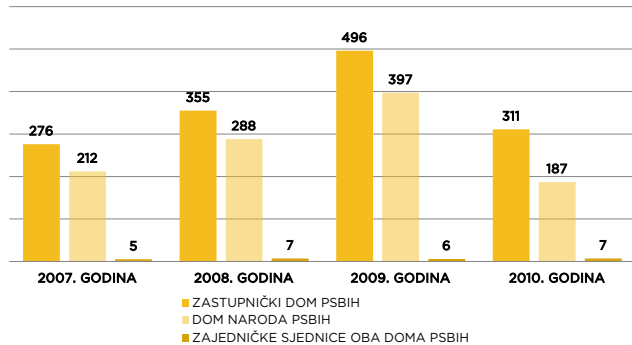
Npr. CCI-ev mandatni izvještaj o monitoringu rada Parlamentarne skupštine BiH (PSBiH), po većini indikatora [broj održanih sjednica, pregled razmatranih mjera, broj usvojenih zakona, broj usvojenih zakona u vezi s „Građanskom platformom“², broj postavljenih zastupničkih/delegatskih pitanja, broj i sadržaj pojedinačnih zastupničkih aktivnosti (pitanja, inicijative, diskusije, i sl.)], bilježi trend rasta tokom prve tri godine mandata, a nominalno, čak i u četvrtoj godini, ukoliko se uzme u obzir da je institucija zaključno s osmim mjesecom završila svoj mandat³. Slični pokazatelji mogu se naći djelimično u mandatnim izvještajima za Federaciju BiH i veći dio kantonalnih vlasti, a posebno pozitivni trendovi mogu se naći u mandatnom izvještaju za Republiku Srpsku.

Grafikoni u nastavku daju neke od indikatora mjerenja monitoringa CCI-a: razmatrane tačke dnevog reda u PSBiH, te pregled usvojenih zakona koji su u vezi s Građanskom platformom, pri čemu je vidljiv trogodišnji pozitivni trend.

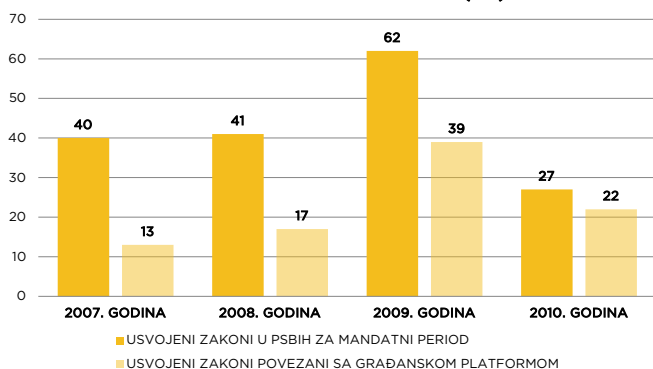
² Građanska platforma je lista od 12 prioritetnih društveno-ekonomskih zahtjeva nastalih 2006. ispitivanjem javnog mnjenja na relevantnom uzorku od 10.000 ispitanika, te kroz analizu i preporuke u vezi s listom zahtjeva, kreiranim od strane nezavisnih eksperata. Više na www.cci.ba

³ Više na: <http://www.cci.ba/monitoring>

PREGLED RAZMATRANIH TOČKI DNEVNOG REDA NA PLENARNIM SJEDNICAMA ONA DOMA PSBIH, RAČUNAJUĆI ZAJEDNIČKE SJEDNICE, U MANDATNOM RAZDOBLJU 2007.-2010. GODINE



USVOJENI ZAKONI U PSBIH U MANDATNOM PERIODU 2007.-2010. GODINE - POVEZANOST ZAKONA SA GRAĐANSKOM PLATFORMOM (GP)



Pored ovih pokazatelja, određene sekundarne pojave poput medijskog prostora koji je posvećen monitoringu rada vlasti u BiH, količina javnih istupa nosilaca političkih funkcija u vezi s rezultatima monitoringa, senzibilizacija javnosti u vezi s rezultatima rada i troškovima institucija, desetine novih civilnih inicijativa na tragu kritičkog propitivanja odgovornosti javnih službi, te ukupni javni diskurs koji bilježi progresivnu kritičku komponentu, potvrđuju implikacije monitoringa rada vlasti u BiH na jačanje participativne demokratije s jedne, podizanje nivoa političke odgovornosti s druge strane.

Uprkos permanentnoj političkoj krizi i konstruiranim međustranačkim tenzijama, čak i unutar vladajuće koalicije, povremenoj blokadi rada institucija, posebno na državnom i federalnom nivou, pozitivni trendovi po većini indikatora mjerenja potvrđuju hipotezu da su implikacije civilnog monitoringa rada zakonodavnih i izvršnih organa vidljive, da je empirijski dokaziv pozitivan trend efikasnosti i efektivnosti institucija, te da je pojedinačna odgovornost, a značajnim dijelom i politička, zahvaljujući monitoringu postala nezaobilazna kategorija društveno-političke dinamike.

PERSPEKTIVE POLITIČKE ODGOVORNOSTI U BOSNI I HERCEGOVINI

Nakon svega iznesenog, kumulativno posmatrano, možemo sintetizirati okvir prema kojem je nivo političke odgovornosti u direktnoj, kauzalnoj relaciji sa ukupnim nivoom političke kulture društva, konceptualnim karakteristikama političkog i izbornog sistema, stepenom demokratizacije političkih stranaka, vladavinom prava, slobodom govora, nezavisnoću medija, te kapacitetom civilnih „monitora“ rada institucija vlasti. Zbir vrijednosti prema pobrojanim indikatorima dao bi referentni okvir za kvantitativnu i kvalitativnu ocjenu nivoa političke odgovornosti, a longitudinalnim pristupom dobila bi se ocjena trendova. U nedostatku ovako obuhvatnih empirijskih pristupa, do ocjene nivoa političke odgovornosti moguće je doći kompiliranjem međusobno komplementarnih analiza političke odgovornosti koje se sprovode u BiH od strane naučno-istraživačkih ustanova i organizacija civilnog društva.

Takva bi fuzija multiplicirala konjunkturane karakteristike civilne supervizije javnih politika i prakse u BiH. Kao što politička teorija konjunkturu politiku razumijeva kao „onu politiku koja je usmjerena na stalni porast ukupnog društvenog razvoja“ (Nohlen, 1996:170), tako od tzv. civilnog monitoringa vlasti treba očekivati i tražiti stalni porast ukupne (političke) odgovornosti institucija i nosilaca političkih funkcija.

Na kraju, da bi se ostvario zadovoljavajući nivo političke odgovornosti u BiH, neophodno je ispuniti nekoliko preduslova:

- Domaće institucije zakonodavne, izvršne i sudske vlasti moraju imati puni suverenitet u ispunjavanju svoje društveno-političke funkcije, pri čemu sadašnja ovlaštenja OHR-a moraju biti prenesena na adekvatne instance domaćih organa vlasti, čime će politička moć biti vraćena u institucije sistema, a dominirajuća partitokratija, postepeno će biti zamjenjena konsolidiranom predstavničkom demokratijom i vladavinom prava;
- Ustavni okvir i izborni sistem moraju biti u značajnoj mjeri redefinirani kako bi se osigurala normativne pretpostavke za individualni suverenitet građana (nasuprot aktuelnom suverenitetu etničkih grupa), te individualnu odgovornost nosilaca političkih funkcija (nasuprot aktuelnoj kolektivnoj, najčešće nacio-

nalno predisponiranoj, (ne)odgovornosti);

- Reformom izbornog sistema, osigurati normativni okvir za redukciju etniciziranja, militariziranja i kolektiviziranja političkog javnog diskursa, na način da entitetske i etničke podjele ne budu osnova političkog nadmetanja;
- Sinergetskim djelovanjem organizacija civilnog društva, naučno-istraživačkih ustanova i medija, osigurati jačanje kritičkog javnog mnjenja, koje će, pozivajući se na inovirane pravne norme istrajavati na političkoj i drugim vrstama odgovornosti nosilaca javnih funkcija, kao i na zadovoljavajućem nivou aktivne civilne participacije i transparentnosti političkog sistema.

Time ustvari potvrđujemo hipotezu da politička odgovornost u Bosni i Hercegovini postaje funkcija demokratizacije, jer u odsustvu političke odgovornosti, građanske participacije i transparentnosti, demokratizacija može biti značajno usporena, reducirana ili čak blokirana. Zbog toga je od izuzetne važnosti diseminacija i interakcija angažiranih istraživanja, informativnih i zagovaračkih kampanja koje imaju zajednički nazivnik – podizanje nivoa odgovornosti i efikasnosti institucionalnog aparata, te individualizaciju odgovornosti.

LITERATURA:

1. Zgodić, E. (2009). Multiverzum vlasti: za novu kratologiju, Sarajevo: Fakultet političkih nauka
2. Heywood, A. (2002). Politics: Palgrave Macmillan; 2nd edition
3. Nohlen, D. and Kasapovic, M. 1996. Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa [Electoral Systems and Democratization in Eastern Europe]. Opladen: Leske+Budrich.
4. Nohlen, D. (1996): Woerterbuch Staat und Politik, Bonn: LBpB.

Web izvori:

1. Centri civilnih inicijativa, dostupno na www.cci.ba

ANALIZA ISPUNJENOSTI OBEĆANOG U IZBORNIM PROGRAMIMA VLADAJUĆIH PARTIJA U BIH

METODOLOGIJA, REZULTATI I MOGUĆNOSTI SARADNJE IZMEĐU NEVLADINOG SEKTORA I AKADEMSKE ZAJEDNICE NA USPOSTAVI POLITIČKE ODGOVORNOSTI

MOMIR DEJANOVIĆ

UVOD

Davanje i ispunjavanje obećanog u izbornim programima političkih partija, dio je političke odgovornosti za izorno legitimisanje, ispunjavanje očekivanog, dobro zastupanje interesa građana i rada za opšte dobro. Problem ispunjavanja obećanja iz izbornih programa vladajućih partija u BiH u prethodna dva izborna ciklusa analiziran je na osnovu posebno kreirane metodologije, a dobijeni rezultati korišteni su u predizborno vrijeme za bolje informisanje birača i zagovaranje izbornog kažnjavanja neodgovornih vladajućih partija koje ne ispunjavaju obećano.

Za potrebe analize ispunjavanja programskih obećanja vladajućih partija u BiH korištena je analiza sadržaja, kao osnovna i anketa, kao dopunska metoda. Izborni programi vladajućih partija analizirani su po relevantnosti, mjerljivosti, preciznosti, bliskosti, nivou vlasti i sektorskoj pripadnosti, a

ocjena ispunjavanja obećanog vršena je samo za mjerljive i relevantne programske sadržaje. Analizom su dobijeni upotrebljivi i uporedivi rezultati o pojedinačnoj, partijskoj, koalicionoj, sektorskoj i drugoj ispunjenosti obećanog. Rezultati analize pokazuju da vladajuće partije u BiH potpuno ispune svako deseto obećanje, a uopšte ne ispune polovinu obećanog u izbornim programima.

Kampanja informisanja pokazala je da postoji potreba i interes za objektivnim informacijama o ispunjavanju obećanog u izbornim programima vladajućih partija, a kampanja zagovaranja izbornog kažnjavanja vladajućih partija imala je skromne učinke zbog nepostojanja kredibilne političke alternative, etnopolitičke podijeljenosti, korumpiranog izbornog sistema, ograničenog

pristupa medijima, deficita zagovaračkih kapaciteta i nedovoljne razvijenosti i solidarnosti civilnog društva. Problem političke neodgovornosti mogao bi se uspješnije rješavati saradnjom nevladinog sektora i akademske zajednice sa ciljem mijenjanja ili popravke neodgovornog, nepravednog i oktroisanog političkog sistema u BiH.

METODOLOGIJA

Metodologija za analizu ispunjavanja programskih obećanja vladajućih partija prvi put je kreirana 2006. godine, a doručena pred opšte izbore u BiH 2010. godine. Ispunjavanja obećanog u izbornim programima vladajućih partija bio je osnovni problem analize. Osnova metoda bila je analiza sadržaja, a anketa je korištena kao dopunska metoda.

Osnovni pojmovi u ovoj analizi su izborni programi i vladajuće partije. Prema Mirjani Kasapović, izborni programi su dokumenti kojima se političke partije obraćaju biračima na izborima i koji sadrže ciljeve koje partije namjeravaju ostvariti ako postanu vladajuće ili parlamentarne. Izborni programi uglavnom imaju dvije vrste sadržaja. Prva vrsta sadržaja su tradicionalni partijski stavovi koji su vezani za partijsku ideologiju, politiku, imidž, dugoročne ciljeve i interese biračkog tijela. Druga vrsta sadržaja su obećanja, rješenja za probleme i elementi za posebne javne politike koje političke partije namjeravaju ostvariti ako dođe na vlast, a koji kasnije mogu poslužiti za ocjenu rada političkih partija u institucijama vlasti (Kasapović, 2003, 156-157). Pod izbornim programima u ovoj analizi podrazumijevani su pisani dokumenti, naslovljeni kao izborni program, izborna platforma ili pod drugim nazivom, koje političke partije izrađuju, usvajaju i predstavljaju biračima prije izbora. Njihov obavezni sadržaj su obećanja i rješenja za probleme u periodu za koji se političke partije kandiduju i legitimišu za vršenje vlasti. Obećanja i slični sadržaji u izbornim programima su osnov za ocjenu odgovornosti, kredibiliteta i vjerodostojnosti političkih partija. Vladimir Goati pod vladajućim koalicijama podrazumjeva saveze političkih partija koje imaju apsolutnu parlamentarnu većinu ili nemaju većinu u parlamentu, ali imaju podršku parlamentarnih partija koje ostaju izvan vlade (Goati, 2006: 59). Pod vladajućim partijama u ovoj analizi podrazumijevane su političke partije koje su nakon izbora 2006. i 2010. godine u BiH formirale parlamentarnu većinu i vladu na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou.

Generalna hipoteza bila je da su vladajuće par-

tije u BiH neodgovorne, jer ne ispunjavaju većinu obećanog u izbornim programima, a kolateralne hipoteze da nema većih razlika u ispunjavanju obećanog u izbornim programima između vladajućih partija, nivoa vlasti i vrsta obećanja. Ispunjavanje programskih obećanja je zavisna varijabla, koja u zavisnosti da li je kvantitativna ili kvalitativna, može varirati od potpunog, većim dijelom, polovičnog i manjim dijelom ispunjenog do neispunjenog, odnosno biti ispunjena ili neispunjena. Nezavisne varijable bile su vladajuće partije, nivoi vlasti i vrste obećanja.

Sadržaji u izbornim programima analizirani su po relevantnosti, što je bio osnovni kriterij za određivanje kategorije analize sadržaja. Relevantni programski sadržaji su konkretna partijska obećanja koja podrazumjevaju definisan cilj, namjeru ili rješenje za određenu oblast ili problem u vremenu do narednih izbora, koja se dijele po mjerljivosti, preciznosti i sektorskoj pripadnosti. Irelevantni programski sadržaji su ocjena predizbornog stanja i vlastitih ili tuđih rezultata vlasti, kompromitujući sadržaji o drugim političkim partijama i drugi sadržaji koji nemaju obilježja programskog obećanja. Za ocjenu ispunjavanja konkretnog programskog obećanja korišteni su indikatori, koji su u najvećem dijelu bili zvanični podaci statističkih i drugih javnih institucija, a u manjem dijelu, percepcija građana o ispunjavanju obećanog ili nešto drugo. Kod preciznih programskih obećanja, kao što su članstvo u međunarodnim organizacijama, usvajanje određenog zakona, učešće javne potrošnje u bruto domaćem proizvodu, rast bruto domaćeg proizvoda, pokrivenost uvoza izvozom, vrijednost investicija, broj novih radnih mjesta, izgrađeni autoputevi u kilometrima, rast penzija i slično, korišten je jedan indikator, a za ostala nedovoljno precizna obećanja, u pravilu više indikatora. Kod kvantitativnih i nedovoljno preciznih obećanja, kao što su evropske integracije, reforma javne administracije, borba protiv kriminala i korupcije, reforma obrazovanja i slično, kreiran je poseban model za ocjenu ispunjenosti obećanog na skali od pet nivoa.

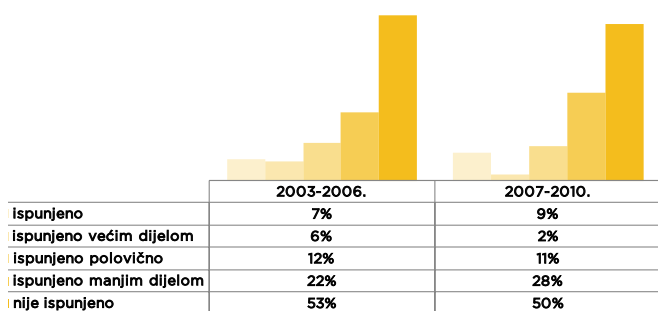
Provjera generalne hipoteze vršena je na osnovu posebno kreiranog modela za ocjenu o ispunjavanju obećanog u izbornim programima vladajućih partija. Ovaj model podrazumijevao je da su potpuno odgovorne one vladajuće partije koje su ispunile sve obećano ili više od toga, da su uglavnom odgovorne one vladajuće partije koje su ispunile više od tri četvrtine obećanog, da su polovično odgovorne one vladajuće parti-

je koje su ispunile preko polovine obećanog, da su uglavnom neodgovorne one vladajuće partije koje su ispunile manje od polovine obećanog i da su neodgovorne one vladajuće partije koje su ispunile manje od četvrtine obećanog.

REZULTATI ANALIZE ISPUNJAVANJA OBEĆANOG

Analizom ispunjavanja obećanog u izbornim programima vladajućih partija u BiH iz 2002. i 2006. godine dobijeni su rezultati o ispunjavanju svih i pojedinačnih programskih obećanja koalicije vladajućih partija na državnom i entitetskom nivou, pojedinačnih vladajućih partija i obećanja po sektorskoj pripadnosti.

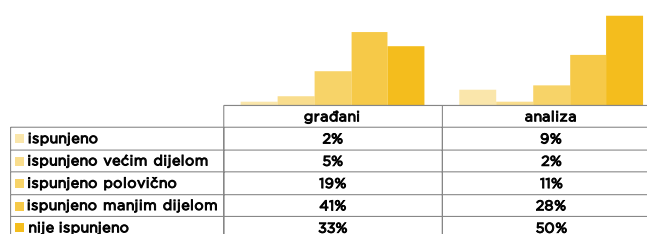
Analizirano je ispunjavanje obećanja Stranke demokratske akcije (SDA), Srpske demokratske stranke (SDS), Hrvatske demokratske zajednice BiH (HDZBiH), Stranke za Bosnu i Hercegovinu (SBiH) i Partije demokratskog progresa (PDP), koje su bile vladajuće partije na državnom i entitetskom nivou u periodu od 2003.-2006. godine i obećanja Saveza nezavisnih socijaldemokrata (SNSD), Hrvatske demokratske zajednice 1990 (HDZ1990), SDA, HDZBiH, SBiH i PDP su bile vladajuće partije na državnom i entitetskom nivou u periodu od 2007. -2010. godine. Rezultati ispunjavanja svih obećanja koalicija vladajućih partija u periodu od 2003. - 2006. godine i od 2007. - 2010. godine prikazani su na slijedećem grafikonu.



Koalicija vladajućih partija u periodu 2003-2006. godine potpuno je ispunila 7 posto, djelimično 40 posto i nije ispunila 53 posto obećanog, a koalicija vladajućih partija u periodu od 2007. - 2010. godine potpuno je ispunila 9 posto, djelimično 41 posto i nije ispunila 50 posto obećanog. Može se zaključiti da su vladajuće partije u BiH bile neodgovorne u oba mandata, jer su potpuno ispunile manje od 25 posto obećanog, da nije bilo značajnije razlike u ispunjavanju obećanja u dva izborna

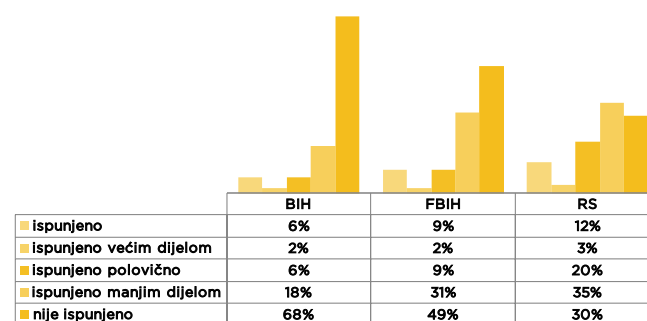
mandata i da je u posljednjem mandatu registrovan simboličan napredak u ispunjavanju obećanog. Ispunjavanje obećanog u izbornim programima dobar je indikator za ocjenu odgovornosti vladajućih partija, jer se radi o ispunjavanju onog što su partije same obećale i što je u pravilu manje, od mogućeg, očekivanog ili onog što treba da čini dobra vlast.

Upoređivani su rezultati analize i anketnog istraživanja o ispunjavanju obećanja iz izbornih programa vladajućih partija u periodu od 2007. - 2010. godine, u cilju provjere objektivnosti i odstupanja rezultata analize. Uporedni rezultati ispunjavanja obećanja vladajućih partija u periodu od 2007. - 2010. godine prema percepciji građana i analizi prikazani su na slijedećem grafikonu.



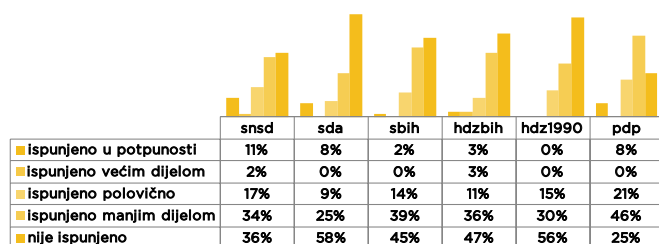
Rezultati ankete potvrđuju rezultate analize i pokazuju manje razlike u ocjeni nivoa ispunjenosti obećanog između percepcije građana i analize, koje mogu biti posljedica razlika u prepoznavanju i osjetljivosti za ocjenu nivoa ispunjenosti obećanja, različitog obuhvata i pamćenja obećanog, poistovjećivanja obećanog i očekivanog i slično. Na osnovu razlika u rezultatima, može se zaključiti da su građani strožiji kada ocjenjuju da je manje ispunjeno obećanog u odnosu na analizu, a blaži u ocjenama potpuno neispunjenih obećanja u odnosu na analizu.

Ispunjavanje obećanog analizirano je po nivoima vlasti, u zavisnosti da li su obećanja u isključivoj nadležnosti ili postoji podijeljena nadležnost između državnog i entitetskog nivoa vlasti. Rezultati analize ispunjavanja obećanog po nivoima vlasti u periodu od 2007. - 2010. godine prikazani su na slijedećem grafikonu.



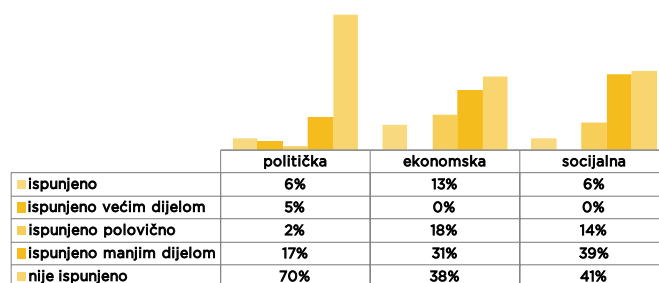
Rezultati ispunjavanja obećanja po nivoima vlasti pokazuju da su vladajuće partije na državnom i entitetskom nivou bile neodgovorne, da postoje manje razlike u ispunjavanju obećanog između nivoa vlasti i da su najmanje obećanja ispunile vladajuće partije na državnom nivou.

Analizirano je ispunjavanje obećanja po vladajućim partijama. Rezultati ispunjavanja obećanja po vladajućim partijama u periodu 2007-2010. godine prikazani su na sljedećem grafikonu.



Sve vladajuće političke partije bile su neodgovorne u ispunjavanju obećanog, a postoje i razlike između vladajućih partija u ispunjavanju, započetom ispunjavanju i neispunjavanju obećanog. Za ispunjavanje obećanog najodgovornija je vladajuća partija koja je dala obećanja, a na ispunjavanje obećanog uticaj mogu da imaju suprostavljenost i razlike u obećanjima unutar vladajuće strukture, pozicija vladajuće partije u koaliciji i stavljanje obećanja na dnevni red.

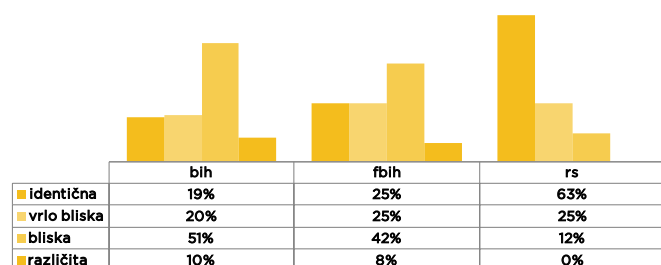
Analizirano je ispunjavanje obećanja kao političkih, ekonomskih i socijalnih. Rezultati ispunjavanja obećanja po sektorskoj pripadnosti u periodu od 2007. - 2010. godine prikazani su na sljedećem grafikonu.



Vladajuće partije bile su neodgovorne u ispunjavanju obećanja, bez obzira da li su ona politička, socijalna ili ekonomska. Iako ne postoje značajnije razlike, primjetno je da su vladajuće partije imale najlošije rezultate u ispunjavanju političkih obećanja i da se ovo može dovesti u vezu sa razlikama ili suprotstavljenošću dijela partijskih obećanja (ustavne promjene, državno uređenje, jačanje državnih institucija i slično), kao i sa obećanjima koje vladajuće partije redovno daju i ne ispunjavaju (borba protiv korupcije, reforma

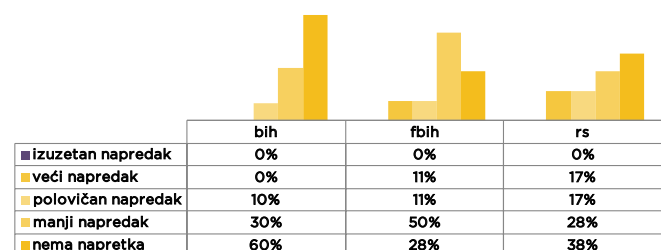
javne administracije, smanjenje javne potrošnje i slično).

Programska obećanja vladajućih partija analizirana su po bliskosti sa ciljem da se utvrdi koliko su vladajuće koalicije programski homogene ili heterogene. Rezultati analize obećanja vladajućih partija u izbornim programima iz 2006. godine po bliskosti prikazani su na sljedećem grafikonu.



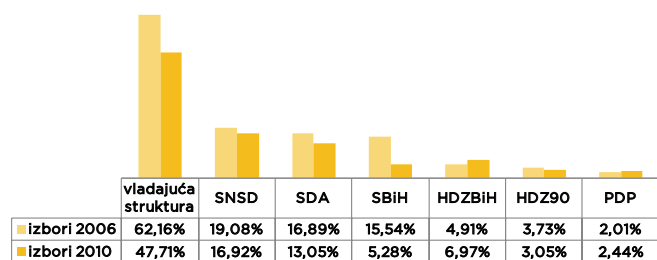
Analiza programskih obećanja po bliskosti pokazala je da je u periodu od 2007. - 2010. godine vladajuća struktura u RS bila programski uglavnom homogena, za razliku od vladajućih struktura na državnom i federalnom nivou, koje su programski bile heterogenije. Programska heterogenost vladajućih partija na državnom i federalnom nivou mogla je imati uticaja na lošije rezultate u ispunjavanju obećanog.

Nezavisno od obećanja vladajućih partija, analiziran je napredak u dvadeset reprezentativnih oblasti u periodu od 2007. - 2010. godine. Za reprezentativne oblasti odabrane su ustavna reforma, evropske integracije, reforma javne administracije, borba protiv kriminala, uređenje prostora, upravljanje javnim preduzećima, javna potrošnja, bruto domaći proizvod, nezaposlenost, investicije, spoljnotrgovinska razmjena, industrija, poljoprivreda, saobraćaj, turizam, plate, penzije, socijalna zaštita, zdravstvena zaštita i obrazovanje. Ovom analizom može se ocijeniti uspješnost vladajuće strukture, kao i provjeriti i uporediti rezultati ispunjavanja obećanog. Rezultati ostvarenog napretka u odabranim oblastima prikazani su na sljedećem grafikonu.



Analiza napretka u reprezentativnim oblastima pokazuje da su vladajuće partije u BiH bile uglavnom neuspješne i da su najneuspješnije bile vladajuće partije na državnom nivou. Vladajuće partije na entitetskom nivou bile su približno neuspješne, uz napomenu, da su vladajuće partije u RS bile nešto uspješnije po većem napretku, a vladajuće partije u FBiH imale manje oblasti u kojim nije bilo nikakvog napretka. Rezultati analize napretka u posmatranim oblastima potvrđuju rezultate analize ispunjavanja obećanja vladajućih partija, kao i manje razlike u ispunjavanju obećanja po nivoima vlasti.

Ostvareni rezultati na izborima vladajućih partija mogu se dovesti u vezu sa ispunjavanjem programskih obećanja, a teza je da vladajuće partije koje su neodgovorne u ispunjavanju obećanog bivaju kažnjene na narednim izborima, tako što ostvare lošije izborne rezultate. Na slijedećem grafikonu prikazani su izborni rezultati za državni parlament vladajućih partija u periodu od 2006. do 2010. godine.



Vladajuće partije u periodu od 2003. do 2006. i od 2007. 2010. godine izgubile su ukupno 23 posto osvojenih glasova na izborima 2006. i 2010. godine, u odnosu na izbore 2002. i 2006. Na izborima 2006. godine većina vladajućih partija ostvarila je lošiji rezultat u odnosu na prethodne izbore, uz napomenu da su SDS i PDP bili najveći gubitnici ovih izbora. Izuzetak je SBiH, koja je ostvarila bolji izborni rezultat zbog obaranja aprilskog ustavnog paketa u izornoj godini i vođenja opozicione kampanje. Na izborima 2010. godine većina vladajućih partija ostvarila je lošiji rezultat u odnosu na prethodne izbore, a ovoga puta najveći izborni gubitnik bila je SBiH. Ovaj put izuzetak su bili HDZBiH i PDP, koji su imali nešto bolji rezultat nego na prethodnim izborima. HDZBiH je za partnera na vlasti imao HDZ1990 koji je preuzeo ulogu gubitnika, a PDP je gotovo polovinu mandata bio u opziciji i po osnovu toga izbjegao veću izbornu kaznu.

NEVLADIN SEKTOR I AKADEMSKA ZAJEDNICA NA ČELU POBUNE PROTIV SYSTEMSKE POLITIČKE NEODGOVORNOSTI

Prema Jovanu Đorđeviću, političku odgovornost imaju partije, grupe i pojedinci koji učestvuju u političkom životu (Đorđević, 1988: 354). Ako se prihvati ovakvo značenje političke odgovornosti, onda su za davanje i ispunjavanje predizbornih programskih obećanja politički odgovorne vladajuće partije, građani i predstavnici civilnog društva. Vladajuće partije odgovorne su sebi, svojim biračima i građanima za programsko legitimisanje na izborima, ispunjavanje obećanog, dobro zastupanje građana u institucijama vlasti, objektivno informisanje i demokratsko ponašanje. Građani su odgovorni za izbor kredibilne političke partije sa dobrim programom, izorno kažnjavanje vladajućih partija koje ne ispunjavaju obećano ili očekivano i pobunu protiv onih koji umjesto njihovih zastupaju svoje ili tuđe interese u institucijama vlasti. Predstavnici civilnog društva odgovorni su za nepristrasno analiziranje izbornih programa, istraživanje ispunjavanja obećanog, informisanje i zagovaranje uspostavljanja pravednijeg političkog sistema i političke odgovornosti za ispunjavanje obećanog i očekivanog.

Smilja Tartalja smatra da je u simuliranim demokratijama duh zajedništva razoren, tumačenje javnog interesa uzurpirano i osjećanje odgovornosti nestalo (Grupa autora, 2002: 381). Osnovna teza je da je politička neodgovornost u BiH sistem-ska, da politička odgovornost neće biti uspostavljena samodjelovanjem unutar nedemokratskog partijskog i političkog sistema i da je postojanje političke neodgovornosti imanentno partokratskom biću političkog sistema. Za Slavišu Orlovića partokratija znači stanje u kojem političke partije dominiraju državom i koloniziraju sve segmente društva (Orlović, 2008: 538). Zato nije realno da će u BiH političke partije same postati odgovornije, sve dok umjesto demokratije postoji partokratija sa elementima tajkunokratije i neofeudalizma, dok postoji partijski monopol nad izbornim, medijskim, pravosudnim i drugim dijelovima političkog sistema i dok postoje neriješeni unutrašnji problemi i prostor za etnopolitičku manipulaciju. Politička odgovornost građana ograničena je nemogućnošću izbora odgovornije vlasti zbog nepostojanja kredibilne partijske alternative,

izloženosti korupciji, kontrolisanim medijima i strahom od drugih. Civilno društvo ima problem da bude politički odgovornije zbog nerazvijenosti, zatvorenosti, podijeljenosti, korumpiranosti i medijske izolovanosti.

Dušan Pavlović i Slobodan Antić smatraju da demokratija podrazumijeva odgovornost vlade građanima, koja se ne svodi isključivo na izbornu odgovornost (Pavlović, Antić, 2007, 55), a Jovan Đorđević da odgovorna vlada treba da bude pod kontrolom javnosti i da javnost ima pravo da mijenja vladu putem izbora, pritisaka i drugih uticaja (Đorđević, 1988, 357). Politička odgovornost u BiH može se uspostaviti jedino organizovanim i masovnim izvanjskim djelovanjem na politički sistem i njegove dijelove, u čemu je uloga civilnog društva i saradnja nevladinog sektora i akademske zajednice nezaobilazna i gotovo presudna. Za Vukašina Pavlovića mnogi u svom ponašanju osciliraju između poslušničkog mentaliteta i opčinjenosti politikom i aktivnog kritičnog stava i angažmana građana u demokratskim procesima (Pavlović, 2009, 218). Zato bi politički odgovorni predstavnici nevladinog sektora i akademske zajednice trebali zajednički podsticati i učestvovati u mirnoj pobuni protiv sistema, sa ciljem da se uspostavi odgovorniji, pravedniji i neoktroisan politički sistem u BiH. Za saradnju i pobunu nevladinog sektora i akademske zajednice postoje ozbiljna konformistička, korupciona i etnopolitička ograničenja.

Prema Endru Hejvudu, pobuna je posljedica „relativne deprivacije“, koja nastaje zbog jaza između onoga što građani očekuju da će dobiti i onoga što zaista dobijaju (Hejvud, 2004, 415). To znači da se treba pobuniti, kada imate umjesto demokratije partokratiju, umjesto pravde nepravdu, umjesto poštenih nepoštenih izbora, umjesto slobodnih neslobodne medije i umjesto političke odgovornosti političku neodgovornost. Na početku, anti-sistemske i pobunjujuće saradnje nevladinog sektora i akademske zajednice uspostavio bi manji broj slobodnih, nezavisnih i nekorumpiranih nevladinih aktivista i univerzitetskih profesora. Saradnju za pobunu trebalo bi graditi na osnovama nemirenja sa političkom neodgovornošću, partokratijom, nepravdom, kriminalom, nezaposlenošću, socijalnom bezosjećajnošću, korumpiranim izborima, neslobodnim medijima i manipulacijama nacionalnim i drugim razlikama, a izbjegavati rizik od zajedničkog bavljenja temama i problemima gdje postoje realne etnopolitičke i druge podjele. Ova saradnja imala bi nekoliko nivoa, od stalne i agresivne kritike stanja i političkog sistema, anal-

iza i istraživanja i nuđenja sistemskih rješenja, do konkretnih akcija i zagovaranja uspostavljanja odgovornijeg sistema koji bi bio pravedniji, uspješniji, nekorumpiran, neoktroisan i građanima odgovoran. Saradnja nevladinog sektora i akademske zajednice trebala bi biti zasnovana na osnovnim principima i ciljevima, koordinirana i povremeno planirana. Za saradnju je bitan zajednički izbor tema i problema, a posebno definisanje tema za koje je potrebna donatorska podrška i kandidovanje zajedničkih projekata, koji bi se finansirali iz fondova EU i drugih donatorskih izvora.

Kritika stanja, sistema i političke neodgovornosti trebala bi biti gotovo svakodnevna i reagujuća, sa povodom i bez povoda, od lokalnog do državnog nivoa, koordinirana i nekoordinirana i objavljena u svojim ili svim medijima. Saradnja nevladinog sektora i akademske zajednice u ovoj oblasti znači prvenstveno praktičnu demonstraciju povećane političke odgovornosti kroz kritičko djelovanje, uz mogućnost utvrđivanja principa i bez obaveze prethodnog planiranja ili dogovaranja svake pojedinačne aktivnosti.

Analiza i istraživanje političke odgovornosti i drugih sistemskih problema trebao bi biti prvenstveno posao akademske zajednice, uz mogućnost da i dio nevladinog sektora učestvuje u ovoj aktivnosti, samostalno ili kroz saradnju sa akademskom zajednicom. Predmet analize i istraživanja trebali bi prvenstveno biti teme i problemi koji bi imali upotrebnu vrijednost za kampanje informisanja i zagovaranja uspostavljanja političke odgovornosti i pravednijeg sistema. Politička odgovornost civilnog društva u BiH, a posebno nevladinog sektora i akademske zajednice za djelovanje u podijeljenom društvu sa dominantnim etnopolitikama, trebala bi biti prva ili jedna od prvih tema za analizu i raspravu. U ovoj oblasti moguća je podjela posla u kojoj bi akademska zajednica radila analize i istraživanja, a nevladin sektor kampanje zagovaranja zasnovane na rezultatima ovih analiza i istraživanja.

Saradnja nevladinog sektora i akademske zajednice na zagovaračkom planu trebala bi biti prioritarno usmjerena na sistemske probleme razvlaštenja, demonopolizacije i demokratizacije partijskog sistema, borbe protiv kriminala i promjena medijskog, pravosudnog i izbornog sistema. Politička odgovornost u BiH može biti uspostavljena tek kada se ukine partokratski sistem i kada bude nemoguća kupovina izbora i oslobađajućih presuda za ubistva i velike pljačke javnog novca.

LITERATURA:

1. Dejanović M, Izbori u BiH 2006. i 2010. godine, obećanja, rezultati i imovina, Centar za humanu politiku, Doboj, 2011
2. Đorđević J, Politički sistem, Savremena administracija, Beograd, 1988
3. Goati V, Partijske borbe u Srbiji u postokobarskom razdoblju, FES i IDN, Beograd, 2006
4. Grupa autora, Postkomunizam i demokratske promene, JUPN i FPN, Beograd, 2002
5. Hejvud E, Politika, Clio, Beograd, 2004
6. Kasapović M, Izborni leksikon, Politička kultura, Zagreb, 2003
7. Kasapović M, Bosna i Hercegovina podijeljeno društvo i nestabilna država, Politička kultura, Zagreb, 2005
8. Orlović S, Politički život Srbije između partokratije i demokratije, Službeni glasnik, Beograd, 2008
9. Pavlović D i Antonić S, Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine, Službeni glasnik, Beograd, 2007
10. Pavlović V, Civilno društvo i demokratija, Službeni glasnik i Zavod za udžbenike, Beograd, 2009

PITANJA ODGOVORNOSTI U POLITIČKO-MEDIJSKOM SPEKTAKLU

PROF. DR. NERMINA MUJAGIĆ

„Riječi iz usta vladara često su paradoksalne: ako nisu darovi one su sredstva koja sadrže tiransku i potčinjavajuću moć“

(Đuro Šušnjić)

DALJINSKO UPRAVLJANJE POLITIKOM I BIRAČIMA

Stajalište da sredstva komunikacije određuju Jedna od esencijalnih komponenti političke kulture jeste svijest o društvenoj odgovornosti. Međutim o njoj je izuzetno teško govoriti posebno zbog činjenice da se ona danas razumijeva samo kroz fenomen ‘predstavničke odgovornosti’ koja, između ostalog, podrazumijeva da je zajedno sa glasačkim listićem ubacujemo u glasačku kutiju (Kapms, 2007). Zbog toga smatram da je važno pored politike, proširiti listu odgovornih, s posebnim akcentom na one koji nam se čine ponekad nevažni jer nisu primarni subjekti političkog odlučivanja i odgovornosti.

Kako je politika postala proces u kojem se potrošačima, biračima preko masovnih medija nudi niz politika među kojima moraju izabrati jednu, pokušat ću da ukažem na sekundarne agense koji su jednako odgovorni za prevlast društvene neodgovornosti ne samo u BiH, nego i šire.

Naime, analize izvedene na relaciji mediji-politika u posljednjem desetljeću dobijaju jedan novi diskurs koji se uglavnom veže za proizvodnju političkog i medijskog spektakla.

Politička poruka ne putuje više direktno od političara do novinara i dalje do publike. Tu je sada niz posrednika koji joj daju smjer (tzv. spin doktori) koji političku poruku pakiraju, prilagođavaju logici medija i tako omenogučavaju njeno razborito prosuđivanje koje je temeljno načelo demokratije. Upravo to spinovanje poruke **umanjuje političku odgovornost**, koja u svakodnevnom jeziku nije ništa drugo no odgovori na pitanja. Tamo gdje se ne odgovora nema dijaloga, zato je odgovornost bitna jer se putem nje uspostavlja razgovor (dijalog). Meni se ponakad čini, da je u bh. zbilji moguće sve osim razgovora, i stoga sam smjela dijalog u BiH percipirati kao jednu vrstu iluzije.

Posebno me brinu medijsko lišavanje smisla i

duhovno osiromašenje korisnika medija. Najdragocjeniju baštinu demokratije – **kritički duh** – mediji, čini se u savremenom dobu sve češće izbacuju iz javnog života, i umjesto toga nude spektakl, zabavu koja je prilagođena ponudi i potražnji. No, da li govorimo i o njihovoj odgovornosti? Ako se rukovodimo Lippmanovim stavom da su mediji ogledalo društva, onda su mediji poput riječi, ili mostovi ili puščana zrna. Prvi ljude povezuju, a drugi ih ubijaju (Čupić, 2010:65).

O medijima se danas više govori s aspekta podijeljenosti bh. društva, o tome koliko su oni podijeljeni po entitetskom ili etničkom ključu, u kakvim tehničko - tehnološkim uslovima rade zaposlenici mediji, itd. Gotovo su izuzeci članci koji ukazuju na medijsku odgovornost koja je između ostalog i profesionalizacija – sposobnost obavljanja poslova, razlikovanja pravilnog od pogrešnog. Mediji u velikoj mjeri utiču na formiranje stavova i o političkoj odgovornosti, međutim često se reagira samo na dnevopolitičke teme i afere, pa se stiče dojam da novinari smo reprodukuju diskurse političkih aktera. **Zbog loše higijene naših ideala, gubimo životnu snagu, mada ne bolujemo ni od kakvog psihičkog oboljenja.**

„U medijima politički pluralizam i izborna nadmetanje imaju neko ‘cirkusno obilježje’ (Katunarić, 2005: 448), posebno u vrijeme izbornih kampanja kad smo zatrpani izbornim sloganima, plakatima, emisijama u kojima je bitno nadglasati Drugoga, političkog protivnika poniziti, stigmatizirati kao neprijatelja itd. „Zbir minuta“, odnosno proporcionalna zastupljenost političkih stranaka u medijima često je argument o tome kako su naši mediji objektivni. Međutim, ovakva vrsta odgovornosti podsjeća samo na to da je odgovornost kazna, i da bi je izbjegli mi ćemo poštovati pravila koja nam nameću drugi, konkretno u ovom primjeru pravila Regulatorne Agencije za Komunikacije (RAK-a) koje su propisane i koja medijske kuće moraju poštovati. Prema nekim uvidima, na posljednjim izborima koji su održani 2010. godine

„objektivnost u izvještavanju o stranačkim predizbornim aktivnostima novinari su shvatili kao stenogramsko izvještavanje“, ili je izvještavanje bilo „navijačko i zagovaračko“ (Izborni 2010 u BiH, 2010; 54). Prema grupi analitičara koji su analizirali kako su mediji pratili izbornu kampanju 2010. godine, ocjena je jednoglasna: političari su ti koji su diktirali teme i sadržaje, tako da je izostalo tematsko izvještavanje i konkretni odgovori na neka od gorućih pitanja u zemlji.

Stvarnost u BiH je onakva kakvom je sada stvar-

amo, a za to je odgovorna i uska veza između medija i politike, njihovo međusobno koketiranje uvjetovano razvojem globalizacije. Spisak odgovornih se može proširiti i dalje, i na elite znanja i duha koje nisu ponudile teorijska objašnjenja zbog čega je danas biti odgovoran isto što i biti lud. Nije li nužno redefinirati pojmove koji nam se čine univerzalnim, dobro poznatim, pa o njima nema javne rasprave?!

Možemo li odogovornost svesti na odogovornost koju nam nameće naša savjest? Džon Stjuart Mil će reći da je „moralna odgovornost subjektivna“, i da je „bez konkretnog sadržaja“. O njoj valja misliti jer je dobar mehanizam da svaki pojedinac uključujući se u politički život svoje zajednice.

Rezultati izbora također pokazuju koliko je pasivno naše biračko tijelo. Od prvih izbora koji su održani nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma 1996. godine, ovaj oblik političke participacije bilježi pad. Površnom analizom doći ćemo do zaključka da je to rezultat nepovjerenja u političke stranke. Postoje mišljenja da bh. građani ne participiraju na izborima jer nekog poštuju respektiraju. Uglavnom se njihovo glasanje vezuje za kažnjavanje drugih političkih opcija.

U periodu između izbora, navodno je kritička svijest kod građana razvijena. Oni znaju koliko su bh. političari neodgovorni, ali im opet na dan izbora daju povjerenje. Da li te naše individue, naši građani upravljaju svojim mišljenjem, djelovanjem i ponašanjem, ili ih se tretira kao ‘stado’ kojim se lako manipulira i na čije se povjerenje računa?

Ako samosvjesno upravljamo svojim mišljenjem, djelovanjem ili ponašanjem ili kao birači, ili kao nosioci javnih funkcija, ili kao jednostavno subjekti društva, onda imamo pojedince sa ličnim dostojanstvom i samopoštovanjem. Nisu li to osnovne karakteristike na osnovu kojih se procjenjuje ljudskost nekog bića i kvalitet zajednice u kojoj se živi?

I. KRITIKA POLITIČKO - MEDIJSKOG SPEKTAKLA

Proizvodnja političkog i medijskog spektakla uglavnom se veže za razvoj američke industrije odnosa s javnošću. Robert E. Denton i Gary C. Woodward će reći da zahtjev za “novostima” vodi kvarenju inteligencije i racionalnog promišljanja. Autori navode da gotovo svaka informativna organizacija u SAD-u daje prioritet nekom obliku nepristranosti ili objektivnosti. Navodno je cilj da se “čitatelju ili gledatelju ostavi mogućnost

da sam odluči” (Denton, Woodward, 1999: 92). Takav kodeks objektivnosti novinarstvo ostavlja bez motiva, a političarima se ostavlja mogućnost velikog uvjeravanja, pa se *ritualnoj objektivnosti daje veći prioritet nego sintezi i analizi*, posebno kad zbir “činjenica” ne proizvodi nužno “razumijevanje”. Zbog toga, *najviše koristi od masovnih medija imaju ‘službeni glasovi’*. Objektivnost služi interesima političkih zagovornika koji imaju javne funkcije. Inače, informativni programi obično daju ogromnu količinu kredibiliteta “službenim” izvorima. Ironija u toj “pristranosti prema funkcionerima” je u tome što informativni mediji organiziraju svoj rad oko percepcije da su kontrolori vlasti. Zapravo je stvarnost da je pristup puno jednostavniji, i uz manje kritičke kontrole, za nositelje službenih položaja u vladi i poslovnom svijetu, nego za njihove neinstitucionalizirane kritičare.

U konstrukciji medijsko-političkog spektakla važnu ulogu ima dvosmislenost. Melodramski spektakl (Denton i Woodward) ne zanimaju ‘analize’, ‘društveni proces’, već ‘dramatični događaji’ koji privlače pažnju publike i odvlače je od kritičkog tumačenja. U jednom periodu najvažnije pitanje za bh. javnost bilo je da li predsjednik Republike Srpske Milorad Dodik navija za reprezentaciju BiH. Ovakvo subjektivno insistiranje na određenim pitanjima, učinilo nas je hipnotisanim, od te, svakako uvredljive i neuvjerljive izjave predsjednika RS koji ne želi da navija za bh. reprezentaciju, tako da smo stvorili situaciju u kojoj javnosti promiču mnogo važnija pitanja, npr. da li su političke stranke odgovorne prema svojim programima, da li pojedinci drže do svojih riječi, da li politika poznaje, podržava i usvaja standarde? Zašto u nekim našim političkim strankama nije statutarно ograničen mandat predsjednika, zašto kad odu da obavljaju državničke funkcije ne prepuste vođenje političke partije drugim članovima koji nemaju te funkcije? Zašto se dobre namjere pretvore u suštu suprotnost, kad se osvoji vlast? Može li se racionalnost, efikasnost i odgovornost zakonski regulirati? Mogu li oni koji su na vlasti baviti se onim za što su izabrani – općim interesom svih građana? Da li oni koji izgube na izborima podnose ostavke u svojim političkim strankama ili se i dalje radi na koncentraciji moći po svaku cijenu?

U *Konstrukciji političkog spektakla* Murray Edelman će reći da “pojedinaac nije subjekt akcije nego izraz strukture i jezičke proizvodnje, što potvrđuje i činjenica da politiku i medije na zanima društveni odnos već trenutni dramatski spektakl.” (Edelman, 2003: 43) Često čujemo da odgovorni Srbi za ovo, Hrvati za ono, Bošnjaci za neka druga politička pitanja. Nije li to upravo zloupotreba etničkih grupa

od onih koji ih navodno predstavljaju? Tamo gdje su svi odgovorni, tamo niko nije odgovoran (Čupić, 2010: 29). Još jedna pojava vrlo je specifična za naše područje. Ako se slučajno javnost obrušila na pojedinca (zbog njegova neznanja, zablude, pogrešne procjene ili nenamjernog ponašanja) nema ostavki, naprotiv još ga se više promovira i sklanja od očiju javnosti jer su njegove ili njene pogreške izazvale loše posljedice.

II. OBEZVRIJEĐIVANJE GOVORA

Na djelu je *sensura* što bi rekao Bernard Noel, tj. otimanje smisla. „To lišavanje smisla nije samo krivotvorenje, presvlačenje, niti iskrivljenje smisla koje se provodi u medijima. Riječ je o praznini ispunjenoj slikama koja dolazi umjesto misli i daje dojam punoće” (Katunarić, 2005: 448). Najbolja namjera lako je skliznula u samovolju i uzurpaciju. Nastaje stanje u kojem se gubi vjera u efikasnost govora. Govornice postaju strelišta i brbljaonice. Niko nikog ne sluša i sve se obezvrjeđuje (Čupić, 2010: 65)

Političko izvještavanje danas je očito drugačije nego što je bilo prije nekoliko generacija. Čitatelj novina lakše je pronalazio izvještaje o političkim aktivnostima u formi drugih isječaka iz govora. To “novinarstvo” nije nužno bilo bolje. Međutim, bilo je drugačije. Za razliku od tog novinarstva, središnji cilj velikog dijela savremenog političkog izvještavanja fokusira se na političke strategije i taktike. Novinari su suočeni s izborom nabiranja čitateljima ili gledateljima što je određena osoba rekla ili analiziranja motiva iza izjave upućene određenoj publici. Novinar nerijetko nastupa kao pripovjedač: ne jednostavno ponavljajući gledatelju ono što je upravo rečeno, nego procjenjujući motivaciju iza političke scene. Rijetko ko više govori o tome da je što kraći mandat, a što više ostvarenih obećanja – formula za uspješnost politike i političara.

Savremeno političko izvještavanje više je strateško, nego prosvjetiteljsko. Ako strateški izvještavamo onda nam je još privlačnija politička moć, i onda lako gubimo osjećaj za stvarnost i realnost. Riječi treba da obavezuju. Kad značenja postanu neodređena, smisao naših postupaka je također neodređen.

Stanje u kojem nema odgovornih, ili je odgovornost samo kolektivna više je plod ljudske lijenosti, komoditeta i nesklonosti da se zagriže u ono bez čega nema pravog znanja, a ono se ne crpi iz onoga što je lako i što brzo ulazi u svijest. Stvorili smo vrijeme u kojem se vjera i nevjera sjedinjuju i kada ljudski životi svijuu nas propadaju. To je put koji nas vodi do vlastoljublja gdje se pojedinci, političari, državnici, novinari osile,

postaju arogantni i najčešće završavaju u jednom obliku socijalne autističnosti.

III. KAKO IZBJEĆI PERSONALIZACIJU POLITIKE?

Bez sumnje da se danas više fokusiramo na "ličnosti" nego na pojedina "pitanja". Bitnije je da li je Haris Silajdžić našminkan na plakatu i koliko ga žena podržava od činjenice da se Stranka za BiH raspala. Također nikoga ne brine činjenica da je SNSD već odavno preuzeo desničarski vokabular koji je zatrovao i pasivizirao javnu sferu u BiH.

Iskreno govoreći, gotovo uvijek, i ne samo u BiH, nego i u svijetu, karakter javne ličnosti bio je predmetom interesa javnosti. Intenziviranje ovog trenda možemo danas vidjeti posvuda. U informativnim se magazinima o idejama ne raspravlja odvojeno od njihovih zagovornika; opisuje ih se kao da ih *oni određuju*. O društvenim problemima se ne raspravlja općenito, nego kad se određeni učinci problema vide na određenim ljudima. Richard Sennett je briljantno pisao o onome što vidi kao stalan porast vrijednosti koju pripisujemo ličnim karakteristikama političkih ličnosti. U knjizi *Nestanak javnog čovjeka* on tvrdi da smo zaboravili vještine formalne javne komunikacije u kojoj su uloge jasno definirane, a odluka da se uđe u javnu raspravu nosi odgovornost da se potrebe institucija stave ispred ličnih promišljanja. On dokazuje da je privrženi, ali u javnosti anoniman državni službenik djelomično zamijenjen lovcem na publicitet, agentom koji nastoji umjetnim osjećajem intimnosti pridobiti skeptičnu publiku.

Možemo dakle govoriti i o medijskoj personalizaciji odnosno instrumentalizaciji politike. Naglašavanje izgrađivanja imidža nekog kandidata (ili uništavanja protivnikova imidža) udaljava nas od političke odgovornosti.

U teoriji medija govori se da su čitavo 19. i 20. stoljeće političke vlasti nastojale instrumentalizirati televiziju da bi svoju vlast učinile što učinkovitijom. Danas možemo govoriti o obrnutoj piramidi. Televizija je ta koja kontrolira politiku dajući joj novo značenje. Politika je danas 'audio vizualno koje se nastavlja drugim sredstvima' (Musso, 2005:432). *Političko* danas ovisi o umijeću televizijskog programiranja. Personalizirajuća priroda masovnih medija smanjila je interes prema starim strukturama političkog života, posebno stranačke organizacije i tako reducirala njihovu političku odgovornost. Mnogi su promatrači zabilježili da su stranke pritom stradale, a vješta upotreba televizije zamijenila je stranačku mašineriju. Političko

oglašavanje upućeno je većinom na komercijalne segmente društva, ne na ljude u javnom sektoru koji su zainteresirani za ideje i gledišta iz područja političkog. Ne samo da se ne bavimo time, nego je naša politička sfera takva u kojoj ono što je izrečeno nikoga ne obavezuje.

IV. POVRATAK TRADICIONALNOM

Iza riječi nema djela, značenja, ljepote. Sve više je nepristojnih, vulgarnih, brutalnih govora koji srozavaju ljudsko dostojanstvo i pustoše političku zajednicu BiH.

Imamo trgovačku demokratiju, gdje je građanin potrošač, a ne proizvođač politike. Političke stranke se na tržištu prodaju kao roba, a da politički oglasi/poruke ne informiraju, već uvjeravaju građane. Takva trgovačka demokratija reducira forme općeg interesa. Uzmimo za primjer evropsko integrisanje Balkana.

Ulazak Hrvatske u EU mogao bi imati negativne posljedice za BiH. Brojni analitičari su mišljenja da je BiH prilično nepripremljena na pristupanje Hrvatske EU. Niz je otvorenih pitanja; vanjsko-trgovinska saradnja kada Hrvatska istupi iz članstva CEFTE, izvoz poljoprivrednih proizvoda, budući da je stroga kontrola kvalitete proizvoda, pitanja graničnih prelaza, imovinsko-pravna pitanja. Također su otvorena pitanja o ratifikaciji sporazuma o dvojnem državljanstvu, te pitanja iz oblasti zapošljavanja, socijalnog osiguranja i penzija. Ovo pristupanje može imati i pozitivne implikacije, možda motivirati i BiH na putu ka EU. Međutim, nije dovoljan deklarativan stav političara, potrebni su programi, strategije, te realizacija istih. Koliko mi toga znamo iz medija, iz programa političkih stranaka. Gotovo ništa!

Pokušajmo uvažiti i neistomišljenike. Naime, uska veza između politike i televizije (odnosno njihovo kretenziranje javnosti) ima i svojih branitelja. Tvrdi se da teorija marketinga ima legitimno mjesto u izbornom procesu. Na osnovu nje, političar/kandidat može da izmjeri svoj imidž, da odredi kako se njegov imidž može uporediti s imidžom drugih kandidata, provjeri alternativna stajališta i držanja i pozicionira se u nadmetanju tako da dobije maksimalnu prednost na temelju svojih dobrih strana ili slabosti svojega protivnika (Gary Mauser). Međutim, komercijalni marketing koristi masovne medije, i javne i privatne. Ilustrativan primjer ovog slučaja jeste Berlusconi. Za razliku od mnogih medijskih analiza u kojima se Berlusconi naziva

‘manipulatorom javnog mnijenja’, Musso, uvaženi francuski esejista ga prikazuje kao fenomen preko kojeg možemo **očitati novi oblik vođenja politike**, koji je poguban za razvoj demokratije.

Berlusconi je vrstan prodavač usluga i snova. Njegov politički diskurs ima prođu kod širih masa jer je između ostalog jednostavan, razumljiv najvećem broju birača. „Berlusconi gradi sliku budućnosti na koju odmah većina može pristati, a onda se preobražava u nosioca toga kolektivnog sna. Berlusconi određuje referentnu vrijednost (sanjana i voljena Italija) i proglašava se njezinim živim izrazom. Da bi obnovio krizom pogođenu predodžbu o politici, Berlusconi **tradicionalne osnovne političke legitimacije** svodi na tabula rasa, i nadomješta ih poduzetničkom i televizijskom kulturom’ (Musso, 2005: 426). **Tradicionalna osnovna političke legitimacije jeste odgovornost.**

Berlusconi je javnosti poznat ne samo na osnovu svoga političkog angažmana kojeg započinje 1993. godine, već mnogo ranije. Prije ulaska u političku arenu, on je slavan menadžer, vlasnika nekoliko medija, vlasnik nogometnog kluba Milan AC. Tome je prethodilo veliko industrijsko i finansijsko carstvo tako da je Berlusconi već tada imao imidž uspješnog menadžera što će legitimirati njegov politički put. Kritičari vjeruju da je Berlusconijeva javna aktivnost smještena u prostor slike, vjerovanja i strasti, više nego u racionalno i tradicionalno područje političkog predstavljanja. „On može govoriti proturječne stvari i može obećavati, ne vodeći brigu o vjerodostojnosti svojih tvrdnji... Važno je biti urednik javne rasprave. On promiče ‘ekspresivnu’ politiku, sastavljenu od slika i strasti koje bude emocije, kao u televizijskoj fikciji ili ‘televiziji’.“ (Musso, 2005: 422) Ideologijom marketing menadžmenta Berlusconi je ovladao i pretvorio ga u vladajuću snagu koja se može suprostaviti vrijednostima javnih institucija, osobito državnih. Uspon imidža u političkom oglašavanju postaje uznemirujući. Riječ je o trivijalizaciji političkih procesa i degradaciji javne sfere. Ovakva politička forma, koja ne poznaje stvarne autoritete i koja reducira odgovornost omogućava pojedincu da radi što god želi. Ona jednostavno prazni, mete klasičnu formu političke sfere puneći njen prostor novim sadržajima koji su kombinirani specifičnostima menadžmenta, televizije, pa čak i sporta. Producenti ovih sadržaja jednostavno ne komuniciraju sa konzumentima zbog ‘uzvišenih liberalnih i građanskih kulturnih načela’ nego zbog ekonomskog načela gledanosti, slušanosti, čitanosti.

Protjerivanje racionalnog diskursa iznjedrilo je stanje u kojem je politička komunikacija u BiH, ko-

munikacija bez odgovornosti u kojoj se jednosmjerno razmjenjuju prazne oznake i besmislene poruke. Komunikacija prenatrpana pseudodogađajima u kojima se svjesno proizvodi spektakularizirajuća naracija koja multiplicira bosanskohercegovačke probleme. S radoznalošću naša javnost konzumira niskokvalitetne političke i medijske sadržaje, bez kritičkog promišljanja i bez zahtjeva da budemo odgovorni prema sebi, drugima, društvu u cijelini. Riječi nam više ništa ne vrijede, a sve što nam treba da se vratimo uljuđenoj komunikaciji jeste, što reče Đuro Šušnjić, potreba i želja da vratimo dostojanstvo našim riječima: „Vratimo li dostojanstvo našim riječima, ima nade da vratimo dostojanstvo nama samima“. (Đuro Šušnjić, 1995: 79)

LITERATURA:

1. Čupić, Čedomir (2001), Politika i zlo, Čigoja štampa, Beograd.
2. Čupić, Čedomir (2002), Politika i poziv, Čigoja štampa, Beograd.
3. Čupić, Čedomir (2010), Politika i odgovornost, Čigoja štampa, Beograd.
4. Denton, Robert E., Woodward, Jr. Gary C., (1999) Political Communication in America, Greenwood Pub Group.
5. Edelman, Murray. (2003) Konstrukcija političkog spektakla, Politička kultura, Zagreb.
6. 6. Izbori 2010. u BiH: Kako su mediji pratili izbornu kampanju (2010) – (ur.Radenko Udovičić), Media plan institut, Sarajevo.
7. Kamps, Viktorija (2007), Javne vrline, Filip Višnjić, Beograd.
8. Katunarić, Dražen (2005), „Dajte jednu minutu Hitleru, jednu minutu Židovima“, u Evropski glasnik, Godište X., br. 10, Zagreb.
9. McNair, Brian (2003), Uvod u političku komunikaciju, FPZ, Zagreb.
10. Meyer, Tomas. (2003), Mediokracija-medijska kolonizacija politike, FPZ, Zagreb.
11. Musso, Pierre (2005) „Berlusconi i Stranka preduzeća – spektakla“, Evropski glasnik, Godište X., br. 10, Zagreb.
12. Orlović, Slaviša (2002), Političke partije i moć, Čigoja štampa, Beograd.
13. Podunavac, Milan (2008), Politička kultura i politički odnosi, Čigoja štampa, Beograd.
14. Senet, Ričard (1989) Nestanak javnog čovjeka, Naprijed, Zagreb.
15. Street, John (2003), Masovni mediji, politika i demokracija, Fakultet političkih znanosti i Politička misao, Zagreb.
16. Šimić, Stjepan (2005) Egzistencija kao roba, DES, Sarajevo.
17. Vuksanović, Divna (2007), Filozofija medija: ontologija, estetika, kritika, Fakultet dramskih umjetnosti, Institut za pozorište, film, radio i televiziju, Čigoja štampa, Beograd.

MEĐUNARODNA ZAJEDNICA I POLITIČKA ODGOVORNOST U BOSNI I HERCEGOVINI

KURT BASSUENER

Napomena autora: Ova pisana prezentacija predstavlja rekonstrukciju govornih tačaka koje su iznesene od autora na okruglom stolu održanom u organizaciji U. G. Zašto Ne?, 26. aprila 2012. godine. Slijedeći tekst ne predstavlja doslovan transkript, već odražava vjerodostojno predstavljanje autora na osnovu pisanih bilješki, kao i rekolekciju autora dva mjeseca nakon održanog okruglog stola.

Kratki osvrt na korištenu terminologiju: Upoznat sam da na bosanskom/srpskom/ hrvatskom riječ odgovornost može značiti i accountability. Također, “međunarodna zajednica” predstavlja neprecizan termin na većini mjesta, ali u bh. kontekstu predstavlja relativno jasan termin koji, uglavnom, referira na Vijeće za implementaciju mira (PIC SB), članice (SAD, Velika Britanija, Francuska, Njemačka, Rusija, Italija, Turska) i promatrači (Kanada i Japan) i participanti Evropske unije (Nizozemska i Španija). Također, zastupljeni su drugi relevantni akteri kao što su značajni donatori (Norveška i Švicarska) i internacionalne organizacije (OSCE i Vijeće Evrope). Međutim, postoje specifične odgovornosti i uloge dodijeljene Dejtonskim mirovnim sporazumom (DPA) i ostalim međunarodnim ugovorima koji daju međunarodnim akterima daleko veću moć, utjecaj i odgovornost u BiH ako se poredi sa većinom drugih država.

Postoje dva elementa o ovoj temi:

1. Odgovornost međunarodne zajednice u BiH i prema BiH
2. Promovisanje političke odgovornosti od međunarodne zajednice unutar BiH

Kao što je navedeno ranije, međunarodna zajednica je preuzela određeni stepen odgovornosti prema Dejtonu. Sa postavljenim ulogama i odgovornošću, postavljenim međunarodnim mirovnim sporazumom, međunarodni akteri predstavljaju bitan element u strukturi države. Posebno su postavljene dvije izvršne nadležnosti predviđene Dejtonom:

- Civilni tumač implementacije DPA, međunarodni visoki predstavnik (OHR), koji je postavio PIC, i predstavlja najviši autoritet u tumačenju ugovora (postavljen Aneksom 10. DPA),
- Vojne snage za implementaciju DPA, originalno pod nadzorom NATO-a, odnosno implementacijske snage (IFOR) kasnije stabilizacijske snage (SFOR), a od decembra 2004. godine, postaje dio EU vojne misije (EUFOR) koji ima pristup NATO logistici i podršci pod “Berlin plus” formulom. Ove snage su pod mandatom Aneksa 1A i Aneksa 2 DPA, dodatno ovlaštene mandatom Poglavlja 7. Vijeća sigurnosti UN-a, koji omogućava primjenu

sile u svrhu održavanja međunarodnog mira i sigurnosti sa ulogom "održavanja sigurnog okruženja" u BiH.

Predizborna kampanja 2006. godine, koja je počela padom tzv. Aprilskog paketa, bila je polarizovana još od kraja rata. Do kraja 2006. godine, trebalo je biti jasno da, ustanovljeno viđenje koje se nadalo "tranziciji", je zapravo bilo bazirano na pretpostavkama koje su bile dokazane kao pogrešne. Međutim, iako je PIC SB odlučio da zamijeni Schwarza-Schillinga na poziciji Visokog predstavnika sredinom 2007. godine, ukupna strategija je i dalje ostala ista. Dok "tranzicija" i dalje ostaje nedovršena, i uz objavljivanje prividnog progresa, osnovne pretpostavke do danas nisu ponovo razmatrane. EU, kao i cijela međunarodna zajednica, ostala je na birokratskom autopilotu.

Bitno je spomenuti da su manjak pravog progresa i sukobljene dijagnoze i rješenja unutar PIC SB i članica EU doveli do duboko podijeljene međunarodne zajednice. Još od sredine prošle godine, može se reći da međunarodna zajednica nije bila dovoljno podijeljena još od rata. Jednu stranu predstavlja grupa "Enlargement über Alles"¹, ubijeđena da integracioni proces EU posjeduje dovoljne mehanizme potrebne da BiH napreduje prema funkcionalnosti. Ova grupa, do sredine 2011. godine, sastojala se od Njemačke, Francuske, Italije, Španije, EU institucija (komisija i Evropske službe za vanjske poslove) i, iz svojih razloga, Rusije. Na drugom kraju se nalazi grupa sastavljena od PIC SB članica koje, iako podržavaju ulazak BiH u EU, ostaju skeptične prema pristupu koji bi doveo BiH do potpune funkcionalnosti. "Skeptici" su predstavljeni u grupi koja uključuje SAD, Veliku Britaniju, Tursku, Kanadu, Japan i Nizozemsku. Podjela među PIC SB članicama je posebno vidljiva nakon posjete visoke predstavnice za vanjsku politiku EU Catherine Ashton Banjoj Luci, 13. maja 2011. godine. Trenutno izgleda kao da se jaz između navedene dvije grupe smanjuje, ali, nažalost, ne na dobar način. SAD i Velika Britanija su izgleda olabavile svoj otpor da EU bude primarni međunarodni faktor u BiH, dok Turska ostaje najglasniji kritičar pristupa i politike EU.

Moje mišljenje je da trenutna podjela dovodi do neuspjeha kompletne međunarodne zajednice u BiH. Koji pokretači predstavljaju fiksaciju od EU da se eliminiira izvršni kapacitet međunarodne zajednice - OHR i EUFOR pod Poglavljem 7.?

Prvo, prisjećam se postavljanja navedenog pitanja za diplomatu članice EU u BiH, 2008. godine. Na-

pomenuo sam da nije moguće da se radi o novcu, jer misije nisu izrazito skupe u svom smanjenom kapacitetu. Rečeno mi je: "Kurt, dok god postoji OHR i izvršne moći EUFOR-a, mi smo odgovorni. Od trenutka kad se zatvore, mi više nismo odgovorni, Bosanci su odgovorni". I zaista, vjerujem da je ovo najjednostavnije, ali i tačno objašnjenje. EU želi da se povuče sa položaja odgovornosti.

Drugo, međunarodna zajednica - partikularno EU - osniva svoj pristup prema BiH na pretpostavci partnerstva sa BiH, vođama i autoritetom koji joj pripadaju. Pristup proširenja EU se vrti oko pretpostavke da su njihovi sagovornici: a) demokratsko-politički sagovornici, b) posjeduju političku i društvenu kritičnu masu koja je potrebna da urade najteži dio posla za EU integracije i c) posjeduju zdrav strah od glasačkog tijela i konsekvenci ukoliko ne mogu da pruže što se od njih očekuje. Nijedno od navedenog očigledno nije tačno u Dejtonskoj BiH, upravo suprotno. Nedostatak stvarnog progresa je doveo EU da deklarira ili lažira progres, u nadi da će pravi progres biti popraćen nakon što se deklarira. Ova potraga za "inercijom" je dovela do slabljenja i čak napuštanja EU standarda. Na ovaj način se učvršćuje percepcija koju bh. političke elite imaju, da ne moraju napredovati prema EU, već će EU svakako doći do njih.

POGREŠNI CILJEVI

Konačno, mislim da navedeni politički ciljevi međunarodne zajednice - EU i NATO članstvo za BiH² - su pogrešni u pogledu da ne razumiju osnovne razloge za nefunkcionalnost BiH. Naravno, zalažem se da BiH pristupi navedenim klubovima ukoliko bosanskohercegovačko društvo to želi. Ali nedostatak funkcionalnog demokratskog sistema - koji može da provede volju stanovništva u političku volju ili akciju - je glavni izvor problema. Članstvo BiH u EU i NATO neće riješiti ovaj problem. Ali, vlast koja je odgovorna prema aspiracijama građana bi trebala da napreduje u najmanju ruku prema EU, i vjerovatno NATO-u. Isticanjem samo članstva kao cilja, bez isticanja ispunjavanja kriterija da bi se dobio status članice, ove organizacije obezvrjeđuju vlastite standarde. Ovakav pristup donosi zapadnim poreznim obveznicima i bh. građanima štetu.

Postoji mnogo primjera odstupanja od standarda da bi se proglasio "progres," prema političkim liderima i prijestolnicama međunarodne zajed-

¹Proširenje iznad svega

²Rusija prihvata prvo, ali se izrazito protivi drugom.

nice – i još štetnije – prema bh. političarima i građanima. Ukratko predstavljam kraću listu primjera:

1. Presuda Sejdić-Finci od Evropskog suda za ljudska prava: iako je presuda donesena prije više od dvije godine, do danas nije bilo progressa na implementaciji presude. Dok Vijeće Evrope jasno zahtijeva puno uvažavanje presude, Evropska komisija i dalje poziva samo na “kredibilan napor” prema implementaciji presude kako bi se aktivirao SAA, što može značiti šta god EU želi da znači;
2. Supervizija Distrikta Brčko: Brojne članice EU, institucije EU i Rusija su veoma decidni u zahtjevima da se supervizija nad Distriktom Brčko, uspostavljena 1999. godine, konačnom arbitražnom odlukom, znatno smanji. Argumenti nisu izneseni na osnovu implementacije konačne odluke, niti izjave predsjednika RS-a Milorada Dodika da BiH treba proći kroz “mirnu disoluciju”. Pravi razlog zatvaranja supervizije nad Distriktom Brčko predstavlja jedini preostali element “5+2”, ciljevi i kriteriji za zatvaranje OHR-a (postavljeni početkom 2008. godine) u kojem su SAD više angažirane od drugih tako što posjeduju pozicije i supervizora i arbitra. Zatvaranjem supervizije nad Distriktom Brčko, SAD i ostali “skeptici” će se naći u mnogo slabijem položaju da se suprotstave zatvaranju OHR-a. Međutim, izgledno je da su SAD i Velika Britanija došli do zaključka da je potrebno dati više prostora evropskim silama o ovom pitanju;
3. “Strukturalni dijalog” koji vodi Evropska komisija o sudstvu i tužilaštvu sa bh. vlastima: Navedeni proces je najavljen nakon posjete Catherine Ashton Banjoj Luci prošle godine. Bez presedana, iz razloga što se ovakvi razgovori vode na kraju pregovaračkog procesa za članstvo. U prva dva susreta, predstavnici RS-a su prijetili odlaskom sa pregovora – i bili su zamoljeni od Evropske komisije da ostanu za stolom. Zato što se radi o vodećem procesu koji vodi EU u BiH, potrebno je da se završi “uspješno”. RS prepoznaje da drži glavnu polugu u procesu i to koristi. Na drugom Strukturalnom dijalogu, Evropska komisija je izjavila da Zakon o sudovima RS mora u potpunosti da poštuje ingerencije Visokog sudskog i tužilačkog vijeća. Međutim, RS je nedavno donijela zakon koji direktno osporava ulogu VSTS. Od-

govor Evropske komisije je da pritisne strane da se dogovore, čime suštinski pomaže RS-u da dostigne svoj cilj slabljenja državnog sudstva;

4. Koordinacioni mehanizmi: Poziv Evropske komisije da država i entiteti zajedno izgrade mehanizam koordinacije zajedničkih pozicija u odnosima sa Evropskom unijom efektivno znači da država neće imati primat za pitanja koja se odnose na integracije BiH u EU. U praktičnom smislu, entiteti mogu dati veto, dok jedan entitet, RS, ima strukturalno daleko veću sposobnost veta nad BiH;
5. EUSR Peter Sorensen's dolazak na Dail Eireann³: U svom nedavnom obraćanju Irskim parlamentarcima, gospodin Sorensen izjavljuje da preferira ostanak izvršnog mandata visokog predstavnika koliko god je moguće. Ovo je izazvalo vrlo burnu reakciju od vlasti u RS-u, uključujući dane negativnog medijskog izvještavanja. Kada je Ured EUSR upitan o navedenom, glasnogovornik Andy McGuffie izgovara da je gospodin Sorensen samo iznosio moguće opcije. Međutim, poruka je bila jasna Dodiku: on je uspješno “disciplinirao” još jednog međunarodnog šefa misije u BiH.

Ne postoji međunarodna strategija u BiH. EU misli da posjeduje strategiju proširenja, koja počinje sa Acquis.

Nedostatak političke volje da se nosi sa osnovama bh. sistema, koji se osvrće na sposobnosti političkih elita da balansiraju strah i patronat, koji onemogućava razvoj i aplikaciju politika koje bi *mogle* uspjeti.

Dejton je izgrađen oko potrebe političkog opstanka njenih potpisnika. Nije iznenađenje da postavke u Dejtonskom ustavu služe za potrebe političkih elita. Christian Haupt, za kojeg neki od vas znaju, daje observaciju iz perspektive potpisnika DPA, da oni nisu samo predstavnici konstitutivnih naroda, već predstavljaju konstitutivne političke partije u sistemu koji je sporazumom uspostavljen. Ovakav pristup pomaže da objasni iskreno negodovanje od strane dva HDZ-a na izbor Željke Komšića kao predstavnika Hrvata u Predsjedništvu BiH. Iako je legalno (prema zakonima i pravilima koje nisu mijenjani i nakon prvog mandata 2006. godine), ali nije predstavljalo „dogovoreno“. Oni su zamislili da su mirovnim sporazumom (potpisan od strane tadašnjeg Predsjed-

³Parlament Republike Irske

nika Republike Hrvatske Franje Tuđmana kao predstavnika BiH Hrvata) dobili zajamčeno predstavljane partije u institucijama države. Dejtonski politički instrumenti također znače nepostojanje političkog rivalstva između političkih partija koje predstavljaju jedan od konstitutivnih naroda, odnosno politička rivalstva postoje jedino unutar konstitutivnog naroda, što efektivno znači da je Dejtonska BiH izgrađena oko rivalskih političkih oligarhija sa političko-poslovnim sponama. Zajedničko za sve njih, bez obzira na sve razlike i neslaganja, jeste to da žele da zadrže ono što su nepravično stekli, ostanu na toj poziciji i nastave sa krađom dok ostaju pravno i politički imuni, odnosno, nikad neće predstavljati pokretače promjena.

Vladajuća elita, društvo crnih Audija, je vrlo uzak sloj društva. Političke elite u BiH su veoma stabilne. Mogu jedino zamisliti četiri načina da se izađe iz navedenih grupa zatvorenog kruga: 1) smrt, 2) tužba za ratni zločin (jer do sada niko od glavnih aktera nije osuđen za korupciju), 3) U bijegu da izbjegne broj 2, ili 4) formiranje novih političkih partija izdvajanjem od starih, koje bi postale politički irelevantne. Osim navedenog, ostaje doživotni ostanak u strukturi vlasti. Ne postoji ni jedno drugo mjesto u Europi, osim Bjelorusije, gdje je bolje biti političar. Nikad nisu imali bolje uslove. Ništa što EU može da ponudi neće moći zamijeniti trenutne prednosti i uslove za političare uspostavljene u sistemu. Iz tog razloga, svi naponi da se pokrenu političke elite u BiH da prihvate legislativu i politike koje bi išle u susret EU standardima su bazirane na pogrešnim premisama. Evidentno je da političke vođe u BiH jednostavno ne žele da dosegnu EU standarde jer su protivni njihovim interesima. Oni su odmjerili koliko mogu dobiti i izgubiti. Činjenica je da je trenutno stanje loše za građane koje predstavljaju što je očigledno, ali za njih potpuno nebitno. Sve dok su u stanju da efektivno proizvode strah i dok djeluju kao patroni, oni su uvjereni da ne moraju da brinu za društvene nemire. Građani nisu šokirani korupcijom – oni pretpostavljaju da je svrha politike profit, i imaju svakodnevne dokaze za takvu tvrdnju.

Svi akteri u BiH, političari i građani, ponašaju se kao racionalni akteri unutar sistema. Aktivan međunarodni angažman je pomogao da se donekle kompenziraju sistematski propusti u BiH, što je omogućilo izgradnju institucija, kao i oporavak. Otkako je želja međunarodne zajednice da igra aktivnu ulogu u BiH splasnula početkom 2006. godine, Dejtonska BiH se vraća na stan-

je koje je postojalo prije aktiviranja “Bonskih ovlaštenja” u kasnoj 1997. godini, odnosno *de facto* podjeli. Trenutačna BiH je prostor bez pravila. Svi oni koji nisu ispunili svoje agende – a ima ih mnogo – trenutno sada pokušavaju da dođu do toga bez ikakvog obuzdavanja, u nadi da će uspjeti, znajući da ne postoji vanjska sila koja ih može obuzdati. Dok ne vidim iracionalne aktere, vidim veliki broj pogrešnog kalkuliranja i veliku količinu rizika u koji se ulazi. Dejtonska BiH se vraća jasnoj podjeli, zbog čega su uvedena Bonska ovlaštenja. Također ne vjerujem da je mirna podjela moguća...

ZAKLJUČAK

Pokušat ću da završim sa pozitivnom konstatacijom. Međunarodna zajednica ne može riješiti sistematske probleme u BiH, ali može pomoći da se stvori kontekst u kojem oni koji žele funkcionalan sistem u kojem promoviraju odgovornost i službu prema potrebama građana, dobiju impuls. Jednostavna politika – koju je potrebno demonstrirati kako bi se vjerodostojno iskazala – koja navodi da dok god Dejtonska pravila ostaju validna, međunarodna zajednica će ih nadgledati i provoditi kroz OHR i EUFOR. Također ne bi trebalo postavljati vremenska ograničenja. Ovakva politika, koja podrazumijeva da neće biti dozvoljeno niti tolerisano nasilje kao i secesija RS, vjerujem da bi mogla dramatično poboljšati trenutni ambijent straha koji se vratio u BiH politički tok od 2006. godine.

Međunarodni akteri bi trebali prepoznati da su BiH političke elite u poziciji, kao i da dobijaju podršku, ne zbog dobro odrađenog posla ili nade, već zbog straha ili letargije. Političari u BiH, partikularno na vrhu, su skoro uvijek nepodnošljivi od strane vlastitog biračkog tijela. Međutim, građani BiH nisu iracionalni. Ali ovo je jedino mjesto u kojem sam ikad živio gdje ljudi znaju da se njima manipulira od strane njihovih lidera, ali se plaše alternative. Oni koji su glasali za alternativu su također uvidjeli kako im se nade ruše od općih izbora 2010. godine.

Konceptualno, jedan od najinovativnijih poduhvata koju je međunarodna zajednica ikad pokrenula u BiH jeste “Buldožer komisija,” koja je ujedinila ekspertna mišljenja odozdo zajedno sa međunarodnom snagom da pokrene statične elite da mijenjaju legislativu i politiku.

Ovaj prikaz je jednostavan, ali potreban za ilustrirati.

Međunarodna zajednica

BiH političke elite

BiH građani

Do 2006. godine, BiH političari su gledali prema međunarodnoj zajednici, u strahu od otklanjanja, zabrana političkog djelovanja, ili nepoželjnih sankcija. Otkako je ta prijetnja nestala, nemaju se više čega plašiti. Nikad nisu morali gledati prema građanima. Iskustvo „Buldožer inicijative“ je također ujedinila interese građana sa međunarodnom zajednicom, i time podstakli pokret naprijed. Otkad je „Buldožer dat Bosancima“, stalo je – ne zbog njihove krivice, već iz razloga što političari više nisu vidjeli potrebu da se ogledaju na probleme građana.

Jasno je da je moguće definirati *modus vivendi* među velikom većinom građana za funkcionalan, odgovoran upravni sistem. Vjerujem da bi morao biti decentraliziran, ali drugačije nego sadašnja kompozicija sistema, sa mnogo više moći i resursa u rukama lokalnih uprava. Ali imajući u vidu obim kontrole nad medijima, politikom, biznisom, i drugim elementima društva, vladajuće elite nemaju interes u širokom objedinjavanju društva. Oni preferiraju da se ova većina ne identifikuje sa svojim potrebama i time ostane samo tiha većina.

Međunarodna zajednica, bez odstupanja od vlastitih standarda i interesa, i sa jednostavno više nпора i kreativnosti, bi mogla da podstiče stvaranje građanske biračke baze koja bi bila okupljena oko izravnih i skorih beneficija koji se dobijaju uvođenjem EU standarda – naprimjer, dobijanje slobodnog pristupa EU tržišta za poljoprivredne proizvode.

Ako se ovaj model gradnje građanske biračke baze aplicira za puni opseg EU standarda dok se mogućnost stvaranja straha otkloni, BiH političari bi bili pritisnuti između međunarodne zajednice i građana. Nove političke snage bi se mogle pojaviti; elementi već postojećih – iz srednjih i nižih ešalona – koji bi se mogli prilagoditi novim prioritetima i strukturi. Vjerujem da je ovo jedini mogući model da se krene naprijed.

Iz tog razloga sam frustrirani optimist kada je upitanju budućnost BiH. Optimist zato što vidim potencijal među BiH građanima za da se nađe saglasnost o sistemu uprave koji – konačno – može da radi za njih. Ali dodatno frustriran iz razloga što međunarodni akteri, koji mogu pokrenuti i uspostaviti bolji ambijent za one BiH građane koji su spremni da djeluju kao agenti promjena, ipak ne žele da se odmaknu od trenutnog modela.

USTAVNOPRAVNE PRETPOSTAVKE POLITIČKE ODGOVORNOSTI I KONTROLE VLADE: KONTEKST ANEKSA IV

MR. IUR. DAVOR TRLIN

UVOD

Termin „vlada“ u ustavnopravnoj teoriji i u politologiji podrazumijeva tri značenja. Koristi se da označi: 1. Ukupnost organa državne vlasti, 2. Sve državne organe koji obavljaju izvršnu vlast, te 3. Jedan državni organ izvršne vlasti, odvojen u odnosu na šefa države, a koji predstavlja skup svih državnih ministara, odnosno ministarsko vijeće ili kabinet ministara¹. U redovima koji slijede termin „vlada“ ćemo koristiti u ovom trećem značenju. S obzirom da se analiza ograničava na državni nivo vlasti, pod „vladom“ ćemo podrazumijevati Vijeće ministara Bosne i Hercegovine. Prema izvornom tekstu Aneksa IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir (Ustava BiH), postoji pet institucija BiH: Ustavni sud BiH, Parlamentarna skupština BiH, Vijeće ministara BiH, Predsjedništvo BiH i Centralna banka. Vijeće ministara i Predsjedništvo su organi izvršne vlasti. Vijeće ministara obavlja funkciju „vlade“², iako ono ni po sastavu ni po nadležnostima nije „vlada“ u pravom smislu trećeg značenja termina „vlada“. Takođe ćemo umjesto termina „Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine“,

koristiti i „parlament“ kao zajednički termin za sva zakonodavna predstavnička tijela.

U onim sistemima vlasti u kojima postoji vlada kao izvršni organ, jedno od ključnih pitanja je politička odgovornost vlade pred parlamentom. Vlada postoji sve dok uživa povjerenje parlamenta i dužna je da odstupa kad joj parlament izglasa nepovjerenje. Kontrola rada vlade od strane parlamenta je, poslije zakonodavne funkcije, druga najvažnija funkcija parlamenta. Politička odgovornost i kontrola vlade nije samo pravno – politički problem u Bosni i Hercegovini, već je ključno pitanje funkcionisanja političkih institucija u svim komparativnim pravno – političkim sistemima u Evropi.

O političkoj odgovornosti vlade se može govoriti u *politološkom smislu*, kao o odgovornosti vlade pred narodom i u *pravnom smislu*, podrazumijevajući pod tim pravno uređen postupak kojim konkretni državni organi ostalih grana državne vlasti (zakonodavne i sudske) egzekutivu pozivaju na odgovornost te joj, ako utvrde njenu političku odgovornost, izriču normiranu sankciju.

Ja bih ovdje napomenuo da, kada je riječ o političkoj odgovornosti egzekutive u politološkom smislu, bosanskohercegovački građani ne mogu

¹ Šire: Sokol, S. – Smerdel, B. (1998) Ustavno pravo, Zagreb: Informator, str. 200.

² „Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, prema Ustavu Bosne i Hercegovine, ima funkciju vlade“: Pobrić, N. (2000), Ustavno pravo, Mostar: Slovo str. 285.

izraziti svoju volju u odnosu na organe izvršne vlasti Bosne i Hercegovine, jer u Ustavu Bosne i Hercegovine (Aneks 4 Opšteg okvirnog sporazuma za mir) nema jasnog pravnog osnova za referendum i druge oblike neposredne demokratije. Ovaj pravni akt je izrazito okrenut ka reprezentativnoj demokratiji. Volju građana, prema Ustavu Bosne i Hercegovine, zastupa Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, a to je ujedno i državni organ pred kojim je „vlada“ (tj. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine) politički odgovorna.

POJMOVNA OBJAŠNJENJA

Sistemi državne vlasti

Kao sistemi državne vlasti (koji su dio političkog sistema) u teoriji države i političkoj teoriji se spominju: parlamentarni, predsjednički i polupredsjednički³, koji proizilaze iz teorije podjele vlasti, te skupštinski, koji proizilazi iz primjene principa jedinstva vlasti.

Odgovornost vlade pred parlamentom je upravo bitna karakteristika parlamentarnog⁴ i polupredsjedničkog sistema vlasti. Ove odgovornosti vlade pred zakonodavnim predstavničkim tijelom nema u predsjedničkom sistemu vlasti.

U Bosni i Hercegovini je apliciran polupredsjednički sistem vlasti. Za redove koji slijede, kratko ćemo navesti njegove opšteteorijske karakteristike: 1. Šef države je, u pravno – političkom smislu nezavisan od parlamenta; 2. Šef države se bira neposredno; 3. Mandat mu je duži od mandata članova parlamenta; 4. Šef države ima značajna ovlaštenja prema vladi (ne mora svaki akt šefa države imati premapotpis predsjednika vlade ili nadležnog ministra) i prema parlamentu (može ga raspustiti); 5. Vlada proizilazi iz parlamenta i politički mu je odgovorna, i 6. Vlada može preko šefa države sudjelovati u raspuštanju parlamenta.

Oblici političke odgovornosti

Prema kriteriju zakonitosti djelovanja vlade, odgovornost vlade može da bude politička i prav-

na. Suštinska razlika je u tome da li vlada snosi posljedice svog djelovanja u kontekstu zakonitosti djelovanja. Ako vlada snosi odgovornost za svoje postupke bez obzira da li je određeni postupak zakonit, onda je riječ o *opštoj političkoj odgovornosti* ili *političkoj odgovornosti u širem smislu*. Kod ove vrste političke odgovornosti bitna je cjelishodnost rada vlade, a ne zakonitost. Narod u ovom kontekstu može da pozove vladu na odgovornost ako rezultati djelovanja vlade nisu adekvatni očekivanju naroda (npr. nije došlo do očekivanog ekonomskog razvoja države, a taj razvoj je ranije bio obećan), bez obzira što svojim djelovanjem vlada nije prekršila neku pravnu normu. Ovdje nema pravnog kriterija da bi se odredio uspjeh djelovanja vlade, već to zavisi od subjektivne ocjene političara i naroda. S druge strane, kod *pravne odgovornosti vlade*, nezakonitost nekog vladinog postupka može biti razlog za pozivanje vlade na političku odgovornost. Vlada koja krši pravne norme Ustava, zakona ili nižih pravnih akata od zakona takođe nije politički prihvatljiva. Dakle, i pravna odgovornost vlade je jedan vid političke odgovornosti vlade, ali to je politička odgovornost vlade u užem smislu, a pored razlike koja se odnosi na zakonitost djelovanja, kod ove druge, pravne odgovornosti, predviđeni su pravni postupci (sudski, upravni...), sa pravnim sankcijama, ako je aktivitet vlade manifestovan na nezakonit način. Takođe, za razliku od političke odgovornosti, ovi postupci i kriteriji mjerenja uspjeha djelovanja vlade ograničeni su u odnosu na političku odgovornost vlade u širem smislu.

Druga podjela političke odgovornosti vlade je na: solidarnu, kao odgovornost cijele vlade i *individualnu, pojedinačnu* – političku odgovornost ministara kao pojedinaca, članova vlade⁵.

MEHANIZMI POLITIČKE ODGOVORNOSTI VIJEĆA MINISTARA U USTAVNOM SISTEMU BIH

Izglasavanje nepovjerenja Vijeću ministara

Politička odgovornost Vijeća ministara prema Parlamentarnoj skupštini se prvenstveno manifestuje putem izbora, odnosno kao rezultat većine u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine⁶, formirane na osnovu izbornih rezultata. Predsjedna-

³ Pojedini autori smatraju da je polupredsjednički sistem vlasti samo jedna varijanta parlamentarnog sistema vlasti. Tako ga Sokol i Smerdel smatraju „parlamentarizmom poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti“. Vidjeti: Sokol, S. – Smerdel, B. (1998) Ustavno pravo, Zagreb: Informator, str. 253

⁴ „Bit sustava parlamentarne vlade, prema klasičnoj i, po našem mišljenju, još uvijek aktualnoj teoriji, čini politička odgovornost izvršne vlasti pred parlamentom“. Smerdel, B. (2010), Odgovornost vlade u europskom kontekstu: kako europske (parlamentarne) institucije „rade svoj posao“, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 60 (3-4), str. 634.

⁵ Vidjeti: Marković, R. (2009), Ustavno pravo i političke institucije, Beograd: Službeni glasnik str. 342.

⁶ Član V. 4. Ustava Bosne i Hercegovine.

vajućeg Vijeća ministara bira Predsjedništvo BiH po odobrenju Parlamentarne skupštine, preciznije njenog Predstavničkog doma⁷. Bez odobrenja Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine, Predsjedavajući Vijeća ministara ne može biti izabran. Njegov izbor zavisi od većine u Predstavničkom domu u Parlamentarnoj skupštini. S obzirom na tu činjenicu, za njega uvijek postoji opasnost da izgubi tu funkciju, ako te većine nestane.

Ustav Bosne i Hercegovine je imperativno propisao da su Predsjedavajući i ministri odgovorni za provođenje politike i odluka Bosne i Hercegovine, kako je naznačeno u stavovima 1⁸, 4⁹ i 5¹⁰ Ustava Bosne i Hercegovine¹¹.

Aneks IV opšteg okvirnog sporazuma za mir propisuje: „Vijeće ministara će podnijeti ostavku ako mu Parlamentarna skupština izglasa nepovjerenje“¹². Kada se izvrši uvid u ove odredbe Aneksa IV, izvodi se zaključak da je riječ o čistom izglasavanju (kolektivnog) nepovjerenja, koje se svodi isključivo na odbacivanje Vijeća ministara. Međutim, Zakonom o Vijeću ministara uređeno je tzv. *konstruktivno izglasavanje nepovjerenja*, jer Parlamentarna skupština ne može samo da izglasa nepovjerenje, već nakon izglasavanja nepovjerenja, prema normativnim rješenjima dolazi do procedure izbora Vijeće ministara, kako je detaljno regulisana članovima 9., 10. i 11. Zakona o Vijeću ministara BiH. Razlika je samo u tome što je Zakonom o Vijeću ministara izričito propisano da, kada je riječ o izglasavanju nepovjerenja predsjedavajućem Vijeća ministara, Vijeće ministara daje ostavku u cjelini, ali dužnost obavlja do potvrde novog predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara¹³. Ovdje se vidi da kontrolna funkcija Parlamentarne skupštine djeluje u pozitivnom smjeru. Dakle, prema ovoj imperativnoj zakonskoj normi, članovi Predsjedništva BiH i zastupnici su obav-

ezni da se slože i oko izbora novog saziva Vijeća ministara.¹⁴ S druge strane, kada je riječ o situaciji kada Parlamentarna skupština BiH izglasa nepovjerenje Vijeću ministara nije izričito precizirano da Vijeće ministara obavlja dužnost do potvrde novog saziva Vijeća ministara. Takođe, kada je riječ o Vijeću ministara u tehničkom mandatu, nije precizirano kakve poslove ono može obavljati (može li predlagati Parlamentarnoj skupštini zakone i druge propise...). Smatram da bi izmjenama i dopunama Zakona o vijeću ministara trebalo definirati da Vijeće ministara u tehničkom mandatu (tj. pozicionirati tzv. „tehničku vladu“ u Zakon), može da obavlja neophodne i hitne aktivnosti, do izbora novog saziva Vijeća ministara.

Kada je riječ o ovom izglasavanju nepovjerenja Predsjedavajućem Vijeća ministara i Vijeću ministara u totalitetu, on ima niz specifičnosti. Ja bih ovdje izdvojio četiri:

1. Inicijativa potiče od Parlamentarne skupštine. U parlamentarnom sistemu vlasti, inicijativa za izglasavanje nepovjerenja (i vladi i ličnosti koja je na čelu vlade) potiče i od vlade.
2. Nije precizirano da li razlog izglasavanja nepovjerenja mora biti kršenje pravnih normi od strane Predsjedavajućeg VM BiH, VM BiH ili pojedinih ministara, ili to može biti i politička odgovornost u širem smislu, dakle, nezavisno od zakonitosti djelovanja ovih organa.
3. Ako Parlamentarna skupština BiH izglasa Predsjedavajućem Vijeću ministara nepovjerenje, on ima pravo da izabere da li će se povući ili će na toj funkciji ostati do izbora novog saziva.
4. Uskraćivanje povjerenja Predsjedavajućem VM BiH i VM BiH u cjelini nema nikakvih negativnih pravno-političkih posljedica ni po Predsjedništvo BiH ni po Parlamentarnu skupštinu u kontekstu njihovog raspuštanja. Takvo nešto ne propisuju ni Ustav BiH ni Zakon o Vijeću ministara BiH.

Ostavka

Ostavka jeste lični čin onoga ko ju podnosi, ali ona može biti i rezultat odgovornosti za mjere koje je Vijeće ministara ili određeno ministarstvo preduzelo ili za neke nesretne događaje u državi, a koje je Vijeće ministara ili određeno ministarstvo bilo nadležno da spriječi (neke nesreće). Različite su pravne posljedice ostavke Predsjedavajućeg Vi-

⁷ Vidjeti: Član 9. Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i član 142. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine.

⁸ To su nadležnosti: vanjske politike, vanjskotrgovinske politike, carinske politike, monetarne politike, finansiranja institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine, politike reguliranja imigracije, izbjeglica i azila, provođenja međunarodnih i međuentitetskih krivičnopravnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom, uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava, reguliranje međunarodno transporta i kontrole vazdušnog saobraćaja.

⁹ Riječ je o oblasti međuentitetske koordinacije u stvarima iz nadležnosti entiteta, ako se toj koordinaciji neki od entiteta ne usprotivi.

¹⁰ Ovo je oblast dodatnih nadležnosti BiH, kada se one uspostave.

¹¹ Član V. 4. a.) Ustava Bosne i Hercegovine.

¹² Član V. 4. c.) Ustava Bosne i Hercegovine.

¹³ Član 13. Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine.

¹⁴ Vidjeti: Član 13. Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine.

jeća ministara, od ostavke člana Vijeća ministara¹⁵. Predsjedatelj Vijeća ministara može podnijeti ostavku Predsjedništvu BiH bez obrazloženja, a ako ju podnese, Vijeće ministara daje ostavku u cjelini a dužnost obavlja do potvrde novog predsjedatelja i članova Vijeća ministara. Ministri i zamjenici ministra mogu podnijeti ostavku bez obrazloženja, a podnose ju predsjedavajućem Vijeća ministara, koji onda imenuje novog nasljednika, u skladu sa članom V. 4. Aneksa IV i članom 10 Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine¹⁶.

Pravo interpelacije

Interpelacija služi transparentnijem radu Vijeća ministara, jer rad Vijeća ministara putem debate u Parlamentarnoj skupštini postaje javan. Članovi Predstavničkog doma i Doma naroda mogu tražiti od predsjedavajućeg VM BiH ili od bilo kog člana Vijeća ministara da se pojave pred Parlamentarnom skupštinom i da daju objašnjenje o stanju u pojedinim oblastima iz nadležnosti institucija BiH ili aktivnosti Vijeća ministara BiH i bilo kojeg ministarstva na provođenju utvrđene politike i zakona¹⁷. Interpelacija kao posljedicu može da ima izglasavanje nepovjerenja Vijeću ministara, ako Parlamentarna skupština nađe neke greške u radu Vijeća ministara.

Poslanička pitanja i delegatska pitanja

Poslanici mogu postavljati pitanja Vijeću ministara BiH ili bilo kojem njegovom članu, samostalnim upravama, zavodima i direkcijama, koja se odnose na specifične činjenice, situacije ili na dio informacija iz njihove nadležnosti¹⁸. Pitanja se podnose predsjedavajućem u pisanoj formi, a taj podnesak sadrži i izjavu – da li poslanik traži usmeni odgovor u Domu ili pismeni odgovor, a u slučaju da ništa nije navedeno, smatra se da odgovor treba biti dat usmeno na sjednici Doma¹⁹.

Članovi Doma naroda PS BiH mogu Vijeću ministara ili bilo kom njegovom članu, postavljati delegatska pitanja koja se odnose na specifične činjenice, situacije ili na službene informacije iz nadležnosti institucija BiH²⁰. Poslovníkom Doma

naroda PS BiH je utvrđeno da se pitanja podnose predsjedavajućem u pisanoj formi, a da podnesak sadrži i izjavu – da li delegat traži usmeni ili pismeni odgovor na sjednici Doma, te da se, u slučaju da ništa nije navedeno, smatra da odgovor treba dati usmeno na sjednici Doma²¹.

Smisao odredbi poslovníka domova Parlamentarne skupštine, koji su regulisali poslanička, odnosno delegatska pitanja, je da se rad Vijeća ministara učini javnim, da bi ga javnost mogla ocjenjivati. U komparativnom ustavnom pravu su najčešća rješenja da pitanje treba da bude vezano za rad vlade, a u suprotnom vlada ili član vlade kojima je pitanje adresirano nisu dužni da odgovore na njega.

Kontrola postupanja Vijeća ministara od strane Ustavnog suda

Kod ove vrste kontrole riječ je o čistoj pravnoj kontroli Vijeća ministara. Ustavni sud je nadležan da odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja po Ustavu BiH između institucija BiH²². Ako neki od Ustavom ovlaštenih pokretača, utvrdi da mu je neka institucija BiH povrijedila određeno pravo i dužnost koje mu je određeno i zajamčeno Ustavom, on može pred Ustavnim sudom BiH da pokrene spor između organa. Ovlašteni pokretači postupka za odlučivanje o sporu, prema Ustavu su: član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući, ili njegov zamjenik bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine ili jedna četvrtina članova bilo kojeg doma zakonodavnog organa jednog entiteta²³. Dakle, kod ovog oblika političke odgovornost Vijeća ministara, odnosno vršenja kontrole nad njegovim radom, ovlašteni pokretač postupka za odlučivanje o sporu ne mora tvrditi da je Vijeće ministara prekršilo pravnu normu.

Pokretanje sudskog postupka

Izmjenama i dopunama krivičnog zakonodavstva u BiH 2003. godine uveden je institut krivične odgovornosti pravnih lica. Međutim, ni Vijeće ministara BiH ni ministarstva u njegovom sastavu nemaju svojstvo pravnih lica. Međutim, može doći do pokretanja krivičnog postupka u odnosu na ministra kao pojedinca, o čemu ćemo nešto kasnije pisati. Naprijed navedeno se odnosi i na ostale

enttarne skupštine BiH

¹⁵ Član 12. Zakona o vijeću ministara Bosne i Hercegovine.

¹⁶ Vidjeti: Član 14. Zakona o vijeću ministara Bosne i Hercegovine

¹⁷ Vidjeti: Član 158. Poslovníka Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i član 150. Poslovníka Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

¹⁸ Vidjeti: Član 151. Poslovníka Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

¹⁹ Vidjeti: Član 152. Poslovníka Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

²⁰ Vidjeti: Član 144. stav 1. Poslovníka Doma naroda Parlam-

²¹ Vidjeti: Član 145. Poslovníka Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH.

²² Član VI. 3. a. Ustava BiH.

²³ Vidjeti: Član 4. Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini.

vrste sudskih postupaka.

Zakon o slobodi pristupa informacijama

Od godine je na nivou BiH na snazi Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, kojim se daje svakom licu pravo pristupa informacijama pod kontrolom javnog organa²⁴. Odgovarajući zakoni o slobodi informisanja postoje i na nivou entiteta. Među javnim organima Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH navodi i izvršne organe²⁵, dakle i Vijeće ministara. Zahtjev za pristup informacijama je jedini mehanizam uticaja građana na VM BiH u kontekstu političke odgovornosti. Ako neko lice smatra da mu je bez pravnog osnova uskraćen pristup informacijama može podnijeti žalbu nadležnom organu²⁶, ali može i da se obrati Uredu Ombudsmana BiH²⁷.

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine

Glavni cilj Ureda za reviziju institucija Bosne i Hercegovine je da provođenjem revizije osigura nezavisna mišljenja o izvršenju budžeta i finansijskim izvještajima, korištenju resursa i upravljanju državnom svojinom od Vijeća ministara, budžetskih i javnih institucija u BiH, čime se doprinosi pouzdanom izvještavanju o korištenju budžetskih sredstava, transparentnom i kvalitetnom upravljanju javnim prihodima, troškovima i državnom svojinom. Generalnog revizora i zamjenike generalnog revizora imenuje Parlamentarna skupština, na prijedlog Komisije za izbor koju takođe imenuje Parlamentarna skupština, a koja se sastoji od šest članova, od kojih dva člana moraju biti iz opozicionih stranaka²⁸. Ostaje onda nejasno zašto je zakon propisao da je „Ured za reviziju nepolitičan i ne smije podržavati ili biti u vezi s bilo kojom političkom strankom“²⁹. Ured za reviziju informira odgovorne institucije i javnost o svojim nalazima i preporukama i javnim objavljivanjem revizorskih izvještaja, te ako su relevantni, drugim oblicima informiranja³⁰. Ured za reviziju sprovodi: 1. *finansijsku reviziju*³¹, tj. da li su finansijski izvješta-

ji pouzdani i da li bilansi u potpunosti odražavaju rezultate izvršenja Budžeta; 2. *reviziju učinka*³², tj. ispitivanje određenog aspekta poslovanja cijelog ili dijela Vijeća ministara, programa ili aktivnosti, u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti s kojim ta institucija koristi svoje resurse i o tome sačinjava izvještaj i dostavlja ga Vijeću ministara, Parlamentarnoj skupštini, Predsjedništvu, a može se dostaviti i svakoj drugoj nadležnoj instituciji, te ga nakon podnošenja, učiniti javnim; 3. *dodatne izvještaje Parlamentarnoj skupštini*³³, i 4. *specijalne revizije*, koja se može obaviti u bilo koje vrijeme na zahtjev parlamenta ili parlamentarne komisije³⁴.

Izvještaji Ureda za reviziju često sadrže kritiku budžetskih izdataka, nemaju direktnih pravnih posljedica, ali uvijek dovode do diskusije u javnosti i u Parlamentarnoj skupštini.

POLITIČKA ODGOVORNOST MINISTARA

Politička odgovornost ministara, članova Vijeća ministara BiH može biti *politička odgovornost u širem smislu*, koja podrazumijeva izglasavanje nepovjerenja ministru od strane Parlamentarne skupštine BiH, u slučaju cjelishodnosti, a ne zakonitosti rada ministra. Parlamentarna skupština ne sudi ministru niti ga prijavljuje tužilaštvu ili policiji već mu jednostavno samo stavlja do znanja da je izgubio njegovo povjerenje i razrješava ga dužnosti, isključivo zbog necjelishodnog rada.

S druge strane, politička odgovornost ministara može biti i pravna, tj. *politička odgovornost u užem smislu*. Riječ je o odgovornosti za posljedicu nastalu nezakonitom radnjom ministra. Može biti: materijalna, za nezakonitu radnju nastalu prilikom vršenja njegove službene dužnosti, osim za one gdje on ima imunitet,³⁵ prema Zakonu o imunitetu BiH³⁶, i krivična, kada on u vršenju službene dužnosti učini krivično djelo koje je kažnjivo

²⁴ Vidjeti: Član 4. Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini.

²⁵ Vidjeti: Član 3. 2. a) Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini.

²⁶ Vidjeti: Član 23. stav 1. i 2. Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini.

²⁷ Vidjeti: Odjeljak VI Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini.

²⁸ Vidjeti: Član 24. stav 1. i 4. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine.

²⁹ Stav 3. člana 3. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine.

³⁰ Član 3. stav 2. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine.

³¹ Član 13. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine.

³² Član 14. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine.

³³ Član 17. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine.

³⁴ Član 18. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine.

³⁵ Međutim, ministar može biti odgovoran kao privatna ličnost i za neizvršenje materijalnih obaveza.

³⁶ „Članovi Predsjedništva Bosne i Hercegovine i članovi Vijeća ministara Bosne i Hercegovine neće biti građanski odgovorni za bilo koji postupak izvršen u okviru njihovih dužnosti u Predsjedništvu BiH odnosno Vijeću ministara BiH.“: Član 3. Zakona o imunitetu Bosne i Hercegovine. U smislu ovog zakona, „postupci izvršeni u okviru njihovih dužnosti“ podrazumijevaju postupke koji proističu iz dužnosti koju pojedinac ima u Parlamentarnoj skupštini, odnosno Predsjedništvu BiH ili Vijeću ministara BiH prema definiciji iz Ustava Bosne i Hercegovine (vidjeti: član 4. stav 2. Zakona o imunitetu BiH).

po pozitivnom krivičnom zakonodavstvu države i nižih političko – teritorijalnih jedinica (Zakon o imunitetu BiH ne propisuje imunitet ministara od krivične odgovornosti), bez obzira da li je riječ o krivičnom djelu koje učini prilikom vršenja službene dužnosti ili nekom drugom krivičnom djelu (npr. ugrožavanje sigurnosti).

Ovdje ću još ukazati i na činjenicu da Predsjedavajući Vijeća ministara može da pokrene postupak smjene ministra ili zamjenika ministra te da, u skladu sa članom V. 4. Ustava BiH i članom 10. Zakona o Vijeću ministara, imenuje novog ministra, odnosno zamjenika ministra, koji preuzima dužnost nakon potvrde Zastupničkog doma PS BiH³⁷.

BORBA PROTIV KORUPCIJE

Korupcija u nekim državama predstavlja ozbiljan ekonomski i politički problem. To posebno vrijedi za države u razvoju i države u tranziciji. Jedna od takvih država, nažalost je i Bosna i Hercegovina.

Korupcija i u javnom i u privatnom sektoru ugrožava stabilnost i prosperitet Bosne i Hercegovine. Prepreka je transparentnosti rada javnog sistema. Nužna je prevencija korupcije, a pod prevencijom se podrazumijeva skup planski osmišljenih i provedenih mjera i sredstava kojima se nastoje ukloniti ili umanjiti efekti korupcije. Jedna vrsta mjera, pored socijalnih, ekonomskih, obrazovnih, su i pravne mjere. Osnovni cilj prevencije je sprečavanje korupcije, a efikasno procesuiranje predmeta korupcije je jedan važan mehanizam u borbi protiv korupcije u totalitetu. Iako je jako važno sankcionisanje javnih funkcionera koji izvrše korupciju, potrebna je i edukacija i stručno osposobljavanje svih kako bi se zaštitilo bosanskohercegovačko društvo, te kako bi se smanjile posljedice korupcije.

Brojni teoretičari i praktičari smatraju da najbolje rezultate u borbi protiv korupcije daje prijetnja sankcijom oduzimanja imovine. Cilj osobama koje izvršavaju korupciju i jeste sticanje materijalnog bogatstva, pa se efikasnim oduzimanjem nezakonite dobiti šalje jasna poruka da će im ta korist biti oduzeta i da će taj princip biti primjenjivan u svim jednakim slučajevima.

Do danas, na nivou BiH postoji samo SIPA kao nezavisno tijelo koje je, između ostalog, nadležno za borbu protiv korupcije. Agencija za prevenciju

korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (nije nezavisna i za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini) ima nadležnosti za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, između ostalog, i u Vijeću ministara, i to proizilazi iz nadležnosti Agencije iz člana 9. Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije ³⁸

Vidovi političke korupcije članova Vijeća ministara mogu da budu npr.: pronevjera novca, izborna korupcija, uticaj na sudsku vlast kod procesuiranja krivičnih djela, uticaj na zakonodavnu vlast da donese određeni zakon...

ZAKLJUČCI

Bosna i Hercegovina je demokratska država. Jedan od elemenata demokratije je i odgovornost pred narodom. Narod svoju volju na nivou vlasti BiH ispoljava isključivo kroz izbore, jer je Aneks IV izrazito okrenut predstavničkoj demokratiji. Bosanskohercegovački građani ne mogu da izraze svoju volju o politici Vijeća ministara, budući da nema jasnog pravnog osnova za korištenje mehanizama neposredne demokratije na državnom nivou (smatram da član 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, kao sastavni dio Ustava BiH, nije jasan i precizan pravni osnov). Međutim, u Aneksu IV postoji pravni osnov za organizaciju i funkcionisanje organa koji vrše političku kontrolu Vijeća ministara. Ove odredbe se dalje razrađuju u odgovarajućim normativnim rješenjima zakona i drugih akata.

Aneks IV ne propisuje opširnu političku, i u okviru nje, pravnu odgovornost Vijeća ministara. Propisana je mogućnost izglasavanja nepovjerenja Vijeću ministara od strane Parlamentarne skupštine, (ali nije konkretizovano da li je riječ o konstruktivnom izglasavanju nepovjerenja, s ciljem kontinuiteta u vršenju vlasti i s ciljem stabilnosti sistema), a takođe postoji i mogućnost pozivanja Vijeća ministara na odgovornost pred Ustavnim sudom BiH.

Zakonima, kao autoritativnim pravnim aktima, podrobnije je uređeno pitanje političke odgov-

³⁸ Član 9. Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije: „Agencija je nadležna za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u institucijama javnog i privatnog sektora kod: a) nosilaca funkcija u zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti na svim nivoima; b) javnih službenika, zaposlenika i policijskih službenika u institucijama vlasti na svim nivoima; c) članova uprave, ovlašćenih i drugih lica u privrednim društvima, javnim preduzećima, javnim ustanovama i privatnim preduzećima; d) članova organa i drugih ovlašćenih lica u političkim partijama; e) ovlašćenih lica u kulturnim i sportskim ustanovama, fondacijama, udruženjima i nevladinim organizacijama.“

³⁷ Član 15. Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine.

ornosti Vijeća ministara pred Parlamentarnom skupštinom i građanima (jedini vid je zahtjev za pristup informacijama, u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama u BiH). Međutim, brojna važna pitanja su ostala neregulisana. Tako, ne postoji mogućnost da Vijeće ministara BiH iskuša stav Parlamentarne skupštine da li ima njenu podršku za provođenje određenih važnih odluka, putem prijedloga VM BiH Parlamentarnoj skupštini za glasanje o povjerenju Vijeću ministara, i da tako ojača svoju poziciju da bi imala veću političku snagu za preduzimanje mjera, donošenje odluka, programa, platformi za koje smatra da su od interesa za cijelu BiH. Smatramo da bi se u tom kontekstu VM BiH izmjenama i dopunama Ustava BiH i (ili) Zakona o Vijeću ministara trebala dati mogućnost za podnošenje prijedloga Parlamentarnoj skupštini za glasanje o povjerenju Vijeću ministara i mogućnosti da Parlamentarna skupština bude raspuštena ako Vijeće ministara dobije pozitivan odgovor na pitanje povjerenja, a koje bi po našem mišljenju trebalo dati Predsjedništvo BiH. Budući da, prema Ustavu i prema Zakonu o Vijeću ministara BiH nema mogućnosti postavljanja pitanja povjerenja, Parlamentarna skupština ne može biti raspuštena, ne može doći do novih izbora i građani BiH, narod, nisu u mogućnosti da odluče kome će dati povjerenje na tim izborima.

Podjela vlasti je osnovni uslov političke kontrole. U okviru političke kontrole podrazumijeva se i politička odgovornost. U BiH je izvršena funkcionalna podjela vlasti na svim nivoima vlasti, a u okviru nje postoji mehanizam kontrole i ravnoteže. Najveći dio političke kontrole nad radom Vijeća ministara obavlja Parlamentarna skupština, a manje drugi organi. U normativnim rješenjima Bosne i Hercegovine je predviđena: 1. opšta politička kontrola, koja se vrši u skladu sa kriterijima političkog uspjeha (npr. da li je ekonomska politika koja je bila obećana i implementirana), a ona se vrši isključivo putem: izbora, izglasavanja nepovjerenja i ostavke, i 2. pravna kontrola, kontrola poštovanja pozitivnog prava. Ovu drugu, pravnu kontrolu Vijeća ministara vrše, pored organa koji vrše političku kontrolu, i organi koji su specijalizovani za pravnu kontrolu. Kao „mješoviti“ oblici pravne kontrole (mogu biti oblici i opšte političke kontrole i oblici pravne kontrole) u normativnim rješenjima BiH spominju se: interpelacija i poslanička i delegatska pitanja. Kao „čisti“ oblici pravne kontrole postoje: sudska kontrola, a posebno ustavno – sudska. Ne radi se o apstraktnoj kontroli rada Vijeća ministara, tj. da li je ono radilo u skladu sa Ustavom, već o sporu između

organa vlasti. Postoji i krivično – pravna odgovornost (krivnja) ministara, koji ne uživaju imunitet (članovi Parlamentarne skupštine, prema Ustavu i Zakonu o imunitetu uživaju). Članovi vlade, za razliku od npr. SR Njemačke, nisu i članovi parlamenta, pa ni po tom principu ne uživaju imunitet od krivične odgovornosti. Krivično gonjenje poduzimaju nadležni organi pravosudnog sistema, to ne rade neke komisije Parlamentarne skupštine ili neki organi van bosanskohercegovačkog pravosuđa. Uz Parlamentarnu skupštinu BiH, ustavno sudstvo i institucije pravosudnog sistema, za političku kontrolu Vijeća ministara, zadužene su u izvjesnoj mjeri i još neke nezavisne i samostalne institucije: Ured za reviziju institucija BiH i Ured Ombudsmena BiH. Smatram da ne bi trebalo davati previše mogućnosti kontrole Vijeća ministara institucijama nezavisnim od Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Razlozi su brojni: 1. Bosna i Hercegovina je određena kao demokratija a jedan od organa koji vrši vlast u demokratiji je parlament. Izabrao ga je narod, a nezavisne institucije nije. 2. Parlamentarna skupština bi mogla da se „opusti“ i da umanju kontrolu nad Vijećem ministara, jer bi mogli njeni članovi da smatraju da, ako bi se kontrolne nadležnosti Parlamentarne skupštine i nezavisnih institucija „miješale“, da ona nije nadležna za kontrolu; 3. U komparativnom ustavnom pravu pravilo je da parlament kontroliše vladu. Rijetke su nezavisne institucije koje politički kontrolišu vladu; 4. Te nezavisne institucije često mogu imati veliki uticaj na postupanje Vijeća ministara. 5. Poseban problem bi bilo neregulisanje kontrole i pozivanja na odgovornost ovakvih institucija ako one ne vrše ili neadekvatno vrše kontrolu Vijeća ministara. 6. Formiranje takvih institucija i davanje njima u nadležnost političke kontrole Vijeća ministara govori o nepovjerenju Parlamentarnoj skupštini.

Na kraju bih kazao da se i opšta politička i pravna kontrola Vijeća ministara moraju sprovoditi. Uz pitanja koji je sistem državne vlasti za BiH najbolji, a ja mislim da je to, ipak, parlamentarni (a ne polupredsjednički koji je trenutno apliciran), potrebno se okrenuti ključnim pitanjima funkcionisanja ovog, polupredsjedničkog sistema vlasti BiH. U BiH kao i u Europi, možemo govoriti o potpunoj dominaciji političkih stranaka u političkom sistemu, jer je očito da su članovi Parlamentarne skupštine i članovi Vijeća ministara daleko više „vojnici“ političkih stranaka kojim pripadaju, nego zastupnici volje bosanskohercegovačkih građana. Postoji jako mnogo malih i sličnih političkih stranaka u BiH. Bosnu i Hercegovinu, kao ni države

u okruženju, nije zahvatio trend redukcije broja političkih stranaka. I u velikim i u malim političkim strankama u BiH je prisutna jaka stranačka hijerarhija, koja onda omogućuje da je ministar daleko više odgovoran političkoj stranci kojoj pripada, nego javnosti. Ovo je, ipak, trend i u Evropi. Samuel E. Finner je tako još 1956. godine, u djelu „Individualna odgovornost ministara“ pisao da ostavka ministra zavisi od tri faktora: 1. samog ministra, 2. prvog ministra (premijera, predsjedavajućeg vijeća ministara/ministarskog kabineta...) i 3. njegove stranke. Tada će do ostavke ministra u najvećem broju slučajeva doći ako sva tri faktora budu djelovali u istom pravcu.

Jasno je da je za ostvarivanje bilo kojeg oblika odgovornosti, osim jasnih ustavnih i zakonskih normi, te normi ostale pravne regulative (bitni su jako i etički kodeksi!), jako važan uticaj medija i uopšte javnog mnijenja. Najvišu vlast u demokratizama treba da ima narod, javnost (i, ponavljam, potrebno je uvrstiti institute neposredne demokratije u Aneks IV, za pitanja koja su neetička i ona koja nisu političke prirode, da se politička volja naroda ne bi manifestovala samo smjenjivanjem određenog broja političkih stranaka na vlasti u periodu od 4 godine). Brojni izabrani funkcioneri su prestali to da budu, ne zbog formalnog razrješenja, ostavke, smjene, itd... već upravo zbog pritiska javnosti. Anthony H. Birch je u svom djelu „Reprezentativna i odgovorna vlada“ (London, 1964.) napisao da su tri osnovna faktora političke odgovornosti: 1. Odgovornost pred javnim mišljenjem, 2. Vođenje razumne i konzistentne politike i 3. Polaganje računa pred zastupnicima i biračima.

Posebno je bitna uloga akademske zajednice i civilnog društva, kao društvenih organizacija koje treba da dopune nedostatke parlamentarne kontrole. U tom smislu potrebna je uspostava boljih mehanizama saradnje između njih u BiH. Medijsku komunikacijsku kampanju u BiH treba intenzivirati – što više sadržaja u medijima o tome šta je politička odgovornost članova države vlade, kako se ona manifestuje, koji su oblici političke kontrole, te što više kritičkog analiziranja rada Vijeća ministara i njegovih članova, potkrijepljenih činjenicama. Sve se to može uraditi i kroz kolokvije, seminare, konferencije, okrugle stolove koje organizuju nevladine organizacije i fakulteti društvenog smjera na univerzitetima, a koje bi trebali pratiti mediji. Adekvatan kadar, članovi jedne nevladine organizacije koji posjeduju stručnost i iskustvo, određeni operativnim planom i programom univerziteta/nevladine organizacije, pot-

vrđeni eksternom evaluacijom mogu držati takve edukativne aktivnosti u univerzitetima u BiH (npr. problem političke korupcije), a na koje bi bila pozvani mediji.

LITERATURA:

1. Marković, R. (2009), Ustavno pravo i političke institucije, Beograd: Službeni glasnik
2. Pobrić, N. (2000), Ustavno pravo, Mostar: Slovo
3. Poslovnik Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (33/06)
4. Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (33/06)
5. Smerdel, B. (2010), Odgovornost vlade u europskom kontekstu: kako europske (parlamentarne) institucije „rade svoj posao“, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 60 (3-4) str. 631 - 655.
6. Sokol, S. – Smerdel, B. (1998) Ustavno pravo, Zagreb: Informator
7. Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 103/09)
8. Zakon o reviziji institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 12/06)
9. Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 28/00)
10. Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 24/08).
11. Ustav Bosne i Hercegovine

KOMUNIKACIJSKA SITUACIJA U BIH: IZAZOVI BEZ ODGOVORA (I ODGOVORNOSTI)

DOC. DR. ENES
OSMANČEVIĆ

UVOD

Stajalište da sredstva komunikacije određuju osnovne parametre funkcioniranja društva zastupao je najprije teoretičar medija **Harold Innis** u svojim djelima (*Empire and Communications*, 1950.) i (*The Bias of Communications*, 1951.), ali i znameniti **Marshal Mc Luhan** u knjigama (*The Gutenberg Galaxy*, *The Making of Typographic Man*, 1962.) i (*Understanding media*, *The Extension of man*, 1964.). Bez obzira na zamjerke o tehnološkom determinizmu ovo shvatanje ostalo je dominantno u istraživanju društvenog karaktera masovnih komunikacija tokom 20. stoljeća. Ovaj pravac mišljenja dalje su razvijali **Joshua Meyrovitz** (*No Sense of Place*, 1985.), **Fred Inglis** (*Media Theory*, 1990.) i **Rowland Lorimer** (*Mass Communication*, 1994.). Novija istraživanja konzekventno izvode postavku da dominantan način komunikacije određuje tip društva. Ukoliko prihvatimo ovu odrednicu za naše polazište u analizi medijske situacije u BiH, onda možemo započeti sa uspostavom korelacije među ključnim akterima javne komunikacije.

KARAKTERISTIKE KOMUNIKACIJSKE SITUACIJE U BIH

Aktualnu komunikacijsku situaciju u Bosni i Hercegovini karakterizira niz kontradiktornosti:

- Političke partije i vlast na svim nivoima deklariraju se demokratskim, zalažu za transparentnost i javnost rada, ali vladaju na autoritaran način, netransparentno sa velom tajnosti,
- Medijska legislativa je dobra, na tragu je civilizacijskih vrijednosti i europske prakse, iako je nekompletna, ali je medijska praksa loša, i karakterizira je neprofesionalnost i često kršenje propisa i kodeksa,
- Medijski prostor je podijeljen po etno-teritorijalnom principu,
- Printani mediji su malobrojni i relativno nepoznatljivi, ali su elektronski brojni i potpuno neprofilirani,
- Gledateljstvo TV programa je pasionirano, ali je slaba medijska pismenost i kultura,
- Brojni mediji sa tendencijom razvoja djeluju u potpuno nerazvijenoj, latentnoj, etnički podijeljenoj, i u svakom slučaju – atipičnoj javnosti u BiH,
- Regulatorna i samoregulatorna tijela za elektronske i printane medije su razvijena i etablirana, ali je novinarska profesija još uvijek ne-

dovoljno samostalna u odnosu na politiku,

- Konačno, verbalna opredijeljenost ka demokraciji; politički lideri i predstavnici vlasti na svim nivoima verbalno su opredijeljeni ka demokraciji, ali je njihova javna komunikacija nedemokratska.

POLITIČKE PARTIJE U BIH

Na posljednjim općim izborima u BiH, 2010. godine glasalo je ukupno 1 671 977 birača za 63 politička subjekta i 8 242 kandidata za različite nivoje vlasti, počev od 10 kantonalnih, 2 entitetske skupštine, Državnog parlamenta, plus Skupština Brčko distrikta. Složena i neefikasna struktura vlasti u BiH, sa preglomaznom administracijom (14 parlamenata, 13 premijera, 14 vlada sa po 10-tak i više ministarstava, sa tročlanim Predsjedništvom na vrhu), samo je jedan od uzroka nezadovoljstva ljudi u BiH. Drugi je, svakako autoritativan način vladanja, sa liderima velikih ovlaštenja, ali male ili nikakve odgovornosti.

Usporedi li se brojna i neefikasna administracija sa stopom nezaposlenosti, koja iznosi više od 43%, odnosno oko 550 000, sa svakodnevnim rastom broja nezaposlenih, onda se apsurdnim čine obećanja i slogani političkih partija i lidera o „Državi za čovjeka“, o tome da „Narod zna“ kao i samodovoljnosti „Snage kojoj vjerujem“ i svemogućnosti vođe koji neskromno tvrdi „Ja to mogu“.

Politički lideri i partije vladaju i komuniciraju sa članstvom, simpatizerima i glasačima na autoritaran, hijerarhijski i potpuno anahron način. Vođe se, umjesto u institucijama, sastaju po kafanama, vjerskim objektima, privatnim posjedima, nerijetko se svađaju i obmanjuju, ali i kada se dogovaraju, u pravilu to čine na štetu onih koji su ih birali. A ti koji biraju, u velikom broju su ljudi bez znanja, političke kulture, tradicije, bez slobode, ali sa strahom, mržnjom, stereotipijama, predrasudama.

Najčešće, potpuno iracionalno i ostrašćeno agituju i glasaju za „naše“, a protiv „njihovih“, pri čemu neostrašćen pojedinac uglavnom ne zna ko su „naši“, a ko su „njihovi“. Kaže se da se historija uvijek ponavlja, jednom kao tragedija, a drugi put kao farsa. Bosanskohercegovačka tragikomedijska se nastavlja kao TV sapunica, uvijek sa novim elementima laskanja, lažnih nada, iznevjerenih obećanja, grubih prijevara i evidentnog beznađa.

MEDIJSKA LEGISLATIVA U BOSNI I HERCEGOVINI

Osigurala je dobar zakonski okvir slobodnog djelovanja medija. Riječ je prije svega o Zakonu o komunikacijama, usvojenog u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, 03. novembra 2004. godine, Zakonu o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini, usvojenog na sjednici Parlamentarne Skupštine Bosne i Hercegovine 17. oktobra 2000. godine i entitetskim zakonima o slobodi pristupa informacijama, kao i entitetski - Zakon od zaštiti od klevete Republike Srpske, usvojenog na sjednici Narodne skupštine Republike Srpske, 24-26 jula 2001. godine, i Zakon o zaštiti od klevete Federacije Bosne i Hercegovine, proglašenog Odlukom Visokog predstavnika za BiH od 01. novembra 2002. godine.

Veliki broj nevladinih organizacija u BiH uključio se u promociju pojedinih zakona. Međunarodna organizacija za borbu protiv korupcije - Transparency International, ogranak za BiH, aktivno se bavi pravom na pristup informacijama od momenta donošenja Zakona o slobodi pristupa informacijama kroz program povećane odgovornosti u zemljama zapadnog Balkana i finansijsku podršku vlade Finske i Fonda otvoreno društvo. U tom smislu organizirane su obuke i seminari za službenike javnih organa odgovorne za provođenje Zakona.

Također, veliki broj medija i organizacija civilnog društva je uključen u proces praćenja provedbe Zakona o slobodi pristupa informacijama. Entitetski Zakoni o zaštiti od klevete promovirani su od strane različitih novinarskih udruga, a najviše aktivnostima udruge BH novinari koja je u više navrata organizirala savjetovanja, okrugle stolove sudija, tužitelja i novinara o provođenju Zakona o zaštiti od klevete.

Iako je medijsko zakonodavstvo u BiH na tragu civilizacijskih vrijednosti i europske prakse, ipak je postojeći zakonski okvir za djelovanje medija nedostatan. Od karakterističnih 9 zakona koji predstavljaju demokratski standard za djelovanje medija, BiH ima samo tri. Nedostaju, dakle, brojni zakoni koji bi regulirali odnose u sferi javnih komunikacija, oglašavanju, autorskim pravima, podržavanju medijske industrije, širenju i korištenju tehnologije, sprječavanju monopola i sl.

KARAKTERISTIKE PRINTANIH MEDIJA U BIH

- Nedovoljan broj dnevnih novina, tek 9 u cijeloj BiH, od toga 4 u Federaciji BiH (Dnevni Avaz, Oslobođenje, Dnevni list, Večernji list,)

i 5 u Republici Srpskoj (Nezavisne novine, Glas Srpske, Euro blic, Fokus i Press RS) . Osim malog broja dnevnih novina, njihove prepoznatljivosti, iako nedovoljne profiliranosti spram potreba čitateljstva, neravnomjerne teritorijalne zastupljenosti (5 dnevnih listova u Banjoj Luci, 2 dnevna lista u Sarajevu, 2 u Mostaru), karakterizira ih relativno mali tiraž. Ukupan tiraž svih dnevnih novina u BiH, prema procjenama medijskog tržišta u BiH, kreće se oko 300 tisuća primjeraka novina, što je jako malo u usporedbi sa susjednim zemljama, primjerice višestruko većim tiražima u Hrvatskoj, koja ima neznatno veći broj stanovnika u odnosu na BiH.

- Veliki broj magazina: u Federaciji BiH čak 53, i 45 u Republici Srpskoj, karakterizira šarolikost u profilaciji: od informativnih, obiteljskih, sportskih, dječjih do magazina o automobilima kulinarstvu i zdravlju.
- Veliki broj i teritorijalni nesrazmjer ostalih publikacija: u Federaciji BiH čak 57, spram 18 u Republici Srpskoj, karakterizira mali tiraž i šarolikost izdanja: od službenih listova, organizacijskih i kategorijalnih publikacija, do školskih listova.
- Relativno mali broj novinskih agencija, ukupno 6 u BiH.

KARAKTERISTIKE ELEKTRONSKIH MEDIJA U BIH

Veliki broj TV i Radio stanica: čak 45 TV stanica (uključujući 1 javni TV servis i 2 entitetska emitera) i 155 radio stanica (uključujući 1 javni Radijski servis i 3 emitera). Kada je riječ o uspostavi javnog servisa - Radija i BHT 1 primjetna je opstrukcija etno-nacionalnih političkih elita, naročito iz Republike Srpske. Očigledno je da jedinstven, standardiziran i profesionalan RTV servis za sve građane BiH ne odgovara onima koji su trenutačno na vlasti u oba bosanskohercegovačka entiteta, jer se njihova vladavina zasniva na sataniziranju drugog i drugačijeg, zapravo proizvodnji mržnje i stalnom isticanju opasnosti od drugog entiteta, i u tome gotovo da nema razlike među vladajućim nomenklaturama u Federaciji BiH i Republici Srpskoj. Time se samo pothranjuju stereotipije, predrasude, mržnja i onemogućava uspostava normalne komunikacije, odnosno unaprijed se odriče mogućnost dijaloga, demokratizacije i napretka društva.

REGULATORNA I SAMOREGULATORNA TIJELA U BIH

- Osim zakonima, medijska djelatnost regulirana je kodeksima novinarske profesije u elektronskim i printanim medijima: Kodeksom o emitiranju Radio-televizijskog programa donijetog od strane Vijeća Regulatorne agencije za komunikacije, 14. juna 2004., a dopunjenog i inoviranog na sjednici od 31. januara 2008. godine i Kodeksa za štampu Bosne i Hercegovine donijetog od strane četiri novinarska udruženja 1999. godine.
- O provođenju kodeksa novinarske profesije u elektronskim medijima stara se Regulatorna agencija za komunikacije, osnovana Odlukom Visokog predstavnika za BiH, 02.03.2001. godine. O poštivanju Kodeksa za štampu BiH brine Vijeće za štampu BiH, samoregulatorno tijelo sastavljeno od predstavnika novinskih kuća i javnosti, sa zadaćom da štiti štampu od pritisaka, ali i javnost od loše štampe. Vijeće za štampu BiH formirano je od strane novinarskih udruženja 2000. godine.

Kontradiktornosti komunikacijske situacije u BiH - postojanje dobre legislative, regulacije i samoregulacije i loša medijska praksa, jako su izražene i nerijetko su dovedene do krajnjih konzekvenci javne komunikacije, što u pojedinim slučajevima dovodi do apsurdna.

Učešće građana u političkom, pa čak i javnim životu u BiH svedeno je isključivo na dvije stvari: nekritičko konzumiranje medija i nekorištenje pasivnog biračkog prava. Zanimljivo je da o svim važnim pitanjima za održanje zajednice i izgradnju naprednijih društvenih odnosa naši intelektualci uporno šute. Čudi ta indolentnost naše intelektualne elite, posebice ako se usporedi sa nacionalističkom angažiranošću intelektualaca u Srbiji prije Miloševićevog pohoda na svoje zapadne susjede: „Pokazujući slabu unutrašnju sliku naučne komunikacije, naučna i intelektualna populacija u Srbiji je, sem retkih izuzetaka koji su se javno usprotivili, ili izvesnog broja naučnika koji su prećutali javno manipulisanje, uz veliki broj naučnika ponudili svoje usluge u poništavanju pravila ponašanja u struci, i u javnom podupiranju nacionalizma manipulisanja autoritetom iz svoje oblasti i svog položaja“. (Slapšak, 1997. str.30).

U poremećenim društvenim odnosima kakvi su u

našoj zajednici, ovdje i sada, u tim i takvim društvenim odnosima koji određuju aktualnu komunikacijsku situaciju u Bosni i Hercegovini, akademik Abdulah Sidran zapaža kako su osnovni principi slobode govora premetnuti u svoju suprotnost i definira uzroke takvog stanja: «Šta nam sad u Bosni vrijedi sloboda štampe kad svako o svakome može napisati da je kreten, kriminalac i slično. To je vrhunac slobode štampe. Ali, šta nam to znači. U rangu ljudskih sloboda, sloboda štampe dolazi kao neki poluvrhunac nakon što si osvojio elementarnije slobode kao što su sloboda rada, življenja, stanovanja, zdravlja, školovanja... Šta vrijedi našim Srebreničanima što imamo slobodu štampe ili svakom borcu koji se samospaljuje što ima sloboda štampe gdje će izaći slika njegovog sprženog tijela! Nije problem u slobodi štampe nego u slobodama čovjeka, mišljenja i djelovanja.» (Sidran, 2007.).

STANJE PRINTANIH MEDIJA U BIH

Uzmemo li za relevantnu Lippmannovu podjelu razvitka štampe u četiri faze:

1. u prvom je podređena monopolu vlasti,
2. u drugom je pod kontrolom političkih partija,
3. u trećem se osamostaljuje zahvaljujući čitateljima,
4. u četvrtom se stavlja u službu ideala,

onda bi smo mogli konstatirati da se bosansko-hercegovačka štampa, *hic et nunc*, početkom 21. stoljeća nalazi dominantno u drugoj fazi, dakle pod kontrolom političkih partija, sa naznakama mogućnosti prelaska u treću – fazu osamostaljenja zahvaljujući čitateljima. Za prelazak u fazu samostalnosti potrebno je da se naši listovi oslobode pristrasnosti i ovisnosti o partijama, liderima i ideologijama, što ovisi o povećanju tiraža, i obratno – tiraž ovisi o nepristrasnosti i objektivnosti.

Povijesno kašnjenje u razvoju naše štampe, posljedica je, s jedne strane dvoipostoljetnog kašnjenja naših prvih listova za europskim, ali i specifičnosti naše štampe, koja je, za razliku od europske koja je odigrala ujediniteljsku ulogu u oblikovanju država-nacija, kod nas produbila etno-konfesionalnu podijeljenost: „Štampa, kao dominantan oblik javnog informiranja i utjecaja u Bosni i Hercegovini nije, kao u drugim europskim zemljama, odigrala ključnu ulogu u rađanju i razvoju demokratskog društva. Uzrok tome je 250-godišnje zakašnjenje listova BiH za europskim, ali i stoljetna strana dominacija, koja je konfesionalnu i nacionalnu šar-

olikost naše zemlje uvijek koristila za svoje ciljeve, onemogućavajući da se ta civilizacijska prednost realizira kao faktor napretka“. (Osmančević, 2003. str.92.).

STANJE SLOBODE MEDIJA U BIH

Prema godišnjem izvještaju Freedom house-a za 2011. Bosna i Hercegovina je označena kao djelomično slobodna zemlja. Tako je BiH ušla u skupinu koju čini 60 djelomično slobodnih zemalja svijeta, a među kojima su: Kosovo, Makedonija, Rusija, Afganistan, i Sjeverna Koreja. Da postoji velika razlika između zemalja u regiji pokazao je i ovaj izvještaj.

Među slobodnim državama svijeta našle su se Hrvatska, Srbija i Crna Gora. Stupanj slobode mjerio se u nekoliko kriterija među kojima su politička prava i građanske slobode. Na ljestvici od jedan do sedam, jedan je bila najbolja ocjena. Crna Gora zadržala je isti status koji je imala 2010. sa ocjenom tri kada su u pitanju politička prava i dva u građanskim slobodama. Najbolje je prošla susjedna Hrvatska koja je zadržala ocjenu jedan iz političkih prava i dva iz građanskih sloboda.

U izvještaju Freedom House-a o slobodi štampe u Bosni i Hercegovini u 2008. godini, najprije se konstatira da je sloboda štampe garantirana Ustavom, kao i Aneksom o ljudskim pravima Dejtonskog mirovnog sporazuma kojim je okončan rat 1992.-1995. godine i konstatira: „Bosna ima jedan od najliberalnijih pravnih ambijenata na svijetu za slobode medija, ali je efektivno nametanje ovih zakona uveliko odsutno zahvaljujući preopterećenom sudstvu. Klevetničko pisanje i pogrda su dekriminalizirani uz ostavljanje građanske parnice kao glavnog pravnog lijeka“.

Predstavnik OSCE-a za slobodu medija Miklos Haraszi je ocijenio da je sloboda medija u BiH ugrožena: „Uprkos svemu onome što su mediji u BiH uradili, sadašnje stanje ne ide nabolje, nego nagore. Nakon razgovora sa političarima i predstavnicima medija, mogu konstatirati da je BHRT pod ekonomskim i političkim napadima“.

Napadi na BHRT upućuju na zaključak da rat koji je u Bosni i Hercegovini započeo 1992. godine - borbom za kontrolu RTV predajnika i utjecajem na medije, još nije završen. Nastojanja da se ostvari politička kontrola nad medijima u BiH samo su djelimično uspjela u nekim printanim medijima, kao i entitetskim, kantonalnim i lokalnim radio i TV stanicama.

Medijski rat političkih neistomišljenika i konkurenata za vlast koji se već godinama vodi u bosanskohercegovačkim medijima, ulazi u novu, oštriju fazu. Sa druge strane, brutalnost i bezobzirnost sa kojom politika Milorada Dodika pokušava srušiti BHRT nagovještava neizvjesnu završnicu borbe za potpunu kontrolu nad medijima, započetu devedesetih. U prilog sumornim prognozama o budućnosti tradicionalnih medija u BiH idu i ocjene o teškom stanju u medijima, praćenim redukcijom novinarskih sloboda, čestim prijetnjama i napadima na integritet novinara i medija.

ZAKLJUČAK

Odgovornost novinara i medija u javnoj komunikaciji u BiH nije na željenom nivou. Javna riječ i odgovornost u našoj zemlji ne stoje u odnosu međusobne ovisnosti. Još uvijek je javni govor – ne samo neodgovor, već i neodgovornost.

Javni govor kao neodgovor je zapravo pokazatelj nedemokratičnosti javne komunikacije, koja se u BiH poima i prakticira kao monopolska radnja saopćavanja informacija, agitiranje, propaganda, spinovanje i dezinformiranje, a ne kao mogućnost poliloga u kojem bi se razmjenjivale ideje, stavovi, mišljenja, opredjeljenja. Hijerarhijski, jednolinijski model još uvijek je dominantan u javnoj komunikaciji određenoj tradicionalnim medijima. Pluralni, policentrični model komunikacije uspostavlja se u okviru internet komuniciranja, ali se iz online sfere teško prenosi u offline sferu politike i javnog života.

Kako poboljšati stanje u oblasti medija u Bosni i Hercegovini?

Potrebno je izvršiti cjelovitu rekonstrukciju medijskog sektora, koja, između ostalog podrazumijeva:

- Provođenje postojećih i donošenje neophodnih zakona u oblasti medija
- Konstituiranje Konzorcija javnog servisa i javnih emitera,
- Regulativu u oblasti online medija,
- Afirmaciju institucija regulacije i samoregulacije,
- Bolju edukaciju novinara,
- Poticanje medijske pismenosti i kulture,
- Razvijanje javnog poliloga,
- Razvijanje svjesnosti javnosti.

Tek nakon poduzimanja svih ovih mjera u sinhroniziranoj aktivnosti svih aktera komunikacijske situacije: Parlamenata i vlada na svim nivoima

vlasti, medijskih kuća i novinara, regulatornih i samoregulatornih tijela, institucija koje obrazuju novinare, nevladinih organizacija, intelektualaca i javnih radnika, odnosno animiranjem ukupne javnosti, bit će moguće govoriti o rekonstrukciji medijskog sektora u skladu sa demokratskim standardima i potrebama građana.

Uspostava odgovornosti u javnoj komunikaciji, njene demokratizacije, definiranja zakonskog okvira u kojem djeluju mediji, boljeg obrazovanja novinara, poticanja svjesnosti latentne javnosti, podizanja nivoa medijske pismenosti i kulture, stavljanja medija u funkciju svih građana, a ne samo političkih oligarhija – proces je koji može trajati dugo, čak i u razvijenijim društvima, i uz veći angažman svih aktera komunikacijske situacije.

LITERATURA:

1. Inglis Fred, Teorija medija, AGM Barbat, Zagreb, 1997.
2. Innis Harold, Empire and Communications, University of Toronto press, 1950.
3. Innis Harold, The Bias of Communications, University of Toronto press, 1951.
4. Lippmann Walter, Javno mnijenje, Naprijed, Zagreb, 1995.
5. Lippmann Walter, Two Revolution in the American Press, Yale Review XX, 1931.
6. Lorimer Rolend, Masovne komunikacije, CLIO, Beograd, 1998.
7. McLuhan Marshal, Understanding Media: The Extension of Man, Ark, London, 1987.
8. McLuhan Marshal, Gutembergova galaksija, Nolit, Beograd, 1973.
9. Meyrowitz Joshua, No Sense of Place, Oxford University press, New York, 1985.
10. Osmančević Enes, Internet, tradicionalna i virtualna javnost, Magistrat, Sarajevo, 2003.
11. Osmančević Enes, Demokratičnost WWW komuniciranja, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2009.
12. Thompson Mark, Kovanje rata, Mediji u Srbiji, Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, HHO, Zagreb 1995.
13. Topić Tanja, Elektronski mediji u BiH: Regulisanje u uslovima nezvaničnog međunarodnog protektorata, Magistarski rad, Sofija, 2004.

Članci:

1. Sidran Abdulah, Mi smo na ubrzanom putu neskanka Bošnjaka, intervju Dnevni Avaz, br. 4191, Politički prilog Sedmica, 26.05.2007.
2. Slapšak Svetlana, Rat savešću u Rat je počeo na Maksimiru, Grupa autora, Medija centar, Beograd, 1997.

Web izvori:

1. <http://www.rak.ba>
2. <http://www.vzs.ba>

UZROCI I POSLEDICE POLITIČKE NEODGOVORNOSTI U SRBIJI NAKON 2000. GODINE

JAKOV BOJOVIĆ

TEORIJSKI OKVIR

U ovom delu rada izložićemo kratak osvrt na teorijsko određenje koncepta političke neodgovornosti¹. Opšti utisak je da u savremenoj političkoj teoriji nije posvećeno dovoljno pažnje ovom konceptu, u odnosu na njegov značaj u političkoj praksi.

Počnimo sa osnovnom, temeljnom distinkcijom. Prema Miodragu Jovičiću (2006, 115) postoje dve vrste pretpostavki za bilo koji oblik odgovornosti: odgovarati se može za (1) povredu izričitih pravnih propisa ili (2) povredu obaveza moralne prirode koje leže u osnovi svakog odnosa poverenja kakav vezuje one među kojima prvi poverava drugome da ga negde predstavlja, u njegovo ime vrši određenu funkciju. Dok je prva odgovornost pravna, druga je politička. U ovom radu bavićemo se isključivo političkom odgovornošću nosilaca javnih funkcija.

Odnos poverenja istaknut u prethodnom pasusu stavljen u kontekst demokratskog političkog sistema koristimo da opišemo odnos između građana i

njihovih izabranih predstavnika u javnim institucijama.²

Političar izabran na javnu funkciju može se smatrati moralno odgovornim:

Političar izabran na javnu funkciju može se smatrati moralno odgovornim:

Za ispunjenje političkih obećanja datih u predizbornoj kampanji (politička odgovornost u užem smislu);

1. Politička odgovornost u empirijskom smislu u kojem je koriste, između ostalih, *web site Istinomjer.ba* i Momir Dejanović (2011) meri se stepenom ispunjenja obećanja političara. Čedomir Čupić takođe definiše političku neodgovornost kao koncept povezan sa (ne) ispunjavanjem obećanja. „Politička odgovornost političara procenjuje se na osnovu ispunjenih ili izneverenih obećanja. Ako su obećanja nerealna, onda je na sceni ili neznanje ili ludost. (...) Ako su obećanja lažna onda je na delu prevara koja vodi ka apatiji i nemoći ili ogorčenju građana“. (Čupić 2010, 29-30). Objašnjenje se pronalazi u teoriji racionalnog izbora. Kao što na ekonomskom tržištu biramo proizvode na osn-

¹ Problem se na samom početku javlja svim teoretičarima sa prostora bosanskog, hrvatskog i srpskog govornog područja sa činjenicom da se za različite pojmove na engleskom jeziku (political responsiveness, political responsibility, political accountability, political representation, political reliability, mandate-responsiveness) koristi jedna sintagma - politička odgovornost. Ovi pojmovi nose različita značenja, a u kontekstu našeg rada relevantni su pojmovi political responsibility i political accountability. Za opširniji opis različitih značenja vidi: Przeworski & Stokes 1999.

² Opozicioni političari takođe mogu biti politički neodgovorni ali o tome ćemo u nastavku rada.

ovu naše pretpostavke o njima koju gradimo vodeći se našim preferencijama ili uvidom u pakovanje proizvoda, reklame i slično, tako i na političkom tržištu birači glasaju na osnovu sličnih kriterijuma prilagođenih kontekstu. Ukoliko proizvod koji kupimo u supermarketu nije u saglasnosti sa našim očekivanjima, odustajemo od kupovine istog u budućnosti, a pretpostavljamo da je slično i sa političarima.

2. Za vođenje politike u skladu sa javnim ili opštim dobrom (politička odgovornost u širem smislu).

U vezi sa prethodnim načinom koncipiranja političke odgovornosti postoje dve korekcije.

Prvo, da li se akti ispunjenja predizbornih obećanja koja su per se antidemokratska, mogu smatrati demokratskim? Smatramo da zvaničnici imaju moralnu obavezu da odgovaraju za datu reč i da to jeste demokratski ideal ali pod određenim uslovima. Pre svega, data obećanja moraju biti u saglasnosti sa ostalim merilima demokracije, pre svega sa poštovanjem koncepta vladavine prava. U suprotnom, dolazimo u situaciju u kojoj su vrednosti na *klackalici*, a vladavina prava se svakako nalazi na težoj strani, te stoga ostavlja odgovornost kao ideal koji *lebdí u vazduhu*, tada bez posebnog značaja za koncept demokratije. Podsetimo, Adolf Hitler je bio na putu da ostvari svoja izborna obećanja, ali ga to ne čini demokratom niti čini nacističku Nemačku demokratskom. Zbog toga je nužno sagledati demokratiju kao širok koncept i normativni ideal. To nam govori da se predizborna obećanja kao takva moraju staviti u određeni kontekst, a to je koncept liberalne demokratije.

Drugo, nosioci javnih funkcija su odgovorni građanima i za druge zadatke, koji nisu obuhvaćeni izbornim obećanjima. "Političar je javni poverenik opšteg dobra."³ Pod opštim dobrom ovde podrazumevamo donošenje odluka na koje ne postoji društveno-razumna žalba, ili ako ih ima, ima ih najmanje u odnosu na ostale odluke. *To say that a political conviction is objective is to say that there are reasons, specified by a reasonable and mutually recognizable political conception, sufficient to convince all reasonable persons that it is reasonable.* (Rawls 2005, 119) Da pojasnimo očiglednim primerima - demokratija je savršen produkt razuma, jer podrazumeva konvergenciju mišljenja, suprotnost samovolji koja nužno vodi

u anti-razum. No, ograničenja demokratiji u vidu vladavine prava su takođe u domenu razuma jer garantuju građanima određena prava, tačnije opet ograničavaju samovolju, ali ovaj put samovolju (tiraniju) većine. Ovi civilizacijski domašaji jesu produkt društvenog razuma jer se svakom pojedinačnom primenom razuma ne može argumentovati društveno opravdana pozicija koja bi bila suprotna ovim načelima. Jednom rečju, oni su u interesu svih. Političar mora da donosi odluke u interesu svih, a kada to nije moguće, on svoju selekciju mora da društveno opravda, to jest da dokaže njenu razumnost argumentima na nivou društva⁴. Politička odgovornost je koncipirana kao širok pojam, skoro izjednačen sa pojmom *dobre vladavine (good governance)*.

Da sumiramo: koncept političke neodgovornosti čije uzroke i posledice analiziramo obuhvata neodgovornost političara (1) prema izbornim obećanjima koja nisu bila u nesaglasnosti sa opštim demokratskim vrednostima i (2) za druge odluke koji nisu bile pretpostavljene u predizbornom periodu koje moraju biti u saglasnosti sa opštim dobrom.

1. KONTEKST: SRBIJA 2000 - 2012

U prethodnom radu (Bojović 2011) pokušao sam nizom primera da empirijski dokažem postojanje visokog stepena političke neodgovornosti u Srbiji nakon 2000. godine. Političkom sferom pre 2000. godine se nisam bavio jer je Srbija u to doba (1990-2000) bila u jednom obliku izbornog autoritarizma, te je politička neodgovornost (ne samo zbog toga) predstavljala opšte mesto.

U navedenom radu pokušao sam da uporedim predizborna obećanja koja su davana u kampanjama za parlamentarne izbore i rezultate koje su formirane Vlade ostvarile u datim segmentima. Istraživanje je dalo poražavajuće rezultate. Ovde ću ih kratko izložiti.

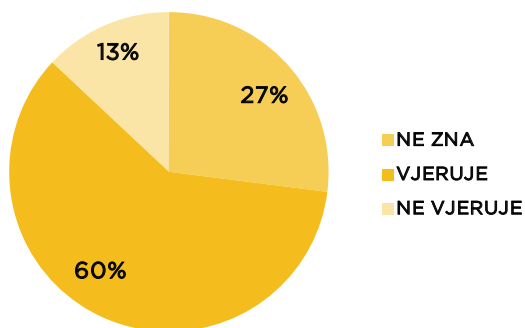
U decembru 2000. održani su prvi izbori za parlament nakon pada Miloševića 5. oktobra. Na njima pobjedu je odnela Demokratska opozicija Srbije i formirana je vlada na čelu sa dr Zoranom Đinđićem. Koalicija je uživala visoko poverenje građana (vidi Sliku 1), kakvo se nije ponovilo od tada. Dva dokumenta su predstavljala temelj

³ Asim Mujkić u svom izlaganju na konferenciji „Politička odgovornost u BiH: Teorijski i praktični principi“ (2012).

⁴ Ovakvu koncepciju socijalne pravde zastupaju teoretičari okupljeni oko ideje Public reason-a ili javnog uma, što je koncept koji u modernu političku teoriju uvodi Džon Rols a na njega se nadovezuju između ostalih Gerald Gaus (2011) i Amartya Sen (2009).

predizborne kampanje: *Ugovor sa narodom koji se sastojao od deset obećanja; Prvih sto dana vlade* u kojem se obećava iznošenje pred skupštinsku raspravu devet sistemskih zakona.

Slika 1: Verovanje građana u obećanja lidera DOS-a.(CPA)⁵



Velika nada završila se izneverenim očekivanjima i razočaranošću. Od obećanja iz *Ugovora sa narodom* ni jedno nije ispunjeno za vreme mandata *prve demokratske Vlade Srbije*. Zakoni obećani u *Prvih sto dana vlade* uglavnom su bili neodrživi. Pravosuđe nije reformisano, Ustav nije promenjen i lustracija nije sprovedena. Uz to, ovaj period karakteriše veliki broj afera koje su se provlačile po medijima, što je na kraju dovelo do raspisivanja izbora pre kraja mandata vlade⁶. Jasno se pokazala politička neodgovornost. Ipak, preterano bi bilo reći da iz ovih premisa sledi zaključak da ništa pozitivno nije urađeno u Srbiji od 2000. do 2003. godine. Vlada koju je predvodio dr Zoran Đinđić sigurno je najuspešnija vlada u odnosu na stanje koje je nasledila. Međutim, činjenica je da su brojna obećanja zanemarena nakon što je izvršena smena političkih elita, što se građanima nije svidelo. Izgubljen je najpovoljniji momenat za apsolutni diskontinuitet i postavljanje temelja demokratskih institucija, a umesto toga postavljena je paradigma političke neodgovornosti po čijoj matrici su se ponašali i budući vršioци javnih delatnosti.

Nakon sledećih izbora (2003.) vladu formiraju Demokratska stranka Srbije, G17+, predizborna koalicija Srpski pokret obnove - Nova Srbija uz podršku Socijalističke partije Srbije (nosilac liste Slobodan Milošević). U ovoj predizbornoj kampanji dominirala su nerealna socijalna i ekonomska

obećanja. Uz to, obećano je donošenje novog Ustava u roku od šest meseci (DSS), otvaranje tajnih dosijea (SPO), čvršće povezivanje Srba sa severa Kosova sa Beogradom (DSS, SPO-NS) i očuvanje državne zajednice Srbije i Crne Gore. (Politika, 21. decembar 2003). Ništa od navedenog nije ispunjeno.

Lista Za evropsku Srbiju okupljena oko Demokratske stranke uz koaliciju SPS-PUPS-JS i G17+ formira vladu 2008. godine. U predizbornoj kampanji dominira ideja "I Kosovo i Evropa" uz jaku pratnju socijalnih i ekonomskih obećanja. ⁷Konkretnije, SPS je obećavao opšte besplatno lečenje, ukidanje školarina na državnim fakultetima i ograničenje visine školarine na privatnim fakultetima, obavezne kolektivne ugovore o radu i penzije u iznosu od 70 odsto od prosečne plate. Demokratska stranka je kampanju gradila na obećavanju dolaska investitora što je trebalo da smanji nezaposlenost, pokrene proizvodnju i poveća izvoz. Nažalost, epilog je neuspeh na svim poljima. Probaćemo kratko da izložimo rezultate. Politika i *Kosovo i Evropa* doživela je krah sa savetodavnim mišljenjem Međunarodnog suda pravde iz 2010. kojom je zaključeno da proglašenje nezavisnosti Kosova nije u suprotnosti sa rezolucijom 1244 SB UN, rezolucijom koja je vlasti služila kao temeljni i možda poslednji pravni argument za očuvanje teritorijalnog integriteta Republike Srbije u međunarodnim okviirima. (RTV: "MSP: Deklaracija o nezavisnosti KiM nije protivna međunarodnom pravu") Dalje, nije dovoljno učinjeno na poboljšanju uslova poslovanja, što nam pokazuje izveštaj Svetske banke za 2011. po kojoj je Srbija na 92. mestu po poslovnoj klimi od 183 rangirane zemlje. (World Bank: Doing Business, 2011) Prema rezultatima istraživanja organizacije Transparency international u našem okruženju veći stepen korupcije od Srbije imaju samo Bosna i Hercegovina i Albanija. (B92: "Srbija 78. u svetu po korupciji.") Prema zvaničnim podacima iz Socijalne karte Srbije, 700.000 ljudi živi ispod granice siromaštva. (SEEBiz: "Broj nezaposlenih dostigao 760.000") Preterano zaduživanje je takođe jedan od problema, na kraju februara 2012. javni dug čini 44.5% BDP. (RTV: "Javni dug Srbije na kraju marta 14,62 milijarde evra") Treba

⁵ "Istraživanje Centra za proučavanje alternativa pod nazivom 'Javno mnjenje Srbije pred republičke izbore' obavljeno je na uzorku od 1637 punoletnih građana Srbije bez Kosova, u 82 mesne zajednice, tj. 60 opština, u periodu od 9-11 decembra 2000. godine. Istraživačkim timom je rukovodio Srećko Mihailović." (B92: "Srbija - Izbori 2000. Istraživanja javnog mnjenja.")

⁶ „Po nekim politikolozima (Pribičević) za vladavine DOS-a iz bilo je bar dvadeset afera. Biće da ih je bilo više. Za 60 meseci posle oktobra u žutoj i ozbiljnoj štampi, u različitim analizama, na televizijskim i radio stanicama, po skupštinskim kuloarima prepričavalo se bar 35" (Milošević, Milan. "10 afera koje su potresle Srbiju")

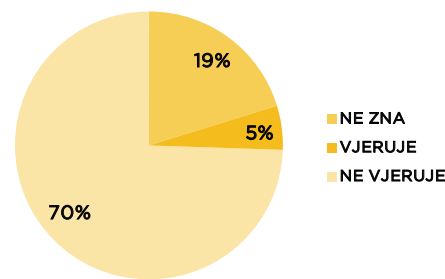
⁷ G17 plus obećavao je zapošljavanje 150.000 nezaposlenih, 60.000 stambenih kredita i drastično smanjenje poreza (očigledna kontradikcija); DSS je nameravao da preispita privatizaciju i izmeni Zakon o privatizaciji. Koalicija SPO-NS obećavala je da će stvoriti uslove za otvaranje 30.000 malih i srednjih preduzeća godišnje i otvaranje 80.000 do 100.000 novih radnih mesta godišnje. (Blic, 09. decembar. 2003) Rezultati su skoro u svim segmentima bili upravo suprotni. Na primer, nezaposlenost je u periodu od 2003-2007 porasla za oko 39.000. (Republički zavod za statistiku)

pomenuti i da je zbog neodgovornog rukovođenja budžetom raskinut aranžman sa MMF-om na šta je Ivica Dačić, ministar policije reagovao sa: “Država mora da pokaže svoju snagu i ja javno govorim da je moja želja da MMF više ne bude u Srbiji”. (Kamatica: “MMF je postao nepoželjan u izbornoj Srbiji”) Sa druge strane, bilo je određenih uspeha. Srbija je dobila status kandidata za Evropsku uniju krajem 2011. iako je bilo obećano da će se status kandidata dobiti već krajem 2008. (Istinomer: “Glasajte za nas i pravac Eu”) Vizna liberalizacija i izručenje optuženika u Haški tribunal su najveći uspesi ove vlade.

I pored određenih rezultata, teško je ne zaključiti da su se vladajuće stranke opet ponele neodgovorno prema građanima koji su ih birali. Zanimljivo je što je formirana koalicija između dve stranke koje su do skoro bile dijametralno suprotstavljene. Fokusiramo se na konkretne rezultate, koji su i kod poslednje vlade u velikoj meri izostali. Utvrdili smo da su obećanja pred svake izbore bila brojna. Stranke su lepile najlepše moguće etikete na svoje, ispostavilo se, felerične proizvode. Uvek je manji broj obećanja bio ispunjen, a veći broj zanemaren nakon izbora.

Izbori 2012. donekle su se razlikovali od prethodnih. Prvo, stvorena je gužva na centru odvajanjem Srpske napredne stranke od Srpske radikalne stranke što je približilo diskurse svih političkih partija, tj. skoro sve relevantne partije su obećavale manje-više isto. Drugo, opšti utisak je da su izostale rasprave o odnosu Kosova i Evropske unije koje su karakterisale prethodne izborne cikluse. U predizbornoj kampanji Demokratske stranke opet su dominirala obećanja dolaska investitora. Kod opozicije dominira tema borbe protiv korupcije i kriminala. Demokratska stranke Srbije izlazi pred građane sa novom idejom političke neutralosti i praktično jedina se bavi spoljnom politikom u većoj meri. *Lista Preokret* koju čine između ostalih

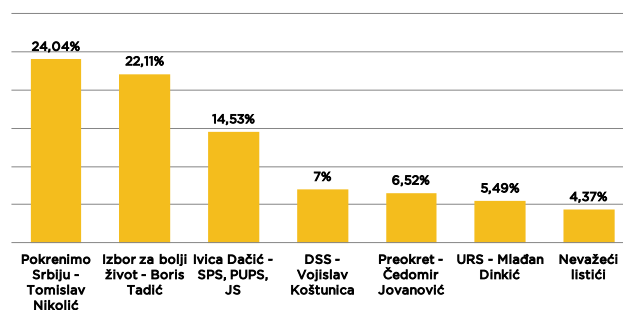
Liberalno demokratska partija i Srpski pokret obnove predstavlja prilično konfuznu koaliciju partija sa različitih strana političkog spektra. U pokušaju da postane treća politička snaga u Srbiji, služeći se preterano apstraktnim porukama (*npr. Istina, Pobeda*) ona gubi birače kojima je prethodni, konkretniji koncept bio prijemčiviji. Socijalistička partija Srbije stavlja akcenat na socijalističke ideje i agresivnom retorikom njenog predsednika uspeva da bez konkretnijeg programa privuče veliki broj građana. Rezultati istraživanja verovanja građana u predizborna obećanja političkih stranaka navedena su na *slici 2*, a rezultati parlamentarnih



izbora na *slici 3*.

Slika 2: Verovanje građana u predizborna obećanja političkih partija 2012. (Faktor plus)⁸

Uprkos neodgovornom ponašanju političkih partija u prethodnom periodu (što smo dokazali empirijskim istraživanjem) iste nisu u potpunosti kažnjene kada je za to došlo vreme. (slika 3) Ipak, izuzetak predstavljaju predsednički izbori



na kojima je pobedio kandidat Srpske napredne stranke Tomislav Nikolić. U trenutku u kojem se ovaj rad piše nova vlada još uvek nije formirana.

Slika 3: Rezultati parlamentarnih izbora 2012. (Republička izborna komisija)

Uz to, postoji opšti utisak da stranke koje budu činile vlast neće ispuniti svoja predizborna obećanja. Time je data demokratska legitimnost novoj vlasti iako bi pokazatelj demokratske legitimnosti pre svega trebala da bude politička odgovornost. Koji su to sistemski nedostaci koji dovode do ovakvih paradoksa istražićemo u naredna dva poglavlja koja se bave uzrocima i posledicama političke neodgovornosti.

UZROCI POLITIČKE NEODGOVORNOSTI

Politička neodgovornost nije problem koji karakteriše isključivo nerazvijene, nekonsolidovane

⁸ B92: “Samo pet posto građana veruje izbornim obećanjima”

demokratije. Ipak, zbog sistemskih nedostataka koji karakterišu ova društva u njima postoji veća mogućnost da politička neodgovornost prođe nekažnjeno.⁹ Odgovor na pitanje o uzorcima političke neodgovornosti zapravo je odgovor na pitanje: *Zbog čega nisu kažnjeni?*

Ovde ćemo istaći i analizirati šest osnovnih uzroka zbog kojih smatramo da postoji problem političke neodgovornosti.

1. Slab razvoj kontrolnih institucija

Uspešno delovanje kontrolnih i revizorskih institucija, tj. institucija četvrte grane vlasti predstavlja osnovnu garanciju političke odgovornosti.¹⁰ One moraju biti nezavisne od političkih stranaka i njihove nadležnosti moraju biti propisane u skladu sa važnom ulogom koju zauzimaju. Moraju imati mogućnost nametanja sankcija, indirektno ili direktno. *“In recognising the fact that an individual answers for his acts and in translating this recognition into penal terms, sanctions constitute not only an indicator of responsibility but also that upon which the existence of responsibility rests. A contrario, when the decisions and actions of a ruler cease to be imputed to him, political responsibility itself vanishes.”* (Coicaud 2004: 36)

Srbija je nakon 5. oktobra započela proces izgradnje kontrolnih institucija koji i dalje traje sporim tempom. Prema Dejanu Milekoviću (2010: 103) prepreke uspostavljanju kontrolnih institucija u Srbiji možemo podeliti na tri grupe:

1. Uticaj partija na izbor članova ili funkcionera kontrolnih tela čime se dovodi u pitanje njihova nezavisnost i samostalnost;
2. Politička podrška kontrolnim organima često je bila *deklarativna*. “Skoro petogodišnji proces donošenja zakona, a zatim i trogodišnji „izbor“ Zaštitnika (*Ombudsmana*, prim. aut.) i zamenika odmah dovodi do pitanja da li je Srbiji, bar sa stanovišta političkih elita, ovaj kontrolni državni organ uopšte bio potreban. Ili je trebalo da bude osnovan samo da bismo se u „lepom svetlu“ predstavili Evropi?” (Milenković 2010: 98)
3. Većina kontrolnih organa i tela imala je

problema jer godinama nije imala adekvatne uslove i prostore za rad.

4. Zbog ovih i drugih razloga kontrolne institucije još uvek nisu uspele da ostvare svoju ulogu, što je omogućilo da politička neodgovornost često prođe nekažnjeno.

2. Političko neobrazovanje i autoritarna politička kultura

Prema definiciji Gabriela Almonda politička kultura jedne zemlje obuhvata orijentacije njenih građana na tri nivoa: nivo političkog sistema, političkog procesa i ishoda tj. rezultata politike. (Almond et al. 2009, 69-71) Nivo sistema obuhvata način na koji ljudi sagledavaju vrednosti i organizacije koje čine politički sistem. U Srbiji i dalje ne postoji konsenzus oko temeljnih demokratskih vrednosti i nažalost, autoritarni duh je u većoj meri ostao dominantan, što se vidi po trenutnoj partijskoj sceni u kojoj dominiraju ličnosti a ne ideje. Nivo procesa obuhvata odnos pojedinaca prema političkom procesu. Submisivnost vodi građana u okviru partije i pasivnost u kontroli građana izvan partija karakterišu političko društvo u Srbiji. Drugi problem koji se u vezi sa proceduralnom dimenzijom političke kulture javlja je posmatranje izlaska na izbore kao građanske dužnosti, što jedna analitičarka naziva *motivom konvencionalizma*. (Deszo, 2005 prema Spasić 2007) Srbiji najviše od svega, po našem sudu, nedostaje kritički duh koji karakteriše demokratsku političku kulturu. Razvijanjem i negovanjem kritičkog duha smanjila bi se mogućnost neodgovornosti političkih elita.

3. Partokratija

Pod ovim podrazumevamo visok uticaj stranaka na kadriranje u javnim preduzećima i ostalim državnim institucijama. Naime, jedan broj građana glasa na osnovu dobijene usluge (npr. zaposlenje) ili na osnovu usluge za koju očekuju da će uslediti nakon izbora. U skorašnjem intervjuu na ovaj problem osvrnula se istaknuta sociološkinja i bivša poslanica Vesna Pešić: „Naši birači su u takvoj situaciji da uvek glasaju za provladine stranke, za vlast. Zato što drži pendrek i kasu. U ovoj situaciji, nakon propalih privatizacija, gde se služba može naći samo kod države i nigde drugde - jer je privatni sektor potpuno propao - svi su se udenuli u razne sektore vlade i u javni sektor. Kod nas je i centralna i lokalna birokratija jezivo porasla i jasno je da je jedina fabrika koja danas u

⁹ Za opširniji uvid u odnos između zapadnih i istočnih demokratija u kontekstu političke odgovornosti vidi: Gross 2010.

¹⁰ Džon Stjuart Mil je u svom delu *Rasprava o predstavničkoj vladi* naglasio značaj kontrole do te mere da joj je dao veći značaj i od samog glasanja. Više puta ponavlja tezu da se prava demokratija sastoji u tome da većina ima kontrolu, a ne da ona vlada. (Mil 1998: 53, 60, 62; prema Đurašković 2006:229)

Srbiji radi državna administracija. Znete li koliko ljudi zavisi samo od države, a naročito od stožerne partije, od Demokratske stranke? I, razume se, u njihovom interesu je da na vlast ne dođe neko drugi, pa zato glasaju za vlast – jer tu je, jelte, kasa. Neće da dozvole da izgube posao ako sutra neko drugi dođe na vlast.“ (Pešić: “Tadić uzurpirao kompletnu vlast”)

4. Nedostatak realnih alternativa

Opozicione političke partije imaju značajnu ulogu u demokratskim društvima i prilikom analize demokratija moraju se pored funkcije vladajućih partija uzeti u obzir i funkcije opozicije. Opozicija je profesionalni kritičar vladine politike, akter političke dinamike, faktor političke mobilizacije nezastupljenih društvenih grupa. Uz to, pored vlasti, i opozicija može da bude odgovorna i neodgovorna. Neodgovorna opozicija je ona koja daje olaka i neodgovorna obećanja. (Sartori, 2002) „Opozicija je slična vladajućoj koaliciji: često neodgovorna i populistički nastrojena, bez unutrašnje stranačke demokratije, s prevelikim uticajem stranačkih vođa i nejasnim programskim opredeljenjima. Opšti utisak je da uticajne opozicione stranke nisu zainteresovane za promenu situacije osim radi povećanja svog udela u podeli resursa.“ (Vladislavjević 2011: 17) Ipak, „u situacijama postojanja neodgovorne i autistične vlasti, teško da bilo koja opoziciona snaga, ma kako snažna i uticajna, može nastupati odgovorno“ (Stojiljković 2008: 52) Sa druge strane, opozicija može biti sama po sebi irelevantna zbog, na primer, prošlosti svojih istaknutih članova. Ovde stižemo do vrlo značajnog i manifestnog problema demokratije u Srbiji koji predstavlja garanciju da politička neodgovornost može proći nekažnjeno. Svest vladajuće političke elite da će bez obzira na (ne)uspeh dobiti glasove jer građani glasaju za *manje zlo* je veliko iskušenje za političare da se ponašaju neodgovorno.

5. Feleri polupredsedničkog sistema

Polupredsednički sistemi imaju karakteristiku sakrivanja odgovornosti u zamršenom lavirintu institucija, naročito ukoliko je predsednik države ujedno i predsednik partije koja formira vlast. Pošto građani ne znaju ko je tačno za šta odgovaran, ne mogu ni da primene sankciju u vidu budućeg nepoverenja ili javne osude koja bi imala i jasnu argumentacionu osnovu. (Vidi npr. Pavlović i Stanojević 2010)

6. Nedostatak unutar-partijske demokratije

Nedostatak unutar-partijske demokratije čini od organizacija koje bi trebale da budu bastion otvorenog društva i poprište ozbiljnih debata i rasprava klub obožavalaca njihovih lidera. Takav habitus predstavlja maratonsko polje na kojem se odigrava utrkanje u lažnom (ili još gore, stvarnom) divljenju partijskim vođama zarad ličnih dobiti. Političke vođe bi trebale da zbog neodgovornosti budu kažnjene u okviru same stranke. Tako bi bilo kada bi se stranke rukovodile vrednostima ili idealima koje proklamuju u svojim nazivima, izbornim kampanjama i kada bi borba za te vrednosti, a ne za opstanak na vlasti, bila smisao njihovog postojanja.

POSLEDICE POLITIČKE NEODGOVORNOSTI

U prethodnom poglavlju analizirali smo uzroke političke neodgovornosti, tačnije nedostatke demokratije koji čine kontekst društva u kojem politička neodgovornost prolazi nekažnjeno, te se stoga praktikuje, ponavlja i čini jednu paradigmu. Pored svojih uzroka, pojava političke neodgovornosti u Srbiji ima i svoje posledice. Možemo ih podeliti u tri grupe:

1. Političko-pasivizirajuće:

Pod političko-pasivizirajućim posledicama podrazumevamo apatiju, razočaranost ili gubitak vere u smisao izbora što rezultuje političkom ili izbornom apstinencijom. Žan Blondel je uveo u raspravu podelu apstinenata na *negativne* i *pozitivne*. (vidi: Blondel 1970) Negativni apstinenti su oni koji ostaju van sfere politike zbog političke neinformisanosti, nespremnosti ili nedostatka mogućnosti za praćenje političkih dešavanja. Većinu apstinenata, međutim, čine pozitivni apstinenti. Ovde je apstinencija svesno izgrađen stav i politička pozicija. Zoran Stojiljković sa pravom tvrdi da “brojnu skupinu apstinenata čine građani kojima se ne dopada niko od izbornih pretendenaata na politički presto. Partije svojom nedоследnošću, nepoštovanjem datih (preteranih) izbornih obećanja, poništavanjem izborne volje građana, sklapanjem neočekivanih politizbornih koalicionih aranžmana ili vođenjem prljavih kampanja, ne samo da nisu uspele da vežu glasače za sebe i tako izgrade čvršću partijsku identifikaciju već su ih, na duži ili

kraći rok, "uspešno" udaljile od glasačkih kutija." (Stojilković 2007: 95) Na parlamentarnim izborima 2012. izlaznost je bila 57.94%, što je za oko 3% manje u odnosu na prethodne izbore. (Republička izborna komisija)

2. Političko-aktivizirajuće:

Pod političko-aktivizirajućim podrazumevamo one posledice koje se odražavaju u povećanom političkom aktivizmu, bilo davanjem podrške alternativnim političkim snagama ili kroz različite oblike građanskih protesta ili neposlušnosti.

Još jedna pojava je bila karakteristična 2012. u odnosu na prošle izborne cikluse. Kampanja za *beli glas*¹¹ vođena uglavnom preko *online* medija, podrazumeva pozivanje građana da precrtaju svoj izborni listić i da tako pokažu svoje nezadovoljstvo. U pitanju je jedan vid tihe pobune ili građanske neposlušnosti¹² usmerene protiv celokupne političke elite, ili kako se to tumači - načina da im se saopšti da su svi isti. U teoriji se ovo često naziva protestnom apstinencijom. (Deth et al. 2007)

Svakako da nisu sve stranke identične po svojim programima ili stručnosti kadrova ali im je zajednička *politička neodgovornost*, to jest pretpostavka da će zanemariti volju svojih birača i predizborna obećanja onog momenta kada budu formirali vlast, što razočaranim biračima, po mišljenju zagovornika akcije, ne ostavlja puno izbora. U javnom mnijenju ideja je počela da se razvija nakon intervjua Srbijanke Turajlić, profesorke Elektrotehničkog fakulteta u penziji i istaknute javne ličnosti, nedeljniku *Vreme* u novembru 2011: „Čini mi se da će na predstojećim izborima u Srbiji pobediti nevažeci listići. I mislim da bi to bilo dobro za Srbiju, da bi to konačno uozbiljilo političku scenu. Ne mislim da je apstinencija pravi izbor, jer apstinencija može da znači nezainteresovanost. Nevažeci listići su ozbiljna zainteresovanost i ozbiljno nezadovoljstvo“ (Turajlić, 2011) Na kraju, poništenih listića je bilo 4,37% što je za oko 2% više u odnosu na prethodne izbore. Ova akcija deluje ohrabrujuće u kontekstu razvoja demokratskog građanstva.

Da bi imala dublji smisao i ozbiljniji uticaj na povećanje demokratičnosti i odgovornosti političara ona se mora nastaviti kroz različite oblike građanske neposlušnosti ili stalnog ukazivanja na nedostatke političkog sistema kojeg je jedan od zagovornika akcije nazvao „fasadnom demokratijom“. (Pavićević, Vladimir. "Fasadna demokratija: ima li izlaza")

Druga strategija delovanja su pokušaji osnivanja novih političkih stranaka ili davanje podrške alternativnim političkim snagama. Korišćenje parole „svi su isti“ (*osim nas*) u izbornim programima više političkih partija dokazuje ispravnost ove teze. Pomenuti slogan uglavnom su koristile desničarske ili konzervativne partije. (E-izbore: "Slogan DSS-a: Ovog proleća glasam za razlićak, jer nisu svi isti"; RTV: "Dveri: Svi su isti, sve im boje lepo stoje")¹³ Nezadovoljstvo partijskom scenom na drugoj strani političkog spektra, to jest, na građanskoj strani, nije uspelo da se artikulise osnivanjem nove političke partije koja bi bila alternativa Liberalno - demokratskoj partiji i pored određenih pokušaja i interesovanja. Ukazuje se na problematičan *Zakon o političkim strankama* koji postavlja visoke zahteve za osnivanje političke partije. Naime, za osnivanje političke partije po novom zakonu je potrebno prikupiti 10.000 potpisa, za svaki potpis potrebno je obezbediti potvrdu o biračkom pravu potpisnika i overu potpisa, a obe stvari potrebno je platiti. Dodatno ograničenje predstavlja norma kojom se traži da ne sme da prođe više od mesec dana od trenutka overe prvog potpisa do momenta overe poslednjeg. Na kraju, nadležno lice u Ministarstvu procenjuje i odlučuje da li ste ispunili sve uslove.¹⁴ ¹⁵ Ovo je još jedan dodatni pokazatelj opravdanosti akcije belih glasova a borba za promenu ovog zakona trebala bi, po nama, da bude prvi zadatak zagovornika ove ideje u narednom periodu.

3. Društveno-ekonomske

Uspostavljanje paradigme političke neodgovornosti ima pogubne posledice po društvo i

¹¹ Vrlo koncizan članak o belim glasovima, njihovom mestu u demokratskom sistemu, uporednim primerima iz Evrope napisala je Vesna Rakić-Vodinelić. ("Prazni glas")

¹² Prethodnih meseci vodila se žestoka rasprava na internet portalu Peščanik o tome da li se kampanja za beli glas može uklopiti u kontekst teorije o građanskoj neposlušnosti. (Peščanik: "Beli glas")

¹³ Na izbore je izašla i jedna de iure manjinska partija koja zastupa interese Vlaške nacionalne manjine, a de facto desničarska partija bliska portalu *Nova srpska politička misao*, pod nazivom *Nijedan od ponuđenih odgovora*. Uspela je da pređe prirodni prag i imaće jednog predstavnika u parlamentu. Više o tome: Milutinović, Vladimir. "Bilo koji od ponuđenih odgovora (BKPO)"

¹⁴ Službeni glasnik Republike Srbije, br. 36/2009

¹⁵ Više o tome: Pavićević, Vladimir. "Popravni za gospodina Deretu"

ekonomiju, a istaći ćemo dve u ovom radu. Prvo, dovodi do svesti o opravdanosti nepotizma i drugih vidova korupcije. Drugo, dovodi do raširenog osećanja nepoverenja u društvu što umanjuje socijalni kapital građana.

Zabrinjavajuće deluje podatak da čak jedna trećina stanovnika ima poverenje samo u svoju porodicu, a dve trećine samo u svoje prijatelje. Građani Srbije najmanje poverenja imaju u institucije izvršne, zakonodavne i sudske vlasti i političare uopšte.¹⁶ Rouz-Ekerman (1999) u svojim istraživanjima pokazuje kako je u društvima koja nemaju poverenja u političare i institucije korupcija strategija preživljavanja. "Ako su zvaničnici generalno nepouzdan, obični građani i biznismeni mogu da poveruju da je korupcija jedini način da dobiju ono što im je potrebno. Osim toga, ako je za većinu zvaničnika poznato da su korumpirani, ljudi mogu da traže stvari na koje nemaju pravo, kao što su poreske olakšice ili oslobađanja od skupih propisa. (...) Paradoksalno, duboko korumpiran režim uobičajeno funkcioniše uz veliku dozu recipročne, na afektima zasnovane podrške." (Rose-Ackerman 2001: 17-18, moj prevod) Za Rouz-Ekerman korupcija je nečasno ponašanje kojim se krši poverenje ukazano javnom zvaničniku. Stoga, koren raširenosti korupcije nalazi se upravo u političkoj neodgovornosti čije smo uzroke analizirali.

Sa druge strane, Klaus Ofe smatra da socijalni kapital građana zavisi i počinje od poverenja građana u institucije. Nabroja četiri vrednosti koje institucije moraju promovisati kako bi stekle poverenje i pozitivno uticale na socijalni kapital: (1) iznošenje istine; (2) ispunjavanje obećanja; (3) pravednost i (4) solidarnost. (Offe 1999: 111-114)

Dakle, poverenje i odgovornost nisu samo moralne i političke već i ekonomske i društvene kategorije.

LITERATURA:

1. Almond, Gabriel et al. (2009), Komparativna politika danas. Svjetski pregled. Fakultet političkih nauka, Univerzitet Crne Gore i Centar za demokratiju i ljudska prava, Podgorica.
2. B92: "Samo pet posto građana veruje izbornim obećanjima" (http://www.b92.net/info/izbori2012/vesti.php?yyyy=2012&mm=03&dd=26&nav_id=594469, pristupljeno 16.5.2012.)
3. B92: "Srbija - Izbori 2000. Istraživanja javnog mnjenja." (<http://www.b92.net/izbori2000/srbija/cpa.php>, pristupljeno 21.10.2011.)
4. B92: "Srbija 78. u svetu po korupciji." (http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2011&mm=10&dd=24&nav_id=551850, pristupljeno 16.5.2012.)
5. Blic (09. decembar. 2003.), "Obećavanje ludom radovanje".
6. Blondel, J (1970) Voters, Parties and Leaders, The Social Fabric of British Politics. Penguin Books, London.
7. Bojović, Jakov (2011), Politička (ne)odgovornost: Analiza predizbornih obećanja i rezultata vlada nakon 2000, u Pavićević, Vladimir. [ur.] (2011) Zbornik učesnika i učesnica prve regionalne škole političke filozofije i demokratije str. 30-39. . <http://politheor.net/jakov-bojovic-analiza-predizbornih-obecanja-i-ucinaka-vlada-nakon-2000-godine/> (10.5.2012.)
8. Coicaud, Jean-Marc (2004), Legitimacy and Politics: A Contribution to the Study of Political Right and Political Responsibility. Cambridge University Press, Cambridge.
9. Čupić, Čedomir (2010), Politika i odgovornost. Čigoja, Beograd
10. Dejanović, Momir (2011), Izbori u BiH 2006. i 2010. godine. Obećanja, rezultati i imovina. Centar za humanu politiku, Doboj.
11. Deszö, Marta (2005), Voter turnout and the first voters. (http://www.elections-in-europe.org/eng/show.php?id=4&ujs_id=2, pristupljeno 21.10.2011)
12. Deth, Jan W. Van; Montero, José R. & Westholm, Anders (2007) Citizenship And Involvement in European Democracies: A Comparative Analysis. Routledge, New York.
13. Đurković, Miša (2006), Politička misao Džona Stjuarta Mila. JP Službeni glasnik, Beograd.
14. E-izbori: "Slogan DSS-a: Ovog proleća glasam za razlićak, jer nisu svi isti" (<http://eizbori.com/slogan-dss-a-ovog-proleca-glasam-za-razlicak-ner-nisu-svi-isti/>, pristupljeno 19.5.2012.)
15. Gaus, Gerald (2010), The Order of Public Reason: A Theory of Freedom and Morality in a Diverse and Bounded World. Cambridge University Press, Cambridge.
16. Istinomer: "Glasajte za nas i pravac Eu" (<http://istinomer.rs teme/glasajte-za-nas-i-pravac-eu/>, pristupljeno 10.5.2012.)
17. Jovičić, Miodrag. (2006), Demokratija i odgovornost. Izabrani spisi Miodraga Jovičića, knjiga 1. JP Službeni glasnik, Beograd
18. Kamatica: "MMF je postao nepoželjan u izbornoj Srbiji" (<http://www.kamatica.com/vesti/2589/mmf-je-postao-nepozeljan-u-izornoj-srbiji>, pris-

¹⁶ Na osnovu istraživanja Centra za slobodne izbore i demokratiju iz 2005. (Mihailović i sar. 2005)

- tupljeno 16.5.2012.)
19. Mihailović, Srećko; Stojiljković, Zoran; Vuković, Đorđe; Paunović, Žarko; Mojsilović Miloš; Ivković, Marko (2005), *Političke podele u Srbiji u kontekstu civilnog društva*, CeSID, Beograd.
 20. Milenković, Dejan (2010), *Nastanak, razvoj i problemi kontrolnih tela u Srbiji posle 5. oktobra*, u Dušan, Pavlović [ur.], *Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji – deset godina posle*. Heinrich Böll Stiftung, Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu, Beograd.
 21. Mill, J.S. (1998) *On Liberty and Other Essays*. Oxford University Press, Oxford.
 22. Milošević, Milan. "10 afera koje su potresle Srbiju" (<http://www.vreme.com/cms/view.php?id=350689>, pristupljeno 25.10.2011.)
 23. Milutinović, Vladimir. "Bilo koji od ponuđenih odgovora (BKPO)" <http://pescanik.net/2012/04/bilo-koji-od-ponudenih-odgovora-bkpo/> (19.5.2012.)
 24. Offe, Claus (1999), *How Can We Trust Our Fellow Citizens?*, Warren, Mark E. [ed.] *Democracy and Trust*. Cambridge University Press, Cambridge.
 25. Pavićević, Vladimir. "Fasadna demokratija: ima li izlaza" (<http://pescanik.net/2011/11/fasadna-demokratija-ima-li-izlaza/>, pristupljeno 19.5.2012.)
 26. Pavićević, Vladimir. "Popravni za gospodina Deretu" (<http://pescanik.net/2012/04/popravni-za-gospodina-deretu/>, pristupljeno 19.5.2012.)
 27. Peščanik. "Beli glas" (<http://pescanik.net/2011/10/beli-glas/>, pristupljeno 19.5.2012.)
 28. Pešić, Vesna: "Tadić uzurpirao kompletnu vlast" (http://www.slobodnaevropa.org/content/pesic_tadic_uzurpirao_kompletnu_vlast/24579996.html, pristupljeno 17.5.2012.)
 29. Politika (21. decembar 2003), "Za jaku i bogatu Srbiju".
 30. Przeworski, Adam & Stokes, Susan Carol. (1999.) *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge University Press, Cambridge.
 31. Rakić-Vodinelić, Vesna. "Prazni glas" (<http://pescanik.net/2011/11/prazni-glas/>, pristupljeno 19.5.2012.)
 32. Rawls, John (2005), *Political Liberalism*. Columbia University Press, New York.
 33. Republička izborna komisija (http://www.rik.parlament.gov.rs/cirilica/saopstenja_frames.htm, pristupljeno 19.5.2012.)
 34. Republički zavod za statistiku (<http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/public/ReportView.aspx>, pristupljeno 27.10.2011.)
 35. Rose-Ackerman, Susan (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge University Press, Cambridge.
 36. Rose-Ackerman, Susan (2001), *Trust, Honesty and Corruption: Theories and Survey Evidence from Post-socialist Societies*.
 37. RTV. "Dveri: Svi su isti, sve im boje lepo stoje" (http://www.rtv.rs/sr_ci/izbori2012/republicki/dveri:-svi-su-isti-sve-im-boje-lepo-stoje_310063.html, pristupljeno 19.5.2012.)
 38. RTV: "Javni dug Srbije na kraju marta 14,62 milijarde evra" (http://www.rtv.rs/sr_ci/ekonomija/javni-dug-srbije-na-kraju-marta-14-62-milijarde-evra_319364.html, pristupljeno 16.5.2012.)
 39. RTV: "MSP: Deklaracija o nezavisnosti KiM nije protivna međunarodnom pravu" (http://www.rtv.rs/sr_lat/politika/msp:-deklaracija-o-nezavisnosti-kim-nije-protivna-medjunarodnom-pravu_201974.html, pristupljeno 27.10.2012.)
 40. Sartori, Đovani (2001), *Demokratija, šta je to?* CID Podgorica
 41. SEEBiz: "Broj nezaposlenih dostigao 760.000" (<http://rs.seebiz.eu/drustvo/broj-nezaposlenih-dostigao-760000/ar-5933/>, pristupljeno 27.10.2011.)
 42. Sen, Amartya (2009), *The Idea of Justice*. Harvard University Press, Harvard.
 43. Službeni glasnik Republike Srbije, br. 36/2009
 44. Spasić, Ivana (2007), *Pouke razočaranih birača*, u Golubović, Zagorka [ur.], *Politika i svakodnevni život III; Probuđene nade – izneverena očekivanja*. Heinrich Böll Stiftung, Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu, Beograd.
 45. Stojiljković, Zoran (2007), *Izborna apstinencija – rezultati istraživanja*, u Golubović, Zagorka [ur.], *Politika i svakodnevni život III; Probuđene nade – izneverena očekivanja*. Heinrich Böll Stiftung, Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu, Beograd.
 46. Stojiljković, Zoran (2008), *Partijski sistem Srbije*. JP Službeni glasnik, Beograd.
 47. Turajlić, Srbijanka (15. decembar 2011.), "Ne dam im glas za nastavak korupcije". *Vreme* 1093.
 48. Vladislavljević, Nebojša (2011), *Demokratija i polupredsednički sistem u Srbiji danas*, u Podunavac, Milan [ur.] *Javne politike Srbije*. Heinrich Böll Stiftung, Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu, Beograd.
 49. World Bank: *Doing Business 2011* (<http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/serbia>, pristupljeno 27.10.2011.)

POMAGATI POLITIČARIMA DA ODRŽE SVOJA OBEĆANJA

DAVID SASAKI

Političari vole davati obećanja. Ovdje u Meksiku, predsjednički kandidat Enrique Peña Nieto proveo je prvo jutro svoje oficijelne kampanje u uredu javnog notara stavljajući svoj potpis na prva tri obećanja svoje kampanje.

Ali političari, kao i većina nas, lakše daju obećanja nego što ih ispunjavaju.

U Čileu, 2010. godine, novoizabrani predsjednik, Sebastián Piñera, bio je nestrpljiv da predstavi svojoj zemlji ambiciozni program promjena koji je pokrivaio sve - od poduzetništva do reforme pravosuđa i rudarskih koncesija. Mladi aktivisti iz „Fundación Ciudadano Inteligente“ su željeli da saznaju koliko je od tih obećanja zapravo ispunjeno. Odgovor: na pola puta svog mandata, Piñera je uspio da ispuni 24% onoga na što se obavezao.

Kada sam se prošlog mjeseca sastao sa Felipeom Heusserom, direktorom „Fundación Ciudadano Inteligente“ kako bih pogledao novi web sajt From What Was Said to What Was Done (Od Rečenog do Urađenog), moje prvo pitanje bilo je: Da li je 24% mnogo ili malo?

Jednostavno nemamo dovoljno podataka da bismo napravili poredbu. Pretpostavljam da većina političara ispuni manje od 20% obećanog za vrijeme kampanje, a većina toga ostaje zaboravljena u dubinama Google-a i recikliranih novina.

To bi se ubrzo moglo promijeniti zahvaljujući novim trendovima u online transparency zajednici. Prva internet stranica za koju sam saznao da se bavi praćenjem ispunjenja obećanja datih tokom izbornih kampanja je Mumbai Votes, koja je kreirana 2004. godine. (Možete potražiti intervju Namithae Singh sa Vivekom Gilanijem, osnivačem Mumbai Votesa, kreiranim 2004. godine na mreži „Technology for Transparency Network“).

Nakon toga, u 2009. godini, PolitiFact je lansirao The Obameter, kompilaciju od 508 obećanja predsjednika Obame, kategoriziranih po temama i trenutnim procentom ispunjenosti. (Do sada je Obama održao ugrubo 34% svojih obećanja, što ga dovodi u znatnu prednost u odnosu na čileanskog Piñeru.)

Proteklog mjeseca, u Peruu, transparency organizacija Proetica u partnerstvu sa National Democratic Institute, Citivox, i Escuelas lansirala je Promesometro.pe, „obećanjemetar“, koji građane potstiče da dokumentuju i prate obećanja političara. Meksička novina El Norte iz Montereya lansirala je zatim svoj Promesometro 2009. godine za guvernersku utrku u Meksičkoj sjevernoj državi Nuevo Leon.

Od svih novih platformi za praćenje obećanja, meni je najzanimljivija Arena Electoral, koja tek treba

početi pratiti svoje prvo obećanje. Ali to je zbog toga što Meksiko tek treba birati novog predsjednika. (Izbori su u julu). Do tada, Arena Electoral, u saradnji sa političkim stručnjacima razvila je metodologiju po kojoj bi ocijenila prijedloge sva četiri kandidata po 11 različitih pitanja. Takođe je razvila zajednicu desetina uglednih nevladinih i „think tank“ organizacija, kako bi iste uključila u ocjenjivanje prijedloga kandidata. Na primjer, Cencos i Espolea će ocjenjivati prijedloge vezane za ljudska prava, dok će CIDAC, IDEA, i IMCO ocjenjivati prijedloge vezane za ekonomski razvitak. Striktna metodologija i raznolikost mišljenja među svim tim organizacijama trebala bi osigurati neku vrstu objektivnosti. Tokom kampanje, Arena Electoral će stvoriti bazu podataka sa izbornim obećanjima svih kandidata nakon čega će rangirati ispunjenja svih datih obećanja tokom predsjedničkog šestogodišnjeg mandata.



Vjerujem da potražnja za softverom za praćenje obećanja tek počinje. Carole Excell iz The Access Initiative kaže da su nevladine organizacije koje učestvuju na ovogodišnjoj UN-ovoj konferenciji o održivom razvoju pozvale na razvijanje globalnog registra svih obećanja federalnih vlada vezanih za održivi razvoj. Upravo tako, „održivrazvojmetar.“ OK, smisliće vjerovatno bolje ime.

Postoje slične ponude za platforme koje bi pratile obveze vlada u Open Government Partnershipu. Zapravo, OpenTheGovernment.org već je lansirao Open Government Partners kao blog baziran na WordPress-u gdje nevladine organizacije uključene u Open Government Partnership mogu ostaviti i ažurirati podatke o napretku njihovih vlada. Ja sam za što skorije lansiranje, ali čini mi se da bi sajtu moglo doprinijeti dodatno studiranje drugih platformi za praćenje obveza.

Konačno, možda i najambiciozniji projekat u praćenju obećanja od svih, Avina Foundation, lansirala je Latin America Network of Sustainable Cities kako bi ujedinila nevladine organizacije u većim gradovima u regiji da bi standardizovala indekse po kojima bi mjerili učinak grada u sedam značajnih tematskih područja vezanih za održivi

razvoj (na primjer, „pristup vodi“ ili „klimatske promjene“). Zatim se nadaju povezati rezultate tih istraživanja sa obećanjima lokalnih političara kako bi poboljšali održivost njihovih gradova.



Dakle, evo mojih početnih reakcija na porast praćenja obećanja. Vjerovatno su loše koncipirane i često promašene, ali izlažem ih kako bi mi čitaoci pomogli da saznam više.

Prvo, ispunjenje obećanja nije uvijek najvažniji sistem mjerenja. Više bi se trebali fokusirati na rezultate. Čileanski projekat, From What Was Said to What Was Done, naglašava da 69% legislativnih prijedloga načinjenih od strane predsjednika Piñere nije u skladu sa njegovim obećanjima, ali šta ako su njegovi novi prijedlozi zapravo bolji od onih prvih? (Uvijek imajući na umu da je „bolji“ najsubjektivniji mogući pridjev.) Ako političar nešto obeća ne znači i da je to što je obećao dobro. Ovdje u Meksiku, kandidat Lopez Obrador je obećao smanjiti cijene goriva, ali vodeća meksička „think tank“ organizacija je učinkovito dokazala kako smanjenje cijene goriva škodi ekonomiji, okolišu i urbanom planiranju zemlje. To je ono što mi se sviđa kod Arene Electoral - mjeri progres obveza koje su prethodno proučene od strane vodećih nevladinih organizacija.

Drugo, ove platforme nude bitnu priliku za edukaciju građana u polju legislative, kako je napravljena, kako se prenosi i kako se krši. Oba sajta - The Obameter i From What Was Said to What Was Done ovo rade svaki na svoj način. The Obameter upošljava blogere da ažuriraju postove za svaku od 508 obveza (što je mnogo posla), i ti postovi obično sadrže linkove prema relevantnim dokumentima iz Bijele Kuće i Kongresa. Na primjer, rečeno nam je da je Obama obećao proširiti i učiniti povrativim kredit za skrb djece i izdržanih lica. Ali Obama je morao prekršiti to obećanje kako bi dobio dodatnu godinu naknade za nezaposlene kvalificirane radnike i jenogodišnju redukciju poreza na socijalnu skrb. Loše za one zauzete roditelje koji plaćaju skupu dječiju skrb, ali poboljšanje za nezaposlene.

From What Was Said to What Was Done se više oslanja na grafikone i vizualizacije, ali za svaki dio

predloženih legislacija dat nam je link na njihov sestrinski sajt, Vota Inteligente, koji nudi puni sažetak zakona, rezultate glasanja i zapisnik kongresne debate - skinut direktno sa oficijelnog sajta kongresa.

Nijedan sajt, međutim, ne pokazuje kako lobiranje utiče na to koja obećanja predsjednički kandidati mogu ispuniti, a koja ne. The Obameter bi imao koristi od liberalnijeg povezivanja sa Lobbying Tracker i Influence Explorer Sunlight Fondacije, dok bi From What Was Said to What Was Done mogao iskopati fascinantne podatke sa sestrinskog sajta, Interest Inspector.

Mišljenja sam da bi platforme za praćenje morale surađivati sa uticajnim medijima ako žele da političari budu pod pritiskom da ispune svoje obveze. Ovdje u Meksiku, internet je omogućio napredak fascinantnih i relativno uticajnih nezavisnih sajtova kao što su Critica Pura, Vivir Mexico i Homozapping. Ali većina meksičkih glasača formira svoje mišljenje na osnovu onoga što kažu glavni urednici vijesti Joaquin Lopez -Doriga i Carmen Arestegui. Tako uticajni oblikovaoci javnog mišljenja bi mogli pomoći izboru što odgovornijih vođa konstantno upućujući svoj auditorij na platforme za praćenje. Samo tada bi političari bili primorani da reaguju.

Razmišljajući na duže staze, čini se da će platforme za praćenje biti najučinkovitije u zemljama i situacijama gdje su postavljeni mehanizmi za sankcionisanje. Na primjer, Obamameter je bolje pozicioniran u SAD-u nego Arena Electoral u Meksiku, jer u SAD-u postoje reizbori, što nije slučaj u Meksiku. Obama ima jasne namjere da pokaže glasačkom tijelu da je ispunio obećanja iz njegove prve kampanje, posebno sada kada se kandidovao za reizbor. Međutim u Meksiku, pošto ne postoji reizbor, predsjednik Felipe Calderon ima manje razloga da ispuni svoja inicijalna obećanja, jer će izaći iz predsjedničkog ureda

(i najvjerojatnije iz zemlje) bez obzira na sve. (Grupa "Reelect or Punish" je producirala odličan dokumentarac u kojem objašnjava važnost reizbora u Meksiku.)

Slično, zemlje članice Open Government Partnership-a nemaju jasne poticaje da bi ispunili svoje obveze, jer ne postoje jasno izdefinisane nagrade ili sankcije za to. Vlade poput meksičke dobijaju pozitivne izvještaje na sajtu "Open Government", iako čine veoma male napretke u ispunjenju svojih obveza. Platforme za praćenje obećanja će imati najviše utjecaja u situacijama gdje su poticaji za ispunjenje obveza jasno izdefinisani (kao i sankcije

u suprotnom slučaju).

Konačno, napomenuo bih da je važno prepoznati uspjehe izabranika, radije nego da se fokusiramo na njihove mane. Lako je baciti pogled na „The Obamameter“ i kritikovati predsjednika SAD-a što je uspio održati samo 175 od svojih 508 obećanja. U drugu ruku, kada sam dublje analizirao svako od ispunjenih obećanja, konstatovao sam da je zaista nevjerojatno šta je sve uspio uraditi u protekle tri godine pored nedostatka zajedničke vizije sa kongresom. Čini mi se da platforme za praćenje obećanja mogu biti najučinkovitije kada bi strateški dijelile kritike i priznanja.

To su moje prvobitne misli o usponu praćenja političkih obećanja. Šta vi mislite?

ISBN 995809460-6



9 789958 109460 6