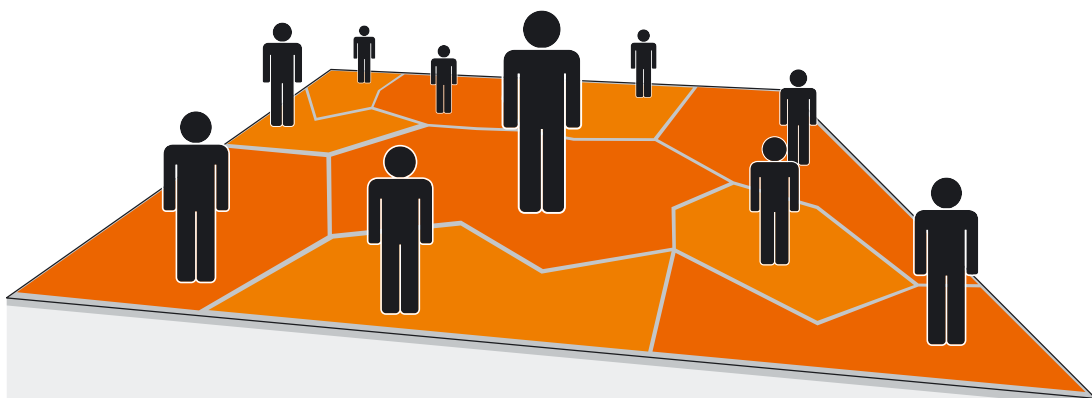


PRIRUČNIK ZA LOKALNE ODBORNIKE

DEMOKRATIJA, GRAĐANI I LOKALNE POLITIKE

Autori: Zdravko ZLOKAPA, Aleksandar DRAGANIĆ



Open
Society Fund
Bosnia & Herzegovina



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

CDI
misli radionica

Zdravko Zlokapa

Aleksandar Draganić

**Brošura za lokalne odbornike -
demokratija, građani i lokalne politike**

Izdavač
EDA - Banja Luka

Za izdavača
Zdravko MIOVČIĆ

Autori:
Zdravko ZLOKAPA
Aleksandar DRAGANIĆ

Urednik
Zdravko ZLOKAPA

Dizajn
Nenad SAVKOVIĆ

Štampa
GRAFID - Banja Luka

Tiraž 250

Ova publikacija nastala je u okviru projekta "Operacionalizacija PULS metodologije u cilju unapređenja neposredne komunikacije izabраних predstavnika i građana na lokalnom nivou u BiH" koju realizuje Razvojna agencija Eda uz finansijsku podršku Fonda otvoreno društvo Bosne i Hercegovine. Stavovi izraženi u publikaciji pripadaju isključivo autorima, i ne predstavljaju nužno stavove Fonda otvoreno društvo BiH.

Sadržaj

Predgovor	5
Uvod	7
Lažne dileme: aktivizam ili pasivnost, govoriti ili ćutati?	10
Kome odbornik duguje lojalnost?	12
Javni interes i kako ga ostvariti	18
Opšti kontekst u kojem odbornici rade i odlučuju	21
Šta birači i građani cijene kod odbornika	25
...a šta političke partije očekuju od odbornika	27
Šta radi odbornik	30
Rad u skupštini	30
Rad odbornika sa građanima i nevladinim organizacijama	34
Novi mehanizmi komunikacije između lokalne uprave i građana	43

Predgovor

Ovaj priručnik je kreiran u okviru projekta “Operacionalizacija PULS metodologije u cilju unapređenja neposredne komunikacije izabраних predstavnika i građana na lokalnom nivou u BiH (PULS 2013)”.

PULS je skraćenica od termina poboljšanje usluga lokalne samouprave, dok je samu metodologiju kreirala Razvojna agencija Eda iz Banjaluke. PULS metodologija je dio šire inicijative unapređenja odgovornosti i efikasnosti lokalnih vlasti u BiH u pružanju javnih usluga i zadovoljenju stvarnih potreba građana kroz aktivniju ulogu civilnog društva. Ovu inicijativu je pokrenuo i realizuje Fond otvoreno društvo BiH u partnerstvu sa organizacijama civilnog društva u Bosni i Hercegovini.

Središte novog pristupa predstavlja povećanje odgovornosti lokalnih vlasti za kvalitet, dostupnost i ostale karakteristike javnih usluga za sve građane, prvenstveno kroz unapređenje uloge civilnog društva u zastupanju i kreiranju lokalnih politika.

U Banjoj Luci, 01.novembra 2013. godine

Uvod

Ova je brošura namijenjena odbornicima, tj. predstavnicima građana u skupštinama opština, a autori su - pišući je popularnim jezikom i na malo strana - htjeli da postignu nekoliko ciljeva:

- da pomognu odbornicima da lociraju svoje mjesto u složenim strukturama vlasti;
- da rasvijetle neka od konkretnih zaduženja koja odbornici treba da obavljaju,
- da odbornicima objasne metodološku stranu njihovog političkog rada i
- da podstakne odbornike na razmišljanje o etičkoj dimenziji njihovog posla. Mišljenje je autora, naime, da u ovom konfuznom i prevratničkom dobu moralna pitanja dobijaju prvorazredan politički značaj.

Nije bila namjera autora da pišu opšti politički priručnik za odbornike. Za to bi trebalo mnogo više prostora i mnogo obimnija knjiga. Odbornici, međutim, nemaju vremena za čitanje debelih knjiga, niti sklonosti da se bave političkom teorijom. To, uostalom, i nije njihova zadaća. Odbornici su posvećeni praktičnim pitanjima, pa je tako koncipirana i ova brošura: ona se bavi onim što rade, onim što treba da rade članovi lokalnih predstavničkih tijela te kako da rade da bi postigli najveće efekte u svom političkom djelovanju; drugim riječima brošura opisuje i analizira sadržaj rada odbornika te poučava metodama političke komunikacije i drugim političkim vještinama koje oni mogu i treba da koriste.

Odbornici nisu službenici, tj. ne obavljaju svoju funkciju kao stalni posao iako u svim opštinama dobijaju izvjesnu novčanu naknadu. Njihov je posao političke naravi, što znači da se odnosi na upravljanje lokalnom zajednicom. Politika utiče na društvo ali i društvo utiče na sadržaj i način donošenja političkih odluka. Drugim riječima, odbornici ne lebde izvan društva, oni žive u svojim opštinama i svoje funkcije obavljaju kao članovi lokalne zajednice

što znači da su rodbinskim i prijateljskim vezama povezani s velikim brojem ljudi, da su članovi različitih političkih partija i da sav taj svoj socijalni “prtljag” unose u obavljanje odborničke funkcije.

Zbog toga su njihove odluke nekada dobre a nekada loše - zavisno od toga ko ih ocjenjuje i ko tim odlukama dobija a ko gubi. Ove odluke postaju razumljive tek kad se tumače u kontekstu u kojem ih odbornici donose. Zbog toga smo opisivanju tog opšteg političkog konteksta ili političkog miljea koji vlada u bh opštinama posvetili dosta pažnje. Ostaje nedorečena individualna strana koju svaki odbornik unosi u obavljanje povjerene mu javne funkcije - ali u tom slučaju knjiga bi bila mnogo deblja i imala bi karakter ličnih ispovijedi odbornika. A to joj ipak nije cilj.

Pri tome smo svjesni da je izrada priručnika ove vrste vrlo težak i nezahvalan posao zbog nekoliko razloga:

- teško je propisivati uniformne recepte za različite sredine i očekivati da ti recepti svugdje daju iste rezultate. Naše se opštine toliko razlikuju - geografski, ekonomski, demografski, a prije svega po socijalno-političkim konstelacijama - da bi za svaku trebalo pisati poseban priručnik.
- Odbornici kojima je ova brošura namijenjena takođe se razlikuju kao личности - po temperamentu, obrazovanju, iskustvu i političkim ambicijama - zbog čega svako od njih na specifičan način reaguje u sličnoj ili istovjetnoj situaciji. Neko će na izvjesnu pojavu reagovati bučno i violentno, drugi će je prećutati, treći će se potruditi da mirno otkloni problem, četvrti će se prikloniti jačoj strani itd i tsl.
- Uvijek postoji opasnost od ideologizacije ove vrste literature ili od njenog njenog shvatanja kao propagandne literature koja veliča vladajuću partiju, a kritikuje opoziciju (ili obratno). Zemlja u kojoj građani svake dvije godine izlaze na birališta stalno je u predizbornoj kampanji pa se i sva zbivanja stavljaju u kontekst političke utakmice i navijački se tumače. Naša je namjera da ovaj tekst bude ideološki neutralan osim eksplicitnog zalaganja za razvoj što šire i jače demokratije. Ali to ne smatramo priklanjanjem bilo kojoj političkoj partiji koje sve, uostalom, takođe prihvataju demokratiju kao svoje osnovno opredjeljenje.

Ipak, i pored postojeće raznolikosti, neke okolnosti i neki problemi - o kojima ćemo govoriti kasnije - u svim našim opštinama su isti i to istraživačima omogućuje da uoče zajedničke obrasce i pokušaju za njih naći odgovarajuća rješenja. Ako ništa drugo, odbornicima može dobro doći upoznavanje s iskustvima drugih ljudi i sredina - s onim što se danas naziva “dobrom praksom”, s nekim opštim pravilima efikasne organizacije i s dostignućima savremene političke prakseologije.

Lažne dileme: aktivizam ili pasivnost, govoriti ili ćutati?

Veliki dio odbornika je neaktivan; to je javnost odavno primijetila i to je pojava koju kritikuju i građani i mediji, a posebno prate specijalizirane nevladine organizacije. Odbornici se pravdaju i pred sobom i pred javnošću argumentom da su političke partije potpuno preuzele kontrolu nad javnim zbivanjima i da odbornici smiju da nastupaju samo preko odborničkih klubova - sve izvan toga, svaka samoinicijativa i samostalno istupanje može odborniku da se “obije o glavu”. Drugim riječima odbornik može da ima neprijatnosti zbog svoje aktivnosti koju nisu odobrili partijski šefovi. Zbog toga se mnogi odbornici povlače u ćutanje i rezignaciju nalazeći opravdanje za vlastiti nerad u “opštoj nepovoljnoj društvenoj situaciji”, u tome da se “ništa ne može učiniti”, itd i tome slično.

Moglo bi se reći da je sama dilema: biti aktivan ili pasivan, u ovom kontekstu lažna i izmišljena. Nema nikakvog opravdanja za odbornički nerad. Uključivanjem u političku utakmicu i preuzimanjem javne funkcije - jer odbornička funkcija je javna politička funkcija - određeni ljudi su se izdvojili iz ogromne masa građana koji su im na izborima dodijelili dužnost da ih predstavljaju. Pobjedom na izborima odbornici preuzimaju obavezu da rade svoj posao, a taj posao je politički rad koji se u najvećoj mjeri ispoljava kao:

- zastupanje interesa građana u predstavničkom tijelu,
- zalaganje za javne interese i za dobrobit zajednice te
- posredovanje između građana i vlasti.

Pobjedom na izborima odnosno osvajanjem odborničkog mandata, odbornici dobijaju određena *prava* koja proizlaze iz te političke funkcije ali stiču i određene *dužnosti*, tj. obavezuju se da će svoj posao obavljati pošteno i u interesu građana.

U političkim naukama je odavno poznato da ljude pokreću različiti motivi zbog kojih se upuštaju u političku aktivnost i pridružuju se političkim partijama. Nekada su to časni i plemeniti motivi da se pomogne u ostvarivanju

uzvišenih društvenih ciljeva ali vrlo često ljude pokreću sebičnost i želja za ličnom promocijom. Partije koje su u usponu ili na vlasti postaju naročito privlačne za karijeriste i ambiciozne pojedince. Čak je moguće da takvim motivima inspirisani ljudi formiraju vlastite političke partije čiji deklarativni ciljevi zvuče patriotski i plemenito i mogu da privuku veliki broj članova i glasača.

Politička istraživanja su takođe pokazala da se političke partije unutar sebe diferenciraju po osnovu aktivnosti koje ljudi razvijaju pa se tokom vremena u partijama izdvaja mali broj superaktivnih lidera, nešto brojniji segment srednje aktivnih vođa te masivan sloj manje aktivnog ili neaktivnog članstva i simpatizera.

Bez obzira iz koje se od ovih kategorija regrutovali i bez obzira na motive koji ih pokreću u njihovom javnom djelovanju, odbornici nemaju pravo na neaktivnost. Birači su im povjerali obavljanje važne i odgovorne javne funkcije i očekuju od njih da joj se posvete “u punom kapacitetu”. To svakako ne znači da odbornici treba da se danonoćno bave političkim radom; uostalom, oni nisu profesionalno politički angažovani već su ljudi koji žive od svojih posebnih zanimanja, a javnim poslom bave se kao dodatnom, dobrovoljno preuzetom javnom obavezom. A ni poslovi lokalne samouprave nisu takve naravi da traže cjelodnevni politički angažman pošto administrativne, tehničke i slične poslove u opštini profesionalno obavljaju stručna lica. Dužnost je odbornika da svojim odlukama usmjeravaju razvoj lokalne zajednice u pravcu koji će svima ili većini njenih žitelja donijeti dobrobit i da nadziru izvršne organe i upravni aparat koji neposredno ostvaruju politiku usvojenu u skupštini opštine.

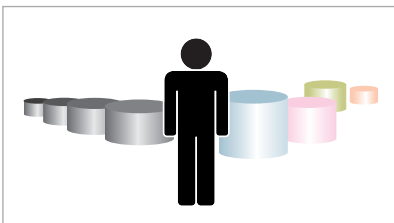
Svakako da u svom radu odbornici mogu doći u sukob sa različitim interesnim grupama ili moćnim pojedincima, mogu se razići i sa svojom partijom. Ali to je rizik javnog posla i toga se ne treba bojati. Ko unaprijed strahuje od političkih sukoba neće u njima dobro proći. I ko nije spreman na političku borbu osuđen je na povlačenje i defanzivu, što u političkoj utakmici rijetko daje dobre rezultate.

Kome odbornik duguje lojalnost?

Položaj odbornika u sistemu lokalne vlasti na prvi pogled je posve jednostavan. Normativno tumačenje slobodnog mandata kaže da odbornici činom izbora postaju predstavnici naroda i da su slobodni u tumačenju narodnih interesa. To znači da - iako pripadaju različitim partijama i zastupaju različite ideologije - oni predstavljaju sav narod, a ne samo svoje birače. To dalje znači da u svojoj politici moraju zastupati *javni interes* a ne interese nekih posebnih grupa ili čak pojedinaca. A sloboda u tumačenju javnih interesa znači da odbornici nisu dužni da slijede nikakve obavezujuće instrukcije svojih birača. To svakako ne znači da će se odbornici oglušiti na sve zahtjeve građana i zalagati se samo za ono što oni sami vide kao javni interes. Javni interes i nastaje kao rezultanta međusobnog djelovanja i ukrštanja različitih interesa koji u zajednici postoje. Zbog toga odbornici ne samo da se ne trebaju oglušiti na zahtjeve građana već moraju biti izrazito osjetljivi na razne društvene probleme i potrebe svih socijalnih grupa, a naročito onih koje su potisnute i zanemarene i koje ne umiju da svoje zahtjeve javno postave. Politika na opštinskoj ravni sastoji se u tome da se raspoloživi lokalni resursi rasporede na način koji obezbjeđuje razvoj ali i održavaju društvena ravnoteža i socijalni mir.

U realnom životu stvari nisu tako jednostavne kako može izgledati po izloženom normativnom modelu. Pred većinu odbornika u skupštinama opština Bosne i Hercegovine prije ili kasnije postave se sljedeća dva problema:

- prvi je u odnosima sa političkom partijom kojoj odbornik pripada;
- drugi problem je identifikacija tzv. javnog ili opšteg interesa.



Prvo ćemo razmotriti probleme koji se javljaju u odnosima odbornika s njihovim partijama, a potom i probleme oko tumačenja javnog interesa na lokalnom nivou. U oba slučaja bavićemo se i načinom raspoređivanja društvenog

bogatstva na lokalnom nivou jer upravo to i jeste najčešći izvor sukoba unutar stranaka, između stranaka te između građana i lokalnih struktura vlasti (u kojima, tim strukturama vlasti, uvijek dominira neki stranački interes). Sve su naše opštine veoma siromašne pa raspoređivanje skromnih sredstava kojima raspolažu uvijek izaziva sporenja i sukobe.

Skoro svi odbornici su članovi političkih partija. Nezavisni odbornici su u našim skupštinama opština prava rijetkost. Odbornici su, dakle, izabrani zahvaljujući tome što su bili na partijskim izbornim listama i zahvaljujući podršci svojih partija. Zbog toga političke partije od odbornika očekuju lojalnost, što se u praksi svodi na zahtjev da glasaju po uputama koje dobiju od partijske centrale posredstvom odborničkog kluba.

S druge strane, odbornici su neposredno izabrane političke ličnosti od kojih se, u skladu s principima slobodnog mandata, očekuje da u lokalnoj skupštini predstavljaju ne samo svoju partiju, pa ne ni samo svoje glasače već sav narod lokalne zajednice i da u nadmetanju različitih politika zastupaju onu koja se rukovodi javnim interesom.

Odbornici su, dakle, u prilično nezahvalnoj i protivrječnoj situaciji, naročito ukoliko im se ne dopada politika koju njihova partija vodi. A svaki se odbornik nađe u situaciji da mu se neka rješenja njegove partije ne dopadaju čak i ako prihvata njenu generalnu ideološku liniju. Ideologija je uvijek prilično uopštena i da bi bila primjenljiva mora se pretočiti u niz pojedinačnih odluka od kojih neke mogu posve odstupati od generalne politike. Do tih otklona dolazi zbog toga što se okolnosti u kojima se donose političke odluke mijenjaju vrlo dinamično, mnogo je aktera i mnogo interesa upleteno u proces odlučivanja tako da je često vrlo teško voditi dosljednu politiku.

U svakodnevnoj politici partije su prinuđene na kompromise koji ponekad mogu donijeti potpuno odstupanje od politike koju partija predstavlja kao svoju generalnu političku liniju i s kojom je pobijedila na izborima. Osim toga, partijski lider može da ima neku svoju političku strategiju s kojom ne upoznaje obične članove. On može da “gura” neki projekat ili neku ideju koja se članovima ne dopada ili je ne razumiju ili smatraju da je to protiv interesa njihove opštine. Da li su odbornici-članovi partije dužni

da izvršavaju želje i naređenja svog partijskog lidera ili treba da insistiraju na interesima javnosti i svoje opštine?

Danas se izbjegava kazati da je “opšta politika” partije zapravo njena ideologija pošto se pojam ideologije vezuje za prethodni komunistički režim i pridaje mu se pogrdno značenje. Osim toga, neke savremene partije u BiH čak i nemaju program u kojem bi bila izložena njihova ideologija već imaju samo tzv. programsku izjavu koja sadrži političke namjere te partije formulisane na najopštiji mogući način. Te su programske izjave obično kratkoročne i donose se samo za slučaj da partija osvoji vlast; nasuprot tome, ideologije su dugoročne, strateške vizije i imaju razrađenu metodologiju kako vizije ostvariti.

Prije nego što odgovorimo na ovo pitanje, valja objasniti kako je uopšte moguće da dođe do tako velikog razmimoilaženja u stavovima između partijskog članstva s jedne strane i partijskih rukovodilaca s druge? I zašto u takvim podjelama partijski rukovodeći sloj po pravilu izađe kao pobjednik?

Kazali smo već da političke partije nisu homogene organizacije u pogledu ličnih i socijalnih karakteristika svojih članova, a u pogledu unutrašnje organizacije nisu demokratske. Iz onog prvog proizlazi da političke partije nisu ni interesno homogene pošto njihovi članovi koji potiču iz različitih društvenih klasa i slojeva imaju i različite interese. Ne pomaže tu mnogo ni argument da sve članove ujedinjuje ista ideologija koja briše lične i socijalno-klasne razlike među njima: većina bh partija nema čvrstu i jasno formulisanu ideologiju niti političku strategiju koju svi članovi usvajaju i za čije su ostvarenje spremni da se bore. Rukovodioci se najčešće regrutuju iz srednjih i viših socijalnih slojeva i dobro su obrazovani; po psihološkim karakteristikama otvoreni su, agresivni i ekstravertirani, što im obezbjeđuje društvenu prodornost. Obični članovi partija su slabijeg imovnog stanja i nižih obrazovnih kvalifikacija; najčešće nemaju psihološke karakteristike koje bi im osigurale društveni uspon ili ne znaju da ih iskoriste. Jasno je da ove dvije socijalne kategorije imaju i različite socijalne i političke interese koje pokušavaju realizirati preko partija čiji su članovi.

Političke partije su tipične hijerarhijske i birokratske organizacije. To znači da su zasnovane na principu subordinacije, tj. na principu poslušnosti nižih

nivoa višima i na pravu viših nivoa da naređuju nižima i kontrolišu ih. Zbog toga su političke partije vrlo centralizovane organizacije u kojima rukovođeci sloj ima velika formalna ovlaštenja i još veće neformalne mogućnosti da provede svoju volju.

Prema tome, sada je jasnije da ovako interesno heterogene partije mogu da se podijele oko toga kako riješiti neka pitanja; a sva se društvena pitanja, kako je već rečeno, mogu rješavati na različite načine koji se razlikuju po tome kojim se i čijim interesima pri tome izlazi u susret. Jasno je da su u realizaciju partijske politike vrlo često umiješani bezbrojni lični i grupni interesi. A još je jasnije zašto partijska elita skoro da ne može izgubiti u takvim unutarpartijskim razmimoilaženjima: ona posjeduje formalna ovlaštenja i statusnu moć, a međusobno je čvrsto povezana neformalnim, prijateljskim i rodbinskim vezama.

Sve to može da zbuni odbornike, pogotovo one s manje političkog iskustva, može da ih dovede u stanje rezignacije i malodušnosti. Svaki od njih se pita kako da postupi u situaciji u kojoj još nema jasno definisan stav:

- da li da bespogovorno slijedi partijsku liniju (što zapravo znači da bez protivljenja glasa za prijedloge partijskog rukovodstva iako se intimno ne slaže s tim prijedlozima i smatra ih štetnim za lokalnu zajednicu i građane) ili
- da glasa po savjesti i zdravoj pameti (što znači da brani javni interes odnosno interese građana i lokalne zajednice).

Sa normativnog stanovišta posmatrano ova je dilema - biti lojalan građanima ili partiji - izmišljena: odbornici su, preuzimajući odborničku dužnost, položili zakletvu u kojoj su obećali da će se u radu pridržavati ustava, zakona i opštinskog statuta te da će svoje dužnosti obavljati časno i *u interesu svih građana opštine*. U zakletvama ili svečanim izjavama ne spominju se partije. Zašto onda odbornici obavezu prema partiji osjećaju kao svoju najpreču i najsvetiju dužnost?

Partije su najmoćniji posrednik na relaciji vlast - građani. One su monopolizirale predstavničku funkciju u tolikoj mjeri da je parlament postao sinonim za okupljanje partijskih predstavnika i nije više oznaka za

predstavničko tijelo građana. Taj trend u razvoju parlamentarizma obilježava čitav dvadeseti vijek i vrhunac je dostigao upravo u zemljama poput Bosne i Hercegovine, dakle u zemljama koje su prije uvođenja višepartijskog sistema i prave parlamentarne demokratije imale malo iskustva s takvim oblicima organizacije vlasti. Te su zemlje živjele pod jednopartijskim režimima u kojima je vladajuća partija držala sva mjesta u parlamentu, čime je sam sistem parlamentarnog raspravljanja potpuno onemogućen i parlamentarizam apsolutno izgubio smisao. U takvim zemljama prelazak na višepartijski sistem i uspostavljanje parlamenta kao tribine na kojoj se sučeljavaju različita mišljenja nije donio suštinske promjene: umjesto jedne partije vladale su dvije ili tri ali na način koji se nije mnogo razlikovao od autoritarne vlasti prethodnog jednopartijskog režima.

Politički istraživači su takav način upravljanja društvom nazvali *partitokratija*. Kod nas se apsolutna i bespogovorna poslušnost prema partiji obezbjeđivala tako što su odbornici, poslanici i drugi nosioci visokih funkcija primoravani da potpisuju izjave u kojima unaprijed daju ostavku na funkciju. Te su izjave deponovane u partijskoj centrali i partija ih je aktivirala ako bi ocijenila da neki odbornik ili poslanik više nije 'na liniji' i da ga treba politički onemogućiti, tj. smijeniti. Pošto je opoziv odbornika i poslanika kroz redovnu proceduru faktički nemoguć, partije su smjenu vršile tako što bi objelodanile njegovu ranije potpisanu ostavku - zapravo podnijele ostavku u ime poslanika/odbornika. Zanimljivo je da sudovi takvu vrstu "opoziva" nisu priznavali ali to nije sprečavalo partije da i dalje koriste ovo ilegalno i protivzakonito sredstvo.

Moglo bi se reći da odbornike i poslanike niko ne može primorati da takvu izjavu potpišu ali u tom slučaju ne bi se našli na izbornoj listi. A ako nisi na listi - ne možeš ni biti izabran. Partije manipulišu svojim pravom da sačine i prijave izbornu listu i tako onima koji su na listi omogućе da prave političku karijeru. To pravo, međutim, imaju i drugi - grupe građana i ad hoc koalicije, pa i nezavisni kandidati. Ali svi oni nisu prava konkurencija političkim partijama i nepartijski kandidati postižu male uspjehe na izborima. Samo političke partije raspolažu organizacijom, novcima i drugim resursima potrebnim da se provede uspješna kampanja, prikupi dovoljan broj glasova i uđe u citadelu vlasti. Svi koji se uključuju u ovu borbu za vlast nošeni su snažnim porivom da u toj borbi pobijede i stignu

do nagrade - vlasti. I to je ono što većinu odbornika i poslanika navodi da lojalnost prema partiji smatraju svojom prvom obavezom pošto je partija nezaobilazna stepenica na usponu ka vlasti.

Pokazuje se sve očiglednije da su partije vrlo moćne organizacije koje - kada dođu na vlast - svoju moć i sposobnost kontrole i manipulacije ljudima kapilarno rasprostru kroz državu i kroz društvo. Odbornici i poslanici su dobrovoljni zatočenici ove moći. Ako se pobune - čeka ih nemilosrdna egzekucija u vidu odstranjenja iz javnog života, oduzimanja političke funkcije i uskraćivanja privilegija koje te funkcije nose. Problem je, dakle, u tome što su partije vrlo nedemokratske organizacije koje svoje unutrašnje probleme ne rješavaju kroz javni dijalog i raspravu već tako što partijsko rukovodstvo autoritarno rješava sve nedoumice i sprečava javnu raspravu o bilo kojem pitanju. Partijska rukovodstva, pak, mogu da budu u službi užih društvenih grupa i mogu čitavu partijsku politiku pa i državnu politiku ako je u pitanju vladajuća partija - da vode u interesu tih grupa. Partije to nikada neće otvoreno priznati, ali analiza njihovih odluka u konkretnim situacijama govori u čiju korist donose odluke i u čiju korist vladaju.

Ovaj ekskurz nam je bio potreban da ukažemo na problem koji većina odbornika ima sa političkim partijama čiji su članovi. Taj se problem iskazuje kao različito gledanje na pojedina politička pitanja, a odbornici ga u pravilu rješavaju tako što se povinuju onome što partije traže od njih. Oni pri tome zanemaruju svoju primarnu obavezu služenja građanima i narodu. I kada se ima mnogo razumijevanja za moralne dileme koje muče odbornike ipak se ne može naći opravdanje da se olako prelazi preko elementarnog pravila političke igre, a ono nalaže lojalnost prema biračkom tijelu i građanima, izvršavanje onoga što je najbliže pojmu opšteg ili javnog interesa.

Javni interes i kako ga ostvariti

Zadaća je odbornika da provode i unapređuju javni interes. To je, međutim, ponekad jako teško pošto je sve oko javnog interesa nejasno i nedorečeno. Kako je moguće da se nešto što izgleda na prvi pogled jasno i samorazumljivo, u praksi toliko iskomplikuje da postane izvor sukoba umjesto da bude faktor koji ujedinjuje?

Javni interes bi, po zdravorazumskoj logici, trebalo da bude ono što je u interesu svih ili je bar u interesu većine, a zadaća je političara pa i odbornika da rade na ostvarivanju onoga za šta se ustanovi da je u interesu javnosti ili bar njenog najvećeg dijela. I eto već prve nejasnoće koja može da ima teške posljedice: da li je javni interes ono što je u interesu svih ili ono što je u interesu većine? Drugim riječima, da li u ustanovljavanju javnog interesa važi pravilo jednoglasnosti ili pravilo većine? Ovo pitanje nije nevažno već suštinsko pošto su jednoglasnost i većina dva bitno različita koncepta koji u praksi daju različite rezultate.

Na primjer, ako u mjesnoj zajednici koja ima 1000 odraslih stanovnika tj. glasača primijenite *princip jednoglasnosti*, to znači da se svi moraju saglasiti oko toga kako da se riješi neki problem, recimo gdje će biti smještena lokalna deponija. U slučaju jednoglasnosti svi su zadovoljni usvojenim rješenjem. Ako se primijeni *većinski princip*, potrebno je o lokaciji deponije dobiti saglasnost najmanje 501 glasača i stvar izgleda riješena. Međutim, pojavljuje se 499 nezadovoljnih građana, što znači da će ta stvar sa deponijom vrlo teško funkcionirati; osim toga, većina može da se promijeni na sljedećem glasanju pa bi se deponija morala stalno seljakati s jednog mjesta na drugo. To je po prirodi stvari nemoguće pošto se za skladištenje otpada uvijek traže trajne lokacije.

Primjer s deponijom uopšte nije ekstremna; nije rijetkost da se lokalne zajednice podijele oko nekog pitanja koje hitno mora da se riješi jer ne trpi odlaganje. Odbornici su ti koji moraju da nađu rješenje koje će zadovoljiti sve ili će bar nanijeti najmanju štetu većini i stvoriti najmanje nezadovoljnih.

Oko svakog javnog pitanja koje treba riješiti dolazi do sporenja i do međusobnog optuživanja za zloupotrebu javnih dobara, što je posljedica toga:

- da je svako političko pitanje moguće tumačiti na različite načine, i
- da sadržaj javnog interesa zavisi od toga ko ga tumači.

Teoretičari se već stoljećima spore oko toga da li uopšte postoji nešto što bi se moglo nazvati objektivni interes društva ili se u “objektivni interes” pretvara onaj interes koji neko uspije nametnuti drugima. Opšti interes se izjednačava s opštim dobrom ili s opštom dobrobiti iako svako dalje preciziranje i konkretizovanje šta to zapravo znači nailazi na velike probleme.

Teoretičari mogu o nekim problemima razglabati vjekovima a da društvo od toga ne trpi nikakvu vidljivu štetu. Političari, međutim, moraju brzo djelovati i rješavati probleme kako se oni pojavljuju. Tako teorijsku zagonetku opšteg interesa odbornici svakodnevno rješavaju na sjednicama skupštine opštine. Pri tome su najčešće nesvjesni teorijskih dimenzija svog posla pošto ih preokupiraju praktične posljedice njihovih odluka: koju ulicu asfaltirati a koju ostaviti pod makadamom, gdje otvoriti novi park a gdje deponiju, kome dati stipendiju a koga skinuti s liste javnih sredstava, koju djecu besplatno poslati na more a koju ostaviti kod kuće, da li povećati cijene vrtića i komunalnih usluga ili ih ne mijenjati još jednu sezonu itd i tsl.

Svaka odbornička odluka pogađa konkretne pojedince, ljude koje odbornici u malim opštinama lično poznaju i kojima ne žele nauditi. Međutim, sve naše opštine imaju male i nedovoljne budžete pa svako davanje jednom znači zakidanje drugog. U stanju sveopšte oskudice svi se društveni sukobi zaoštavaju i male povlastice ili zakidanja mogu dovesti do žestokih konflikata. Odbornici toga moraju biti svjesni prilikom odlučivanja i moraju imati pred očima posljedice svojih odluka.

Ponekad je veoma lako uočiti razliku između opšteg i privatnog interesa. Kada odbornici odlučuju o tome koju ulicu treba prije asfaltirati, onu koja vodi do nekog zaseoka sa desetak kuća ili onu koja vodi do nečije usamljene vikendice - svi argumenti idu u prilog asfaltiranja ceste kojom prolazi više ljudi, kojom djeca idu u školu, kojom vozi lokalni autobus

i koja selo povezuje sa centrom opštine. Međutim, nisu sve situacije u kojima odbornici presuđuju šta je javni interes ovako jednostavne. Često treba vagati između izjednačenih argumenata (odlučiti koje selo će dobiti asfalt a kojem će ostati prašnjav drum) i to je situacija koja konačnu odluku čini političkom, tj. arbitrarnom, pošto će njome biti nezadovoljni svi oni koji će i dalje morati da koriste izlokani seoski put.

Iako mnoge odborničke odluke ljute građane, naročito one koji se osjećaju zakinuti, ljudi ipak vide razliku između odluke kojom se udovoljava opštem interesu i odluke kojom se favorizira nečija lična korist. Građane mnogo više povređuje kada su zakinuti da bi se udovoljilo nekom privatnom interesu nego kada su zakinuti zbog drugog, prečeg javnog interesa. Budući da sve odluke - i dobre i loše - donose odbornici u skupštini opštine, građani cijene njihovu vjerodostojnost po tome koliko se oni rukovode principima pravde i poštenja do kojih je građanima najviše stalo u javnom djelovanju njihovih predstavnika. O ličnim karakteristikama odbornika koje građani cijene i smatraju poželjnima govorićemo kasnije - sada treba ukazati na opšte prilike u kojima bh odbornici rade svoj posao. Te prilike vrlo često presudno utiču na kvalitet njihovih odluka.

Opšti kontekst u kojem odbornici rade i odlučuju

Na ovaj način postavljamo kontekst u kojem odbornici rade i odlučuju. A taj kontekst, u svim našim opštinama isti, najjednostavnije je opisati kao *tegobnu tranziciju*. Posljednje dvije decenije BiH pokušava izgraditi novu političku i ekonomsku strukturu koja bi bila usklađenija sa zahtjevima modernog razvoja. Uticajno vanjsko okruženje (EU, SAD, MMF, Svjetska banka i druge banke) i unutrašnje političke snage navode Bosnu i Hercegovinu da usvoji tržišnu ekonomiju i demokratski politički sistem. Drugim riječima, od BiH se - kao i od svih bivših socijalističkih država - traži da usvoji kapitalizam kao ekonomski model i liberalnu demokratiju kao model političke organizacije. Navodi se da će sa usvajanjem novih institucionalnih aranžmana nastati i novi društveni odnosi: ekonomija će ojačati zahvaljujući preduzetničkom duhu kapitalizma, a politički odnosi će postati demokratičniji zahvaljujući kontroli i takmičarskoj atmosferi koju će stvoriti političke partije.

Pokazalo se, međutim, da ni pune dvije decenije ni usvajanje svih institucija koje postoje u zemljama razvijenog kapitalizma i ukorijenjene demokratije nije bilo dovoljno da Bosnu i Hercegovinu pokrene u pravcu dobre modernosti.

Nije se moglo očekivati da se modernizacija - shvaćena kao ukupnost tehnoloških, ekonomskih i političkih promjena izvršenih tokom posljednja dva vijeka u zemljama zapadne Evrope - na istovjetan način ponovi u zemljama koje su kasnile u razvoju. Ali niko nije očekivao da u Bosni i Hercegovini - kada je počela da osavremenjuje svoj ekonomski i politički sistem - do izražaja dođu samo tamne i nepoželjne strane modernizacije: propadanje preduzeća i zamiranje ekonomije; masovno otpuštanje radnika i drastičan pad životnog standarda; rastakanje, propadanje i pljačka javne imovine; dolazak na vlast nesposobnih ali pohlepkih upravljača koji državu upotrebljavaju protiv društva... Za sve ovo nisu se mogle kriviti samo nepovoljne vanjske okolnosti; osnovni razlozi za ekonomski i politički krah Bosne i Hercegovine ležali su ipak u njoj samoj.

Iz iskustva zemalja Zapadne Evrope - koje su kroz proces modernizacije prošle još u 18. i 19. vijeku - bilo je poznato da modernizacija ima svoju dobru i lošu stranu. Dobrim aspektima modernizacije smatraju se industrijski ekonomski razvoj, visok nivo urbanizacije, nastanak brojne i dobro organizovane radničke klase te ništa manje brojnog i uticajnog srednjeg sloja, opšti porast društvenog standarda, dostupnost obrazovanja i zdravstvenih usluga kao i razvijeni mehanizmi socijalne sigurnosti te ukorjenjivanje demokratskih vrijednosti i fer pravila političke utakmice. Zbog svojih političkih aspekata modernizacija se počela izjednačavati sa liberalnom demokratijom. Tamnim stranama modernizacije smatraju se velike socijalne i ekonomske nejednakosti, surova tržišna utakmica i još surovija vlast profita, posvemašnja otuđenost života u gradu te sve veća demokratska insuficijencija svih političkih institucija. Smatralo se, međutim, da prednosti liberalne demokratije ipak znatno pretežu nad njenim nedostacima - posebno njena ekonomska superiornost nad alternativnim načinima društvene organizacije kao što su socijalizam i razni oblici diktature, i ona je preporučivana a kasnije i nametana, kao krajnji i najsavršeniji oblik države.

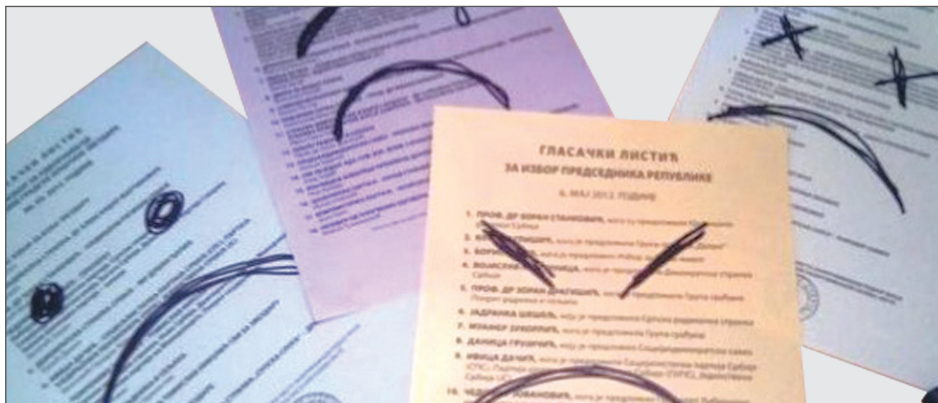
U svim zemljama istočne Evrope došlo je do manjih ili većih deformacija tokom promjene ekonomske i političke strukture; u pravilu su te deformacije bile tim veće što je bilo slabije prethodno demokratsko iskustvo i što su domaće elite bile nepoštenije. U Bosni i Hercegovini su oba ova uslova bila maksimalno ispunjena: svo istorijsko iskustvo ove zemlje je bilo autoritarno, a njene elite nikada nisu bile naklonjene vlastitom narodu.

Sve su okolnosti - objektivne i subjektivne - bile protiv mogućnosti da se u Bosni i Hercegovini uspostavi ekonomsko blagostanje i demokratski poredak. I zaista, na državnoj i lokalnoj ravni stvoren je autoritaran i korumpiran sistem koji je svaka nova vlada sve više "usavršavala". Ekonomija Bosne i Hercegovine se urušila, politički odnosi između entiteta su duboko narušeni, javna etika je opasno poljuljana, a sam koncept demokratije kao da je izgubio povjerenje u građanstvu.

To se najbolje vidi u postepenom povećanju apstinencije na izborima: dok je odziv birača na prvim višestranačkim izborima bio preko 80%, na posljednjima se kreće oko 50%. Visoka apstinencija se u razvijenim zemljama obično tumači kao posljedica visoke stabilnosti političkih i ekonomskih odnosa, a u nerazvijenim kao što je BiH - kao siguran znak da su građani izgubili nadu da izborima mogu bitno promijeniti stvari u društvu

pa zbog toga bojkotuju izbore - taj najdemokratičniji oblik komunikacije između građana i njihove političke elite.

Bojkot izbora predstavlja najblaži vid izražavanja nezadovoljstva kojem pribjegava tzv. “tiha većina” građana, tj. oni koji žele da na bezazlen način upozore vladajuće elite da je došlo do ozbiljne krize povjerenja u društvu i da postojeći društveni ugovor treba preispitati.



Na lokalnoj razini, u opštinama i u mjesnim zajednicama, sve češće se javljaju pojedinci i grupe koji pokušavaju da u postojećem institucionalnom okviru urade “nešto drugačije” od onoga što već decenijama rade vladajuće partije.

Ne radi se samo o tzv. civilnom društvu i nevladinim organizacijama kao njegovom najisturenijem dijelu. Istina je da je nevladin sektor prvi počeo s otvorenom i oštrom kritikom postojećih deformacija i u tome čak posve zasjenio kontrolnu funkciju opozicionih političkih partija. Kritika počinje da se javlja i unutar vladajućeg političkog bloka. U političkim partijama, bez obzira da li su na vlasti ili u opoziciji, i u skupštinama opština sve su češća odstupanja od obavezujućih partijskih stavova i sve su glasnije izjave da se “više ovako vladati ne može” pošto su društvene protivrječnosti nategnute do pucanja.

Čini se da je na nižim nivoima političke hijerarhije manja spremnost da se zatvaraju oči pred društvenim problemima. To se može objasniti činjenicom da su odbornici u skupštinama opština i ‘obični’ članovi

političkih partija najbliži narodu, žive životom koji se ne razlikuje od načina kako živi njihova okolina; odbornici su najčešće u kontaktu s običnim ljudima i političke impulse iz okoline jače osjete nego političari na višim instancama. Zbog toga su i rasprave na najnižim nivoima vlasti i u osnovnim partijskim organizacijama pune pozivanja na primjere iz života, bave se konkretnim problemima i upozoravaju na svakodnevne brige koje more običan narod.

S druge strane, najniži nivoi vlasti i obični članovi političkih partija imaju najmanje moći i sredstava da rješavaju društvene probleme. Pri tome treba imati na umu da se u mnogim sredinama odbornici ne snalaze u svojoj ulozi narodnih predstavnika i da zbog toga vrlo često bivaju poraženi u sukobu s načelnikom pa čak i s opštinskom administracijom, a da se ne govori o sukobima s višim nivoima vlasti - to su obično unaprijed izgubljene bitke. Izgleda da svi drugi akteri na političkoj sceni imaju više moći, znanja, sredstava, vremena i umiješnosti nego što ovih resursa posjeduju odbornici u skupštinama opština.

Šta birači i građani cijene kod odbornika...

U analizama ove vrste nikada se ne smije zaboraviti koliko su složene okolnosti u kojima odbornici obavljaju svoju dužnost i koliko mnogo faktora utiče na njih. Pošto je odbornička funkcija izborna, nesumnjivo je da mišljenje birača ima značaja za odbornike. Posebno je značajno šta birači misle o odbornicima jer od toga zavisi kako će birači glasati, a od toga zavisi i šta odbornici mogu poduzeti da se dopadnu biračima.

Istraživanja pokazuju da birači kod svojih odbornika najviše cijene

- lično poštenje i pravičnost,
- nezavisno i kritično mišljenje o javnim problemima i
- predanost odborničkom poslu.

Ovo su psihološka svojstva i moralne vrline koje birači pripisuju idealnom političaru pa i odborniku. U svojim realnim očekivanjima građani su mnogo realniji. Obzirom na ukupnu situaciju u društvu - ekonomska kriza, masovna nezaposlenost, siromaštvo i sve drugo što uz to ide - građani od odbornikā ne očekuju da budu supermeni ili čudotvorci. Ali očekuju od njih da se u okvirima svojih mogućnosti i u okvirima opšteprihvaćenih moralnih standarda posvete svom poslu i javnom interesu.

Svima je jasno da mnogi lokalni problemi imaju svoje uzroke izvan opštine i da njihovo rješavanje prevazilazi lokalne snage. Građani znaju da su lokalna sredstva mala, da je opštinski budžet nedovoljan i da upravo zbog toga treba njime upravljati domaćinski i pošteno. Zbog toga u preferencijama građana na prvo mjesto dolaze lične karakteristike javnih poslenika kao što su poštenje, pravičnost, razumijevanje tuđih problema i spremnost da se pomogne drugom.

Neki poznavaoi bosanskohercegovačkih prilika i mentaliteta smatraju da ovdašnji ljudi, bez obzira na etničku pripadnost, vole autoritarne, violentne i žestoke vođe i da radije glasaju za takve nego za smirene, umjerene i staložene tipove. To se pripisuje tome što u psihološkom smislu ovdašnji narodi pripadaju tzv. dinarskom violentnom tipu koji se takođe opisuje kao neobuzdan i žestok. Ovdje ne možemo ulaziti u raspravu oko

tačnosti ovakvih navoda - zadovoljićemo se konstatacijom da u svakom narodu političari iskazuju življi temperament, viši nivo aktivizma i izrazitiju agresivnost od onoga što se smatra prosjekom. Svaki političar tokom karijere izgradi osoben stil koji naročito dolazi do izražaja tokom predizbornih kampanja koje su ponekad vrlo nasilne, obiluju 'niskim udarcima' i često prelaze granice fer-pleja. U kampanji se pokazuje pravo lice političara, vidi se koliko im je stalo do vlasti i pobjede i na šta su spremni da osvoje vlast.

Kritičnost je oduvijek bila na cijeni pošto kritičari obično glasno izražavaju pritajeno mišljenje većine koja se suzdržava da javno izrazi svoj stav. Kritičnost je i društveno plodonosna pošto ukazuje na propuste vlasti i probleme posmatra iz drugačijeg ugla - što omogućava da se pronalaze neortodoksna i inovativna rješenja. Kritičnost ne mora da znači nikakav radikalizam; najčešće je dovoljno ukazati na tuđa iskustva i pokušati ih primijeniti u svojoj sredini pa da to dovede do sukoba sa starim navikama ali i da razmrda ustaljene običaje.

Kriza je sveopšta, kraj joj se ne nazire, a izlaz sigurno neće naći oni koji čekaju da se stvari riješe same od sebe. Pošto kriza na većinu ljudi djeluje deprimirajuće, borbenost i aktivizam dobijaju na značaju i na cijeni. Ukoliko je dinamičan temperament spojen sa osjećajem za zajednicu i željom da joj se pomogne - to je kombinacija iz koje nastaje aktivan i javnim pitanjima posvećen djelatnik. Građani brzo zapaze takve osobine i - shrvani osjećajem vlastite nemoći - voljni su da upravljanje javnim poslovima povjere ljudima koji ostavljaju utisak da će ih obavljati čestito i predano.

To što građani cijene poštene, kritične, sposobne i poletne ljude ne znači da će upravo takvi pobijediti na izborima. Zapravo, može se desiti da se oni najbolji i ne nađu na listama pošto liste ne sastavljaju građani po svojim preferencijama već nominovanje kandidata vrše i liste sastavljaju - političke partije.

...a šta političke partije očekuju od odbornika

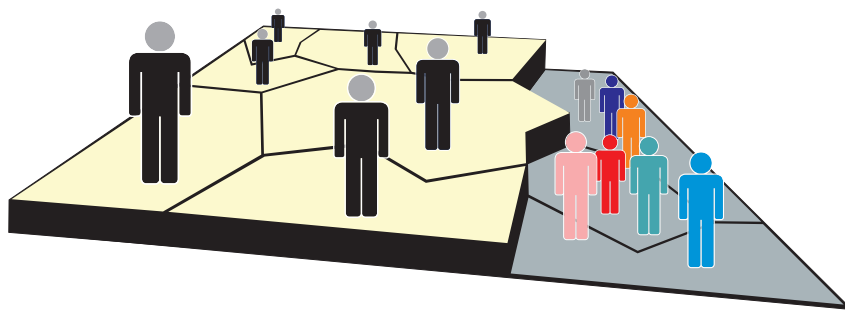
Političke partije su organizacije usmjerene ka osvajanju vlasti. To su relativno mlade političke institucije - ovakve, kakve ih danas poznajemo, pojavile su se tek prije nešto više od dva vijeka. Za kratko vrijeme prošle su kroz dinamičnu transformaciju. Prvo su bile naglašeno ideološke organizacije, tj. rukovodile su se vizijom dobrog društva koju su željele da ostvare. Zatim su se pretvorile u ono što su danas: izrazito pragmatične organizacije koje žele prvo da osvoje vlast, a onda - kada dobiju na raspolaganje sredstva moći - gledaju kako mogu da ih najbolje upotrijebe.

Zbog toga političke partije sav svoj potencijal stavljaju u funkciju osvajanja vlasti. Taj potencijal se u najvećoj mjeri zasniva na sposobnosti partijskog rukovodstva da mobilizira sve faktore potrebne za uspješan pohod na vlast. Partijsko rukovodstvo je, uz lidera kao njegovu centralnu os, onaj demijurg koji pokreće, usmjerava, kontroliše, podstiče i po potrebi zaustavlja sve procese i aktivnosti u partiji. Malo šta se prepušta lokalnoj inicijativi, a ako se kakve dobre ideje i stvore u članstvu, partijski vrh odobrava i kontroliše lokalne akcije.

Mlade demokratije, kakva je ova naša, nemaju nikakvog institucionalnog iskustva s partijama. Pokazalo se da su ljudi u BiH veoma skloni partijskom organizovanju pa je vrlo brzo stvoren veliki broj partija - do danas ih je registrovano oko 190 i taj broj sigurno nije konačan. Ogromna većina bh stranaka su minorne i beznačajne pošto samo desetak partija drže skoro sva mjesta u skupštinama opština, a i broj načelnika koji su izabrani kao nezavisni kandidati je simboličan. Ne možemo ovdje raspravljati o karakteru partijskog organizovanja u BiH. Zanima nas samo jedan aspekt njihovog rada, a to je lokalno djelovanje.

Kazali smo već da su političke partije vrlo centralizirane organizacije u kojima rukovodstva, a lideri posebno, imaju velika ovlaštenja prema lokalnim partijskim ograncima: viši organi u pravilu mogu poništiti odluke nižih, a lideri imaju moć da poništavaju rezultate unutarpartijskih izbora i raspuštaju osnovne partijske organizacije. Ali presudna moć rukovodstava

dolazi do izražaja pri sačinjavanju izbornih lista na svim nivoima. To je dio kadrovske funkcije koju partijski vrh monopolizira jer na tom monopolu gradi svoju moć. Istini za volju, privid demokratičnosti se održava tako što se djelimično uvažavaju prijedlozi “odozdo”, ali većinu mjesta na listama dobiju partiji i njenom rukovodstvu lojalni ljudi.



Ne treba zaboraviti da su partije zatvorene interesne grupacije koje glasove iz naroda slušaju samo jednim uhom - drugo je okrenuto prema vlastitom članstvu i klijenteli. Osim toga, partije i birači poimaju izbore na različite načine. Za političke partije izbori su procedura u kojoj svaka partija nudi biračima listu sa svojim ljudima, a na glasačima je da biraju. S druge strane, birači u izborima vide samo njihovu političku dimenziju i zanose se iluzijom da svojim glasovima rješavaju političku sudbinu zemlje. To je tačno samo do izvjesne mjere pošto glasači mogu da biraju samo između mogućnosti koje im ponude političke partije.

Građani i partije očito imaju različite preferencije i cijene različite ljudske osobine kao dobre i poželjne. Vidjeli smo šta cijene građani - poštenje, pravičnost, altruizam, kritičnost, aktivizam i predanost zajednici. S druge strane, partijama su značajnije osobine lojalnost stranci, spremnost da se sluša bez prigovaranja, prihvatanje autoriteta i hijerarhije ali istovremeno i lična prodornost te elan u izvršavanju dobijenih zadataka. Ove osobine partije mogu najbolje da iskoriste u osvajanju vlasti, a ljudi s takvim osobinama su najfunkcionalnije oruđe u provođenju vlasti. Zbog toga partije gledaju da izborne liste popune svojim vjernim aktivistima koje na taj način nagrađuju za dotadašnju lojalnost, a ujedno im pokazuju da i

ubuduće računaju na njih. Lokalni izbori su dio procesa regrutacije političke elite. Onome ko uđe u izbornu i kadrovsku listu otškrinuta su vrata političkog napredovanja; da li će kandidat priliku iskoristiti - zavisi od njega samog i od strategije koju izabere. U svakom slučaju, pred odbornicima se otvaraju mogućnosti koje većina njihovih sugrađana nikada neće dobiti.

Građani sa svoje strane imaju samo mogućnost da biraju između različitih lista i partija i da se odluče za onu opciju za koju procijene da je najviše u skladu s njihovim željama i očekivanjima. Izbor je slobodan ali je bitno ograničen ponudom. Kao što je duhovito primijetio jedan američki istraživač kada je birača uporedio sa gostom u restoranu: i on može da bira jelo koje hoće pod uslovom da je ono na meniju.

Šta radi odbornik?

Obaveze odbornika brojne su i odgovorne. Odbornici su članovi skupštine opštine što uključuje ne samo redovno prisustvo sjednicama opštinskog parlamenta već i aktivno učestvovanje u njegovom radu.

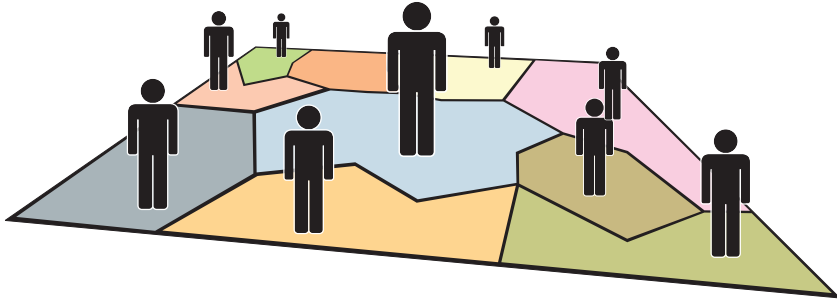
Učestvovanje u radu skupštine i njenih organa nije jedina odbornička obaveza. Prije bi se moglo reći da to predstavlja samo jedan dio odbornikovih dužnosti. Kao što smo rekli, aktivan rad u skupštini podrazumijeva mnogo rada izvan skupštine: upoznavanje s problemima, obilazak terena, kontakti s ljudima i pomaganje građanima da dođu do svojih prava, učesće u građanskim akcijama kao što su referendum i inicijative, saradnja s nevladinim organizacijama...

Kao što vidimo, odbornici mogu da razviju vrlo bogatu aktivnost. Pošto je skoro nemoguće da se jedan čovjek bavi svim nabrojanim poslovima, u odborničkim klubovima se izvrši podjela zaduženja, obično prema sklonostima odbornika i prema mjestu stanovanja. Iako klubovi nastoje da ravnomjerno rasporede obaveze na sve svoje članove, primjetno je da su neki odbornici znatno aktivniji od drugih: oni se češće javljaju za riječ u skupštinskim raspravama, aktivniji su na terenu, više su u kontaktima s građanima, pokazuju više inicijative i spremnosti da pomognu. Zbog toga se i građani radije obraćaju takvim ljudima pa se u svakoj opštini vremenom izdvoji nekoliko takvih odbornika koji pripadaju različitim partijama a poznati su kao uporni "fajteri". Zavisno od njihove institucionalne pozicije ali i od mreže neformalnih odnosa koju izgrade, oni mogu da akumuliraju veliku moć koju, opet, mogu da upotrebljavaju za opšte dobro ili je stave u službu nekih užih, sebičnih interesa.

a) Rad odbornika u skupštini

Aktivnost odbornika na sjednicama skupštine je najvidljiviji dio njegovog posla, već i zbog toga što rad skupštine prate lokalni mediji, a i većina

opština izdaje poseban bilten - štampani ili digitalni - posvećen uglavnom skupštinskim aktivnostima i radu načelnika. Skupština je mjesto gdje se stižu svi lokalni problemi i sučeljavaju različiti interesi, te organ s najvećim formalnim ovlaštenjima da probleme rješava, a sukobe interesa održava na podnošljivom nivou.



Zbog toga i odbornici posvećuju posebnu pažnju radu skupštine - nastoje da redovno prisustvuju sjednicama, iako ponekad nedostatkom kvoruma mogu da onemoguće donošenje odluka koje ne mogu da spriječe na drugi način. Odbornici su, uz to, uvijek i članovi nekoliko skupštinskih komisija ili odbora. I jedno i drugo - i rad u skupštini i rad u odborima - podrazumijeva da odbornik mora da se pripremi za sjednice. U tome mu može pomoći skupštinska administracija ali se za neke stvari odbornik mora pobrinuti sam. Ako ga neka tačka dnevnog reda zanima dublje nego što je suvoparne brojke objašnjavaju, odbornik će dodatne informacije dobiti na licu mjesta, po mogućnosti od ljudi na koje se slučaj odnosi.

Sagledati neki problem u cjelini i bez predrasuda nije uvijek lako, pogotovo što u malim opštinama odbornici poznaju većinu sugrađana pa im je ponekad teško zadržati nepristrasnost; odbornici mogu biti i lično zainteresovani za određena rješenja ili čak biti u sukobu interesa i u tom slučaju je najbolje da to sami konstatuju i traže da ne učestvuju u odlučivanju o tome pitanju. Nadati se da pravne i moralne propuste niko neće primijetiti zaludno je u vrijeme kada su čak i u najzabačenijim krajevima ljudima dostupne sve informacije. Silom većine gurati takva rješenja kroz skupštinsku proceduru još je gore pošto ta vrsta političkog nasilja dođe na naplatu već na sljedećim izborima.

Odbornički klubovi mogu biti od velike pomoći u pripremi sjednica skupštine opštine i u radu odbornika. Klubovi nisu samo mjesto dogovaranja partijske politike niti bi trebali da budu samo mediji preko kojih se odbornicima prenose upute kako da glasaju. Oni bi trebali da služe kao prethodna rasprava o bitnim političkim pitanjima i kao priprema za “glavni pretres”, za sučeljavanje stavova i oblikovanje lokalne politike na sjednici skupštine opštine.

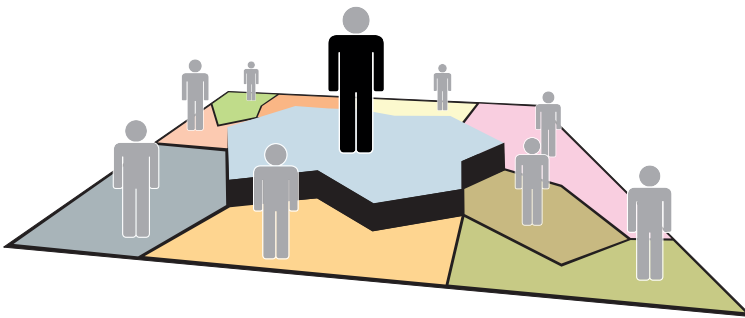
Dosadašnja iskustva u radu odborničkih klubova pokazuju drugačiju sliku. Sjednice klubova većinskih partija uglavnom služe da se odbornicima podastru rješenja koja su pripremili načelnik i opštinska administracija i to se predstavlja kao “partijski stav”. Veća pažnja posvećuje se samo pitanjima za koja se očekuje da mogu naići na protivljenje ili izazvati narodno nezadovoljstvo. Odbornički klubovi opozicionih partija rjeđe se sastaju, ponekad i ne vode zapisnike o svom radu pa je teško steći sliku o tome kako i šta rade. Ali sudeći po efektima njihovog rada reklo bi se da više improvizuju nego što vode dosljednu politiku.

Opozicione partije u malim sredinama često se žale da ih vladajuća partija ili koalicija onemogućava u radu, otežava djelovanje tako što im uskraćuje informacije, ne daje im na upotrebu odgovarajući prostor i pomoć, a vrlo često ih posve ignoriše i jednostavno ih preglašava - čak i kada manjina nudi bolje i poštenije prijedloge.

Sve to može da bude tačno pošto metode političke borbe u našim opštinama obično zavise od lokalnih lidera, njihovog temperamenta, osjećaja za fer-plej i moralnih skrupula kojima se rukovode. Partija koja pobijedi na izborima dobija na raspolaganje sredstva moći i to može u rukovodećoj ekipi da pobudi plemenite ali i rđave motive: želju da se čini dobro za lokalnu zajednicu ili želju da se stečena vlast upotrijebi samo za ličnu korist; potrebu da se bude trpeljiv prema gubitnicima ili želju da ih se ponizi i uništi. Koja će strana ljudske ličnosti više doći do izražaja ne zavisi samo od moralne snage pojedinca već i od sredine koja može da podstiče dobre ili loše strane ličnosti. Ukoliko se ne nađe niko - ni u vlasti ni u opoziciji - da se suprotstavi zloupotrebama, one rastu poput grude snijega na nizbrdici i prave sve veću štetu na svom rušilačkom putu.

Centralni nosioci moći u našim opštinama su načelnici. Zakon im je dao velika ovlaštenja što im je omogućilo da akumuliraju veliku neformalnu moć - iako su trebali da budu samo izvršitelji politike koja se stvara u skupštini opštine. Međutim, i ovdje se odnos između kolektivnog tijela s jedne strane i inokosnog organa s druge pretvorio u dominaciju drugog nad prvim. Skupštine se često više bave svojim međupartijskim razmiricama i iscrpljuju se na nevažnim i proceduralnim pitanjima nego što raspravljaju i odlučuju o glavnim problemima lokalnog razvoja. Zbog toga se i može desiti da se vješt načelnik, koji je uz to i dobar manipulator, posve osamostali u odnosu na skupštinu i da preuzme glavnu riječ u vođenju politike umjesto da bude samo njen realizator. Osim toga, načelnik je neposredni rukovodilac opštinske administracije preko koje može dodatno da umrtvi rad skupštine.

Međutim, u sukobu s načelnikom skupština ne gubi zbog loših zakonskih rješenja, ne gubi zbog formalne moći prvog čovjeka opštine pa ni zbog njegove osionosti ili sklonosti spletkarenju - skupština gubi zbog svoje razjedinjenosti, zbog sklonosti pojedinih odbornika da prije uđu u savez sa načelnikom nego sa ostalim odbornicima, zbog spremnosti odbornika da popuste pred načelnikovim pritiscima ili ucjenama, zbog malodušnosti odbornika i izbjegavanja sukoba s načelnikom.



Pojedinačno, odbornici su nemoćni u odnosu na načelnika. Njihova snaga leži u snazi tijela čiji su članovi - ali uslov da skupština postane jedinstven front prema načelniku jeste da odbornici, a naročito šefovi odborničkih klubova, prevaziđu vlastite sujete, odreknu se sitnih koristi i privilegija koje nekima od njih načelnik nudi, probude se iz učmalosti, othrvaju se

osjećaju beznađa i bespomoćnosti, zavire u vlastitu savjest i prisjete se pre-dizbornih obećanja datih građanima. A nadasve odbornici moraju stalno imati na umu da su izabrani zbog toga da predstavljaju građane, da grade lokalnu politiku i brane javne interese.

U zanemarivanju ovih njihovih javnih obaveza neprihvatljivi su izgovori da odbornici nemaju na raspolaganju nikakvih efikasnih sredstava da se suprotstave onima koji atakiraju na javna dobra; da ukupna društvena atmosfera ne pogoduje poštenom i predanom radu za zajednicu; da odbornici ne mogu od nikoga očekivati pomoć i podršku kada se, braneći opšte dobro, nađu na udaru nemilosrdnih tajkuna ili čak viših nivoa vlasti. Posljedica takvog razmišljanja je odustajanje od svake akcije jer je “unaprijed osuđeno na propast” sve u šta nisu ugrađeni interesi lokalnih moćnika.

Neko je jednom prilikom sasvim umjesno kazao: da se omogući zlo potrebno je samo da dobri ljudi ne čine ništa. Odbornici nisu samo obični “dobri ljudi”. Njihova je *dužnost* da se suprotstave svakoj nepravdi, zloupotrebi, manipulaciji i društveno štetnom djelovanju bez obzira iz koje partije to dolazilo i bez obzira koja ličnost bila u pitanju. Odbornici su zbog toga izabrani i to im je dužnost.

b) Rad odbornika s građanima i nevladinim organizacijama

Svakoj političkoj odluci donesenoj u skupštini prethodi čitav niz aktivnosti koje se ponekad odvijaju spontano, ponekad ih inicira i kontroliše skupština, ponekad su posljedica samoinicijative i samoorganizacije građana, ponekad ih pokreću interesne grupe motivisane svojim potrebama itd. Iako bi bilo logično da su odbornici uključeni u većinu ovih aktivnosti istraživanja pokazuju da se odbornici uglavnom drže po strani od glavnog toka političkog života. Kao da smatraju da je sa izborima prestala i potreba za njihovim angažmanom ili svoju aktivnost ograničavaju samo na skupštinsku govornicu. Sve druge aktivnosti prepuštaju opštinskoj administraciji, izvršnim organima ili samoinicijativi građana i nevladinih organizacija.

Takav je pristup u temelju pogrešan pošto svaka od spomenutih institucija ide za svojim interesom i gubi iz vida javni interes. To nije ništa čudno i proizlazi iz prirode demokratskog procesa. Ali je zbog toga povećan značaj onog faktora koji treba da vrši funkciju objedinjavanja različitosti i zaštite javnog dobra, a to su skupština i odbornici. Uloga najmoćnijeg lokalnog integratora pripada upravo njima, iako svi pokušavaju da se predstave u tom svjetlu.

Opštinska uprava u tome često i uspijeva. Ona posjeduje stručna znanja i moć koja proizlazi iz kontrole nad informacijama ali je vrlo podložna uticaju izvršnih organa, a osim toga u obavljanju svojih poslova u pravilu je inertna, neinventivna, oprezna i ograničena brojnim propisima. Uprava nema ni pravo da nameće politička rješenja iako vrlo često upravo to čini predstavljajući svoje prijedloge kao jedino moguće i bez alternative. Zadaća uprave je da daje stručnu i tehničku podlogu i objašnjenja za različita rješenja jednog istog problema, da sa stručne strane ukazuje na prednosti i nedostatke različitih varijanti koje su u opticaju.

Opštinski načelnik se još češće predstavlja kao jedini istinski zaštitnik javnog interesa u opštini. Čak i zakonska rješenja idu tome u prilog iako mnogi primjeri svjedoče da su upravo načelnici vrlo često partijski pristrasni i isključivi, da su podložni uticajima privatnih interesa i moćnih lobija, a nerijetko lične interese stavljaju ispred javnih. Ovlaštenja koja im zakon daje čine načelnike nesumnjivo najmoćnijim igračima na lokalnoj političkoj sceni, a i oni sami dobro znaju da ojačaju svoju poziciju neformalnim vezama i ličnim savezima. Zbog toga načelnici vrlo često dolaze u sukob sa skupštinom, naročito ako njihova stranka ne kontroliše skupštinsku većinu.

Referendum je danas posvuda u svijetu najčešće primjenjivan oblik neposrednog učešća građana u odlučivanju o javnim poslovima. Vlasti različitih nivoa obraćaju se građanima kada žele da saznaju njihovo mišljenje o nekom značajnom društvenom pitanju pa je razultat referenduma važan putokaz za političku akciju. U Republici Srpskoj nije tako, bar ne na lokalnom nivou, pošto se referendum do sada koristio samo kao sredstvo za opoziv načelnika. Istraživanja koja su o tome vršena ukazuju da se radi o svojevrsnoj zloupotrebi ovog demokratskog mehanizma kojoj

političke partije pribjegavaju u međusobnim obračunima. Pri tome sve u vezi opoziva i referenduma ostaje prilično mutno pošto se rasprave o uzrocima smjene načelnika svode na etiketiranje i javnu razmjenu uvreda, a ne iznose se uvjerljivi i provjerljivi argumenti da je ta skupa procedura zaista nužna.

Pošto zakonodavstvo i opštinski statuti dozvoljavaju prethodni referendum o svim pitanjima iz nadležnosti lokalnih skupština, odbornici bi trebali češće da iniciraju da se pojedina pitanja iznesu pred sud građana. Učestala upotreba referenduma uvukla bi građane u neposredno odlučivanje o stvarima koje su im važne i koje oni dobro poznaju, pogotovo što je referendum moguće raspisati i za područje uže od opštinskog, tj. za jednu ili više mjesnih zajednica ili čak samo za dio neke mjesne zajednice.

Uslovi za raspisivanje referenduma ni po važećim propisima nisu teški (prijedlog za raspisivanje referenduma može podnijeti jedna trećina odbornika, načelnik opštine ili 10% biračkog tijela), pa je tim čudnije zašto se ovaj demokratski institut češće ne koristi. Vlast ga vjerovatno izbjegava zato što referendum može samo da joj komplikuje upravljanje javnim poslovima i zato što ne želi da građane navikne na to da budu pitani i da odlučuju o važnim stvarima. Čudi inertnost opozicionih odbornika koji ne pokreću inicijative za referendum ili prema Narodnoj skupštini ne šalju prijedloge da se Zakon o referendumu izmijeni u tom smislu da se uvede i obavezni referendum o izvjesnim, najvažnijim pitanjima. Izgovor da se radi o skupom obliku demokratije obična je demagogija pošto se novac za referendum uvijek nađe kada su političke partije zainteresovane za to.

Građanska inicijativa još je jednostavniji i jeftiniji instrument neposredne demokratije čija se primjena svodi na to da građani svojim potpisima potvrde da su saglasni s tim da se neki opštinski propis treba promijeniti ili da neki javni problem treba urediti drugačije. Ovo vrlo pristupačno sredstvo neposredne demokratije i narodnog zakonodavstva kod nas se, nažalost, veoma malo koristi. Tome nesumnjivo doprinose i vrlo konzervativna zakonska rješenja koja ograničavaju inicijativnost građana; na mali broj ovakvih prijedloga utiče i zaziranje građana od potpisivanja bilo čega, a pogotovo papirā kojima se kritikuje vlast. Taj strah od vlasti postoji u svim zemljama koje su dugo bile policijske države, a BiH je tipičan takav slučaj.

Najveća krivica što građanskih inicijativa nema kod nas u većem broju ne leži ipak na građanima već u tzv. civilnom sektoru u najširem smislu te riječi. Nevladine organizacije malo koriste ovaj instrument neposredne demokratije iako imaju infrastrukturu potrebnu za organizaciju takvog posla. Opozicione partije takođe ne podstiču građanske inicijative, a sami građani su najmanje sposobni za samoorganizaciju koja bi dovela do ostvarenja njihovih inicijativa. Zakonska rješenja o građanskoj inicijativi su takva da je više sputavaju nego što je podstiču: vrijeme za prikupljanje potpisa ograničeno je na samo sedam dana; od građana se traži da ne samo kritikuju neki propis već i da jasno predlože novi koji mora da bude u skladu s poslovníkom organa koji treba da donese taj propis; treba predvidjeti sredstva za realizaciju novog propisa. Prema tome, postoji ogroman socijalni prostor i potreba za angažovanjem civilnog sektora ali i za većom aktivnošću odbornika kao osoba koje bi trebale da pomažu, podstiču i usmjeravaju političku kreativnost građana. Nesumnjivo je da su građani nezadovoljni mnogim rješenjima opštinske administracije i sigurno je da bi mogli ponuditi bolja - ali nema ko da artikuliše njihovo nezadovoljstvo i kanališe ga.

Politički menadžment se pokazuje kao apsolutno insuficijentan faktor. Političke partije se bave “epohalnim pitanjima” i “spasavanjem nacije”, a ostavljaju otvorenima brojna goruća pitanja svakodnevnog života.

Mjesne zajednice i zborovi građana su mjesta na kojima se najčešće spominju sva pitanja koja svakodnevno muče građane: loše grijanje i vodosnabdijevanje, periodične poplave i loše odvodnjavanje, slabi lokalni putevi, oronule škole i ambulante, neredovan i rijedak lokalni prevoz, regulacioni planovi koji iz temelja mijenjaju čitave dijelove naselja itd i tome slično. U mjesnim zajednicama i na zborovima građana vrlo često dolazi do pravih provala građanskog nezadovoljstva - ali sve ostaje ograničeno na prostorije mjesne zajednice i nema nikakvog daljeg efekta pošto tim okupljanjima građana rijetko kada prisustvuju odbornici skupštine opštine, a još rjeđe rukovodioci pojedinih opštinskih službi ili načelnik opštine. Uzrok političke jalovosti ovih mehanizama leži u tome što im zakon i nije namijenio nikakvu nadležnost osim da raspravljaju, pridikuju, skreću pažnju i upozoravaju na probleme - nije im dao istinsku moć da nešto pokrenu i promijene. Oni nemaju nikakvih vlastitih sredstava niti mogu do njih doći

kako bi sami rješavali svoje probleme ali je mnogo veći problem taj što nemaju načina da privuku pažnju i navedu skupštinu da rješava njihove probleme. Tamo gdje se nađu energični i preduzetni pojedinci namjerno se organizuju ekscesni događaji koji privuku medije, a time i lokalnu vlast; i lokalni funkcioner se, kao i svaka vlast, najviše boje lošeg imidža u medijima pa rješavaju goruće probleme koji narušavaju lokalnu idilu.

Rješavanje sitnih lokalnih problema bilo bi mnogo olakšano kada bi sistemski bio bolje riješen položaj mjesnih zajednica. One u Republici Srpskoj čak nisu ni obavezne pa nije čudno što ih centralna opštinska vlast zanemaruje i tamo gdje postoje. Pošto su mjesne zajednice pokazale svoju vitalnost i pošto predstavljaju dobar kanal iskazivanja potreba građana, trebalo bi zakonom i lokalnim propisima ojačati njihov položaj. Prije nego do toga dođe odbornici nemaju nikakvih smetnji da se više angažuju u mjesnoj samoupravi. Problem je što to zahtijeva mnogo "pješačkog" posla, tj. mnogo neposrednog rada i kontakata s ljudima, mnogo slušanja tuđih problema i mnogo pisanja, mnogo inicijativnosti i samopožrtvovanja, a većina odbornika izgleda nije spremna na to. Angažman političkih partija na ovom nivou imao je za posljedicu samo jače razbuktavanje sukoba ali je rijetko doprinio rješavanju problema.

Najveća prepreka većem uticaju građana na lokalnu politiku izgleda da je u shvatanju - duboko uvriježenom u glavama lokalnih funkcionera, odbornika i lokalne administracije - da građani zapravo samo dodatno komplikuju politički proces. Ovakav stav se mora tumačiti u kontekstu prevratničkog vremena u kojem živimo, u kojem se sve društvene grupe pokušavaju namiriti sa sve manje hrpe javne imovine. Grupe bliže vlasti imaju veće šanse u novoj preraspodjeli društvenog bogatstva, a građani se često pojavljuju u ulozi jedinog branioca javne imovine koja je izložena razvlačenju, pljački ili neracionalnoj upotrebi.

Građani i njihove organizacije po prirodi svoga djelovanja promoviraju lične i grupne interese ali se vrlo često pojavljuju kao jedini iskreni zaštitnici javnog interesa ugroženog sa raznih strana. Zbog toga je politička zadaća odbornika da svoje političke aktivnosti okrenu upravo ka građanima, njihovim organizacijama, aktivnostima i inicijativama i da pomognu da njihovi zahtjevi stignu do skupštine. Drugim riječima, odbornici

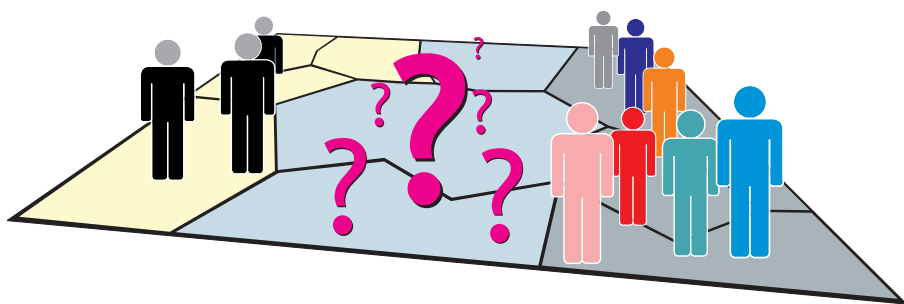
treba da raštrkane, često haotične i neorganizovane inicijative građana pretoče u političke zahtjeve i omogućće im da se suoče sa drugim, različitim zahtjevima i prijedlozima.

Javne rasprave se najčešće i najsystematičnije koriste kao mehanizam komunikacije između vlasti i građana. Praćenje javnih rasprava ukazuje na jedan ozbiljan nedostatak u primjeni ovog značajnog sredstva demokratskog arsenala. Vlast, bez obzira da li je u pitanju lokalna ili centralna, shvata javne rasprave kao način da građane ubijedi u svrsishodnost neke mjere ili nekog projekta koji namjerava da preduzme i koji je u najvećem broju slučajeva već počela da realizuje. Materijal s kojim se ide u javnu raspravu uvijek sadrži samo jedno viđenje problema i samo jedno rješenje. Tek javna rasprava objelodani da se problem može i mora sagledavati i iz drugih uglova osim ponuđenog i da su moguća i drugačija rješenja osim onog koje se nudi. Javna rasprava zapravo objelodanjuje interesnu pozadinu političkog procesa i zbog toga je veoma važan njegov dio. Gorko iskustvo je natjeralo građane da sumnjaju u sve što im vlast nudi: sva ispitivanja javnog mnijenja, domaća i strana, ukazuju da je nepovjerenje građana u vlast na vrhuncu i među najvišima na svijetu. Zbog toga javne rasprave ponekad postaju poprišta žestokih sukoba između građana i vlasti. To ne znači da ih treba izbjegavati ili odustati od njihove primjene, iako se može očekivati da vlast pokuša da zaobiđe ili preskoči ovu demokratsku prepreku. Odbornici u lokalnim skupštinama ne bi smjeli izbjegavati javne rasprave niti prepuštati da ih vodi sama administracija. Javne rasprave su bitno političko a ne tehničko pitanje i odbornici moraju naći vremena da u njima učestvuju.

Zakoni o lokalnoj samoupravi nisu ograničili mogućnosti učestvovanja građana u javnom životu iako su pobrojali samo neke oblike kroz koje se aktivnosti građana najčešće ispoljavaju. To su - kao što smo gore izložili - lokalni referendum, zbor građana, građanska inicijativa, mjesna zajednica, paneli građana, šeme prijedloga, sati građana u skupštini i svi drugi oblici građanske samoinicijative koji nisu zabranjeni zakonom. U zemljama razvijene demokratije na djelu su i drugi kanali i načini koji omogućavaju građanima da utiču na lokalnu vlast ali oni se uglavnom manje oslanjaju na samoorganizaciju građana već traže angažovanje stručnjaka i skuplji su u primjeni.

Demokratski arsenal koji je sada na raspolaganju građanima Bosne i Hercegovine mogao bi se smatrati zadovoljavajućim kada bi se mogao staviti u pogon. Problem je u tome što izgleda svi u ovoj zemlji misle da je demokratija zadaća nekog drugog, pa se čak i javni interes olako ostavlja bez zaštite. Odbornici imaju prvorazrednu odgovornost da se time bave.

Kako povećati uticaj građana u političkom procesu i kako odbornici mogu tome doprinijeti?



Prvi uslov je nesumnjivo veća otvorenost prema građanima. Malo skupština još uvijek prakticira da svoja vrata otvori građanima iako je stah od građanske navale sasvim bezrazložan. Uostalom, “veća otvorenost prema građanima” ne znači veću fizičku prisutnost građana nego veću izloženost, javnost ili, kako je sada moderno reći, veću transparentnost rada lokalne vlasti. Građani polako počinju da uviđaju da su sredstva u lokalnom budžetu - njihova sredstva i da svi koji od tih sredstava žive to mogu da zahvale onima koji budžet pune, a to su građani-poreski obveznici. Međutim, još uvijek se sporo probija svijest da je raspodjela javnih sredstava stvar javnog političkog dijaloga i da javnost mora imati uvid u to kako se njena sredstva upotrebljavaju.

Odbornici su i sami često istisnuti iz odlučivanja o raspodjeli opštinskog budžeta pa je i u njihovom interesu da se taj proces što više demokratizira i otvori javnosti. Građani sami malo mogu tu učiniti. Odbornici su ti koji treba da insistiraju na uspostavljanju transparentnog procesa planiranja budžeta, da zahtijevaju stalnu kontrolu potrošnje budžetskih sredstava, da insistiraju na neprijekorno izvedenim procedurama javnih nabavki i na

zakonitom zapošljavanju u opštinskoj administraciji. Njihov odbornički posao će biti tim lakši što se više pitanja bude postavljalo i rješavalo javno, a ne u skupštinskim kuloarima.

Mjesna samouprava je sada posve potisnut mehanizam javnog uticaja. Mjesne zajednice su ostavljene bez ikakvih sredstava i faktički bez ikakvog realnog uticaja iako u nekim mjesnim zajednicama živi više ljudi nego u nekim opštinama. Odbornici mogu pomoći da se aktiviraju bar savjeti mjesnih zajednica koji mogu biti moćne transmisije narodne volje. Borba za ovladavanje savjetima mjesnih zajednica u nekim opštinama je već počela.

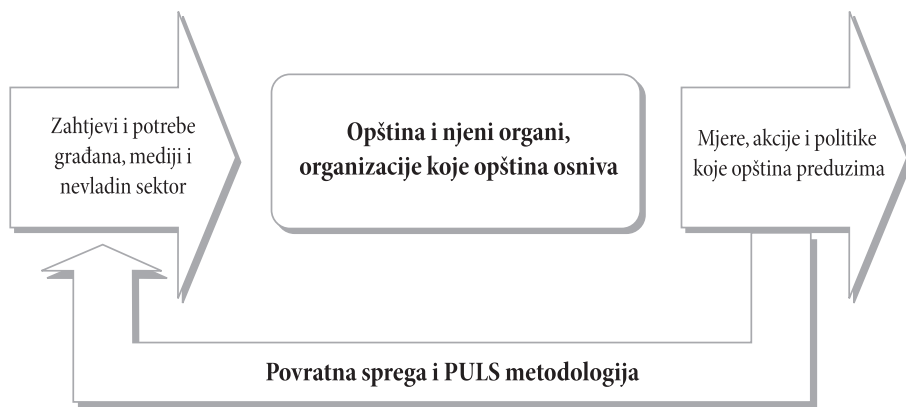
Nevladine organizacije takođe zaslužuju više pažnje odbornika. One su tipične interesne grupe koje ne kriju koga zastupaju i za šta se zalažu. Čak i kada su u pitanju parcijalni interesi - djece, hendikepiranih osoba, samohranih majki, invalida, prevarenih štediša, potrošača - najčešće su u pitanju društveno marginalizirane grupe koje trebaju pomoć i solidarnost zajednice. Saradnja s nevladinim sektorom odbornicima će dobro doći jer su te organizacije vrlo osjetljiv detektor socijalnih problema i imaju razvijene mreže podrške koje se mogu iskoristiti i za širenje srodnih ideja. Osim toga, nevladine organizacije osnivaju ljudi koji su po mentalnom sklopu i izrazitom aktivizmu slični ljudima koji osnivaju političke partije ili su njihovi članovi. Nevladine organizacije imaju i velike organizacione prednosti nad političkim partijama: manje su po broju članova, manje su formalne u unutrašnjim odnosima, egalitarnije su i opuštenije. Zbog toga je saradnja odbornika sa nevladiniim organizacijama i prilika da nešto od njih nauče i nešto od njihove demokratske atmosfere presele u svoje organizacije.

Najveći problem sa uključivanjem javnosti jeste to što je dvadesetogodišnja kriza ostavila porazne psihološke posljedice na većinu građana. Osjećaj bespomoćnosti i beznađa je najgori neprijatelj demokratije i najbolji osnov za jačanje autoritarne "spasiteljske" vlasti. Stariji i sredovječni ljudi, odrasli pod autoritarnim režimom, i danas su oprezni u javnom angažmanu. I ranije je bilo teško običnim interesima da probiju birokratske barijere, a u demokratiji to izgleda nemoguće. Demokratija je mnoge stvari iskomplikovala u proceduralnom smislu ali je prodornim i jakim

ljudima i grupama omogućila da koriste neformalne kanale kako bi savladali prepreke. Odbornici treba da se založe da se sve lokalne procedure krajnje pojednostave kako bi se politički kanali učinili bržim i prohodnijim za sve ljude.

Novi mehanizmi komunikacije između lokalne uprave i građana

Zadaća je opštine, njene administracije i raznih organizacija koje opština osniva, da pruža razne usluge lokalnom stanovništvu. A zadatak je odbornika da kontrolišu kako se ta zadaća obavlja, da li su građani zadovoljni uslugama koje dobijaju, da li su davaoci usluga posvećeni svom poslu, kako se troši novac namijenjen za davanje usluga itd. Da bi se sve to saznalo, potreban je detaljan uvid u čitav tok pružanja usluga odnosno potrebno je uspostaviti povratnu spregu između prve faze političkog procesa - izražavanja potreba građana - i njegove posljednje faze - donošenja mjera kojima lokalna vlast reaguje na izražene potrebe. Na taj način se uspostavlja puni krug u političkom ciklusu: vrednuju se rezultati mjera, ocijeni se uspješnost politike i preduzmu dodatne mjere ako je to potrebno. Grafički se to obično predstavlja kako slijedi:



Tako se ne samo zadovoljavaju trenutne potrebe i interesi građana već se čitav politički proces odvija u demokratskoj atmosferi što dodatno podiže kvalitet javnih usluga i omogućava stalno unapređivanje kvaliteta života građana.

Tako to izgleda u teoriji. Da bi se praktično funkcionisanje lokalne samouprave približilo ovom idealu razvijena je PULS metodologija - poboljšanje usluga lokalne samouprave, koja ima za cilj povećanje društvene

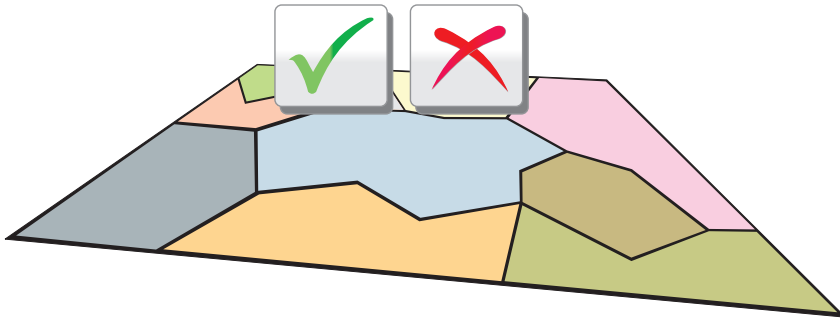
odgovornosti i kvaliteta usluga na lokalnom nivou. Ova je metodologija zasnovana na korištenju mehanizama povratne sprege, odnosno, služi se kontinuiranim ispitivanjem zadovoljstva korisnika. Središte ovog pristupa predstavlja povećanje odgovornosti lokalnih vlasti za kvalitet, dostupnost i ostale karakteristike javnih usluga za sve građane, prvenstveno kroz unapređenje uloge civilnog društva u zastupanju i kreiranju lokalnih politika.

Metodologija počiva na prikupljanju i analizi subjektivnih stavova građana o javnim uslugama koje su isključivo u nadležnosti lokalne uprave ili za koje je lokalna uprava bar u određenoj mjeri odgovorna. Cilj, dakle, nije samo prikupljanje podataka već povećanje društvene odgovornosti jedinica lokalne samouprave, što se postiže kroz povećanje stepena kontrole rada lokalnih organa. Osnovno sredstvo za to jeste prikupljanje informacija o stepenu zadovoljstva javnim uslugama putem intenzivnog dvosmjernog komuniciranja sa građanima. Da bi sve funkcionisalo kako treba - i stvarni politički proces ali i prikupljanje podataka o tome kako se on odvija i kakve rezultate daje - mora postojati intenzivna saradnja svih učesnika: građana, opštine i organa lokalne samouprave, organizacija civilnog društva i medija. Sama metodologija je zasnovana na tzv. CRC pristupu (engl. *Citizens Report Card*), koji na sistematičan i sveobuhvatan način obezbjeđuje povratne informacije potrebne za poboljšavanje kvaliteta javnih usluga.

Citizens Report Card pristup

Ovo predstavlja jako koristan alat za pružanje povratnih informacija javnim institucijama i agencijama o kvalitetu i adekvatnosti pruženih javnih usluga od strane korisnika. Smatra se da ovaj pristup pruža dobru osnovu i proaktivan pristup za lokalne zajednice, nevladin sektor i lokalne uprave s ciljem razvoja daljeg dijaloga u vezi unapređenja kvaliteta javnih usluga. CRC je usmjeren na kritične aspekte u vezi pružanja javnih usluga kao što su pristup uslugama, kvalitet i pouzdanost usluga, problemi sa korištenjem usluga i odgovornost pružaoca prilikom korištenja, transparentnost u vezi sa propisanim normama kod pružanja usluga, te cijena samih usluga. Ovaj pristup pruža sliku o trenutnom stanju u vezi pružanja određenih usluga, te orijentir za dalje aktivnosti na kreiranju planova poboljšanja. CRC pristup je razvijen krajem 90-tih godina u Bangaloreu (Indija), te popularizovan od strane Svjetske banke i drugih međunarodnih agencija kao mehanizam za veću odgovornost lokalnih i regionalnih vlasti prilikom realizacije projekata unapređenja javnih usluga.

PULS metodologija je do sada primijenjena u 26 jedinica lokalne samouprave širom Bosne i Hercegovine. Prvim krugom ispitivanja zadovoljstva korisnika javnih usluga na lokalnom nivou tokom 2012. godine je obuhvaćeno oko 19.000 domaćinstava, dok je u realizaciju aktivnosti bilo uključeno preko 20 organizacija civilnog društva.



Može se reći da su do sada provedene aktivnosti ostavile vidljiv uticaj na opštine. Pokazalo se da PULS metodologija predstavlja sasvim nov mehanizam učešća građana na lokalnom nivou. Ujedno, ispitivanje zadovoljstva korisnika je komplementarno svim ostalim mehanizmima direktnog učešća građana, te se u pojedinim slučajevima i naslanja na njih (npr. uzorak za ispitivanje je definisan po mjesnim zajednicama, predstavljanje rezultata ima oblike javnih rasprava, izvještaj sa preporukama koji priprema lokalna organizacija civilnog društva ima odlike građanske inicijative, itd.). To svakako predstavlja i jedan od najvažnijih argumenata za dalji “institucionalizaciju” PULS metodologije u okviru jedinica lokalne samouprave ali i kroz sistemska rješenja viših nivoa vlasti.

PRIRUČNIK
ZA LOKALNE ODBORNIKE

DEMOKRATIJA, GRAĐANI I LOKALNE POLITIKE

