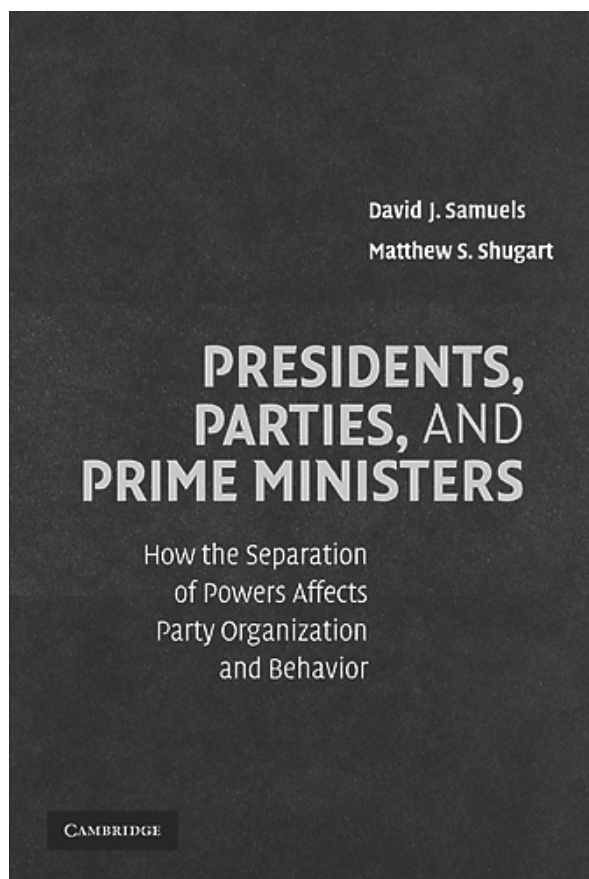


David J. Samuels i Matthew S. Shugart

# Presidents, Parties and Prime Ministers

Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

Dario Nikić Čakar



Knjiga *Presidents, Parties and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior* američkih politologa Davida J. Samuela i Matthewa S. Shugarta analizira način na koji podjela vlasti utječe na organizaciju i djelovanje političkih stranaka. Ona je izdanak duge rasprave o tome je li bolji predsjednički ili parlamentarni sustav vlasti, koja je počela još potkraj 19. stoljeća kao deskriptivno-empirijska razmjena mišljenja, da bi nakon 1990. poprimila nove teorijske, metodološke i analitičke dimenzije. Te je godine u časopisu *Journal of Democracy* poznati španjolski politolog Juan J. Linz objavio članke *Perils of Presidentialism* i *Virtues of Parliamentarism* u kojima je oštro kritizirao predsjednički i otvoreno pledirao za parlamentarni sustav. Linzova se analiza temeljila na tvrdnji da je za neuspjeh konsolidacije demokracije u postautoritarnim državama Latinske Amerike kriv prezidencijalizam, koji zbog "sustavske" pogreške uzrokuje paralizu i propast demokracije. U drugom valu rasprava od 1993, koji su svojim radovima potaknuli Shugart, Carey i Mainwaring, pojavljuju se i neke druge varijable kojima se nastoji objasniti uspješnost demokratske konsolidacije. Mainwaring ističe tip stranačkog sustava kao ključnu neovisnu varijablu, pa tvrdi da je demokracija u SAD-u stabilna jer kombinira prezidencijalizam s dvostranačkim sustavom, dok su latinskoameričke demokracije nestabilne zbog kombinacije prezidencijalizma i fragmentiranoga višestranačkog sustava. Shugart i Carey istražuju stvarnu moć predsjednika kao šefa izvršne vlasti, analizirajući formalne i neformalne ovlasti kojima raspolaže i zaključujući da su problematični oni sustavi u kojima predsjednik ima velike zakonodavne ovlasti. Istraživači iz trećeg

Dario Nikić Čakar, znanstveni novak na projektu "Izbori stranke i parlament u Hrvatskoj" i polaznik doktorskog studija iz komparativne politike. E-pošta: dario.nikic@fpzg.hr

vala služe se pak rigidnijim pristupima – teorijom veto igrača, teorijom principal-agent, institucionalizmom racionalnog izbora – kojima nastoje objasniti kako funkcioniraju političke institucije u cjelini. Među njima se osobit ističu studije Georgea Tsebelisa o veto akterima i Kaarea Strøma o predstavničkoj demokraciji kao lancu ovlašćivanja i odgovornosti.

Samuels i Shugart uspješno kombiniraju metodološke pristupe drugoga i trećeg vala istraživanja. Njihov je dominantni pristup teorijski model principala i agenta, koji se najviše oslanja na Strømovia istraživanja. Iz drugog su vala preuzeli i institucionalne varijable, ali uz jednu presudnu razliku: dok su istraživači drugog vala sustav vlasti i stranački sustav shvaćali kao neovisne varijable koje objašnjavaju stabilnost demokracije, Samuels i Shugart nastoje tipom sustava vlasti kao neovisnom varijablom objasniti različite modele stranačkog organiziranja i djelovanja, te tvrde da predsjednički sustav stvara prezidencijalizirane, a parlamentarni parlamentarizirane stranke. Pritom polaze od određenja predstavničke demokracije kao lanca ovlašćivanja (delegiranja) koji se uspostavlja između principala i agenta. Prva karika u tom lancu povezuje birače (principala) s izabranim dužnosnicima (agentima) koji su odgovorni principalu koji ih može smijeniti. Kad zauzmu položaje u vlasti, izabrani dužnosnici i sami postaju principi jer ovlašćuju državni birokratski aparat da u njihovo ime provodi i implementira politike. Lanac ovlašćivanja razlikuje se u parlamentarnima i predsjedničkim sustavima. U prvima građani biraju članove parlamenta, parlamentarni zastupnici izabiru izvršnu vlast odnosno premijera i ministre, a premijer i ministri upravljaju birokratskim aparatom. Izvršna vlast proizlazi iz parlamenta i nije rezultat izravnog izbora birača. U drugima postoje zapravo dva lanca: jedan koji izravno povezuje birače s predsjednikom koji je njihov neposredni agent, a koji se onda kao principal povezuje s kabinetskom kao agentom, i drugi koji izravno povezuje birače sa zakonodavnim tijelom kao agentom, koji se opet kao principal preko svojih odbora povezuje s birokracijom kao agentom. Dok u parlamentarnim sustavima postoji izravna odgovornost izvršne vlasti zakonodavnoj, u predsjedničkim takav mehanizam ne postoji, nego predsjednik kao agent izravno odgovara biračima. Stoga se prezidencijalizam i parlamentarizam razlikuju prema načinu izbora izvršne vlasti i mehanizmu odgovornosti.

Imajući to u vidu, Samuels i Shugart se pitaju u kojoj mjeri formalna podjela vlasti i neovisna egzekutiva utječu na prezidencijalizaciju stranaka, to jest kako ustavna struktura izvršno-zakonodavnih odnosa djeluje na organizaciju i ponašanje stranaka. Stranke imaju drukčije organizacijske strukture i izborne strategije u parlamentarnom sustavu u kojemu ustavni aranžman unaprijed postavlja osvajanje parlamentarnih mjesta kao najvažniju političku nagradu, nego u predsjedničkom sustavu u kojemu je strankama podjednako važno osvojiti izvršnu vlast i mjesta u zakonodavnom tijelu. Postavljaju hipotezu da predsjednički sustav sa strogom odvojenošću izvršne i zakonodavne grane vlasti potiče nastanak prezidencijaliziranih stranaka. Kada su izvršna i zakonodavna vlast ustavno razdvojene, stranke će prilagoditi svoje organizacijske strukture toj ustavnoj činjenici tako da ih podijele na dvije grane: jednoj je primarni interes zakonodavna vlast, a druga je usmjerena na predsjedničku funkciju. Tako postavljen teorijski okvir pretpostavlja da stranke

broj 5 - ožujak 2011.

organizacijski oponašaju ustavnu strukturu podjele vlasti i svoje djelovanje prilagođuju poticajima te strukture. U predsjedničkim sustavima podjela vlasti prisiljava stranke na strateško diferenciranje ciljeva – osvajanje predsjedničkog položaja i mjesta u zakonodavnom tijelu – pri čemu ti ciljevi ne moraju biti podudarni i u konačnici mogu dovesti stranku pred organizacijsku dilemu. Naime, predsjednički kandidat može voditi kampanju i osvojiti izbore slijedeći bitno drukčije ciljeve nego što ih ima onaj dio njegove stranke kojemu je osnovni cilj osvajanje zakonodavne vlasti. Biračko tijelo stranačkoga predsjedničkog kandidata ne mora se poklapati s biračkim tijelom koje glasuje za kongresne kandidate iste stranke. Iz toga proizlaze različite izborne strategije, te predsjednički kandidat može osmisliti i voditi kampanju samostalno u odnosu prema svojoj stranci. Kad osvoje položaje, dio stranke u izvršnoj vlasti (predsjednik) i dio stranke u zakonodavnoj vlasti (zastupnici) autonomni su u djelovanju i nisu odgovorni jedni drugima. Parlamentarizirane se stranke ne susreću s takvim dilemama kolektivnog djelovanja zato što parlamentarni sustav ne poznaje mehanizam takve podjele vlasti. Svojom organizacijskom strukturom one oponašaju ustavno-pravni mehanizam odgovornosti vlade parlamentu.

Samuels i Shugart definiraju prezidencijalizaciju političkih stranaka kao način na koji podjela vlasti u predsjedničkom sustavu utječe na oblikovanje organizacijskih osobina i djelatnih strategija stranaka. Ta je definicija ograničena budući da nastanak prezidencijaliziranih stranaka vezuje samo za predsjedničke sustave. Nastojeći umanjiti vrijednost koncepta prezidencijalizacije stranaka u parlamentarnim sustavima Thomasa Poguntkea i Paula Webba, Samuels i Shugart tvrde da stranke u parlamentarizmu nikada ne mogu postati prezidencijalizirane zato što je to nespojivo s osnovnom logikom parlamentarizma. Neke stranke u parlamentarnim sustavima mogu pokazivati određena obilježja prezidencijaliziranosti, ali je ustvari riječ o personalizaciji stranaka. Taj je pristup sporan zbog dva razloga. Prvo, prezidencijalizacija stranaka u parlamentarnim sustavima ne može se svesti na puku personalizaciju jer je riječ o složenijem procesu strukturnih promjena unutar stranaka. Snažne vođe mijenjaju organizacijsku strukturu svojih stranaka, prilagođavajući izborne strategije i organizacijske oblike osvajanja premijerskog položaja, bez obzira na formalna stranačka, izborna i ustavna pravila. Osim toga, ne mogu se zanemariti ni snažni obrasci plebiscitarne političke komunikacije kojom stranačke vođe i premijerski kandidati zaobilaze posredovane oblike stranačke komunikacije, izravno se obraćajući biračima i članovima tražeći od njih neposredovanu legitimnost. Drugo, koncept prezidencijalizacije stranaka u parlamentarnim sustavima pretpostavlja bitno drukčiji hipotetski odnos između sustava vlasti i političkih stranaka. Samuels i Shugart taj hipotetski odnos uspostavljaju između predsjedničkog sustava (neovisna varijabla) i nastanka prezidencijaliziranih stranaka (ovisna varijabla). Ta je hipoteza i najslabija točka njihova koncepta jer podrazumijeva statičan teorijski model prezidencijalizacije kojim nije moguće objasniti promjenu ili transformaciju političkog sustava. Nasuprot tome, koncept prezidencijalizacije parlamentarnih sustava hipotetski pretpostavlja da prezidencijalizacija stranaka u parlamentarnim sustavima utječe na nastanak *de facto* prezidencijaliziranog sustava unutar nepro-

mijenjenoga ustavno-pravnog okvira. Taj se koncept pokazuje dovoljno dinamičnim da objasni promjene parlamentarnih sustava od šezdesetih godina.

Unatoč prigovorima, knjiga Samuela i Shugarta važan je doprinos komparativnim analizama sustava vlasti, jer pridonosi razumijevanju načina djelovanja političkih stranaka u različitim demokratskim sustavima. Dosad su istraživači uglavnom anali-

zirali kako formalne razlike između parlamentarnih, predsjedničkih i polupredsjedničkih sustava utječu na njihovu sposobnost preživljavanja, stabilnost i promjenu ili pak različite oblike predavljanja i političke odgovornosti. Samuels i Shugart napisali su vrijednu studiju koja pokazuje kako različiti institucionalni konteksti određuju razlike među samim političkim strankama koje djeluju unutar njih. ■