

## Odabir političkih institucija u postsocijalizmu i formiranje hrvatskog političkog sistema

NENAD ZAKOŠEK\*

### Sažetak

Pitanje o odabiru temeljnih političkih institucija u postsocijalizmu — prije svega izbornog sistema te predsjedničkog ili parlamentarnog sistema vlasti — autor smješta u kontekst tri vrste politoloških rasprava: komparativne analize političkih sistema i institucija, rasprave o »tranziciji autoritarnih/totalitarnih sistema k demokraciji te analize regionalnih obrazaca politike i političkih poređaka. Osnovna je postavka da se prilikom odabira političkih institucija u postsocijalizmu moraju uvažiti bitne značajke političkog prostora istočnoevropskih društava. Najvažnije među njima su nedostatak tradicije institucionalnog razrješavanja sukoba, slabost intermedijarnih političkih i interesnih organizacija, nerazmjern utjecaj političkog radikalizma među političkim elitama i biračima, nedovoljna učinkovitost vlade i uprave. Autor pokazuje da je i politički prostor Hrvatske bitno obilježen ovim karakteristikama te da su njihovi negativni učinci u Hrvatskoj pojačani neprimjernim odabirom većinskog izbornog sistema i predsjedničkog sistema vlasti.

Slom realnog socijalizma i izgradnje postrealsocijalističkih političkih sistema intenzivirali su politološku raspravu o značenju političkih institucija u procesu prijelaza autoritarnih ili totalitarnih sistema u demokratske,<sup>1</sup> koja je začeta još krajem sedamdesetih i nastavljena u toku osamdesetih godina u povodu odgovarajućih južnoevropskih (Portugal, Grčka, Španjolska) i latinoameričkih iskustava (Argentina, Urugvaj, Bolivija, Brazil, Čile itd.). U kontekstu te rasprave veliko značenje ponovo zadobiva komparativna analiza političkih institucija. Ta se analiza vrši na različitim razinama uopćavanja te se s obzirom na razinu mijenja i njezin referentni okvir.

a) Na najopćenitijoj razini uspoređuju se formalna obilježja političkih institucija: riječ je o tipu uglavnom ustavnopravno i institucionalno orijentirane politološke

\* Nenad Zakošek, docent na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu, Unutrašnje-politički odsjek na predmetu *Sociologija radne organizacije*.

<sup>1</sup> Kao primjer usp. raspravu o prednostima i manama većinskog odnosno razmjernog izbornog sistema za nove istočnoevropske demokracije u *Journal of Democracy*; A. Lijphart 1991a, isti 1991b, G. Lardeyret 1991 i Q. Quade 1991.

analize koju simboliziraju imena poput Mauricea Duvergera, Giovannia Sartoria ili Douglasa W. Raea. Taj tip analize već četrdesetak godina reflektira iskustva i učinke političkih institucija razvijenih zapadnih demokracija, pokušavajući na sve bogatijem empirijskom materijalu i koristeći odgovarajuće metode kvantifikacije dokazati postojanje stanovitih »zakonitosti« djelovanja političkih institucija. Kao najvažnije institucionalne varijable koje proizvode određene političke učinke tu se pojavljuju: tip političkog sistema s obzirom na odnos izvršne i zakonodavne vlasti (predsjednički ili parlamentarni sistem) i tip izbornog sistema (većinski ili razmjerni). Prigovori tom tipu analize ukazuju nadasve na to da se zbog visoke razine općenitosti i ograničenja na formalne institucionalne aspekte političkog sistema gube iz vida druge značajne varijable koje utječu na funkcioniranje političkih institucija te da formuliranje »zakonitosti« isključivo na toj razini nije opravdano.

b) Na nešto nižoj razini općenitosti kreće se rasprava o transformaciji totalitarnih i autoritarnih političkih poredaka i prijelazu k demokratskom političkom sistemu, koja u tim procesima »tranzicije« nastoji uočiti poopćive pravilnosti. Odgovarajuću analizu simboliziraju imena poput Juana Linza i Philippea C. Schmittera. Riječ je o usporedbi povijesnih iskustava sloma i preobrazbe autoritarnih i totalitarnih režima u srednjoj i južnoj Evropi te u Latinskoj Americi nakon drugoga svjetskog rata i u poratnom razdoblju. Ta se usporedba ne ograničuje samo na analizu institucionalnih i formalnih aspekata političkih sistema nego nastoji uzvati utjecaj svih čimbenika političkog života (stranaka, pokreta, ideologija, političke kulture), kao i različitih socioekonomskih kulturnih pretpostavki. Prigovor koji se i ovdje može čuti tiče se dvojbi o tome mogu li se na temelju relativno različitih povijesnih iskustava formulirati opće pravilnosti procesa »tranzicije«.

c) Treći referentni okvir za komparativne politološke rasprave tvore analize regionalnih i subregionalnih specifičnosti političkih sistema u kontekstu socijalnih, ekonomskih i kulturnih obilježja društva koja su predmetom analize. Ovaj pristup simboliziraju imena poput Arenda Lijpharta, Steina Rokkana ili Gerharda Lehmbrucha. Tu se institucionalna i politološka analiza isprepleću s historiografskim, sociološkim, kulturološkim, ekonomskohistorijskim i drugim istraživanjima u opisu, klasifikaciji i konceptualizaciji povijesnih iskustava pojedinih država odnosno većih regionalnih cjelina. Ovaj tip analize, ukoliko ima teorijske pretenzije što nadilaze historiografsku deskripciju, nastoji prije svega prepoznati modelske elemente karakteristične za političke sisteme u određenim regijama (primjerice, u skandinavskim zemljama, u srednjoj ili južnoj Evropi, itd.) ili u društvima s određenim dominantnim socijalnim i kulturnim značajkama (primjerice, u homogenim ili pluralnim društvima, prema Lijphartovoj terminologiji).

Nedvojbeno je da najnovija iskustva istočnoevropskih postsocijalističkih društava korespondiraju s problemima koji se tematiziraju na svakoj od spomenute tri razine rasprave.

Diskusije prilikom ustavnih reformi ili donošenja novih ustava osobito se bave oprekom predsjedničkog i parlamentarnog sistema, pri čemu se tematiziraju već uočeni demokratski deficiti i populistička iskušenja predsjedničkih sistema (prim-

jerice, u Poljskoj, Hrvatskoj i Srbiji), a podjednako se problematiziraju i funkcionalne poteškoće parlamentarizma u uvjetima neizgrađena stranačkog sistema (primjerice, u ČSFR-u, Mađarskoj i Rumunjskoj). Intezivne se rasprave vode i oko odabira izbornog sistema, budući da se s pravom pretpostavlja njegov izuzetno velik utjecaj na formiranje stranačkog i cjelokupnog političkog sistema. Zanimljivo je da su prvi slobodni izbori 1990/91. u istočnoevropskim državama samo u tri slučaja organizirani posredstvom čistoga većinskog izbornog sistema (upravo u republikama bivše Jugoslavije: u Hrvatskoj, Makedoniji i Srbiji), dok je drugdje primijenjen ili čisti razmjerni sistem (u Poljskoj, Istočnoj Njemačkoj, ČSFR-u, Rumunjskoj i Crnoj Gori) ili kombinacija razmjernog i većinskog sistema (u Mađarskoj, Bugarskoj, Sloveniji i Bosni i Hercegovini).<sup>2</sup> Istovremeno, međutim, upravo početna istočnoevropska iskustva pokazuju i ograničenja institucionalnog pristupa, budući da su učinci izbornih sistema bili vrlo različiti i nisu se posvuda podudarali s modelski izvedenim očekivanjima. Tako je, primjerice, istovjetni izborni sistem u Hrvatskoj, Makedoniji i Srbiji (dvokružni većinski sistem) proizveo različite stranačke sisteme: u Makedoniji fragmentirani stranački sistem bez ijedne dominantne političke snage i s nestabilnim koalicijskim izgledima, U Hrvatskoj isprva pretažno dvostranački sistem uz kasnije slabljenje i fragmentiranje najjače opozicijske stranke, reformiranje ljevice, te uspon više srednje velikih stranaka političkog centra i desnice, a u Srbiji faktički jednostranačku dominaciju vladajućih socijalista (koji raspolažu s gotovo 80% mandata) uz marginalizaciju cjelokupne opozicije. S druge strane je, primjerice u Rumunjskoj i Crnoj Gori, izostao modelski učinak razmjernih izbora, tako da je u uvjetima opće slabosti opozicijskih stranaka formiran faktički jednostranački sistem.

Teorijske, ali i političke, rasprave o perspektivi stabilizacije novoformiranih demokracija u istočnoj Evropi često posežu za usporedbom sa sličnim iskustvima »tranzicije« iz autoritarnih poredaka u demokratske. Osnovna se dilema u tom kontekstu sažima u pitanju kako da se u istočnoj Evropi ponove uspješni slučajevi izgradnje stabilnih demokratskih poredaka u Zapadnoj Njemačkoj i Austriji, odnosno u južnoevropskim državama, te kako da se izbjegne *circulus vitiosus* latinoameričkih političkih sistema u kojima slabosti i kronične krize demokratskih poredaka dovode do periodičnog obnavljanja autoritarnih režima.<sup>3</sup>

Naposljetku, dosadašnja iskustva strukturiranja postsocijalističkih političkih sistema u istočnoj Evropi sugeriraju i postojanje nekih regionalnih specifičnosti kao i nužnost diferenciranja različitih obrazaca demokratske transformacije.<sup>4</sup> Ishodi prvih postsocijalističkih izbora i konstituiranje stranačkih sistema pokazuju postojanje znatnih razlika između istočne srednje Evrope (tj. Poljske, ČSFR-a, Mađarske,

<sup>2</sup> Usp. K. Kuusela 1991 za istočnoevropske države osim republika bivše Jugoslavije i Albanije; za jugoslavensko područje usp. M. Pajvančić 1991.

<sup>3</sup> Usp. primjerice A. Przeworski 1990.

<sup>4</sup> Attila Agh upravo modelski suprotstavlja globalizirajući i generalizirajući pristup i regionalistički pristup koji se usredotočuje na regionalne oslabljenosti (usp. isti 1991: 143 i dalje) te se argumentirano zalaže za potonji. Kao primjer regionalno orijentiranog istraživanja post-socijalizma usp. G. Schoepflin 1991a.

sjeverozapadnih republika bivše Jugoslavije te, eventualno, baltičkih republika bivšeg SSSR-a) i »prave« istočne Evrope odnosno Balkana (tj. Rumunjske, Bugarske, Albanije, jugoistočnih republika bivše Jugoslavije te, u perspektivi, ostalih zapadnih republika bivšeg SSSR-a, pri čemu sama Rusija kao i azijske republike ostaju sasvim izvan dometa te analize)<sup>5</sup> Bez obzira na nacionalne specifičnosti, unutar prvog obrasca prepoznaje se dominantna pozicija konzervativnih nacionalnih stranaka, uz manje ili više snažnu liberalnu opoziciju, te marginaliziranje socijalističkih stranaka proizašlih iz starog režima. Unatoč mnogim poteškoćama, u tim državama postoje realistični izgledi za stabilizaciju liberalne demokracije. Nasuprot tome, drugi je obrazac obilježen, bar u prvoj fazi postsocijalističke transformacije, dominantnom ili, u najmanju ruku, vrlo snažnom pozicijom socijalističkih snaga proizašlih iz starog režima te vrlo slabim izgledima za izgradnju i stabilizaciju liberalno—demokratskog poretka.

Analiza što slijedi ima pretenziju da, bar u osnovnim crtama, naznači mogućnosti povezivanja navedene tri razine analize nastanka i razvoja postsocijalističkih političkih sistema. Pritom se ishodište analize jednoznačno vidi na posljednjoj razini, koja maksimalno uvažava konkretna povijesna iskustva država o kojima je riječ i ujedno nastoji otkriti pretpostavke formiranja prepoznatljivih regionalnih obrazaca političkih promjena. Tek se s toga polazišta može na plodan način postaviti pitanje o primjenljivosti uspješnih iskustava »tranzicije« k demokraciji kao i o kriterijima odabira optimalnih političkih institucija primjerenih istočnoevropskim društvima.

### *OBILJEŽJA POSTSOCIJALISTIČKOG POLITIČKOG PROSTORA*

Usprkos mnogim razlikama među istočnoevropskim društvima i njihovim političkim tradicijama, uočljive su ipak neke zajedničke značajke postsocijalističkog političkog prostora što proizlaze iz relativne jednoobraznosti realsocijalističkog sistema i njegova utjecaja na ta društva. Među njima su najvažnije slijedeće: nedostatak tradicije i iskustva institucionalnog razrješavanja sukoba, slabost intermedijarnih političkih i interesnih organizacija, veliki utjecaj političkog radikalizma među političkim elitama i u biračkom tijelu, nedovoljna djelotvornost vlade i uprave u odnosu na pritisak problema.<sup>6</sup>

#### *a) Nedostatak tradicije institucionalnog rješavanja sukoba*

Kao što je poznato, realsocijalistički sistemi iz ideoloških i političkih razloga nisu priznavali legitimnost unutar—društvenih sukoba. To je značilo da je u razdo-

<sup>5</sup> Usp. A. Agh 1991: 144. U svom prilogu iz 1991. (usp. Zakošek 1991: 134) predlažem razlikovanje »srednjoevropskog« i »balkanskog« obrasca ishoda prvih slobodnih izbora u postsocijalizmu.

<sup>6</sup> Mnogi autori analiziraju dominantna obilježja istočnoevropskih društava kao prepreke uspostavljanju liberalizma i demokracije; usp. primjerice G. Schoepflin 1991b.

bljima »normalne« reprodukcije poretka svaki pokušaj autonomne artikulacije konfliktnih interesa bio interpretiran kao refleks »klasne borbe« s vanjskim »klasnim neprijateljem« i konzekventno je bio kriminaliziran. Istovremeno je politički sistem poznavao niz formalnih i neformalnih mehanizama za preventivno pacificiranje divergentnih društvenih interesa, koji su svi, manje više, bili usmjereni na distribuciju privilegija i gratifikacija kao nagrada za lojalnost sistemu. Međutim, u razdobljima krize legitimnosti realnog socijalizma i rastakanja poretka »normalnosti«, što se ciklički javljaju u povijesti istočnoevropskih društava, duboki interesni sukobi erupitivno su izbijali na površinu i manifestirali velik potencijal promjene statusa quo: štrajkovi, demonstracije ili protestni pokreti — ako nisu bili pravodobno suzbijeni — bili su u stanju da prethodno kriminaliziranim zahtjevima pribave legalnost. Tako se formiralo značajno iskustvo (karakteristično osobito za neke istočnoevropske države, primjerice Poljsku, ali i Jugoslaviju) da, usprkos prijetnji represijom, konfliktna artikulacija interesa izvan institucija sistema pod određenim uvjetima ima izgleda na uspjeh i može biti korisnom političkom strategijom.

Institucionalni deficit u razrješavanju sukoba nije samo posljedica potiskivanja artikulacije konfliktnih interesa nego i procesa rastakanja formalnih političkih institucija. U realnom socijalizmu predominacija »revolucionarne svrhovitosti« dovela je do devalvacije formalnih institucija koja je onemogućavala konzekvatno i nepristrano funkcioniranje ustavnog i pravnog poretka. Tako su mnoge institucije (od ustavnih jamstava ljudskih prava i parlamenta do izbora i ponegdje zadržanih nekomunističkih stranačkih organizacija) bile pretvorene u puku fasadu li ritualni ukras političkog života (pri čemu se nipošto ne želi reći da su taj ritual i fasada nevažni za održavanje sistema). Iza fasade, stvarna struktura političke moći reproducirala se kroz politički mehanizam vladajuće partije, koji je uključivao i žestoke neinstitucionalizirane sukobe frakcija unutar nomenklature. Ova dvojna struktura političkog života bila je poznata svima, pripadnicima nomenklature kao i podanicima, i to je znanje postalo samorazumljivim sastojkom odnosa prema političkom poretku, čineći cinizam preduvjetom političkog (pseudo) sudjelovanja. Ona je ujedno i jedan od glavnih uzroka gubitka legitimnosti realsocijalističkih poredaka.

U istočnoevropskim društvima ranija odsutnost sukoba na razini formalne politike (uz njegovu prisutnost na prikrivenoj, neformalnoj razini) kao i nepovjerenje u institucionalne mehanizme njegova rješavanja dalekosežno utječu na politički život u postsocijalizmu: umanjuju političku toleranciju, potiču prikazivanje političkih protivnika kao neprijatelja poretka, potkopavaju legitimnost političkih institucija, podržavaju neinstitucionalno iskazivanje konfliktnih interesa i korištenja »unfair« sredstava političke borbe. Osobito je velikoj kušnji izloženo povjerenje u parlament kao političko tijelo unutar kojeg bi se trebali artikulirati i posredovati konfliktni interesi. Značajan preduvjet jačanja legitimnosti parlamenta je povjerenje u izbornu proceduru kojom se on konstituira: to podvlači važnost odabira primjerenog izbornog sistema, koji će udovoljiti zahtjevu birača za pravednim predstavništvom i osigurati dovoljnu responzivnost na sve značajnije političke interese.



### b) Slabost intermedijarnih organizacija

Slom realnog socijalizma ostavlja u postsocijalističkim društvima svojevrsni političko-organizacijski vakuum. Glomazni politički aparat u realnom socijalizmu (koji pored partijske organizacije obuhvaća i raznolike masovne organizacije kao i mehanizme političke policije) bio je usmjeren na sveobuhvatnu kontrolu društva, represiju potencijalnih prijetnji političkom poretku te hijerarhijsku »transmisiju« odluka političkog vrha kao i odgovarajuću mobilizaciju »masa«. U većini istočnoevropskih društava taj se politički aparat u potpunosti raspao (upravo zato valja istaknuti da je preostalo nekoliko iznimaka, tj. društava u kojima je aparat potpuno ili djelomice ostao intaktan: riječ je o Srbiji i Crnoj Gori, a čini se bar djelomice — i Rumunskoj).

Preostaci vladajuće partije starog režima uglavnom su razvlašteni (uključujući i imovinsko razbaštjenje) i politički marginalizirani, čak i kad nastupaju s reformiranim i demokratskim programom: ostale »transmisijske« masovne socijalističke organizacije (osim sindikata) uglavnom su raspuštene ili su se transformirale u obične kompetitivne političke stranke (primjerice omladinske ili narodnofrontovske organizacije). Nove političke stranke formiraju se kao populistički pokreti ili kao neka vrsta političkih klubova s nekolicinom eksponiranih intelektualaca u vodstvu i zanemarivim članstvom. U oba slučaja nedostaje strukturirana stranačka organizacija koja bi omogućila stalnu i bar donekle demokratsku unutarstranačku komunikaciju mimo punktualnih kampanja mobilizacije političke podrške stranačkom vodstvu. Slabost novih stranačkih organizacija očituje se i u neriješenom problemu financiranja, velikoj fluktuaciji potencijalne biračke podrške pojedinim strankama (odnosno odsustvu čvrstih stranačkih preferencija među biračima uobičajenih za razvijene zapadne demokracije) te naglašenim unutarstranačkim frakcijskim borbama. U takvim uvjetima ne može se ostvariti značajna moderacijska i stabilizacijska funkcija političkih stranaka koja je poznata iz zapadnih demokratskih političkih sistema, što pojačava pritisak u korist dominantnoga populističkog obrasca politike kao glavnog oblika interakcije između političkih elita i puka.

Dekompozicijom političkih institucija realsocijalističkog poretka nisu pogođene samo neposredno političke organizacije nego i sindikati. Nakon raspada prinudno objedinjenih režimskih sindikata kao mehanizma političke kontrole i »transmisije« odluka vlasti, u postsocijalizmu dolazi do fragmentacije i pluralizacije sindikata. Time se također otežava intermedijacija konfliktnih interesa zaposlenih kao i vođenje djelotvorne ekonomske politike vlade. Upravo iskustva razvijenih zapadnih društava pokazuju da snažni i disciplinirani sindikati imaju presudnu važnost za uspješno posredovanje interesa i institucionalno razrješavanje interesnih sukoba.

### c) Sklonost političkom radikalizmu

Realni socijalizam bio je obilježen komunističkim ideološko-političkim radikalizmom, koji je unutar političkog sistema imao totalitarne konzekvencije: netrpeljivost prema ideološkim i političkim neistomišljenicima sezala je sve do negacije

njihove egzistencije, čime je ujedno izbrisana svaka granica između politike i pravno zaštićene sfere građanskog društva. U postsocijalizmu se kao zrcalna slika komunističkog radikalizma pojavljuje radikalni antikomunizam, koji u skladu s vlastitim ideološkim i moralnim opredjeljenjima zahtijeva bezobzirno »čišćenje« svih sfera društvenog života od (stvarnih ili navodnih) pristaša starog režima. Na taj način se u funkcioniranje društvenih institucija unose ideološki i moralni kriteriji nove podobnosti i faktički perpetuira neka vrsta permanentnoga »izvanrednog stanja«.

Pored te snažne antikomunističke reakcije postoje i dodatni generatori političkog radikalizma u postsocijalizmu. S jedne strane, glavne političke grupe i stranke zasnivaju svoj identitet na ideologijama kojima je blizak politički radikalizam, tj. na nacionalizmu i/ili religijskom fundamentalizmu (odnosno klerikalizmu u političkom smislu). S druge strane, nestrukturiranost političkih stranaka i drugih organizacija te prevlast populističkog obrasca dodatno potiču bujanje radikalističke političke retorike.

#### *d) Nedjelotvornost vlade*

Potpunom slomu realsocijalističkog sistema prethodilo je duže razdoblje stagnacije i krize, u kojem se drastično manifestirala ekonomska i upravljačka neučinkovitost aparata vlasti. Sveopću krizu legitimnosti sistema znatnim dijelom, ako ne i pretežno, uzrokovala je upravo ta neučinkovitost. Nakon političkih prevrata u istočnoevropskim društvima političke su institucije — bar privremeno — u razdoblju prijelaza i konstituiranja demokratske vlasti doživjele dodatnu devalvaciju djelotvornosti, dok su istovremeno akutni ekonomski, socijalni i upravni problemi vrtoglavo porasli. Deficit upravljačke djelotvornosti perpetuira se i nakon dovršetka inicijalne faze demokratske preobazbe i uspostave demokratski legitimiranih organa nove vlasti (tj. nakon rušenja starog režima, demokratskih izbora i formiranja nove vlade). Taj deficit nije samo proizvod naslijeđenih nedostataka nego djelomice i posljedica nedovoljne upravljačke kompetencije među strankama i pokretima, osobito onima radikalno antikomunističke provenijencije, koji dolaze na vlast nakon izbora.

Raskorak upravljačke kompetencije i pritiska urgentnih problema te prevlast populističkoga političkog obrasca prijete stvaranjem vrlo opasnog autoritarnog političkog sindroma. Vladajuće političke snage u postojećim se uvjetima — osobito naočigled nedovoljnih institucionalnih ograničenja i mehanizama kontrole vlade, uslijed slabosti parlamenta, nedosljedno realizirane podjele vlasti, tek rudimentarne nezavisne javnosti i državnog nadzora nad najvažnijim medijima — suočavaju s iskušenjima da posegnu za diktatorskim ovlastima kako bi prevladale ekonomsku i socijalnu krizu i povećale djelotvornost vlade. Time, međutim, riskiraju potpunu blokadu demokratske transformacije te, kao posljedicu toga, produbljuvanje ekonomske krize i ponovni pad u permanentnu krizu legitimnosti.

Ako je prethodna analiza u osnovnim crtama točna, onda se ex negativo mogu izvesti imperativi koje valja slijediti prilikom odabira političkih institucija u postsocijalizmu.

Prvo, kako bi se osiguralo institucionaliziranje sukoba u društvu, političke institucije moraju biti dovoljno responzivne na artikulirane konfliktno interesne te uspo-

staviti pravedno i razmjerno predstavništvo. Osobito u početnom razdoblju tranzicije k demokraciji treba izbjeći strukturiranje političkog natjecanja prema obrascu čiste većinske demokracije kao igre u kojoj pobjednik dobiva sve (a onaj koji je makar i malom većinom pobijeđen ništa), budući da je većina resursa pod državnom kontrolom i njihovo jednostrano prisvajanje i distribucija prijeti dubokim političkim raskolima. Na temelju tih kriterija pokazuje se da je čisto većinsko predstavništvo vestminsterskog tipa neprimjereno postsocijalističkim društvima.

Drugo, neophodno je stvaranje i jačanje intermedijarnih političkih organizacija, prije svega političkih stranaka, ali i sindikata i drugih interesnih asocijacija. Stabilizacija i jačanje stranaka može se postići nadasve jasnom zakonskom regulacijom finansijskih izvora stranačkog djelovanja, osobito financiranja izbornih kampanja, obvezom demokratskog unutrašnjeg ustrojstva stranaka i uvidom javnosti u unutarstranačko odlučivanje te, naposljetku, uspostavljanjem institucionalnih prepreka u izbornom zakonu koje će spriječiti preveliku stranačku fragmentaciju. Za snaženje sindikata i drugih interesnih intermedijarnih asocijacija, koje će omogućiti strukturiranje i discipliniranje artikulacije interesa u društvu i tako umanjiti iskuse nja institucionalno neposredovane populističke politike, važno je nadasve jamstvo njihove autonomne organizacije, bez pretenzije države da kontrolira i eventualno instrumentalizira njihovo djelovanje, ali dakako uz uvid javnosti u njihove finansijske izvore i unutarnje odlučivanje.

Treće, formiranje političkog prostora i njegova institucionalnog okvira treba pogodovati potiskivanju političkog radikalizma. To se može postići snaženjem političkog centra posredstvom izbornog sistema (tj. preferiranjem razmjernog umjesto većinskog sistema), eliminiranjem mehanizma posredstvom kojih pobjednik dobiva sva a poraženi ništa, i ugradnjom konsenzualnih barijera koje u bitnim pitanjima trebaju zaštititi manjinske političke pozicije, naposljetku i dosljednom podjelom vlasti koja uspostavlja jasnu predodžbu o granicama političke moći kao i respekt prema institucionalnim kontrolama nosilaca političke moći. Ugradnjom takvih institucionalnih kontrola i barijera može se u najmanju ruku ublažiti pritisak nacionalističkog populizma te ojačati umjerene »građanske« političke opcije.

Četvrto, neophodno je uspostavljanje svojevrzne ravnoteže stabilne i snažne izvršne vlasti, s jedne, te jasnih kontrolnih i ograničavajućih mehanizama (posredstvom parlamenta, sudstva, javnosti), s druge strane. I u tom slučaju pokazuje se nužnost izbjegavanja pretjerane fragmentacije stranačkog sistema, kako se ne bi isuviše otežalo formiranje koalicijskih vlada, kao i prednost parlamentarno odgovorne vlasti u parlamentarnom sistemu nasuprot položaju izvršne vlasti u predsjedničkom sistemu. Također se i ovdje striktna podjela vlasti i nezavisna javnost pojavljuju kao neophodni korektivi koji ne slabe, nego upravo jačaju djelotvornost vlade.

#### FORMIRANJE POLITIČKOG SISTEMA HRVATSKE

Uvjeti formiranja postsocijalističkog sistema u Hrvatskoj u potpunosti potvrđuju opisanu paradigmu. Pored toga, na formiranje tog sistema utječu i duboke etničke kao i nešto blaže regionalne podjele političkoga prostora Hrvatske te bitna pove-



zanost njegova unutrašnjeg struktuiranja s dinamikom raspada Jugoslavije. Međutim, odabir temeljnih političkih institucija nije vodio računa o tim značajkama hrvatskoga političkog prostora. Stoga su ključne institucionalne odluke, prije svega opredjeljenje za predsjednički sistem i većinske izbore, pridonijele kriznoj dinamici političkog sistema nakon prvih slobodnih izbora.

Postsocijalistički politički sistem Hrvatske formirao se kao relativno samostalna cjelina već unutar jugoslavenskoga realsocijalističkog okvira. Sve su relativne političke snage koje se pojavljuju u razdoblju demokratizacije i rastakanja realsocijalističkog režima primarno bile orijentirane na djelovanje unutar hrvatskoga političkog prostora i određene su njegovom unutarnjom logikom strukturiranja. To je važilo i za vladajući Savez komunista odnosno njegovo političko rukovodstvo koje je sudjelovalo u frakcijskim političkim borbama unutar državnih i partijskih institucija na jugoslavenskoj razini kao i za političke organizacije hrvatskih Srba, uključujući i SDS, koje su se formirale pod snažnim utjecajem srbijanskog režima i djelomice reflektiraju političku dinamiku matice srpskoga nacionalnog pokreta. No istovremeno su glavni politički procesi i njihovi rezultati — poput ishoda izbora i strukturiranja stranačkog sistema kao i tijeka i intenziviteta političkih sukoba — bili pod dominantnim utjecajem raspada Jugoslavije i formiranja samostalne hrvatske države.<sup>7</sup> Političke snage orijentirane na djelovanje na jugoslavenskoj razini ostale su u Hrvatskoj potpuno marginalne.

Deficit institucionalizacije sukoba bio je izrazito naglašen. Najdublji sukob — oružana pobuna radikalnoga srpskog nacionalnog pokreta u Hrvatskoj te otvorena ratna agresija srbijanskog režima i u njegove svrhe instrumentalizirane JNA protiv Hrvatske — nisu endogeni proizvod hrvatskog političkog sistema nego su posljedica ukupne dinamike radikalizacije srpskog nacionalizma na jugoslavenskom prostoru. Međutim, obrazac »većinske demokracije« (kao suprotnosti modelu »konsocijacijske demokracije«)<sup>8</sup> — formiran kao posljedica samorazumijevanja vladajućeg HDZ-a kao pobjedničkog oslobodilačkog nacionalnog pokreta — nedvojbeno je pridonio zaoštavanju sukoba i ranom povlačenju predstavnika srpskog nacionalnog pokreta iz institucija hrvatskog političkog sistema. Jedan od ključnih elemenata pacifikacije sukoba između hrvatske i srpske nacionalne zajednice u Hrvatskoj nakon okončanja rata bit će upravo sposobnost političkog sistema da integrira autentične političke predstavnike srpske manjine. Pored toga, tendencija ka centralizaciji vlasti kao posljedica predsjedničkog sistema i mehanizma »većinske demokracije« otežava artikulaciju interesa unutar političkog sistema: zbog toga je niz interesa neprestano suočen s iskušenjem prelaska na izvaninstitucionalno osporavanje vlasti.

Političke stranke u Hrvatskoj ostale su u organizacijskom i ideološkom pogledu amorfnе i nestrukturirane. Vladajući HDZ ima obilježja populističkog pokreta koji objedinjuje heterogene ideološke struje i relativno samostalne frakcije. Većina ostalih stranaka nije uspjela izgraditi čvrstu organizacijsku mrežu i uglavnom ima obilježja političkih klubova. Srpska nacionalna manjina trenutno nema relevantnu po-

<sup>7</sup> O dinamici sukoba u Hrvatskoj nakon izbora 1990. usp. M. Kasapović 1992.

<sup>8</sup> O pojmovima »većinske« i »konsocijacijske« demokracije usp. A. Lijphart 1992.

litičku organizaciju koja bi je zastupala unutar institucija političkog sistema. Slabost stranaka uvjetovana je općim značajkama političkog prostora Hrvatske, ali i institucionalnim deficitima većinskog izbornog sistema i neriješenim problemom financiranja stranaka. Pored toga, nestabilnost institucija posredovanja interesa očituje se i u političkoj fragmentaciji sindikata te u pokušajima vladajućeg HDZ-a da državnom regulacijom ograniči sindikalnu autonomiju.

U razdoblju formiranja postsocijalističkog političkog sistema bila je uočljiva i tendencija jačanja desnog političkog radikalizma. Ona se očitovala u jačanju desnog krila HDZ-a, usponu desnoradikalnog HSP-a (uključujući i etabliranje stranačkih naoružanih formacija) kao i radikalističkim pomacima ostalih stranaka nacionalno-konzervativne provenijencije poput HDS-a i HKDS-a. U sadržajnom pogledu radikalizam se očitovao nadasve kao hrvatski nacionalni ekskluzivizam te revanšizam prema organizacijama i pojedincima uz koje se vezuje hipoteka realnog socijalizma. Intenziviranje ratnog sukoba utjecalo je na ublažavanje političkih raskola među hrvatskim strankama, uključujući i reformiranu ljevicu. Posljedica toga je bilo — bar privremeno — stišavanje antikomunističke i revanšističke retorike HDZ-a i ostalih hrvatskih nacionalnih stranaka, što je u kolovozu 1991. omogućilo formiranje Vlade demokratskog jedinstva kao i sudjelovanje reformiranih komunisti i socijalista u toj vladi. Smirivanje rata nagovješćuje obnovu revanšizma prema pojedincima i organizacijama kojim se pripisuje hipoteka starog režima te daljnji porast političkog radikalizma među hrvatskim nacionalnim strankama.

Naposljetku, posljedica međuodnosa političkih snaga u političkom sistemu Hrvatske i usvojenih institucionalnih odluka bio je vrlo visok stupanj nedjelotvornosti vlade. Pokazalo se da djelotvornost vlade umanjuju različiti elementi koji se isprepleću u već naznačeni autoritarno-populistički sindrom: centralizacija vlasti fokusirana na predsjedničku funkciju, populistički karakter vladajuće stranke te izbor pojedinaca na ministarske i druge izvršne funkcije u skladu s frakcijskim odnosom snaga i političkom podobnošću, prevlast obrasca »većinske demokracije« u kojem se čak i ključne ustavne i institucionalne odluke nastoje donositi većinskom voljom vladajuće stranke bez usklađivanja s opozicijom. Ove su se okolnosti, osobito u početnom razdoblju vlasti HDZ-a, očitovale u neautonomnosti ministarskih funkcija u vladi i kratkotrajnosti ministarskih mandata te u stalno opadajućoj sposobnosti vladinog i upravnog aparata da rješava nagomilane obrambene, upravne, ekonomske i socijalne probleme. Teret tih problema kao i frakcijske napetosti unutar HDZ-a doveli su djelomice do privremenog napuštanja tog političkog obrasca u korist koalicijske distribucije vlasti omogućene formiranjem Vlade demokratskog jedinstva. Međutim, sa stišavanjem ratnih sukoba ponovo nestaje spremnost vladajućeg HDZ-a na dogovor s opozicijskim strankama.

Zaključno se može reći da je formiranje postsocijalističkog političkog sistema Hrvatske određeno ukupnim strukturiranjem političkog prostora, međusobnim odnosom političkih snaga i dinamikom sukoba u Hrvatskoj i Jugoslaviji. U tom kontekstu i glavne institucionalne odluke nisu donesene konsenzusom glavnih političkih aktera nego su nametnute voljom trenutno dominantne političke snage: većinski

izborni sistem nametnuli se svojedobno vladajući komunisti u nadi da će im omogućiti izbornu pobjedu; predsjednički sistem uspostavljen je voljom vladajućeg HDZ-a i koncipiran je po mjeri njegova karizmatičkog vođe. Takve institucionalne odluke dodatno su pojačale negativne značajke političkog sistema i učvrstile su autoritarnopopulistički politički sindrom. Do promjene glavnih političkih institucija u pravcu parlamentarnog sistema i razmjernog predstavnštva (uz prohibitivnu barijeru koja će spriječiti pretjeranu fragmentaciju stranaka) može doći samo promjenom odnosa političkih snaga. Valja se nadati da prihvaćanje miješanog većinsko—razmjernog izbornog sistema, na koje je utjecao i pritisak opozicije, nagovještuje kraj izrazito nerazmjerne distribucije političke moći u hrvatskom političkom sistemu kao i šanse za postupno prevladavanje autoritarno—populističke politike. Najavljeni hrvatski izbori 1992. pokazat će jesu li ta očekivanja opravdana.

## LITERATURA

- A. Agh, »The Transition to Democracy in Central Europe: A Comparative View«, *Journal of Public Policy*, XI, br. 2, 1991: 133—151
- M. Kasapović, »Temeljni politički sukobi u Hrvatskoj nakon izbora«, rukopis, 1/1992: 15—23 (broj 37) *Encyclopaedia moderna*.
- K. Kuusela, »The New Electoral Systems in Eastern Europe 1989—1990«, referat pripremljen za skup u organizaciji European Consortium for Political Research, 22—28. ožujak 1991.
- G. Lardeyret, »The Problem with PR«, *Journal of Democracy*, II, br. 3 1991: 30—35.
- A. Lijphart, »Constitutional Choices for New Democracies«, *Journal of Democracy*, II, br. 1, 1991a: 72—84.
- A. Lijphart, »Double—Checking the Evidence«, *Journal of Democracy*, II, br. 3 1991b: 42—48.
- A. Lijphart, *Demokracija u pluralnim društvima*, Zagreb, 1992.
- Q. L. Quade, »PR and Democratic Statescraft«, *Journal of Democracy*, II, br. 3 1991: 36—41.
- M. Pajvančić, »Izborni zakonodavstvo i raspored poslaničkih mandata«, u: V. Goati, *Jugoslavija na prekretnici. Od monizma do građanskog rata*, Beograd, 1991: 77—128.
- A. Przeworski, »Spiel mit Einsatz. Demokratisierungsprozesse in Lateinamerika, Osteuropa und anderswo«, *Transit*, I, br. 1, 1990: 190—211.
- G. Schoepflin, »Post—communism: constructing new democracies in Central Europe«, *International Affairs*, LXVII, br. 2, 1991a: 235—250.
- G. Schoepflin, »Obstacles to Liberalism in Post—Communist Politics«, *East European Politics and Societies*, V, br. 1, 1991b: 189—194.
- N. Zakošek, »Polarizacijske strukture, obrasci političkih uvjerenja i hrvatski izbori 1990.«, u: I. Grdešić i dr., *Hrvatska u izborima '90.*, Zagreb, 1991: 131—187.

Nenad Zakošek

*CHOOSING POLITICAL INSTITUTIONS IN POSTSOCIALISM AND THE  
FORMATION OF THE CROATIAN POLITICAL SYSTEM*

*Summary*

The author situates the question of choosing fundamental political institutions in postsocialism — above all the electoral system and the presidential or parliamentary system of rule — within the context of three types of discussions in political science: the comparative analysis of political systems and institutions, the discussion about the »transition« of authoritarian/totalitarian systems to democracy and the analysis of regional patterns of politics and political systems. The main thesis is that in choosing political institutions in postsocialism it is necessary to respect the essential features of political space of East European societies. The most important among these features are lack of tradition of institutional conflict resolution, weakness of intermediary political and interest organizations, disproportional influence of political radicalism among political elites and voters, insufficient efficiency of the government and administration. The author demonstrates that the political space of Croatia is also essentially characterized by these features and that their negative effects in Croatia have been reinforced by the inadequate choice of plurality electoral system and presidential system of rule.