

Izborni modeli i politički sustav

MIRJANA KASAPOVIĆ

Fakultet političkih znanosti, Zagreb

Sažetak

Autorica dovodi u pitanje institucionalistički metodički pristup istraživanju utjecaja izbornih sustava na politički život. Kao studije slučaja poslužili su izbori u Hrvatskoj, Srbiji i Makedoniji. U sve tri države primijenjen je isti izborni sustav — dvokružni većinski izborni sustav, tj. izbori apsolutnom većinom — ali su politički učinci bili bitno različiti. Oni su se očitovali u tipovima stranačkih parlamentarnih sustava, sastavima parlamenata i odnosima snaga u njima, te u tipovima egzekutive.

Prilog kritici institucionalističkog pristupa odnosu izbornog i političkog sustava u bivšim socijalističkim zemljama

1. Uvod

Prvi slobodni izbori u bivšim evropskim socijalističkim zemljama već su bitno promijenili političku sadašnjost svijeta. Znanstvena istraživanja tih izbora tek će mijenjati sudbinu izbornih studija. Metodički pristupi i analitički obrasci standardiziranih izbornih studija, koje su u proteklih pedesetak godina nastajale na temelju istraživanja kompetitivnih izbora u demokratskim državama, nisu se pokazali dostatnima za analizu izbora u bivšim komunističkim režimima. Izborni sustavi preuzimani su iz institucionalnog sklopa »zapadnih demokracija«, ali su njihovi politički učinci bili devijantniji u odnosu na modelska pravila nego što se to moglo očekivati. Uzroci devijacija vrlo su složeni i brojni: od povijesnih i tradicijskih do sociostrukturnih, političkih, kulturnih i psiholoških. Tezu o »institucionalnim devijacijama« izložit ću na primjeru izbora u trima bivšim jugoslavenskim republikama, a sadašnjim zasebnim državama: Hrvatskoj, Srbiji i Makedoniji. Takav odabir paradigmatički ilustrira slabosti institucionalističkog pristupa izučavanju političkih učinaka izbornih sustava. Naime, u sve tri države u prvim slobodnim izborima primijenjen je isti izborni sustav: dvokružni većinski sustav, tj. izbori apsolutnom većinom. Sve su tri države u vrijeme provedbe prvih slobodnih izbora, 1990, for-

malno bile federalne članice iste države. One su u zajedničkoj državi — u, istina, vrlo različitom političkom, socijalnom i kulturnom položaju — živjele od 1918. godine. Od završetka drugog svjetskog rata sve tri države živjele su unutar jedinstvenoga komunističkog režima s, više ili manje, autonomnim statusom, ali pod ujednačenim ideologijskim normama, identičnim političkim institucijama i jednako normiranim socijalnim odnosima. Unatoč tome, rezultati izbora, kao i politički učinci primijenjenoga izbornog sustava bili su bitno različiti. U ovom tekstu neće biti govora o različitim izbornim rezultatima — pobjedi opozicije u Hrvatskoj, pobjedi komunista u Srbiji, te o relativnoj izbornoj premoći jedne opozicijske stranke, ali stvarnoj prevlasti dviju stranaka bivšega komunističkog bloka u Makedoniji — nego o različitim političkim učincima primjene istoga izbornog sustava u te tri države.

2. Značenje izbora i odabir izbornog sustava

Prvi slobodni izbori u nekadašnjim jugoslavenskim republikama bili su politički i povijesno značajniji od izbora u drugim evropskim socijalističkim zemljama. Njima su, naime, započela nova konstitucionalna razdoblja nacionalnih politika. Ona su se sastojala u istodobnom stvaranju novih političkih poredaka i novih država. Slobodni izbori općenito se smatraju prvom fazom prijelaza iz totalitarnoga u demokratski politički poredak. U navedenim jugoslavenskim republikama oni su bili i prva faza prijelaza iz jugoslavenske u nacionalne države. Prvim slobodnim izborima započeo je proces stvaranja novoga državno-političkog poretka sa svim ustanovama koje ga čine: od političkih stranaka, parlamenta i vlade do diplomacije i vojske. Takvo konstitucionalno značenje — kako u političkom, tako i u državnom smislu — čini te izbore temeljnim političkim činom suvremene hrvatske, srpske i makedonske povijesti.

Takvo značenje prvih slobodnih izbora — koje se 1990. godine nije moglo potpuno domisliti, ali se uglavnom moglo predvidjeti — činili su odabir izbornog sustava vrlo osjetljivim političkim pitanjem. Odabir većinskoga izbornog sustava obrazlagan je najčešće teorijskim razlozima, ali su mu u osnovi bili politički interesi i procjene vladajućih komunističkih partija.

Teorijski je prevladavalo funkcionalno poimanje demokracije. Uz većinske izbore vezivali su se pojmovi stabilnosti, integracije, funkcionalnosti i odgovornosti političke vlasti. Tvrđilo se da će većinski izbori prouzročiti koncentraciju političkih stranaka i stvoriti uvjete za stabilno funkcioniranje parlamenta i vlade. Upozoravalo se na veliki broj političkih stranaka i strančica s visokim stupnjem polarizacije i centrifugalne dinamičnosti. Strahovalo se od stvaranja »atomiziranog pluralizma« koji bi vodio u kaos i anarhiju. Posezalo se i za »vajmarskim primjerom« u strategiji argumentiranja protiv razmjernih izbora.¹ Računalo se na to da će većinski izbori

¹ Argumentacija se zasnivala na tezama F. A. Hermensa (1968). Po Hermensovu mišljenju, razmjerni izbori pridonijeli su radikalizaciji biračkog tijela i usponu nacionalsocijalizma u Njemačkoj i fašizma u Italiji (v. pogl. 3, odj. IX, X. i XI). Hermens je u literaturi postao glavnim zagovornikom teze o krivici razmjernih izbora za propast Vajmarske republike i trijumf Hitlera. »Nigdje nisu posljedice razmjernih izbora toliko jasno pokazale potpunu besmislenost tog

polučiti sve glavne posljedice što se pripisuju tom tipu izbora: koncentraciju političkih stranaka, tvorbu jednostranačke većine u parlamentu i osnivanje stabilne jednostranačke vlade. Dodatno su obrazlagane i prednosti pravila apsolutne većine koje se u osnovi svode na dva argumenta: (a) snažnu biračku podršku izabranim zastupnicima, što jača legitimnost vlasti, i red u zemlji; (b) pravilo odlučivanja apsolutnom većinom slabi ekstremne stranke, tj. osigurava podpredstavljenost »antisistemskih stranaka« (Blais 1991/92). Ukratko, pretpostavljalo se da će izborni sustavi proizvesti učinke kakvi se od njih modelski očekuju. Tvorci izbornih sustava — a djelomice i strukovna i politička javnost — vjerovali su i institucionalistički pristup odnosu izbornih i političkih sustava.

Na odabir većinskih izbornih sustava u sve tri tadašnje republike ipak su presudno utjecali politički interesi i procjene vladajućih komunističkih partija. One su kao velike političke stranke — koje su imale izgrađenu organizacijsku strukturu, relativno brojno članstvo, financijska sredstva, te mogućnost kontrole medijâ² — preferirale većinske izbore, računajući na mogućnost pobjede i zadržavanja vlasti. Opozicija je u sve tri republike zahtijevala razmjerne izbore. Teorijski ih je branila načelom pravednoga političkog predstavnštva svih dijelova biračkog tijela, a politički je računala na ulazak u parlament i uz mali broj glasova.

Većinski izborni sustav u sve tri republike u osnovi je imao jednake konstruktivne elemente: uninominalne izborne okruge, izbor među ličnostima kandidata pojedinih stranaka, pojedinačno glasovanje i pravilo apsolutne većine u odlučivanju

sustava kao u Njemačkoj. Tu su bila ispunjena dva uvjeta koja su udovoljavala takvoj demonstraciji. Prvo, zamisao razmjernih izbora bila je, s tipičnom njemačkom temeljitošću, provedena do svojih posljednjih logičkih konzekvenција. Izborni su okruzi bili veliki, čime je bio postignut gotovo stopostotni 'pravedni' rezultat izbora. Ni u jednoj drugoj zemlji nije postojala savršenija razmjernost između broja glasova i broja mandata. Drugo, veličina zemlje komplicirala je probleme unutarnje i vanjske politike. Time se nakupio eksplozivni materijal, tako da su centrifugalne tendencije razmjernih izbora imale bogat prostor da se razviju« (161). I iz ovih iskaza očito je kako Hermens, prvo, ima na umu političko i socijalno stanje Vajmarske Njemačke, koje je po sebi pogodovalo razvoju radikalnih političkih struja. On, drugo, naglašava neprikladnost institucionalnoga izbornog mehanizma tom stanju. Pritom ne okrivljuje naprosto samo razmjerne izbore, nego njihovu posebnu vrstu, »čiste« razmjerne izbore, koji su omogućili bezostatnu insurgenciju političkih stranaka. U suvremenim izbornim studijama takav je jednostrani institucionalistički pristup uglavnom prevladan (v. Nohlen 1990:190—191; Blais 1991:89—92; i dr.). Ipak, i u novijim raspravama o izbornim sustavima nailazi se na pozivanje na Hermensovu argumentaciju. To, primjerice, čini i Q. L. Quade u oštroj polemici s Lijphartovim postavkama o prednostima razmjernog predstavnštva u odnosu na većinski obrazac (1991:38).

² Razlike među republičkim organizacijama Saveza komunista u to su doba bile izražene na ideologijskom, političkom, medijskom i drugim poljima. Najčvršću kontrolu nad cjelokupnim političkim i društvenim životom republike nedvojbeno je imao Savez komunista Srbije. Istražujući utjecaj medija na izbore u Srbiji, Lj. Bačević je zaključila da je »masovni medijski sistem tokom predizborne kampanje bio ili pod dominantnom (radio, štampa) ili pod potpunom (televizija) kontrolom vladajuće stranke«, a upravo je televizija imala »najvažniju« 'medijsku' ulogu tokom izborne kampanje« (Mihailović, S./Goati, V./Marković, V. i dr. 1991:173,174). To je zasigurno utjecalo na pobjedu komunista na izborima u Srbiji.

o izbornom pobjedniku uz mogućnost tzv. užih izbora u drugom krugu. A ipak je taj institucionalni mehanizam proizveo bitno različite političke učinke u pojedinim sredinama.

3. Politički učinci većinskoga izbornog sustava: Hrvatska, Srbija, Makedonija

Glavni politički učinci većinskoga izbornog sustava nisu se potpuno ostvarili ni u jednoj republici. Ipak, oni su bliži modelskim očekivanjima u Hrvatskoj i u Srbiji nego u Makedoniji, gdje su gotovo posve izostali. U nastavku teksta tu ću postavku argumentirati učincima izbornog sustava na stranački i parlamentarni sustav Hrvatske, Srbije i Makedonije.

3.1. Stranački sustav

Većinski izborni sustav u tri istražena primjera nije jednako utjecao na parlamentarni stranački sustav. Teorijske studije, inače, imaju najviše poteškoća s utvrđivanjem utjecaja dvokružnih većinskih izbora na politički život općenito, pa i na stranački sustav. U klasičnoj raspravi o utjecaju izbornih sustava na politički život Maurice Duverger je u drugom »zakonu« ili »hipotezi« — ovisno o interpretacijama prirode njegovih iskaza — ustvrdio da dvokružni većinski izbori potiču višestranački sustav s fleksibilnim frontama i neovisnim strankama (1983:331). No, Duverger nije uspio obrazložiti mehanizme umnožavanja političkih stranaka u izborima apsolutnom većinom. Ustvrdio je samo da na umnožavanje stranaka presudno utječe postojanje dva izborna kruga. Drugi krug izbora glavna je prepreka oblikovanju dvostranačja, jer zbog njega izostaju pojave »polarizacije« i »podpredstavljenosti« već u prvom krugu. Drugim riječima, drugi izborni krug onemogućuje djelotvornu pojavu mehaničkih i psiholoških mehanizma kojima se blokiraju »treće« stranke. Duverger je, također, vjerovao da drugi krug izbora djeluje u prilog središnjim, umjerenim, a na štetu ekstremnih stranaka. Douglas Rae je empirijski potvrdio uzročnu povezanost između većinskih izbora i dvostranačja. Taj je odnos iskazan u tvrdnji da »većinski obrazac uzrokuje dvostranačke sustave« (1971:93). Ta Raeova propozicija implicira da je većinski izborni obrazac nužan i dovoljan uvjet za dvostranačku kompeticiju. Rae ujedno precizno definira dvostranački parlamentarni sustav kao sustav u kojemu najjača stranka nema više od 70 posto mandata, a dvije najjače stranke zajedno imaju barem 90 posto mandata. William Riker je tu Raeovu propoziciju — koja u osnovi odgovara Duvergerovu pravilu o odnosu jednokružnih većinskih izbora i dvostranačkog sustava — nazvao determinističkim zakonom, a sve druge propozicije proglasio je probabilističkim iskazima (1986). Giovanni Sartori je svojom »analizom uvjeta« dospio do podjele izbornih sustava na jake i slabe s obzirom na njihov utjecaj na ponašanje birača (1986:50 i d.). Većinske izborne sustave svrstao je u jake i propisao im ograničujući utjecaj na birače i reducirajući utjecaj na političke stranke. Sartori, ipak, pretpostavlja međusobni utjecaj izbornih i stranačkih sustava, te mu se /ne/nestrukturirani stranački sustav pojavljuje kao nužan uvjet određenih učinaka izbornog sustava.

Drugim riječima, reducirajući utjecaj »jakoga«, većinskoga izbornog sustava na broj političkih stranaka može izostati ako ne postoje određene pretpostavke za to u /ne/strukturiranome stranačkom sustavu. Arend Lijphart načelno smatra da struktura veza između izbornog obrasca i stupnja višestranačja nije toliko jaka kao što se mislilo u ranijim izbornim studijama, ali dvostranačke sustave u osnovi vezuje uz većinski izborni obrazac. Štoviše, većinski izborni sustav pojavljuje mu se kao konstitutivna osnova modela konkurencijske ili majoritetne demokracije koju obilježuju, među ostalim, dvostranački sustav, jednostranačke vlade i prevlast vlade nad parlamentom kao izravne posljedice primijenjenog obrasca izbora (1987, 1991. i dr.). Dieter Nohlen — inače oštar kritičar jednostranih metodoloških pristupa istraživanju političkih učinaka izbornih sustava, napose institucionalističkog pristupa — dopušta da se govori o »tendencijskim« političkim učincima izbornih sustava koji su »uvjetno« točni (1990:123 i d.). Tendencijskim političkim učincima većinskih izbora Nohlen pribraja, prije svega, dvostranački sustav, tvorbu parlamentarne većine jedne stranke, osnutak stabilne jednostranačke vlade, te mogućnost jednoznačna pripisivanja političke odgovornosti u jednome izbornom razdoblju. Nohlen — kao pristaša »historijsko-empirijskog« pristupa izučavanju utjecaja izbornih sustava na politički život neke zemlje — inzistira na primjerima odstupanja od pravila, pogotovo kad je riječ o utjecaju izbornih na stranačke sustave.

Letimičan uvid u stavove nekolicine respektivnih istraživača izbora dopušta da se zaključi kako oni — unatoč ozbiljnim razlikama u analitičkim pristupima i rezultatima — pretpostavljaju da postoji strukturni odnos između izbornog i stranačkog sustava, odnosno između izbornog obrasca i stupnja višestranačja. Većinski izborni sustav izričito se vezuje uz dvostranačje, tj. uz reduciranje elektivnoga i parlamentarnoga stranačkog sustava.

Utjecaj većinskih izbora na parlamentarni stranački sustav u istraživanim republikama bivše Jugoslavije bio je vrlo različit: u Hrvatskoj je formiran »čisti« dvostranački parlamentarni sustav, u Srbiji dominantni stranački parlamentarni sustav, a u Makedoniji višestranački parlamentarni sustav.

Parlamentarni stranački sustav u Hrvatskoj posve odgovara Raeovoj definiciji dvostranačkoga parlamentarnog sustava. Najjača stranka, Hrvatska demokratska zajednica, osvojila je 68,8 posto mandata, a dvije najjače stranke, HDZ i Savez komunista Hrvatske — Stranka demokratskih promjena, zajedno su osvojile 93,8 posto mandata.³ U Saboru se inače nakon izbora našlo čak deset stranaka. Na relativno umnožavanje parlamentarnih stranaka utjecao je poseban mehanizam izbornog koaliranja i postizbornog raspada koalicije, kao i procesi fracioniranja parlamentarnih stranaka koji se mogu pripisati neizgrađenosti političkih stranaka i stra-

³ U slučaju Hrvatske uzeti su samo izborni rezultati za jedan dom parlamenta, Društveno-političko vijeće Sabora. Samo su izbori za taj dom udovoljavali načelima demokratskoga izbornog prava, napose načelu jednakosti i općosti izbornog prava. O postupku interpretacije izbornih rezultata v. Kasapović 1991:64,74—75.

načkog sustava.⁴ Frakcioniranja su proizvela i fenomen neizborne parlamentarizacije, tj. pojavu parlamentarnih frakcija stranaka koje nisu osvojile mandate u izborima, nisu sudjelovale u izborima, pa čak nisu ni postojale u vrijeme izbora.

Parlamentarni stranački sustav Srbije općenito je teško klasificirati. U parlamentu se našlo čak petnaest političkih stranaka, ali je broj mjesta većine stranaka zanemarljiv. Parlamentom posve dominira pobjednička Socijalistička partija sa 77,6 posto mjesta. Druga stranka, Srpski pokret obnove, ima samo 7,6 posto mjesta (v. Mihailović i dr. 1991:256—257). Prema tome, najjača stranka ima više od 70, a dvije najjače stranke manje od 90 posto parlamentarnih mandata. Ako se prihvati Račova definicija dvostranačkog sustava, onda parlamentarni stranački sustav Srbije formalno to nije. On bi, primjerice, u Sartorijevoj klasifikaciji odgovarao dominantnome stranačkom sustavu.

Parlamentarni stranački sustav Makedonije poseban je slučaj. Većinski izborni sustav u Makedoniji uzrokovao je pravo višestranačje u parlamentu, bez apsolutne mandatne većine jedne stranke. Najjača parlamentarna stranka, VMRO-DPMNE, ima samo 31,7 posto mandata, a dvije najjače stranke, VMRO-DPMNE i Savez komunista Makedonije, zajedno imaju tek 57,5 posto mandata. U parlamentu ima više od deset stranaka, a relativno su jake treća (PDPM, stranka albanske manjine u Makedoniji) i četvrta (Savez reformskih snaga Jugoslavije za Makedoniju) stranka sa 14,2 odnosno 9,2 posto mandata. U makedonskom parlamentu, dakle, čak četiri najjače stranke imaju manje od 90 posto mjesta (v. Goati 1991:93—94).

Ukratko, dvokružni većinski izborni sustav utjecao je na uspostavu različitih parlamentarnih stranačkih sustava u Hrvatskoj, Srbiji i Makedoniji. Njegov se zajednički učinak svodi samo na reduciranje elektivnoga stranačkog sustava, tj. na smanjivanje broja političkih stranaka koje su sudjelovale u izborima. Glavni mehanizam redukcije bilo je samo većinsko pravilo odlučivanja.

3.2. Stranački odnosi u parlamentima: većine i manjine

Većinski izborni sustav samo je u dva primjera proizveo *manufactured majorities*: u Hrvatskoj i u Srbiji. U Hrvatskoj je najjača stranka sa 42,3 posto glasova u prvom krugu izbora stekla 68,8 posto mjesta u Saboru, ostvarujući relativno veliki pozitivni disproporcijski učinak (+26,5). Svi su ostali izborni takmaci bili pogođeni negativnim disproporcijskim učinkom izbornog sustava, pri čemu su najoštećenije bile treća (—11,3) i druga stranka (—10,3). U Srbiji je pobjednička stranka sa 45,8 posto glasova stekla 77,6 posto mjesta u parlamentu, ostvarujući vrlo veliki pozitivni disproporcijski učinak (+31,8). Negativni disproporcijski učinak najteže je pogodio drugu stranku (—7,6). No, zato je treća stranka ostvarila pozitivni dispropor-

⁴ U Hrvatskoj je većinski izborni sustav utjecao na uspostavu dvostranačja i prema drugim definicijama. Već u prvom, a pogotovo u drugom krugu izbora bila je izražena jaka polarizacija biračkog tijela između dva glavna izborna aktera. U prvom krugu HDZ i SKH-SDP zajedno su osvojili oko 78, a u drugom krugu 82 posto glasova birača. U prvom krugu prosječno se natjecalo 4,8 kandidata po izornoj jedinici, a u drugom krugu samo 2,7 kandidata (v. Kasiapović 1991:74).

porcijski učinak: Demokratska zajednica vojvođanskih Mađara je sa 2,6 posto glasova stekla 3,2 posto mjesta u parlamentu. To je, u prvom redu, posljedica zemljopisne koncentracije mađarske manjine u Vojvodini, koja nije bila razbijena podjelom na izborne okruge.

U Makedoniji pak nije uopće stvorena umjetna apsolutna mandatna većina u Sobraanju. Najjača parlamentarna stranka u prvom je krugu izbora osvojila samo 11,5 posto glasova birača, a relativnu parlamentarnu većinu stekla je tek zahvaljujući glasovima birača u drugom krugu izbora. Dvokružni većinski izborni sustav u Makedoniji općenito nije polučio tolike velike disproporcijske učinke kao u Srbiji i Hrvatskoj. Najjača je stranka sa 11,5 posto glasova u prvom krugu stekla 31,7 posto mandata i ostvarila najveći pozitivni disproporcijski učinak (+20,2). Pozitivni disproporcijski učinak polučile su i druga (+8,3) i treća stranka (+1,6). Treća stranka to može zahvaliti — slično kao u slučaju političke stranke mađarske manjine u Vojvodini — zemljopisnoj koncentraciji albanske manjine u zapadnoj Makedoniji i njezinoj obuhvaćenosti primjerenom podjelom na izborne okruge. Negativni disproporcijski učinak pogodio je tek četvrtu parlamentarnu stranku, i to neznatno (—1,5). Prema tome, unatoč velikom disproporcijskom učinku većinskoga izbornog sustava u korist prve stranke — ako se uzmu u obzir broj glasova u prvom krugu izbora i broj mandata — u Sobraanju je stvorena tek relativna mandatna većina te stranke. Stranačke odnose dodatno usložnjava činjenica što su se među četiri prve stranke našle dvije stranke komunističke (druga i četvrta) i dvije stranke nekomunističke provenijencije (prva i treća). Dok su stranke komunističke provenijencije, načelno i pragmatički, relativno lako koalirale, parlamentarna i vladina koalicija među strankama nekomunističke provenijencije bila je praktički isključena, jer je riječ o dvjema ekskluzivnim nacionalnim strankama (makedonskoj i albanskoj) s vrlo suprotstavljenim nacionalnim interesima i aspiracijama. Stoga su tri makedonske stranke, neovisno o ideološkim razlikama i podrijetlu, lakše koalirale od nekomunističkih nacionalnih stranaka.

Raspored snaga u parlamentima bitno je odredio i načine političkog odlučivanja. U Hrvatskoj i Srbiji sve su odluke donošene — običnom ili kvalificiranom — većinom. Najjače parlamentarne stranke mogle su, zahvaljujući uvjerljivim *manufactured majorities*, sve odluke praktički donositi samostalno. U Makedoniji je za sve odluke bila potrebna višestranačka većina ili konsenzus glavnih parlamentarnih stranaka. Ako se način donošenja političkih odluka može smatrati jednim od pokazatelja početnog implementiranja određenih modela demokracije u Lijphartovu smislu, onda je isti izborni sustav u tri primjera polučio različite političke odnose i tendencije.

3.3. Tip egzekutive: jednostranačke, višestranačke i koalicijske vlade

Povijest prvih parlamentarnih vlada u Hrvatskoj, Srbiji i Makedoniji vrlo je različita. Premda je glavni politički cilj većinskih izbora sastavljanje stabilne jednostranačke vlade pomoću izbornim mehanizmom proizvedene apsolutne parlamentarne većine jedne stranke, on je formalno ostvaren samo u Srbiji. Pritom valja

istaknuti da se pod stabilnom vladom nipošto ne misli i na kompetentnu i uspješnu vladu.

U Srbiji je nakon izbora formirana socijalistička vlada, koja je doživjela niz promjena u pojedinim resorima, uključujući i promjenu premijera, ali je od izbora dosad ostala čistom jednostranačkom vladom. U Makedoniji nije bilo strukturnih pretpostavki u parlamentu za sastavljanje jednostranačke vlade, budući da nijedna stranka nije imala apsolutnu većinu mjesta. Stoga je formirana klasična koalicijska vlada nekoliko parlamentarnih stranaka, uključujući i dvije najjače. U Hrvatskoj je povijest vlade najsloženija.

Nakon izbora pobjednička je stranka sastavila »klasičnu« jednostranačku vladu. No, ona je ubrzo počela pokazivati znakove visoke unutarnje nestabilnosti, koja se očitovala i u čestim resornim promjenama. Porastu nestabilnosti i nekompetentnosti vlade bitno je pridonosio razvoj političkih događaja u Hrvatskoj i u bivšoj Jugoslaviji, koji je kulminirao u unutarnjoj etničkoj pobuni i izvanjskoj agresiji na Hrvatsku (v. Kasapović 1992). To je dovelo do prave inflacije političkih i socijalnih problema: od organizacije obrambenog rata i borbe za međunarodno priznanje do problema prognanika i izbjeglica i privredne stagnacije. U tim se uvjetima sve dramatičnije očitovao nedostatak upravljačkih potencijala i kapaciteta vlade. To je u ljeto 1991. dovelo do napuštanja koncepta čiste jednostranačke vlade i sastavljanja svestranačke vlade svih saborskih stranaka. Ona nije bila klasična koalicijska vlada, jer njezin sastav nije proizlazio iz rasporeda političkih stranaka u parlamentu, nego iz suglasnosti parlamentarnih stranaka. Pritom je, dakako, presudan bio pristanak većinske parlamentarne stranke. No, tijekom vremena svestranačka vlada postupno se osipala — bilo tako što su pojedine stranke napuštale vladu nezadovoljne njezinom politikom, bilo tako što je predsjednik Republike provodio promjene neovisno o dogovoru s političkim strankama — te je uoči novih izbora u proljeće 1992. vlada ponovno postala jednostranačkom. Povijest vlade na logičan je način slijedila povijest rata u Hrvatskoj: intenziviranje ratnih napada na Hrvatsku bilo je praćeno postupnim napuštanjem modela čiste jednostranačke vlade, na vrhuncu agresije sastavljena je svestranačka vlada, a slabljenje agresije i angažiranje međunarodnih mirovnih snaga označavalo je postupno vraćanje modelu jednostranačke vlade.

Teško je potpuno i jednoznačno utvrditi sve uzroke visoke nestabilnosti prve hrvatske parlamentarne vlade. Jedan je uzrok zacijelo u prirodi opozicijskih političkih stranaka koje su nastale uoči prvih slobodnih izbora u bivšim socijalističkim zemljama uopće. Riječ je o neizgrađenim, nestrukturiranim i neprofiliranim političkim organizacijama bez jasnih politika (privredne, porezne, socijalne, zdravstvene, znanstvene, kulturne i dr.). One se u izborima nisu natjecale s programima koje su određivali standardni izborni *issues*, nego s općim političkim programima rušenja komunističkih režima. Nadalje, nove političke stranke nisu imale ni izgrađene mehanizme regrutiranja političke i upravljačke elite. Objektivno su bile suočene s nedostatnim regrutacijskim potencijalima, budući da je postojeća upravljačka elita uglavnom pripadala komunističkoj partiji, a njezin masovni prelazak u novu vlast bio je početno isključen. To je prouzročilo nedostatak kompetentnih upravljačkih struktura na gotovo svim područjima državne politike, što se izrazilo i u djelovanju

vlade. Drugi uzrok valja tražiti u iznimno složenim političkim i socijalnim uvjetima u zemlji. Novi državno-politički poredak stvarao se u izvanrednim okolnostima, što je iziskivalo promjene u djelokrugu i organizaciji vlade. Rat je, primjerice, izravno uzrokovao promjene u ministarstvima obrane, vanjskih i unutarnjih poslova (od svibnja 1990. do svibnja 1992. u Hrvatskoj su promijenjena po četiri ministra u svakom od tih ministarstava), a neizravno i u ostalim vladinim resorima (pravosuđa i uprave, rada i socijalne skrbi i dr.). Treći je uzrok u uspostavljenome konstitucionalnom sustavu vlasti u kojemu je vlada odgovorna i parlamentu i predsjedniku Republike. Pritom je utjecaj predsjednika Republike na sudbinu vlade nedvojbeno bio presudan, jer je on birao sve mandate i ministre u ključnim resorima.

Premda se većinski izborni sustav vezuje uz određeni tip egzekutive — stabilnu jednostranačku vladu koju sastavlja većinska parlamentarna stranka — u tri istražena primjera stvoreni su različiti tipovi vlade: u Srbiji je formirana čista jednostranačka vlada, u Hrvatskoj su se izmjenjivale jednostranačka i višestranačka vlada, a u Makedoniji je sastavljena koalicijska vlada.

Tako različiti tipovi egzekutive otežavaju jasno lociranje odgovornosti za vladinu i državnu politiku u jednome izbornom mandatu. Jednoznačnu odgovornost za politiku vlade moguće je pripisati samo Socijalističkoj partiji u Srbiji, koja je formirala i održavala »čistu« jednostranačku vladu. U Makedoniji političku odgovornost dijele sve stranke vladine koalicije. U Hrvatskoj je težište političke odgovornosti na vladajućoj parlamentarnoj stranci, koja je presudno određivala sudbinu vlade i bila najzastupljenija i najutjecajnija u njoj. No, ne može se posve isključiti ni odgovornost ostalih stranaka koje su privremeno sudjelovale u vladi. To će zacijelo utjecati i na ponašanje birača u narednim izborima.

4. Zaključak

Zaključno valja ustvrditi da je dvokružni većinski izborni sustav proizveo različite političke učinke u stranačkom i parlamentarnom sustavu Hrvatske, Srbije i Makedonije. Oni su se očitovali u tipu parlamentarnoga stranačkog sustava, sastavu parlamenta i odnosu snaga u njemu, tipu egzekutive i mogućnosti jednoznačna pripisivanja političke odgovornosti.

Tabela 1

POLITIČKI UČINCI VEĆINSKOGA IZBORNOG SUSTAVA U STRANAČKOM I PARLAMENTARNOM ŽIVOTU HRVATSKE, SRBIJE I MAKEDONIJE

Politički učinci	Hrvatska	Srbija	Makedonija
Dvostranački sustav	da	ne	ne
Jednostranačka većina u parlamentu	da	da	ne
Stabilna jednostranačka vlada	ne	da	ne
Mogućnost jednoznačna pripisivanja političke odgovornosti	djelomice	da	ne

Ovi nalazi ukazuju na to da u istraživanju izbora u bivšim socijalističkim zemljama neće biti dostatni metodički pristupi i analitički obrasci tradicionalnih izbornih studija. Izbori, izborni rezultati i političke posljedice izbornih sustava moći će se razumjeti i objasniti samo primjenom »historijsko-empirijskog« pristupa, odnosno povijesnim, političkim, socijalnim i kulturnim kontekstualiziranjem izbora.

LITERATURA

- Blais, A., »*Rasprava o izbornim sustavima*«, *Politička misao*, 1991, XXVIII, 3.
- Buesch, O./Steinbach, P., (Hrsg.), *Vergleichende europäische Wahlgeschichte. Eine Antologie*, Colloquium Verlag, Berlin 1983.
- Duverger, M., »*Der Einfluss der Wahlsysteme auf das politische Leben*«, u: Beusch/Steinbach 1983.
- Grdešić, I. i dr., *Hrvatska u izborima '90*, Naprijed, Zagreb 1991.
- Goati, V., *Jugoslavija na prekretnici*, Jugoslovenski institut za novinarstvo, Beograd 1991.
- Grofman, B./Lijphart, A. (ed.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Agathon Press, New York 1986.
- Haungs, P./Jesse, E. (Hrsg.), *Parteien in der Krise?*, V. Wissenschaft und Politik Berend v. Nottbeck, Koeln 1987.
- Hermens, A. F., *Demokratie oder Anarchie? Untersuchung ueber die Verhaeltniswahl*, Westdeutscher Verlag, Koeln/Opladen 1968.
- Kasapović, M., »*Politički učinci hrvatskoga izbornog sustava*«, *Politička misao*, 1991, XXVIII, 3.
- Kasapović, M., »*Temeljni politički sukobi u Hrvatskoj nakon izbora*«, *Encyclopaedia Moderna*, 1992, XIII, 1 (37)
- Lijphart, A., *Das Parteiensystem der Bundesrepublik im Vergleich: Zwischen »Konkurrenzdemokratie« und »Konkordanzdemokratie«*, u: Haungs/Jesse 1987.
- Lijphart, A., »*The Political Consequences of Electoral Laws, 1945—1985*«, *American Political Science Review*, 1990, LXXXIV, 2.
- Mihailović, S. i dr. *Od izbornih rituala do slobodnih izbora*, Univerzitet u Beogradu, Beograd 1991.
- Nohlen, D., *Wahlrecht und Parteiensystem*, Leske/Budrich, Opladen 1990.
- Quade, Q. L., »*PR and Democratic Statecraft*«, *Journal of Democracy*, 1991, II, 3.
- Rae, D. W., *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, Nes Haven/London 1971.
- Riker, W. H., *Duverger' Law Revisited*, u: Grofman/Lijphart 1986.
- Sartori, G., *The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?*, u: Grofman/Lijphart 1986.

Mirjana Kasapović

ELECTORAL MODELS AND THE POLITICAL SYSTEM

Summary

The author questions the institutionalized method of studying the influence of electoral systems upon political life. Her case studies are the elections in Croatia, Serbia, and Macedonia. In all the three states the same electoral system was used — the two-stages majority electoral system, i. e. elections by absolute majority, yet the political effects were substantially different. They manifested themselves in the different types of party parliamentary system, the composition of each parliament and the relations of strength in them, as well as in the types of executive power.