

# Političko predstavništvo u Hrvatskoj: predstoji li korjenita promjena stranačkog sustava?

**Goran Čular**

**Stranke su toliko duboko uronjene u postojeće političke identitete da bi se svako njihovo, razmjerno rijetko, nastojanje da u izbornim kampanjama pokrenu raspravu o ekonomskim modelima i redistributivnim pitanjima obilo o čvrsto postavljenu strukturu rascjepa koja određuje i percepciju i ponašanje birača**

## **Uvod**

Izbori za Hrvatski sabor 2011. pokazali su da su promjene trendova u razvoju osnovnih parametara hrvatskoga stranačkog sustava, uočene u izborima 2007, bile zapravo samo privremeno odstupanje od dugotrajnijih procesa koji stranački sustav u Hrvatskoj postupno čine nefunkcionalnim i ranjivim. Riječ je, ponajprije, o sposobnosti glavnih političkih stranaka i stranačkog sustava da osiguraju jasno natjecanje o političkim pitanjima koja su važna za građane i na njima zasnovanima javnim politikama, da organiziraju, agregiraju i institucionalno predstave ograničen broj različitih političkih pozicija i da potiču sudjelovanje građana u političkom procesu. Dok su izbori 2007. zbog konkretnih situacijskih razloga, ponajprije zbog neizvjesne borbe za vlast HDZ-a i SDP-a, rezultirali razmjerno velikom koncentracijom glasova i mandata i, posljedično, uzrokovali veću reprezentativnost sustava, nakon izbora 2011. ponovno se otvorilo pitanje budućeg razvoja institucionalnoga političkog predstavništva u Hrvatskoj. Važnost tog pitanja dodatno ističu promijenjeni ekonomski i politički uvjeti u kojima hrvatska demokracija trenutačno funkcionira: krajnje ozbiljna ekonomska kriza i recesija te posljedice "slučaja Sanader" kako na HDZ tako i na povjerenje građana u ukupnu stranačku politiku. Ako do sada očiti nedostaci stranačkog sustava i nisu proizvodili ozbiljne političke posljedice, u novim bi se uvjetima oni mogli pokazati kao izvor problema i razarajućih procesa u stranačkom sustavu i demokraciji uopće.

U tekstu obrazlažem stav da je hrvatski stranački sustav oblikovan tako da nije sposoban proizvesti iole uravnoteženiji

odnos između programski djelotvornog natjecanja, dovoljno obuhvatnoga političkog predstavništva i zadovoljavajuće razine političke participacije, a koji ne bi ozbiljno ugrozio efikasnost političkog odlučivanja i upravljanja, a u konačnici i samu demokraciju. Jedan dio uzroka te nesposobnosti zasigurno je u nekim strukturnim obilježjima stranačkog sustava koja se razvijaju još od početka devedesetih godina i načinu na koji se on formirao. Drugi dio objašnjenja povezan je s činjenicom da postojeći izborni sustav nije među akterima, kako strankama tako i biračima, uspio proizvesti očekivane učinke koji bi vodili k boljemu i učinkovitijem predstavništvu i većoj podudarnosti parlamentarnoga i izbornog stranačkog sustava.

### ”Missing link” hrvatske politike

Stranačko natjecanje u Hrvatskoj nikad nije uspijevalo demokratski ”procesuirati” ekonomska pitanja i redistributivne javne politike, a programi glavnih političkih stranaka uvijek su patili od kroničnog nepostojanja koherentnih i prepoznatljivih ekonomskih ideologija. Čak ni trend sve veće prisutnosti ekonomsko-socijalnog sklopa pitanja u izbornim programima gotovo svih stranaka od 2000. (Nikić Čakar i Čular, 2012) ne mijenja mnogo tu tvrdnju: na putu od stranačkog programa preko izborne kampanje do koalicijskih pregovora i provedbe javnih politika veza bi se potpuno izgubila, tako da primjenjivane javne politike često nisu imale nikakvu poveznicu s onime što je zapisano u programima. Još češće su bile uvedene i jasno formulirane tek nakon dolaska stranaka na vlast kao izraz nužnosti da se nekako odgovori na problem koji u vrijeme sastavljanja stranačkog programa nije ni bio osvijestjen, a najčešće bi se svodile na *ad hoc* ”krpanje proračunskih rupa”. Strategija ”muddling through” ekonomsko-socijalnih programa stranaka,

**Strategija ”muddling through”  
ekonomsko-socijalnih programa  
stranaka, sastavljenih kao mješavina  
ideološki promiskuitetnih mjera,  
posve je dobro odgovarala  
hrvatskome biračkom tijelu čija se  
političko-ekonomska očekivanja od  
izbora mogu sažeti u krilaticu ”da  
narodu bude bolje”**

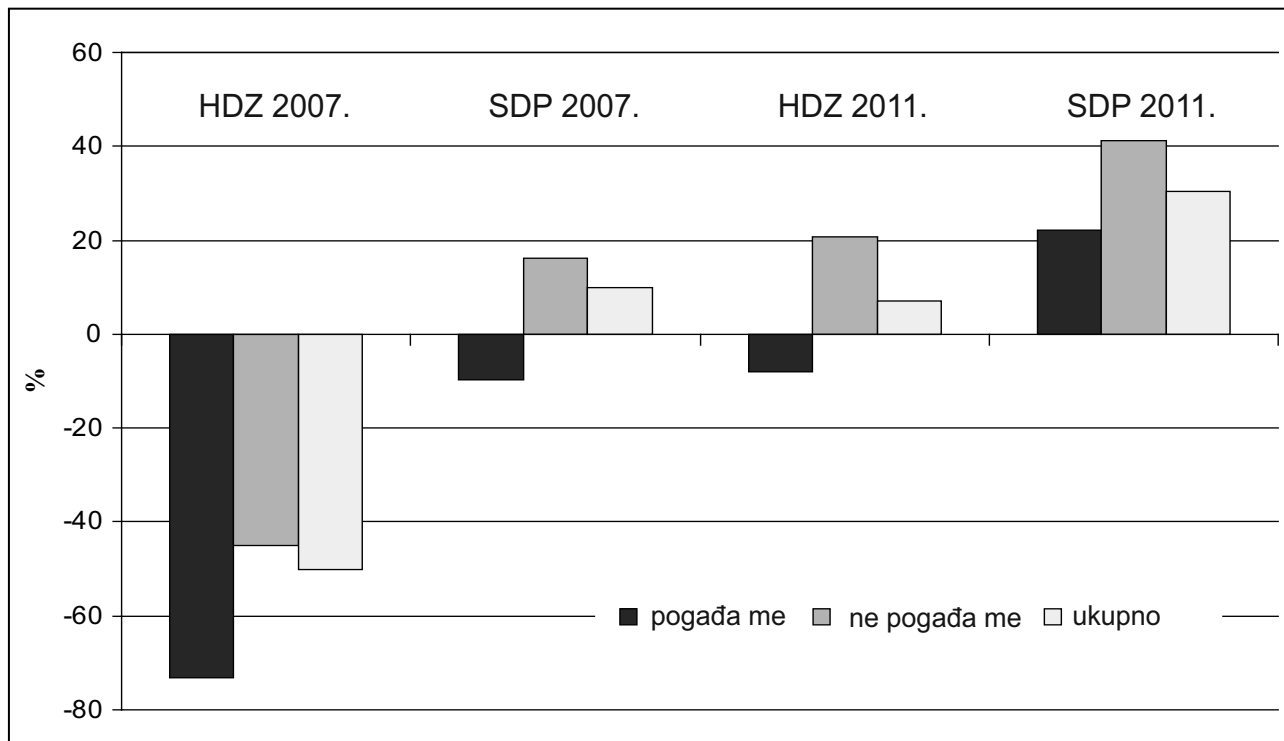
sastavljenih kao mješavina ideološki promiskuitetnih mjera, posve je dobro odgovarala hrvatskome biračkom tijelu čija se političko-ekonomska očekivanja od izbora mogu sažeti u krilaticu ”da narodu bude bolje”. Čak i kad bi povremeno, kao u izornoj kampanji 2007, poneko redistributivno pitanje došlo u prvi plan (porez na nekretnine i kapitalnu dobit), njegov učinak na biračku odluku bio je minoran te je posve razumljivo što stranke ne-

maju poticaja da svoje kampanje zasnivaju na jasnim i ideološki koherentnim stavovima o ekonomsko-socijalnim problemima.

To pak nipošto ne znači da u Hrvatskoj nema političke preraspodjele bogatstva. Počevši od modela privatizacije u ranim devedesetima, koji je bitno promijenio ekonomsku i socijalnu strukturu Hrvatske, preko uspostavljenih odnosa rada i kapitala, politike prema pojedinim socijalnim skupinama (umirovlje-

**Rana politička mobilizacija, nastanak  
stranaka i formiranje stranačkog  
sustava proizveli su strukturu  
rascjepa i u njih uronjenih političkih  
identiteta koji su zamrznuli osnovne  
dimenzije demokratskog natjecanja  
i određivali dinamiku stranačkog  
razvoja sve do danas**

nicima, braniteljima, poljoprivrednicima) do porezne politike, odnosa državnoga i privatnog sektora, besplatnoga visokog obrazovanja i arbitrarnog spašavanja tvrtki javnim novcem dug je niz vrlo ”učinkovitih” redistributivnih politika koje su provedene u posljednjih dvadesetak godina. Ne bi se smjelo zaključiti da građani nisu zainteresirani za ekonomsku preraspodjelu dobara. Oni svakodnevno osjećaju posljedice tih odluka na svojoj koži, o njima se javno i često raspravlja u specijaliziranim televizijskim emisijama, na internetskim portalima ili u kafićima, u intelektualnim debatama već se dulje suprotstavljaju različite politekonomske teorije, na tome izrasta radikalnan društveni pokret. Nakon potpune uspostave hrvatske državnosti upravo su ta pitanja postala temeljno mjerilo prema kojemu građani grade osjećaj za društvenu pravdu. Ipak, uspostavljene demokratske institucije, ponajprije izbori i stranački sustav, nisu sposobne apsorbirati, predstaviti i kanalizirati te društvene i političke podjele kako bi ih u demokratskim postupcima pretvorili u djelotvornu politiku koja ima potporu većine građana. Tako se redistributivne politike formiraju izvan predstavničkog sustava ili na njegovu rubu, između izbornih ciklusa i bez načelnih stranačkih koncepcija: unutar korporativnih državno-sindikarno-poduzetničkih tijela, pod pritiscima raznih lobističkih skupina, kroz mreže interesnih organizacija s jakim osobnim vezama, pod utjecajem medija, intervencijama civilnog društva i prosvjednih skupina, okupiranjem poduzeća u stečaju od strane radnika, na seljačkim traktorima, pod pritiskom ”uličnih zahtjeva” ili neprimjetnim birokratskim diverzijama (v. Kasapović, 2011a:5-6). Potpuno izdvojena od institucija za osiguranje demokratske podrške i lišena jasnoga ideološkog koncepta, parcijalizirana preraspodjela bogatstva događa se pod velom svakodnevnog upravljanja državom i ekonomijom. Čak ni dugotrajna ekonomska recesija nije iznjedrila jasnije koncepte izlaza iz takva stanja, premda su oni, koliko god bili oprečni, poznati iz prakse SAD-a i niza europskih zemalja. Nastup Kukuriku

**Grafikon 1.** Podrška birača HDZ-a i SDP-a uvođenju poreza na kapitalnu dobit i nekretnine, prema procjeni osobne izloženosti 2007. i 2011.

*Bilješka:* postoci se odnose na razliku između postotka ispitanika koji izrazito ili uglavnom podržavaju uvođenje poreza i postotka onih koji se prijedlogu uglavnom ili izrazito protive. Ispitanici stranaka definirani su kao oni koji su svoj glas dali (2007) ili bi ga dali da su stranke nastupile samostalno (2012) određenoj stranci. Odgovor "pogađa me" odnosi se na birače koji su procijenili da bi porez sigurno ili vjerojatno pogodio njih osobno ili njihovu obitelj, dok se odgovor "ne pogađa me" odnosi na birače koji procjenjuju da ih porez sigurno ili vjerojatno ne bi pogodio.

*Izvor:* anketna istraživanja "Izbori 2007." (predizborno) i "Izbori 2011." (provedeno kao poslijebzorno istraživanje u siječnju 2012), projekt "Izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj", Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

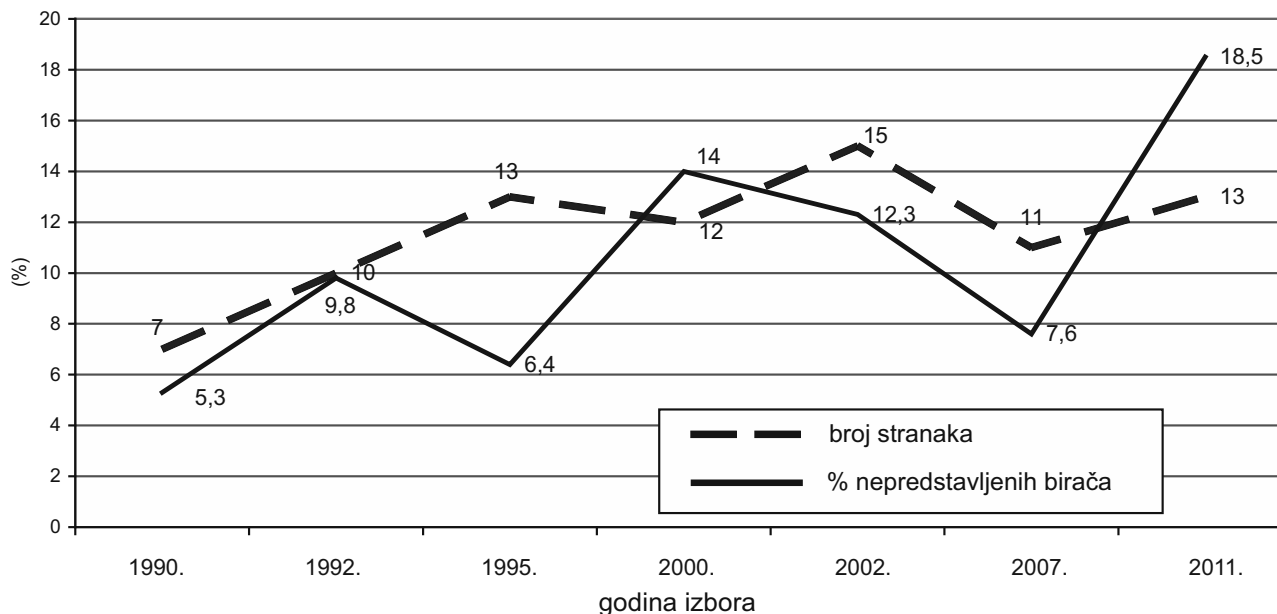
koalicije na izborima 2011. svodio se na konstataciju da je HDZ izgubio dragocjeno vrijeme, da se treba "uhvatiti u koštac s problemima" i da "neće biti lako".

Mnogi radovi koji su objavljeni nakon 1991, a koji su nastali u sklopu projekta "Izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj" na Fakultetu političkih znanosti, pokazali su da uzroke nesposobnosti stranačkog sustava da politički proizvede ili odgovori na društvene podjele izrasle iz sfere ekonomskih odnosa treba tražiti u strukturi političkih rascjepa koji su se formirali u inicijalnoj fazi nastanka stranačkog sustava i hrvatske demokracije.<sup>1</sup> Rana politička mobilizacija, nastanak stranaka i formiranje stranačkog sustava proizveli su strukturu rascjepa i u njih uronjenih političkih identiteta koji su zamrznuili osnovne dimenzije demokratskog natjecanja i određivali dinamiku stranačkog razvoja sve do danas. Zapravo se pokazalo da je rascjepima određeno stranačko natjecanje jedini strukturni element kontinuiteta u dvadesetak godina razvoja stranačkog sustava koji je opstao unatoč čestim promjenama institucionalnog okvira (sustav vlasti, izborni sustav), pojavama novih stranaka, organizacijskim i izbornim stranačkim krizama, promjenama stranačkih vođa i cijele generacije političara, a ostao je definirajući element i novog formata stranačkog sustava koji je uspostavljen nakon 2000. s koalicijskim umjesto prijašnjih većinskih vlada dominantne stranke.

Temeljni politički identiteti sazđani na identitetsko-simboličkim i svjetonazorskim pitanjima odredili su identitete pojedinih stranaka i temeljnu dimenziju stranačkog natjecanja,<sup>2</sup> čineći ekonomsko-socijalnu dimenziju stranačkog natjecanja gotovo broj 13 - ožujak 2013.

potpuno irelevantnom. Stranke su toliko duboko uronjene u postojeće političke identitete da bi se svako njihovo, razmjerno rijetko, nastojanje da u izbornim kampanjama pokrenu raspravu o ekonomskim modelima i redistributivnim pitanjima obilo o čvrsto postavljenu strukturu rascjepa koja određuje i percepciju i ponašanje birača.<sup>3</sup> Dobar je primjer za to pitanje oporezivanja nekretnina i kapitalne dobiti koje je SDP jasno izložio u svojoj izbornoj kampanji 2007. Poučen negativnim iskustvom iz te kampanje, u kampanji 2011. SDP nije više inzistirao na tom pitanju, premda je, kako se vidi iz sadašnjih nastojanja ministra financija Slavka Linića, taj aspekt porezne politike ostao ozbiljno shvaćeno izbornu obećanje. Grafikon 1. pokazuje stavove birača dviju glavnih stranaka, HDZ-a i SDP-a, prema pitanju oporezivanja 2007. i 2011.

Primjetno je da je 2011. znatno veći postotak birača obje stranke podržavao prijedlog nego 2007. Dok se dio povećanja podrške može pripisati promijenjenim ekonomskim uvjetima, znatan dio porasta potpore vjerojatno je posljedica toga što to pitanje 2011. nije u tolikoj mjeri bilo predmet izborne kampanje i stranačkog natjecanja. To se vidi iz podatka da je podrška HDZ-ovih birača porasla oko 57 posto i da je 2011. to rezultiralo većim brojem onih koji prijedlog podržavaju, dok je potpora birača SDP-a porasla oko 20 posto. Drugim riječima, žestoko oponiranje HDZ-a prijedlogu SDP-a na izborima 2007. utjecalo je i na oponirajuće stavove HDZ-ovih birača. Nadalje, među biračima obje stranke vidljiva je veza između procjene "osobne pogođenosti" predloženom poreznom politikom i stavova o

**Grafikon 2.** Kretanje broja stranaka u Hrvatskom saboru i postotka nepredstavljenih birača 1990-2011.

*Bilješka:* podaci za 1990. odnose se na Društveno-političko vijeće Sabora SRH, a za 1992. i 1995. na Zastupnički dom Hrvatskog sabora. Kalkulacija je napravljena bez posebnih izbornih jedinica za predstavnike nacionalnih manjina.

*Izvor:* Državno izborno povjerenstvo RH, dokumentacija projekta Izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, izračun autora.

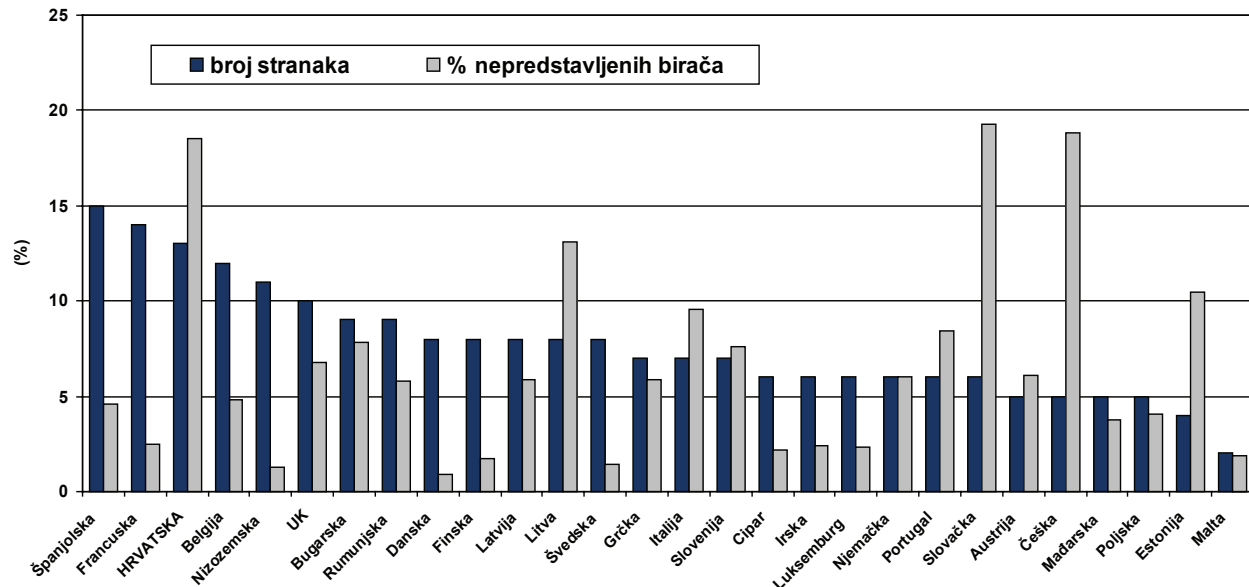
njezinu uvođenju, koja je još jača kad se gleda cijeli uzorak, što svjedoči o tome da su birači skloni svoje stavove neposredno vezati za vlastiti ekonomsko-socijalni status, to jest "razmišljati džepom". No takvo razmišljanje ne rezultira dosljednim izbornim ponašanjem. Ni u jednoj godini nema izravne povezanosti između procjene osobne pogođenosti i glasovanja za stranku iz koje bi bilo očito da HDZ nadprosječno privlači one koji bi bili pogođeni, a SDP one koji ne bi bili pogođeni novim porezima. Štoviše, među HDZ-ovim biračima 2007. postojala je suprotna povezanost: nadprosječan broj izjavio je da ih eventualno uvođenje poreza ne bi pogodilo. Naposljetku, na izborima 2007. razlika između onih koji su podržavali uvođenje poreza i onih koji su se tome protivili među biračima SDP-a bila je neočekivano mala, oko 10 posto, zapravo neznatno veća od razlike među HDZ-ovim biračima 2011. (oko 7 posto).

Iz tog primjera može se zaključiti da birači glasuju za stranke ponajprije na temelju dosad izgrađenih političkih identiteta, a svoje stavove o redistributivnim politikama, pod utjecajem političkog izbora, prilagođavaju stavovima stranke, dok jedan broj birača glasuje za odabranu stranku bez obzira na to što s njom ne dijeli stavove o svim pitanjima. Drugim riječima, sami birači skloni su zanemariti ili staviti u drugi plan svoje stavove o redistributivnim pitanjima, prilagoditi ih stranci ili čak razviti percepciju o vlastitome socijalno-ekonomskom položaju koja se uklapa u političku poziciju stranke. Jednostavno rečeno, na drugim osnovama uspostavljeni stranački identiteti djeluju prije ikakve mogućnosti da problem redistributivne prirode uopće utječe na ponašanje birača tako da stranku vrednuju iz perspektive njezinih stavova o ekonomsko-socijalnim pitanjima i izračuna osobne dobiti ili gubitka.<sup>4</sup> Ta interpretacija otvara dva pitanja. Prvo, ako su stranke toliko suverene u kontroli svojih birača i ako se ekonomska pitanja pokazuju drugorazrednima u odnosu prema glavnom toku

stranačkog natjecanja, zašto stranke nisu iskoristile upravo tu činjenicu da bi prezentirale svoje javne politike uklopljene u cjelovitiju ekonomsko-socijalnu ideologiju? Unutar postojećih političkih rascjepa ta bi strategija zacijelo bila manje riskantna nego u uvjetima otvorenijeg natjecanja. To pitanje jasno pozicionira stranu političke ponude, to jest političke stranke kao aktere koji bi svojim djelovanjem mogli upotpuniti nedostajuću kariku političkog predstavnštva. Odgovor treba tražiti u tipu vladavine na koji su se stranke naviknule, a riječ je o tome da se upravo u slučaju ekonomskih i socijalnih politika, politika dominantno shvaća kao učinkovito upravljanje, a ne kao ideološki osmišljena preras-

**Ako "stare" stranke nisu posebno zainteresirane za oblikovanje novih dimenzija natjecanja, što je novim strankama? Uspjeh novih stranaka često je povezan upravo s otvaranjem novih političkih tema i intervencijom u postojeću strukturu stranačkog natjecanja**

podjela dobara. Ograničenja političke intervencije, koja proizlaze iz neučinkovitosti i ranjivosti hrvatske ekonomije, stranačke elite potpuno usmjeravaju k ciljevima ekonomskog održanja i rješavanja pitanja o kojima postoji načelan konsenzus u društvu, dok su pitanja društvene pravednosti stavljena u drugi plan. Ako tome

**Grafikon 3.** Broj stranaka u parlamentu i postotak nepredstavljenih birača u Hrvatskoj i državama Europske Unije

*Bilješka:* podaci se odnose na posljednje parlamentarne izbore koji su se, od države do države, održali između 2008. i 2012. Poredak država prati broj stranaka u parlamentu.  
*Izvor:* <http://www.parties-and-elections.eu/>. Pristupljeno: 5. veljače 2013. Izračun autora.

dodamo nevoljnost hrvatskih stranaka da ulažu u razvoj programskih sadržaja, ali i još prisutne troškove izlaganja novim oblicima natjecanja, posve je jasno da unutar postojećeg modela stranke nemaju dovoljno jak poticaj da mijenjaju svoje pristupe. Drugo, ako "stare" stranke nisu posebno zainteresirane za oblikovanje novih dimenzija natjecanja, što je novim strankama? Uspjeh novih stranaka često je povezan upravo s otvaranjem novih političkih tema i intervencijom u postojeću strukturu stranačkog natjecanja (Laver, 2005:192-231). Od 2003. tri su nove stranke samostalnim nastupima na izborima ostvarile parlamentarno predstavništvo koje bi moglo opstati i nakon sljedećih ciklusa izbora: Hrvatska stranka umirovljenika (HSU), Hrvatska demokratska stranka Slavonije i Baranje (HDSSB) i Hrvatski liberali – stranka rada (HL-SR). Dok su HSU i HDSSB odabrali pozicije sektaških stranaka unutar stranačkog sustava, HL je jedini ponudio izbornu platformu koja je načelno otvorena svim biračima. Upravo je položaj te stranke zanimljiv, jer se njihov izborni program dominantno i neusporedivo više od programa drugih stranaka temelji na (izrazito lijevim) stavovima o ekonomsko-socijalnim pitanjima (Nikić Čakar i Čular, 2012). Međutim, podaci o biračkoj percepciji položaja HL-a na osi lijevo-desno pokazuju da je stranka jednostavno pridodana postojećoj, kulturološki određenoj strukturi jednodimenzionalnoga stranačkog natjecanja. Naime, percipira se kao centristička stranka s vrlo blagim pomakom ulijevo, ali desnija od SDP-a, HNS-a i IDS-a. Štoviše, sami birači HL-a sebe, u prosjeku, doživljavaju na potpuno jednak način.<sup>5</sup> Vidjet ćemo hoće li u budućnosti stranka uspjeti, makar među svojim biračima, promijeniti osnove simboličkoga političkog pozicioniranja, što bi ukazivalo na stvaranje nove dimenzije stranačkog natjecanja.

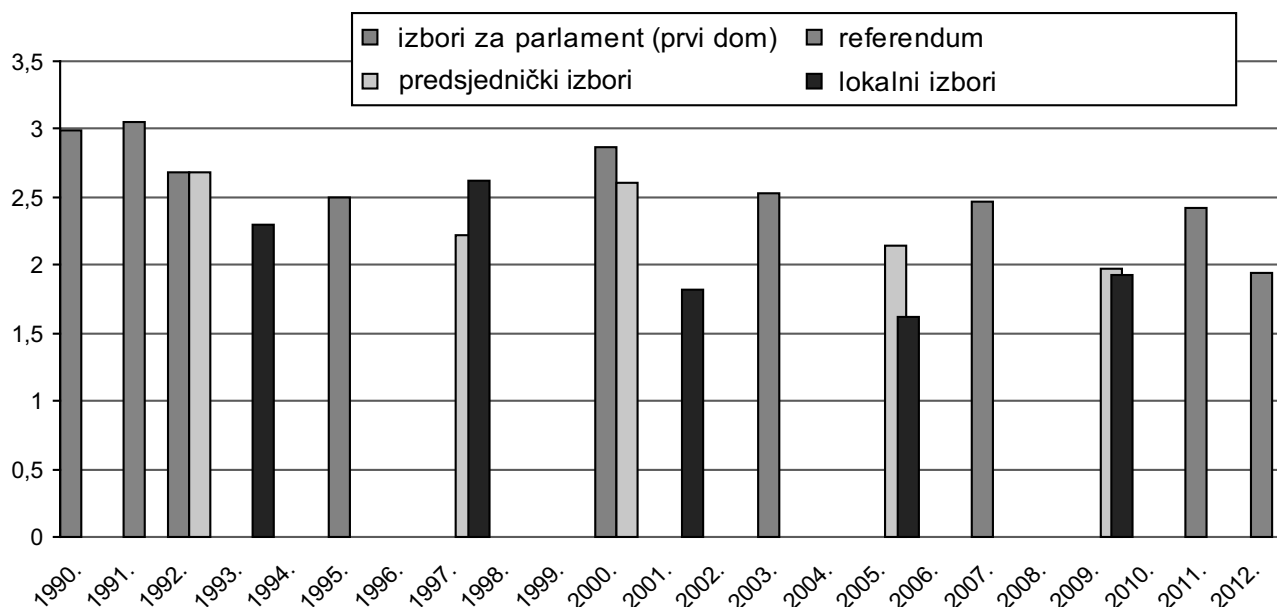
### Nepredstavljeni birači

Druga razina na kojoj se uobičajeno problematizira političko predstavništvo odnosi se na pitanje koliko su pojedini politički broj 13 - ožujak 2013.

ki akteri i birači koji su ih podržali dobro predstavljeni u parlamentu, to jest postoji li velika diskrepancija između izbornoga i parlamentarnog stranačkog sustava. Kako svi izborni sustavi proizvode veće ili manje redukcijske i disproporcijske učinke,

Podaci o biračkoj percepciji položaja HL-a na osi lijevo-desno pokazuju da je stranka jednostavno pridodana postojećoj, kulturološki određenoj strukturi jednodimenzionalnoga stranačkog natjecanja. Percipira se kao centristička stranka s vrlo blagim pomakom ulijevo, ali desnija od SDP-a, HNS-a i IDS-a

pitanje se uobičajeno promatra u sklopu vrednovanja izbornih sustava ili njegovih pojedinih elemenata, a razmjerno jednostavno empirijski apsolvira primjenom nekoga od postojećih indeksa kojima se mjeri nerazmjernost (Kasapović, 2011b). U ovom radu više sam zainteresiran za redukcijske učinke izbornih sustava i nepredstavljene birače<sup>6</sup> nego za disproporcijske učinke koji pogađaju stranke u parlamentu, jer ih iz perspektive političkog predstavništva i mogućih posljedica za političku legitimaciju smatram važnijima. Tom problemu pristupam ponajprije s aspekta nesposobnosti stranačkog sustava da se prilagodi "pravilima igre", a ne zato da bih vrednovao postojeći izborni sustav u Hrvatskoj s aspekta njegove reprezentativnosti.

**Grafikon 4.** Broj birača izašlih na izbore i referendume u Hrvatskoj u razdoblju 1990-2012. (u milijunima)

*Bilješka:* podaci se odnose samo na građane s prebivalištem u Republici Hrvatskoj. Prvi dom se odnosi na Društveno-političko vijeće Sabora SRH. Podaci za lokalne izbore 1993. i 1997. odnose se na izbore za Županijski dom Sabora koji su se odvijali istodobno s lokalnim izborima.

*Izvor:* Državno izborno povjerenstvo RH, dokumentacija projekta Izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, izračun autora.

Dok svaki izborni sustav proizvodi redukcijske učinke na parlamentarni stranački sustav, pravi je smisao izbornih sustava da dugoročno, putem racionalne prilagodbe stranačkog sustava, smanjuju redukcijske učinke. Drugim riječima, uspješni stranački sustavi odlikuju se time što se kroz nekoliko izbornih ciklusa učinci pojedinih elemenata izbornog sustava ukalkuliraju u ponašanje stranaka i birača te posljedično reduciraju ponudu u izbornome stranačkom sustavu. Time se stvara uravnoteženo političko predstavništvo koje je, s jedne strane, dostatno širo-

pojednim izbornim pravilima, hrvatske stranke i birači nisu pokazali sklonost da se racionalno prilagode izbornim pravilima, premda su sličnima, pa i većim, poticajima za racionalno ponašanje bili izloženi i u prvom desetljeću hrvatske demokracije. Od 2000. natjecalo se, na kojim parlamentarnim izborima između 55 i 62 političke stranke, premda je najveći broj opetovano ostajao bez parlamentarnog mandata. Te su stranke, zajedno s nestranačkim listama, kako pokazuje Grafikon 2, osvajale između 5,3 i 18,5 posto ukupnih glasova, s tim da se jasno ocrtava trend povećanja broja nepredstavljenih birača.<sup>7</sup>

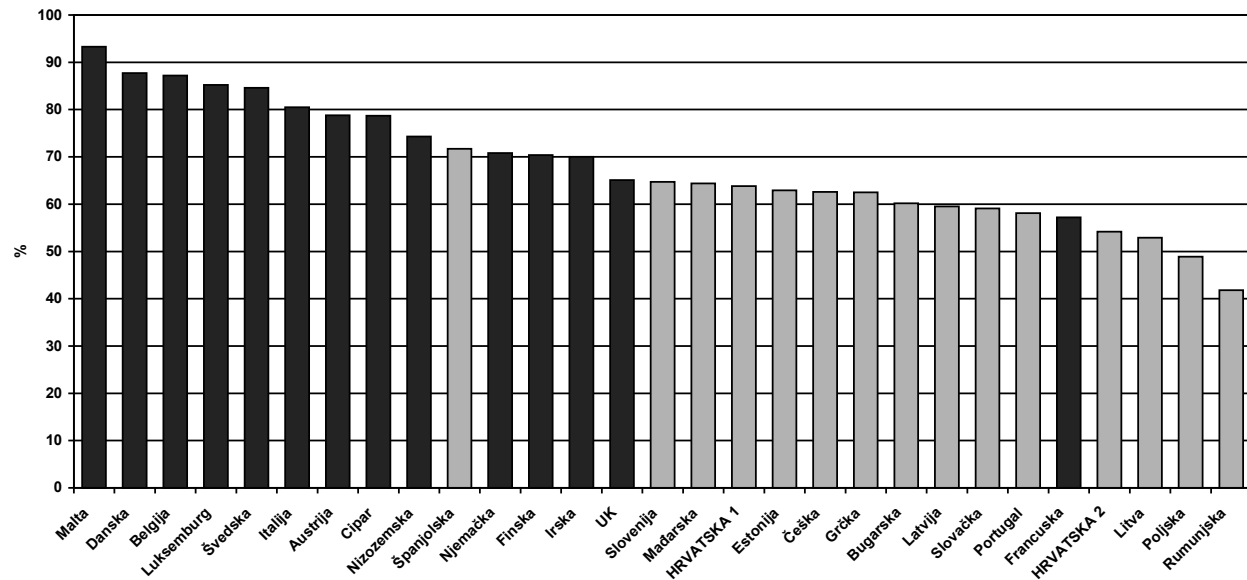
Premda je teorijski opravdano očekivati da sve veći broj nepredstavljenih birača tendencijski vodi k smanjenju broja stranaka u parlamentu, to hrvatski primjer ne potvrđuje. U Saboru je od 1995. stalno bilo zastupljeno više od deset stranaka i nema naznaka da će se taj broj smanjivati. Grafikon 3. pokazuje koliki su razmjeri negativnih kretanja dvaju parametara kad se hrvatski stranački sustav uspoređi sa stanjem u zemljama Europske Unije. Premda Hrvatska nije država ni s najvećim brojem stranaka u parlamentu niti s najvećim brojem nepredstavljenih birača, nijedan europski sustav nema tako visoke pokazatelja oba parametra.

Premda je djelomice uvjetovana posebnim pravilima za izbor predstavnika nacionalnih manjina i stalnom praksom hrvatskih stranaka da kroz prijeizborne koalicijske aranžmane "tegle" u Sabor i stranke koje inače ne bi imale izgleda da osvoje mandate (Čular, 2004), rascjepkanost parlamentarne stranačke pozornice, upotpunjena još većom raspršenosti glasova danih strankama koje su ostale izvan parlamenta, potencijalno je ozbiljan strukturni problem, stanje latentno neuravnoteženog predstavništva, mogući izvor nedjelotvornih odlučivanja i izazov svakom nastojanju da se institucionalnom reformom pojačaju poticaji za okrupnjavanje stranačke scene.<sup>8</sup> Čak i da se pronađu mehanizmi kojima bi se učinkovito utjecalo na okrupnjava-

**Premda je teorijski opravdano očekivati da sve veći broj nepredstavljenih birača tendencijski vodi k smanjenju broja stranaka u parlamentu, to hrvatski primjer ne potvrđuje. U Saboru je od 1995. stalno bilo zastupljeno više od deset stranaka i nema naznaka da će se taj broj smanjivati**

ko da obuhvati glavninu aktivnoga biračkog tijela, a s druge je strane dovoljno okrupnjeno i predstavljeno kroz relativno mali broj političkih stranaka koje osiguravaju djelotvorno vladanje.

Hrvatski stranački sustav – nakon izbora 2011. to je postalo posve razvidno – nema te odlike. Bez obzira na to što se izbori od 2000. održavaju prema istome izbornom modelu, pa i istim

**Grafikon 5.** Participacija u izborima za nacionalne parlamente u Hrvatskoj i državama Europske Unije

Bilješka: podaci se odnose na posljednje parlamentarne izbore koji su se, od države do države, održali između 2008. i 2012.

Izvor: <http://www.parties-and-elections.eu/>. Pristupljeno: 5. veljače 2013.

nje stranačke pozornice, parlamentarne ili izborne, vjerojatno bi se ubrzo pokazalo da je upravo fragmentacija parlamentarnoga stranačkog sustava, koji čine dvije velike i mnogo malih stranaka, uz mnoštvo nepredstavljenih birača krajnje lijevice i krajnje desnice, bila uvjet dosadašnje male ideološke polarizacije u sustavu, razmjerno lakog sastavljanja vladajućih koalicija i jamac kakve-takve političke stabilnosti. Okrupnjavanje stranačkog sustava, pogotovo uz istodobnu veću predstavljenost dosad nepredstavljenih birača, dovelo bi stranački sustav u stanje u kojemu se još nije našao – da mora sastavljati minimalne pobjedničke koalicije u uvjetima znatno veće ideološke polarizacije. U uvjetima smanjenje legitimnosti sustava to bi moglo uzrokovati probleme i cijeloj demokraciji. Ukratko, hrvatski stranački sustav teško je uravnotežiti, osim ako se jedno načelo potpuno ne žrtvuje kako bi se spasilo drugo.

## Izborna participacija

Pod pitanje političkog predstavništva u širem smislu može se podvesti i izborna participacija. Građani koji ne sudjeluju u izborima, iz perspektive institucionalne politike, ne postoje. No kako je riječ o građanima od kojih su neki vjerojatno politički aktivni izvan konvencionalnih kanala političkog sudjelovanja, porast broja apstinenata smanjuje ukupnu reprezentativnost stranačkog sustava. Osim toga, izborna participacija pouzdan je pokazatelj legitimnosti političkih institucija, a napose povjerenja u političke stranke, koje su se oduvijek smatrale najodgovornijima za političku mobilizaciju građana. Grafikon 4. temelji se na apsolutnom broju birača koji su sudjelovali na izborima kao boljemu longitudinalnom pokazatelju u uvjetima kada je broj registriranih birača od 1990. do 2012, uvelike administrativno, porastao za više od pola milijuna i pokazuje da izborna participacija u Hrvatskoj općenito opada, neovisno o tipu izbora. Ima i iznimaka kao što su izbori za Županijski dom 1997, kritični par-

lamentarni izbori 2000, predsjednički izbori iste godine i lokalni izbori 2009, kada je participacija bila veća nego na prethodnim lokalnim izborima. Participacija se uglavnom povećavala zbog situacijskih razloga, osim lokalnih izbora 2009. kada se pouzdano može zaključiti da je uzrok povećane izlaznosti bila institucionalna inovacija, to jest uvođenje neposrednog izbora člnika lokalnih izvršnih vlasti.

Usporedba različitih tipova izbora i referendumata pokazuje da hrvatski građani, uostalom kao i građani u najvećem broju europskih država, najvažnijim smatraju parlamentarne izbore. Ne samo da je participacija u njima komparativno najveća, nego je i pad izborne participacije u izborima za Hrvatski sabor od 1995. razmjerno blag. Osjetno je veći pad participacije na predsjedničkim i lokalnim izborima i referendumima. Također, ne bi bilo analitički posve ispravno vrednovati participaciju na današnjima "normalnim" izborima u odnosu prema izborima s početka devedesetih godina koje je obilježila velika politička mobilizacija karakteristična za konstitutivne izbore i politički turbulentne okolnosti. Nije toliki problem sam pad izborne participacije koliko postojanost tog pada. Čvršći temelj za vrednovanje sudjelovanja u izborima u Hrvatskoj, ali i odgovor na pitanje koliko je participacija uzrokovana posebnim hrvatskim okolnostima, a koliko je izraz općeg trenda smanjenja participacije u proteklih dvadesetak godina u gotovo svim europskim zemljama, daje usporedba Hrvatske s drugim europskim državama. Pritom se pojavljuje nekoliko praktičnih problema korektnih usporedbi. Prvo, postoje bitne razlike među državama s obzirom na to jesu li i kako ozakonile pravo glasa građana koji ne žive trajno na njihovu teritoriju. Povezano s tim, države se uvelike razlikuju i prema dostupnosti biračkog mjesta ili postojanju posebnih oblika glasovanja, poput dopisnoga i internetskog glasovanja. Naposljetku, ne vode se u svim državama jednako ažurno birački popisi. Svi ti problemi posebno drastično pogađaju Hrvatsku. Referiranje na cjelokupno hrvatsko biračko tijelo

umanjilo bi postotnu izlaznost na izborima 2011. za oko pet posto u odnosu prema izlaznosti građana koji prebivaju u Republici Hrvatskoj. Nadalje, ako bismo željeli poništiti pretpostavljene posljedice neažuriranih biračkih popisa i približiti se stvarnoj razini participacije, postotna izlaznost građana s prebivalištem u Hrvatskoj morala bi se povećati za gotovo pet posto. Tada bi, primjerice, izlaznost na izborima 2011. varirala od 54,17 posto (cjelokupno neažurirano biračko tijelo) do 63,82 posto (samo građani s prebivalištem u Hrvatskoj, to jest biračko tijelo umanjeno za 300.000 birača). Grafikon 5. pokazuje izlaznost na posljednjim parlamentarnim izborima u državama Europske Unije, dok je Hrvatska predstavljena u obje spomenute vrijednosti.

Podjela država prema razini izborne participacije gotovo savršeno prati podjelu na "stare" demokracije Zapadne i Sjeverne i "nove" demokracije Južne i Istočne Europe prema "magičnoj" razdjelnici od 65 posto. U svim starim demokracijama, osim Francuske, izlaznost je bila veća od 65 posto, a u svim novima demokracijama, osim Španjolske, manja od 65 posto. Primjetno je i to da je izborna participacija mnogo ujednačenija u novim demokracijama, gdje se izlaznost u većini država kreće oko 60 posto. Vrednovanje izborne participacije u Hrvatskoj stoga bi trebalo imati u vidu vremenski i drugi kontekst nastanka demokracija. U tom smislu Hrvatska se uklapa u trend smanjenja izborne participacije u novim demokracijama, premda – ovisno o načina računanja postotaka – varira gotovo cijelim spektrom novih demokracija. Dok se HRVATSKA 1 nalazi pri samom vrhu novih demokracija, HRVATSKA 2 nalazi se među tri-četiri države s najmanjom izbornom participacijom u Europi. Tako uvid u longitudinalni razvoj izborne participacije i usporedba s drugim europskim državama sugeriraju da se smanjena izborna partici-

**Podjela država prema razini izborne participacije gotovo savršeno prati podjelu na "stare" demokracije Zapadne i Sjeverne i "nove" demokracije Južne i Istočne Europe prema "magičnoj" razdjelnici od 65 posto. U svim starim demokracijama, osim Francuske, izlaznost je bila veća od 65 posto, a u svim novima demokracijama, osim Španjolske, manja od 65 posto**

pacija u Hrvatskoj prije može objasniti općim negativnim trendovima nego posebnostima hrvatske politike.

Stranački sustav u Hrvatskoj, kakav postoji posljednjih desetak godina, ulazi u fazu u kojoj bi, u promijenjenim ekonomskim i političkim uvjetima, mogao biti suočen s jakim, pa i razarajućim pritiscima. Vjerojatnije je da će pritisci dolaziti

iz samog sustava, od strane aktera koji građanima nude novi oblik predstavnosti, a za sebe traže veći udio u političkim institucijama, nego da će se građani potpuno otuđiti od politike. Kako sam stranački sustav strukturno nije sposoban odgovoriti

**Stranački sustav u Hrvatskoj, kakav postoji posljednjih desetak godina, ulazi u fazu u kojoj bi, u promijenjenim ekonomskim i političkim uvjetima, mogao biti suočen s jakim, pa i razarajućim pritiscima**

na te izazove – djelomice i zbog odnosa između izbornoga i stranačkog sustava koji ne daju mnogo prostora da se institucionalnim inovacijama kontrolirano utječe na promjene bez ozbiljna dovođenja u pitanje efikasnosti odlučivanja, povećanja ideološke polarizacije i otvaranja prostora radikalizmu – već bi nakon sljedećih izbora moglo doći do korjenitijeg restrukturiranja stranačkog sustava.

#### Bilješke

- 1 Umjesto cjelovita popisa radova, navodim samo autore koji su objavili većinu tekstova u kojima se testira hipoteza i obrazlaže interpretacija: Nenad Zakošek, Mirjana Kasapović, Ivan Šiber, Goran Čular, Andrija Henjak.
- 2 O razlikama načina na koje se politički identiteti pretvaraju u stranačke, ovisno o tome govorimo li o ljevici ili desnici, v. više u: Henjak (2011).
- 3 Moguća su, dakako, i konkurentna objašnjenja. Moglo bi se tvrditi da su se dobra preraspodjeljivala upravo pomoću politike identiteta i nacionalističkih ideologija u prvoj polovici devedesetih. Nacionalizam je povijesno uvijek proizvodio snažne ekonomsko-socijalne posljedice, kako među etničkim skupinama tako i unutar njih. No to bi objašnjenje bilo teško protegnuti na cijelo dvadesetogodišnje razdoblje hrvatske politike. Druga se interpretacija temelji na klijentelizmu kao modusu neideološke preraspodjele bogatstva, koji ne zahtijeva jasno programsko natjecanje. Premda se mogu pokazati značajne klijentelističke veze pojedinih stranaka i biračkih skupina, sumnjam da bi se samo tim odnosom mogla objasniti glavnina stranačkog natjecanja i biračkog ponašanja u Hrvatskoj. Osim toga, promijenjene ekonomske okolnosti u posljednjih nekoliko godina uvelike sužavaju prostor strankama u ispunjavanju klijentelističkih obveza. Naposljetku, moglo bi se pristati i na interpretaciju koju najsustavnije izražava marksistička ljevica o tome da su sve stranke i veći birači jednako uronjeni u neoliberalni model ekonomije i preraspodjele dobara te stoga nikakvo smisljeno stranačko natjecanje na tim osnovama nije moguće. Protuteza pak in-



- zistira na tome da se hrvatska ekonomija još uvijek vodi prema pravilima koja su naslijeđena iz socijalizma.
- 4 Analiza ne testira hipotezu o sociotropijskoj motivaciji, to jest o sklonosti birača da se zauzimaju za određenu javnu politiku zato što je smatraju pravednom ili učinkovitom, unatoč osobnoj šteti koju bi im objektivno nanijela. Istina, od svih birača SDP-a koji su procijenili da bi ih uvođenje poreza pogodilo, oko 30 posto 2007. i čak 57 posto 2011. smatra da poreze ipak treba uvesti. Iz tih podataka ne može se jednoznačno utvrditi kolika je uloga izvorne sociotropijske biračke motivacije, a koliko je ona proizvod stranačke persuazije.
  - 5 Rezultati poslijebornoga anketnog istraživanja "Izbori 2011", provedena u siječnju 2012, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
  - 6 Poveznica nepredstavljenih stranaka i birača sa supstancijalnim predstavništvom koju tematiziranim u prvom odjeljku ogleda se ponajprije u nizu manjih stranaka koje se natječu na izborima mimo glavnih kompeticijskih tokova. Mislim poglavito na lijeve stranke, nekoliko ekoloških stranaka, stranku žena, ali na posljednjim izborima i razmjerno uspješnu koaliciju Bloka umirovljenici zajedno, Primorsko-goranskog saveza i Hrvatske radničke stranke, čije je liste predvodio ne-stranački kandidat Ljubo Jurčić. Manje je riječ o rascjepkanoj desnici, jer na tom polu stranke nastupaju uglavnom u okviru postojeće paradigme identitetskih i svjetonazorskih pitanja.
  - 7 Koncept "nepredstavljenih birača" treba razlikovati od koncepta "propalih glasova". Premda empirijski prvi proizlazi iz drugoga, koncepcijski je riječ o bitnim razlikama. "Propali glasovi" odnose se na izračun nepredstavljenih glasova na razini izborne jedinice, dok se "nepredstavljeni birači" odnose na cijelu državu i obuhvaćaju birače samo onih stranaka koje nisu predstavljene u parlamentu ni u jednoj izbornoj jedinici. "Propali glasovi" zahvaćaju problem više iz perspektive birača, dok su "nepredstavljeni birači" povezani s idejom stranačkog predstavništva. Podolnjak (2012) se, primjerice, u svojoj kritici izbornog sustava u Hrvatskoj oslanja na analizu "propalih glasova", što je za tu svrhu legitimno, ali iz perspektive vrednovanja političkog predstavništva mnogo se bolje referirati na "nepredstavljene birače". Razlika se najbolje vidi na primjeru većinskih sustava koji često zadržavaju razmjerno visoku razinu stranačkog predstavništva uz vrlo velik broj "propalih glasova" na razini izborne jedinice.
  - 8 Brojni su prijedlozi da se promijene izborna pravila kako bi se, među ostalima, stvorilo uravnoteženije i djelotvornije predstavništvo. Tako Podolnjak (2012), među ostalim, predlaže povećanje izbornih jedinica i snižavanje zakonskoga izbornog praga. Time bi se sigurno smanjio broj nepredstavljenih birača, ali bi se vjerojatno povećao broj stranaka u parlamentu. Njegov prijedlog zabrane prijeizbornih koalicija pokazao bi pak kod oba parametra suprotan učinak. Kasapović (2011b), ponukana razlozima osiguravanja jasnosti stranačkog natjecanja i povećanja participacije, predlaže uvođenje instituta listovnih saveza. Institut bi u konačnici vjerojatno rezultirao nevoljkošću manjih stranaka da ulaze u prijeizborne koalicije, smanjio broj stranaka u parlamentu, ali i povećao broj nepredstavljenih birača.

### Literatura

- Čular, G. (2004). Razvoj stranačkog sustava u Hrvatskoj: četiri teze. U: Kregar, J., Puljiz, V., Ravlić, S. (ur.). *Hrvatska – kako dalje?: zadanosti i mogućnosti*, Zagreb: Pravni fakultet, str. 135-150.
- Henjak, A. (2011). Stranačka identifikacija i granice stranačke mobilizacije u Hrvatskoj nakon 2000. godine *Političke perspektive*. (1) 1:29-50.
- <http://www.parties-and-elections.eu>
- Kasapović, M. (2011a). Drugi kritični izbori u Hrvatskoj – slom jednog modela vladanja. *Političke analize* (2) 8: 3-9.
- Kasapović, M. (2011b). Zašto je hrvatski izborni sustav dobar? U: Barbić, J. (ur.) *Izbori zastupnika u Hrvatski sabor i referendum*. Zagreb: HAZU, str. 17-31.
- Laver, M. (2005). *Privatne želje i politika: poziv na politiku racionalnog izbora*, Zagreb: Jesenski i Turk.
- Nikić Čakar, D., Čular, G. (2012). Whom to trust: political scientists or voters? Left and right in party platforms and voters' attitudes in Croatia 1990-2011. Rad prezentiran na kongresu IPSA-e u Madridu 8-13. srpnja 2012.
- Podolnjak, R. (2012). Što treba mijenjati u hrvatskom izbornom sustavu? *Informer – male stranice* (60) 6053:2-8. ■