
Unutarstranačka demokracija u Hrvatskoj: (Ne)moć običnih članova u procesu stvaranja stranačkih politika

KRISTINA ĆELAP, DARIO NIKIĆ ČAKAR
Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu

Sažetak

Rad pokazuje stanje istraživanja unutarstranačke demokracije u Hrvatskoj te nudi analizu participacije običnih članova u unutarstranačkim procesima stvaranja politika. Istražuju se formalna i stvarna razina participacije običnih članova u hrvatskim strankama kako bi se dobila slika o unutarstranačkoj distribuciji moći. Istraživanje je obuhvatilo osam stranaka: HDZ, HNS, HSU, HSS, HSLS, IDS, Most i SDP nakon parlamentarnih izbora 2016. godine. U prvoj fazi analizirani su statuti stranaka, a u drugoj su provedeni intervjui s visokorangiranim stranačkim dužnosnicima. Rezultati su pokazali kako je razina unutarstranačke demokracije i participacije običnih članova u procesu donošenja odluka o politikama izrazito niska. Također, analiza je otkrila visok stupanj koncentracije moći u rukama uskog kruga ljudi okupljenog oko predsjednika stranke u gotovo svim relevantnim strankama.

Gljučne riječi: unutarstranačka demokracija, formulacija stranačkih politika, participacija, stranačko članstvo, Hrvatska

Uvod

Suvremene demokracije suočavaju se s brojnim izazovima i problemima koji su doveli u pitanje legitimnost predstavničkih institucija. Među njima se posebno ističu kontinuirano opadanje sudjelovanja u izborima, smanjenje broja članova stranaka, pad povjerenja u političke elite i institucije te jačanje populističkih i anti-establišmentskih stranaka i pokreta. Kriza predstavničke demokracije predmet je akademskih i javnih rasprava još od sredine sedamdesetih godina prošlog stoljeća (Crozier, Huntington i Watanuki, 1975; Köchler, 1987; Krastev, 2014; Diamond i Plattner, 2015; Plattner, 2015). Uobličena je u tezi o “gnjevnom građaninu” (Vorländer, 2014: 48), prepunom političkih emocija i strasti, koji zadovoljštinu nastoji pronaći protestiranjem na ulicama, korištenjem novih elektroničkih medija ili pak glasova-

njem za populističke kandidate i opcije. Vorländer (*ibid.*: 50) tvrdi da je predstavnička demokracija tradicionalno bila sredstvo ukroćivanja masa.

U isto vrijeme pojavila se i teza o propasti političkih stranaka kao glavnih aktera u liberalnim demokracijama koja se očituje u slabljenju njihovih veza s društvom i smanjenoj sposobnosti donošenja odluka (Daalder, 1992; Dalton i Wattenberg, 2000). Unatoč tome što je po nekim autorima “prošlo doba stranačke demokracije” (Mair, 2013: 1), drugi tvrde da političke stranke i dalje ostaju “središnji akteri u modernim predstavničkim demokracijama i u demokratskom procesu donošenja odluka” (Kittilson i Scarrow, 2003; cit. prema Von dem Berge i dr., 2013: 1). U tome pogledu unutarstranačka demokracija sve se više promatra kao mehanizam koji omogućuje političkim strankama da se transformiraju i prilagode novim društvenim i političkim okolnostima.

Polazeći od sve veće važnosti koju unutarstranačka demokracija ima u komparativnim studijama suvremenih stranaka, u ovom se radu analizira uloga stranačkog članstva u formulaciji stranačkih politika. Cilj je rada odgovoriti na pitanje u kojoj mjeri obično članstvo sudjeluje u formuliranju politika i ima mogućnost utjecati na te procese u hrvatskim političkim strankama. Kako bi se na njega odgovorilo, analizirani su formalne mogućnosti i stvarni obrasci participacije članstva u donošenju odluka o stranačkim politikama na temelju podataka prikupljenih analizom statuta političkih stranaka i provedenim intervjuima s visokorangiranim stranačkim dužnosnicima. Pri provođenju intervjua osobito su bili važni odgovori ispitanika koji su zaduženi za koordinaciju rada stranačkih organizacija na nižim razinama te pomažanje u pripremi sjednica stranačkih tijela.

Unatoč sve većem interesu za unutarstranačku demokraciju u politološkim istraživanjima, njima većinom još uvijek dominiraju teme povezane s odabirom stranačkog vodstva i selekcijom stranačkih kandidata za javne dužnosti (v. Carty i Blake, 1999; LeDuc, 2001; Young i Cross, 2002; Kenig, 2008; 2009; Hazan i Rahat, 2010; Cross i Blais, 2012; Kabasakal, 2014). Istovremeno studije o formuliranju politika u strankama nisu toliko zastupljene, što je posebno vidljivo kod istraživanja utjecaja članova na stvaranje stranačkih politika. Općenito među istraživačima političkih stranaka vlada mišljenje kako formulaciju politika u strankama ne treba istraživati jer se radi o nepostojećem fenomenu (Pettitt, 2014: 139). Ipak, upravo su stranke te koje još uvijek imaju prvenstvo u pristupu i kontroli državne vlasti. One regrutiraju kandidate za zakonodavnu i izvršnu vlast, a time dobivaju mogućnost oblikovanja javnih politika. S obzirom na to da se kandidacijski postupci i postupci formuliranja politika mogu svesti pod zajednički nazivnik “donošenje odluka”, opravdano je postaviti pitanje zašto istraživačkim područjem dominiraju analize kandidacijskih postupaka, dok se formulacija politika smatra “nepotrebnom” u studijama unutarstranačke demokracije.

Hrvatska politička znanost dosad je istraživala organizacijsku strukturu stranaka (Čular, 2004), kandidacijske postupke (Kasapović, 2001), koncept prezidencijalizacije stranaka (Nikić Čakar, 2013), izborne uspjehe regionalističkih stranaka (Raos, 2014), mjerila unutarstranačku demokraciju (Nikić Čakar i dr., 2016) te analizirala zastupljenost posebnih politika u izbornim programima i financiranje stranaka (Petak, 2009; Mataković i Petak, 2010). Tome valja dodati i stariju analizu statuta hrvatskih stranka (Jović, 1993). Ovaj će rad stoga biti dobra dopuna navedenim radovima jer stavlja fokus na novije trendove u istraživanju utjecaja običnih članova stranaka na procese formulacije politika.

Rad se sastoji od tri dijela. U prvom dijelu daje se pregled literature o unutarstranačkoj demokraciji i stvaranju politika u strankama. U drugom dijelu iznosi se tipologija obrazaca participacije članova u procesu formulacije stranačkih politika koju je napravila australska istraživačica Anika Gauja. Treći dio donosi osvrt na dizajn istraživanja i metodologiju, analizu empirijskih podataka te interpretaciju dobivenih rezultata.

1. Konceptualizacija unutarstranačke demokracije

Unutarstranačka demokracija kompleksan je i višedimenzionalan fenomen koji je teško jednoznačno definirati. S jedne strane, na normativnoj razini postoji nesuglasje o tome koje sve dimenzije trebaju biti uključene u koncept unutarstranačke demokracije. Drugim riječima, radi li se kod unutarstranačke demokracije više o inkluzivnosti, participaciji, deliberaciji, odgovornosti ili distribuciji moći (više u Cross i Katz, 2013)? S druge strane, budući da ne postoji općeprihvaćena definicija unutarstranačke demokracije, javljaju se teškoće i u empirijskoj primjeni normativnog modela kod mjerenja unutarstranačke demokracije. Tako Cross i Katz (*ibid.*: 6) tvrde da se “unutarstranačka demokracija ne može mjeriti na način da omogućiti ‘znanstveni’ zaključak o tome da je jedna stranka demokratičnija od druge”. Unatoč tome, u posljednje vrijeme predstavljena su neka nastojanja da se konstruiraju indeksi za mjerenje razine demokracije unutar stranaka (Von dem Berge i dr., 2013; Von dem Berge i Poguntke, 2017; Rahat i Shapira, 2017). Konačno, postoje razilaženja i u samoj percepciji demokracije unutar stranaka jer je opća javnost uglavnom percipira pozitivno, a među teoretičarima se, kako tvrdi Austin Ranney, vodi pravi “mali građanski rat o unutarstranačkoj demokraciji” (cit. prema Carty, 2013: 12).

Raznolikost modusa primjene mehanizama unutarstranačke demokracije sugerira kako postoje i velika neslaganja među samim stranačkim akterima o tome koliko je demokracije potrebno i kako je treba uvesti u stranku. Tako, primjerice, Von dem Berge i njegovi suradnici objašnjavaju da je iz perspektive kompetitivnog modela demokracije prevelika razina unutarstranačke demokracije nepoželjna

jer može ugroziti efikasnost stranke u kompetitivnoj političkoj areni, osobito kod stvaranja politika. S druge strane, promatrana iz perspektive deliberativnog modela demokracije, unutarstranačka demokracija postaje poželjan princip koji kroz svoje mehanizme osigurava responzivnost zakonodavnog tijela (Von dem Berge i dr., 2013: 1).

U pokušaju sustavne konceptualizacije unutarstranačke demokracije Von dem Berge i Poguntke (2017) utvrđuju dvije dimenzije: skupštinsku (*assembly-based*) i plebiscitarnu unutarstranačku demokraciju (*plebiscitary*). Skupštinski model odlučivanja pretpostavlja da oni koji glasuju imaju mogućnost deliberacije i postizanja konsenzusa oko važnih pitanja, dok je plebiscitarni model isključiv i onemogućuje postizanje konsenzusa. Ipak, u nastojanju da pronađu najmanji zajednički nazivnik koji će omogućiti konceptualizaciju unutarstranačke demokracije, Von dem Berge i Poguntke se isključivo usmjeravaju na inkluzivnost kao njen središnji aspekt. Svi ostali elementi poput participacije, centralizacije i odgovornosti (*accountability*) po njima su samo logičke potkategorije inkluzivnosti.

Zaključno, mi smatramo da je unutarstranačka demokracija izjednačena s inkluzivnošću koja je definirana na sljedeći način: (i) što je veći broj stranačkih članova uključen u unutarstranačko odlučivanje (u odnosu na veličinu stranke), (ii) što su otvoreniji izbori i sastav stranačkih organa (primjerice, nepostojanje *ex officio* mjesta) i (iii) što stranački vođa više dijeli moć s drugima, inkluzivnijim stranačkim tijelima ili akterima, to je stranka inkluzivnija (i zbog toga demokratičnija) (*ibid.*: 140).

Uzevši u obzir navedeno, unutarstranačka demokracija može se definirati kao “implementacij[a] minimalnog seta normi unutar organizacije političkih stranaka” (Zeuner, 2003: 254; cit. prema Von dem Berge i dr., 2013: 2). Taj minimalan set normi trebao bi osigurati *bottom-up* pristup pri formiranju volje u stranci te unutarnju distribuciju moći na različite razine, tijela i pojedince (Čular, 2004: 34). Minimalan set normi su “unutarnja pravila i procedure koje običnim članovima daju veću mogućnost utjecaja na pitanja kao što su selekcija kandidata, selekcija vodstva i *policy platformi*” (Di Virgilio i Giannetti, 2009: 1).¹ Oni obično smjeraju postići određenu razinu inkluzivnosti i decentralizacije. Pod inkluzivnošću se misli na opseg mogućnosti sudjelovanja pojedinačnih članova stranke u procesu donošenja odluka ili jednostavno izražavanja svojeg mišljenja. Stupanj decentralizacije govori o autonomiji nižih teritorijalnih razina stranačke organizacije (vidi i Von dem Berge i dr., 2013: 2).

¹ Iako se može raditi i o izvanjski dirigiranom procesu putem zakonskih rješenja. To je svakako slučaj za predizbore koje organiziraju američke stranke. Mnogo je pak rjeđe u slučaju europskih stranaka koje pitanja unutarnje demokracije češće uređuju vlastitim dokumentima (više u Kasapović, 2001: 6-8; Čular, 2004: 29-31).

Pored odabira stranačkog vodstva i selekcije kandidata, unutarstranačka demokracija neraskidivo je povezana i s organizacijskom strukturom stranaka. Tako Nicole Bolleyer istražuje dva organizacijska obilježja – propusnost organizacijskih granica (tko može postati/prestati biti članom i pod kojim uvjetima) te centralizaciju temeljnih ovlasti u donošenju odluka unutar stranke kod odabira vodstva, izbora kandidata i kreiranja politika. Ona tvrdi kako je malo vjerojatno da će široka prava članova uzrokovati unutarnje tenzije ili nestabilnost stranke ako stranačke elite pažljivo odaberu tko uopće ima pravo pristupiti članstvu stranke (Bolleyer, 2009: 5-6). Dakle, kad je riječ o odlukama koje se tiču proširivanja demokratskih prava unutar stranke, njihovi krajnji učinci na članstvo itekako ovise o ukupnoj konstelaciji članskih prava, zabranama ili pak nepostojanju istih u pojedinim strankama. Demokratski karakter stranke prema tome ovisi o formalnoj strukturi stranke i o tome na koji način pojedinci i grupe u njoj manipuliraju kontrolnim čvorištima te strukture (Carty, 2013: 11).

1.1. Problemi formulacije politika unutar stranaka

Jedna od najvažnijih funkcija političkih stranaka je agregiranje društvenih interesa kroz formuliranje i implementiranje politika koje potvrđuju birači na izborima. Upravo zato izborni programi stranaka nisu tek puke “šoping liste”, već legitimirani programski dokumenti koji trebaju poslužiti i kao mehanizam pozivanja stranaka i vlada na odgovornost. Imajući to na umu, osobito je važno vidjeti tko u strankama zapravo odlučuje o sadržaju izbornih programa i kvaliteti stranačkih politika te koliki je utjecaj običnih članova u tome procesu. Kako bi pojednostavnio tu problematiku, Robin T. Pettitt (2014) sastavio je pregled četiri ključna problema formuliranja politika u strankama. Pregled je strukturirao u formi pitanja, a odgovore je ponudio u obliku argumenata koji dolaze iz suprotstavljenih problemskih perspektiva.

Kao odgovor na pitanje tko bi trebao biti uključen u proces formuliranja stranačkih politika Pettitt nudi argumente koje dijeli na normativne i pragmatičke, a njih još dodatno dijeli na one koji podržavaju veću inkluzivnost i one koji se tome protive. Normativni razlozi protiv veće inkluzivnosti mogu se svesti na shvaćanje demokracije isključivo kao predstavničke. U takvoj demokraciji narod ne bi trebao sam odlučivati, već za to treba ovlastiti svoje zastupnike. Normativni argumenti za, posve suprotno, ističu važnost responzivnosti u razdoblju između dvaju izbornih ciklusa. “Kad stranke oskudijevaju u unutarnjoj demokraciji, agendu kontrolira vodstvo, koje često preferira natjecati se oko odavno ustaljenih problema u kojima se osjeća komforno. (...) U strankama s unutarstranačkom demokracijom članovi bi bili u mogućnosti staviti na agendu probleme s kojima se vodstvo inače ne bi željelo suočiti” (Pettitt, 2014: 128).

Pragmatični razlozi protiv unutarstranačke demokracije počivaju na takozvanom “zakonu zakrivljenih dispariteta” Johna D. Maya prema kojemu postoje tri

Tablica 1. Razine stranačkih politika i potencijal za konzultacije

<i>Policy razina</i>	<i>Sastoji se od...</i>	<i>Potencijal za konzultacije</i>
1. Dugoročna	Osnovni principi i ideološka pozicija stranke	VISOK
2. Srednjoročna	Predizborni period, izborni program	VISOK
3. Kratkoročna	Godišnje politike, parlamentarna godina	VISOK
4. Svakodnevna	Svakodnevni unutarnji i izvanjski pregovori, krizni menadžment	VRLO NIZAK

Izvor: Pettitt, 2014: 135

ešalona stranačkog članstva. Donji sloj se sastoji od nezainteresiranih članova i simpatizera koji nemaju izraženu stranačku identifikaciju, a gornji od stranačkih članova u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti. Srednji sloj obuhvaća člansku bazu te je i najekstremniji jer se radi o onima koji su se pridružili stranci prvenstveno zbog privrženosti njenoj ideologiji (*ibid.*: 130-131). Prema Mayovoj argumentaciji gornji sloj – vodstvo stranke – mora pažljivo odmjeriti koje će odluke donijeti, a želi li ostvariti dobar rezultat na izborima, te bi odluke trebalo smjestiti između želja umjerenog biračkog tijela i ekstremne članske baze.

S druge strane, pragmatični argumenti za većom inkluzivnošću tvrde da se radi o empirijski nedokazanom “zakonu”. Aktivnost članova ovisi o širokoj lepezi razloga, a samo članstvo ima vrlo heterogene interese (Gauja, 2005: 80). Trend opadanja broja članova stranaka ne znači da članstvo postaje ekstremna grupica ljudi koja gubi moć povezivanja stranke sa širom zajednicom. Dapače, prema podacima o “prihodima, sindikalnom članstvu, religioznosti i, možda najvažnije, ideologiji – manje članske organizacije postaju sve više, a ne sve manje slične društvu koje ih okružuje” (Pettitt, 2014: 133).

Kako bi odgovorio na pitanje tko može biti uključen u proces formuliranja politika u stranci, Pettitt se referira na klasičan Michelsonov argument o strankama kao oligarhijskim organizacijama. U tom pogledu unutarstranačka demokracija usporava proces donošenja odluka jer podrazumijeva raspravljanje o odlukama i politikama na više stranačkih razina, a u krajnjoj instanci se može tražiti i mišljenje svih članova stranke. Ukoliko stranka ima mnogobrojno članstvo, onda je i veći rizik blokada stranačkih aktivnosti. Imajući to na umu, Pettitt nudi tipologiju stranačkih politika s obzirom na hitnost donošenja odluka i potencijal za konzultacije (v. *Tablica 1*).

Jednako je važno pitanje o tome jesu li članovi uopće zainteresirani za sudjelovanje u stvaranju politika. Klasični teoretičari držali su, pomalo cinično, kako je obično članstvo “uglavnom stvarno oduševljeno kad pronađe osobe koje su spremne preuzeti brigu oko stranačkih obveza” (Michels, 1915: 53; cit. prema *ibid.*: 136).

S druge strane, primjeri nekih stranaka pokazuju da je članstvo itekako spremno pobuniti se protiv odluka vodstva, posebno ako te odluke percipiraju kao osobito važne (*ibid.*: 137).² Gauja tome dodaje argument o manjku kompetentnosti prema kojemu “mnogo više razine participacije u izborima ljudi nego u formuliranju politika mogu se objasniti nedostatkom znanja među članstvom ili nezainteresiranošću za *policy* teme” (Gauja, 2005: 74). To je i razlog zašto neke stranke osnivaju posebna savjetodavna tijela ili forume za javne politike.

Posljednje pitanje kojim se Pettitt bavi jest tko zapravo odlučuje o stranačkim politikama. On tvrdi kako niz kontekstualnih razloga utječe na to tko sudjeluje u formulaciji stranačkih politika, te uočava nekoliko trendova. Prvo, potražnja za unutarstranačkom demokracijom u pravilu je snažnije izražena na lijevom političkom spektru. Nadalje, stranke usmjerene na osvajanje vlasti imaju jaču unutrašnju disciplinu. I posljednje, unutarstranačka demokracija ima veći potencijal za uspjeh u strankama koje djeluju u konsenzusnoj demokraciji za razliku od onih koje djeluju u većinskoj (Pettitt, 2014: 141).

Kad se radi o formulaciji politika unutar stranaka, treba napomenuti da razlozi za uključivanje običnih članova u taj proces nisu uvijek altruizam i želja za jačim povezivanjem građana s državom. Ideja unutarstranačke demokracije vrlo je popularna u javnosti, djelomice i zato što stranke kao političke organizacije, unatoč postupnom otvaranju širem društvu, ipak ostaju prilično zatvorene. Javnost tako ne zna kako zapravo funkcioniraju stranke i koja je razlika između demokracije u političkom sustavu i demokracije unutar stranaka. S druge strane, postoje stranke u kojima vođe percipiraju članstvo kao prijetnju te stoga nemaju članstva, odnosno to su stranke samo s jednim članom. Dobar primjer za to je nizozemska Slobodarska stranka (*Partij voor de Vrijheid*, PVV), čiji je jedini član njen vođa Geert Wilders, dok je u slučaju Berlusconijeve stranke Forza Italia s vremenom omogućeno ograničeno članstvo kako bi stranka dobila veći legitimitet u javnosti. Ona je ipak ostala usko vezana za osobnost vođe koji njome upravlja poput poduzetnika u firmi (Young, 2013: 69-70; Carty, 2013: 20).

Otvaranjem stranaka prema većoj participaciji, odnosno uvođenjem plebiscitarnih formi demokracije stranke zadaju manje obveza svojim članovima, ali im nude i više privilegija (Young, 2013: 80). I dok Young tu primarno misli na veće mogućno-

² Valja napomenuti kako okruženje u kojem se stranka nalazi također određuje sudbinu pojedine stranačke politike. Gauja tvrdi kako su se u slučaju Australskih demokrata osobito značajnima pokazali utjecaj koalicijskih partnera i važnost koju je javnost pridavala pojedinom problemu. Budući da se radi o stranci u kojoj svi članovi imaju mogućnost odlučivati o svakoj politici u stranci glasovanjem, bilo je neobično vidjeti da su stranački zastupnici u parlamentu odlučili zanemariti odluku svog članstva i glasovati suprotno njegovim interesima kad se odlučivalo o porednoj politici (Gauja, 2005).

sti članova za participaciju u formalnom smislu, dotle pitanje kvalitete participacije u fokus stavlja stvarnu praksu. Carty (2013) drži kako je participacija u kartelskim strankama u službi manipulacije članstvom koju provodi stranačko vodstvo isključivo u svrhu dobivanja većeg legitimiteta u javnosti. U kartelskom modelu stranaka participacija je svedena na atomizirane pojedince (članove i simpatizere) prisiljene na izravnu komunikaciju sa stranačkim centrom i odabir između alternativa koje nudi stranačko vodstvo. Obične se članove uglavnom nastoji zadržati izvan procesa odlučivanja. Njihov input sveden je na pitanja lokalnih politika, a potpuno je marginaliziran u slučaju donošenja odluka na razini nacionalne stranke (*ibid.*: 19).

2. Tipološki obrasci participacije članova u formulaciji stranačkih politika

Gauja (2013) tvrdi kako proces stvaranja politika u strankama uglavnom slijedi isti princip bez obzira na nacionalne razlike te razlike među stranačkim obiteljima i tipovima stranaka. Riječ je o modelu u kojemu se politike razvijaju kroz dulje razdoblje, a u njemu u inicijalnoj fazi sudjeluju obični članovi kroz lokalne ogranke te specijalizirane radne skupine i forume. Nakon toga se o konkretnom *policy* prijedlogu i njegovu uključivanju u službenu stranačku programsku platformu očituje stranačko članstvo, ovisno o dopuštenim oblicima sudjelovanja, kroz odlučivanje na stranačkim skupštinama, u nekeome drugom predstavničkom tijelu ili izravno na unutarstranačkom referendumu. "Participacija stranačkih članova stoga se može pojaviti u dvije glavne arene: tijekom razvojnog procesa izradom nacrt *policy* prijedloga u lokalnim ograncima, odnosno kroz članstvo ili savjet neke radne skupine; i drugo, sudjelovanjem ili predstavljanjem u glasovanju o usvajanju, odbacivanju ili izmjenama stranačke politike" (*ibid.*: 118).

Analizirajući stvaranje politika u političkim strankama u zapadnim zemljama, Gauja (2013) je ustanovila kako ideologija i povijest stranačkih obitelji utječu na oblike participacije koje će pojedine stranke uvrstiti u svoje statute i dokumente te je na temelju toga razvila tipologiju obrazaca participacije u postupcima formulacije stranačkih politika. Gaujina tipologija sastoji se od četiri glavna formalna oblika participacije članova u procesu formulacije stranačkih politika koji se u praksi uzajamno ne isključuju: izravan, delegatski, predstavnički i konzultativni (v. *Tablica 2* na sljedećoj stranici). Kako bi ilustrirala da raspon seže od potpune participacije do potpune odsutnosti participacije običnih članova, opisu četiri glavna tipa dodala je i primjere političkih stranaka koje ne omogućuju participaciju članova ili uopće nemaju članove. Čimbenici koji mogu utjecati na to koji tip ili kombinaciju tipova neka stranka preferira uključuju "ideologiju, povijest, veličinu, resurse (uključujući i to je li stranka na vlasti ili u opoziciji) i tehnološke mogućnosti" (*ibid.*: 117).

Model izravne participacije u procesu formulacije stranačkih politika je u praksi najteže postići, prije svega zato što podrazumijeva aktivnu uključenost članova

Tablica 2. Tipološki oblici participacije članova u formulaciji stranačkih politika

Način participacije	Organizacijska obilježja	Primjer organizacijske implementacije	Primjer stranke
IZRAVNA	Pojedinci imaju mogućnost izravno pridonijeti donošenju odluka o politikama.	Participacija kroz radne skupine; putem glasačkih listića; kroz autonomne lokalne <i>policy</i> skupine	Australski demokrate, D 66 u Nizozemskoj, zelene stranke, britanska Konzervativna stranka
DELEGATSKA	Interese pojedinačnih članova predstavljaju delegati koji su dužni slijediti njihove želje.	Konferencije	Socijaldemokratske stranke (npr. britanska Laburistička stranka), zelene stranke
PREDSTAVNIČKA	Pojedinačni članovi predstavljeni su putem predstavnika izabranih u tijela za formuliranje politika. Nisu obavezani odlučivati prema željama predstavljenih članova.	Konvencije i konferencije	Kanadska konzervativna nacionalna konvencija, Nacionalni forum britanskih Laburista, Konferencija Liberalnih Demokrata
KONZULTATIVNA	Stranka se oslanja na konzultacije s članstvom i prijedloge pojedinaca i skupina.	<i>Policy</i> konzultacije; forumi/konvencije; objave putem <i>web</i> stranice	Laburisti, Konzervativci, Australski Laburisti
POTPUNO BEZ PARTICIPACIJE ILI S OGRANIČENOM PARTICIPACIJOM	Stranka nema članova ili o politikama odlučuje samo vođa stranke.	Umjesto članova postoje simpatizeri, donatori i volonteri.	Populističke i radikalno desne stranke poput nizozemske Slobodarske stranke, australske stranke Jedna nacija, britanske Nacionalne stranke

u proces donošenja odluka. Članovi mogu sudjelovati u raznim tijelima za formulaciju politika (radne skupine, komisije), mogu sudjelovati i u plebiscitarnom glasovanju o politikama ili autonomno nuditi prijedloge te participirati kroz lokalne skupine. To je rješenje privlačnije za nešto manje stranke koje se mogu puno lakše prilagoditi mehanizmima izravnog odlučivanja. Izravna participacija pretpostavlja dugotrajan proces tijekom kojega se svačije mišljenje uzima u obzir, što može unazaditi učinkovitost odlučivanja i upravljanja strankom. Taj model omogućuje najpouzdaniji način iskazivanja i akumulacije preferencija članova koji su zainteresirani za sudjelovanje i djeluje kao forma edukacije članova o politikama i procesima stvaranja politika u stranci (*ibid.*: 119-121).

U tom je pogledu posebno zanimljiv slučaj Australskih demokrata koji omogućuju svim članovima da sudjeluju u formuliranju stranačkih politika. Cjelokupno članstvo na jednak način – dobrovoljnim glasovanjem putem pošte – može odlučivati o stranačkim politikama. Glasovanju o *policy* opcijama prethodi rasprava na sastancima stranačkih ogranaka i u stranačkom listu *National Journal*. Primjer Australskih demokrata pokazuje da tip participacije nije ključan element u izbornoj borbi. Australski demokrati nikad nisu polučili značajniji rezultat u izborima za Donji dom ili Senat, a posebno im je odmogla medijska slika demokratske, ali nestabilne i neodlučne stranke bez jasne ideologije i biračkog tijela (Gauja, 2005: 71).

Participacija kroz delegatski i predstavnički model “stvara vezu između članova i politika bez njihove izravne uključenosti u donošenje odluka” (Gauja, 2013: 120). Riječ je o posredničkom modelu u kojemu članstvo među sobom bira predstavnike ili delegate, ovisno o sustavu, a koji njihove stavove, interese i želje u pogledu politika zastupaju na višim razinama odlučivanja. Pritom delegatski sustav snažnije od predstavničkog obvezuje delegate na poštivanje interesa i želja onih koje predstavljaju. Da bi delegati točno zastupali stavove članstva, nužna je snažna veza između njih i lokalnih organizacija stranke. To su ujedno i najčešći tipovi participacije stranačkih članova u formulaciji politika, naročito u većim strankama u kojima se odluke o politikama, programima i platformama u pravilu donose na kongresima delegata ili predstavnika (*ibid.*: 120-121).

U konzultativnom tipu participacije članstvo ne sudjeluje izravno u donošenju odluka o politikama, već se uključuje putem posrednih tijela u fazi izrade nacрта prijedloga. Članovi mogu sudjelovati u različitim fazama izrade i dorade prijedloga kroz radne skupine ili *policy* forume. Gauja naglašava kako su stranke već dugo rutinski upražnjavale konzultacije s interesnim skupinama, *think tankovima* i općenito zainteresiranim skupinama (poznata je veza njemačke stranke CDU i fondacije *Konrad Adenauer Stiftung* ili SPD-a s fondacijom *Friedrich Ebert Stiftung*), ali trend savjetovanja s članstvom i javnošću znatno je noviji. Neki od primjera inicijativa koje navodi su *The Big Conversation* (2003), *Let's Talk* (2006) i *Fresh Ideas*

(2011), koje je pokrenula britanska Laburistička stranka (*ibid.*: 121-122). Taj se model oslanja na ideju kako bi “demokracija trebala biti zainteresirana za racionalnu formulaciju preferencija kroz javnu diskusiju i debatu” (Teorell, 1999: 367; cit. prema *ibid.*: 10).

Sve veća popularnost konzultativnog tipa participacije članova u formulaciji stranačkih politika povezana je s procesom individualizacije suvremenih društava u kojima pojedinac, pod pritiskom suvremenih društvenih promjena (prvenstveno brzog načina života), više nije voljan u jednakoj mjeri sudjelovati u kolektivnim oblicima političke akcije, već je skloniji selektivno sudjelovati u onim aktivnostima koje osobno podržava (Gauja, 2015: 91-92). Stoga stranke traže prijedloge novih politika u široj zajednici, među pristašama i simpatizerima, zaobilazeći pritom stare formalne obrasce i vlastito članstvo. Taj fenomen Gauja (2013) naziva “*outsourcingom* procesa formulacije politika”, a usko je povezan s razvojem novih tehnologija u komunikaciji. Kao reakciju na to članovi su razvili nove neformalne puteve za ispunjenje vlastitih zahtjeva. Gauja (2009: 16-19) navodi tri strategije: kolektivno problemsko djelovanje, korištenje eksternih utjecaja te izravno lobiranje. U prvoj članovi podršku za neku *policy* inicijativu prvo traže horizontalno (kroz različite teritorijalne ogranke), a nakon toga je prenose na više instance u lancu odlučivanja. U takvim kampanjama eksterni utjecaj poput publiciteta koji mediji pridaju nekom problemu može biti presudan resurs. Posljednja strategija podrazumijeva “u cijelosti zaobilaznje formalnih mehanizama formuliranja politika unutar stranke i odlazak izravno stranačkim parlamentarnim zastupnicima” (*ibid.*: 19).

3. Empirijska analiza

Sljedeći dio rada posvećen je empirijskoj analizi unutarstranačke demokracije u pogledu formulacije stranačkih politika. Glavni je cilj ustanoviti razinu i oblike participacije običnih članova u stvaranju stranačkih politika. Istražuju se formalna i stvarna razina participacije običnih članova u hrvatskim strankama kako bi se dobila slika o unutarstranačkoj distribuciji moći. Istraživanje je obuhvatilo osam stranaka: HDZ, HNS, HSU, HSS, HSL, IDS, Most i SDP nakon parlamentarnih izbora 2016. godine. Stranke su odabrane na temelju klasičnih Sartorijevih (2005) kriterija relevantnosti političkih stranaka, odnosno u obzir se uzelo imaju li stranke koalicijski ili ucjenjivački potencijal, kao i njihovi rezultati na parlamentarnim izborima. U prvoj fazi analizirani su statuti stranaka, a u drugoj su provedeni intervjui s visokorangiranim stranačkim dužnosnicima.

S obzirom na postojeći korpus literature i istraživačkih studija o unutarstranačkoj demokraciji, fokusiranje ovog rada samo na slučajeve političkih stranaka u Hrvatskoj može se opravdati s nekoliko argumenata. Prvo, gotovo sva dosadašnja istraživanja problematike povezane s unutarstranačkom demokracijom ograničena

su na primjere iz zapadnih liberalnih demokracija. Stoga će ovaj rad u određenoj mjeri omogućiti testiranje hipoteza i provjeru valjanosti normativnih i empirijskih modela unutarstranačke demokracije koji su proizašli iz konteksta “starih” demokracija u novom okruženju kakvo nudi recentno demokratsko iskustvo u Hrvatskoj. Drugo, relevantna istraživanja unutarstranačke demokracije u zemljama Srednje i Istočne Europe vrlo su ograničena i gotovo nepostojeća, uz izuzetak studije Von dem Bergea i dr. (2013) koji su mjerili razinu unutarstranačke demokracije u Mađarskoj, Slovačkoj i Rumunjskoj. Polazeći od te činjenice, glavni nalazi o razini unutarstranačke demokracije i sudjelovanju članova u stvaranju stranačkih politika u Hrvatskoj moći će se do određene razine usporediti sa sličnim demokracijama u postkomunističkom svijetu. I treće, odabir hrvatskih stranaka presudno je uvjetovan dostupnošću podataka vezanih za tematiku unutarstranačke demokracije i ograničenošću istraživačkih resursa za provođenje obuhvatnije komparativne studije.

Istraživanje formalne razine bazira se na analizi stranačkih dokumenata, odnosno statuta stranaka. Za kvantitativnu analizu korišteni su podaci koje su u svome istraživanju prikupili Nikić Čakar i dr. (2016). U tome su istraživanju autori mjerili razinu unutarstranačke demokracije u hrvatskim strankama služeći se integrativnim pristupom koji su razvili Von dem Berge i dr. (2013), a koji je usmjeren na deduktivnu i standardiziranu analizu sadržaja stranačkih statuta. Podaci su dopunjeni s obzirom na promjene nastale nakon parlamentarnih izbora održanih u rujnu 2016. godine, što se prvenstveno odnosi na novi statut Mosta. Kako navedena metodologija pokriva samo kvantitativnu analizu statutarnih odredbi o stvaranju stranačkoga izbornog programa, ali ne i šire postupke donošenja odluka o stranačkim politikama, podaci su dopunjeni kvalitativnom analizom statutarnih odredbi koje se odnose na postupke formulacije stranačkih politika u širem smislu.

Drugi dio odnosi se na analizu neformalne razine odlučivanja o stranačkim politikama te su u tu svrhu korišteni podaci koje su svojim istraživanjem prikupili Čular i dr. (2016). Cilj je toga projekta bio analizirati stavove visokih stranačkih dužnosnika o unutarstranačkoj demokraciji i mehanizmima kojima bi se mogla unaprijediti kvaliteta demokratskog života u strankama. Riječ je o dvadeset polustrukturiranih intervjuja provedenih s bivšim i sadašnjim zastupnicima u Hrvatskom saboru. Za potrebe analize u ovome članku iz tih intervjuja izvučeni su odgovori koji su se odnosili na konceptualizaciju unutarstranačke demokracije te percepciju uloga, navika i stavova običnih članova stranaka. S obzirom na to da se istraživanje Čulara i njegovih suradnika nije posebno fokusiralo na problematiku formuliranja stranačkih politika i sudjelovanje običnih članova u tome procesu, za potrebe ovoga istraživanja provedeno je dodatnih pet polustrukturiranih intervjuja s glavnim tajnicima stranaka ili osobama zaduženima za koordinaciju unutarstranačkih ak-

tivnosti.³ Glavna namjera tih dodatnih intervjua bila je prikupiti podatke od osoba koje u strankama imaju neposredan doticaj sa stranačkim članstvom i imaju uvide u stvarne afinitete običnih članova za sudjelovanje u procesima formulacije politika. Pitanja koja su korištena u protokolu tih intervjua bila su grupirana u pet skupina. U prvoj skupini nalaze se pitanja o općim obilježjima procesa formulacije politika u strankama; u drugoj skupini pitanja o dominantnim stranačkim tijelima u tome procesu; u trećoj skupini pitanja o tijelima s isključivom nadležnošću nad procesom formulacije politika ili onima koja imaju neformalan utjecaj; zatim pitanja o mogućnostima participacije običnih članova i njihovoj zainteresiranosti za sudjelovanje u stvaranju stranačkih politika; i naposljetku pitanja o tome koliko se stranke pri formulaciji politika konzultiraju s običnim članovima i/ili širom zajednicom.

U empirijskom dijelu rada testirat ćemo četiri teze povezane s utjecajem običnih članova na stvaranje politika u hrvatskim strankama koje su proizašle iz prethodno izloženoga teorijskog i konceptualnog okvira. Unatoč tome što se u većini zapadnih zemalja zamjećuju opći trendovi smanjivanja članske participacije, recentne komparativne studije stranačkog članstva pokazuju da su obični članovi mnogo aktivniji ako im se dopusti izravno odlučivanje o unutarstranačkim pitanjima, uključujući i formuliranje stranačkih politika (više u Čular i dr., 2016). Stoga prva teza glasi da će interes običnih članova za sudjelovanje u procesu formuliranja politika biti visok s obzirom na trendove širenja mehanizama unutarstranačke demokracije u hrvatskim strankama. Druga teza povezana je s formalnim pretpostavkama za participaciju i tvrdi kako je razina unutarstranačke demokracije na dimenziji formuliranja politika u Hrvatskoj još uvijek relativno niska. Treća teza povezana je s tipološkim oblicima sudjelovanja članova u stvaranju stranačkih politika te polazi od toga kako je participacija običnih članova u procesu formuliranja politika u većini stranaka u Hrvatskoj omogućena predstavničkim modelom, dok izravni i konzultativni oblici gotovo i ne postoje. Konačno, posljednja teza uzima u obzir veličinu stranke jer se u manjim strankama očekuje više mogućnosti za participaciju nego u velikim strankama.

3.1. Analiza formalne razine – analiza statuta hrvatskih stranaka

U proceduralnom pogledu unutarstranačka demokracija se može promatrati kroz dvije dimenzije – inkluzivnost i decentralizaciju – iz kojih su Von dem Berge i dr. (2013) izveli tri glavne kategorije: prava članova, organizacijska struktura i donošenje odluka. Svaka sadrži potkategorije na različitim razinama, a svaka potkategorija sastoji se od pojedinačnih jedinica (kodova) formuliranih u obliku pitanja

³ Inicijalno su intervjui trebali biti provedeni s glavnim tajnicima svih osam stranaka uključених u analizu, ali zbog različitih okolnosti nisu mogli biti obavljени s tajnicima HDZ-a, IDS-a i Mosta.

(v. *Slika 1* na str. 95). Shema kodiranja zamišljena je tako da se vrijednost 0 dodjeljuje kad odgovori na pitanja do kojih se dolazi analizom statuta nemaju implikacije po unutarstranačku demokraciju, +1 kad imaju pozitivne te -1 kad imaju negativne implikacije po unutarstranačku demokraciju (za detaljnija pravila i upute kodiranja v. više u *ibid.*: 31-33).

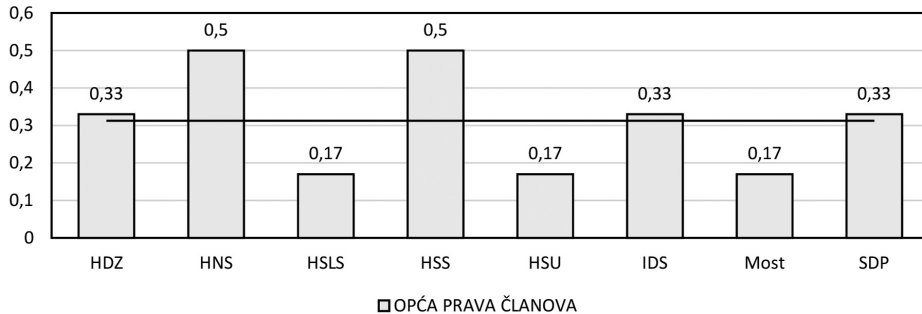
Kako bi se odgovorilo na istraživačko pitanje postavljeno u uvodu ovog rada i testirale prethodno navedene teze, za analizu statuta stranaka posebno su važne dvije glavne kategorije: prava članova i donošenje odluka. Prva kategorija *Prava članova*, a posebno njena potkategorija *Opća prava članova* (v. *Slika 1* na str. 95) analiziraju prava članova da budu informirani o stranačkim aktivnostima, da izraze vlastito mišljenje unutar i izvan stranke, da sudjeluju u donošenju odluka unutar stranke te da formiraju frakcije različitih mišljenja (*ibid.*: 8). U tome pogledu posebno je važan kod vezan za sudjelovanje u donošenju odluka i formuliran u obliku pitanja: "Propisuje li stranački statut izričito pravo članova da sudjeluju u procesu donošenja odluka o politikama stranke ili sastavu stranke?" Od osam stranaka samo statuti HDZ-a i IDS-a sadrže tvrdnju koja izričito daje pravo članovima da participiraju u procesu donošenja odluka.

Član HDZ-a ima pravo u temeljnoj organizaciji kojoj pripada, te u svim tijelima kojih je član, sudjelovati u političkom oblikovanju stranke, osobito u raspravama, prijedlozima i zahtjevima, **te odlučivati s tim u svezi** (HDZ, 2016: 4; istaknuli autori).

Član IDS-a ima sljedeća prava i obveze: da u pripadajućem organizacijskom obliku sudjeluje i **odlučuje u političkom oblikovanju IDS-a** (IDS, 2014: 2; istaknuli autori).

Grafikon 1 (na sljedećoj stranici) prikazuje da su u potkategoriji *Opća prava članova*, na skali od -1 do +1, dvije stranke ostvarile rezultat 0,5 (HNS i HSS), tri 0,33 (HDZ, IDS i SDP) i tri 0,17 (HSLŠ, HSU i Most), te da prosječna vrijednost za sve stranke iznosi 0,31. Kada se usporede sa sličnim strankama u drugim zemljama Srednje i Istočne Europe, možemo vidjeti da se hrvatske stranke u pogledu općih prava svojih članova nalaze znatno ispod prosječnih vrijednosti stranaka u Mađarskoj (0,52), Slovačkoj (0,49) i Rumunjskoj (0,49) (v. Von dem Berge i dr., 2013: 57).

Glavna kategorija *Donošenje odluka* sastoji se od dviju potkategorija (v. *Slika 1*). Prva potkategorija odnosi se na različite obrasce regrutacije za stranačka tijela te je u ovoj analizi izostavljena budući da nije povezana sa stvaranjem politika u strankama. Druga potkategorija *Pitanja izbornog programa* omogućuje analizu statutar-nih odredbi o tome kome je sve dopušteno sudjelovati u procesu donošenja odluka o izbornom programu stranke (*ibid.*: 15). Ta potkategorija sadrži šest kodova koji

Grafikon 1. Rezultati stranaka u potkategoriji *Opća prava članova*

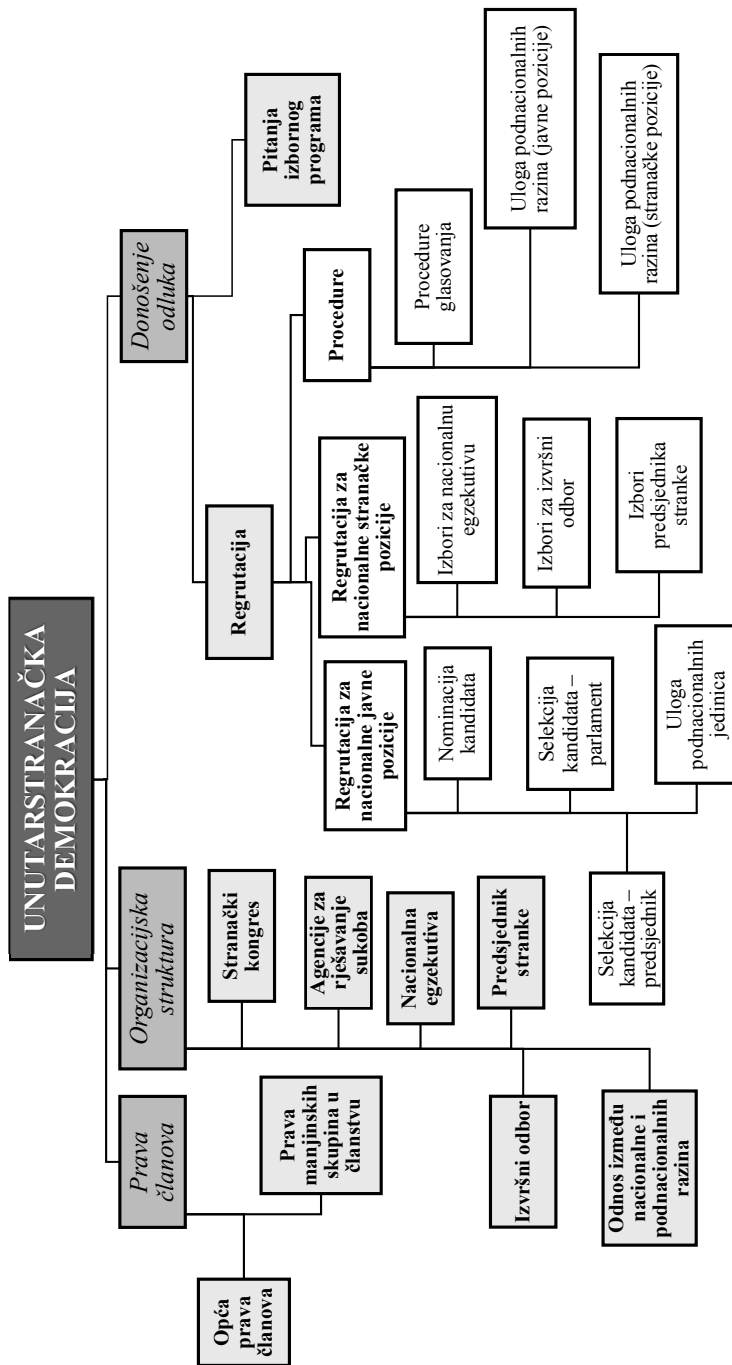
Izvor: autori

odgovaraju na pitanje “Da li statut izričito određuje tko je zadužen za izborni program?”. Ukoliko je odgovor pozitivan, koder nakon toga mora ustanoviti mogu li se u procesu stvaranja izbornog programa o njemu kroz glasovanje izjasniti pojedinačni članovi, stranački kongres, izvršno tijelo (predsjedništvo stranke ili središnji odbor), sam predsjednik stranke ili podnacionalne stranačke jedinice.

U tome je pogledu osobito zanimljivo vidjeti daju li stranke svojim članovima mogućnost izravnog utjecaja na sadržaj izbornog programa. Od osam analiziranih stranačkih statuta u pet slučajeva (HNS, HSLs, HSU, IDS i Most) uopće ne postoji odredba koja bi specificirala imaju li pojedinačni članovi mogućnost izravnog utjecaja na sadržaj izbornog programa, niti se izborni program kao takav spominje. U statutima preostalih triju stranaka (HDZ-a, HSS-a i SDP-a) izborni program se izričito spominje, ali ne postoji odredba koja bi običnim članovima formalno omogućila vršenje izravnog utjecaja na njega. Dakle, ni u jednoj hrvatskoj stranci obični članovi nemaju formalno propisanu mogućnost izravno utjecati na izborni program i na taj način sudjelovati u stvaranju stranačkih politika.

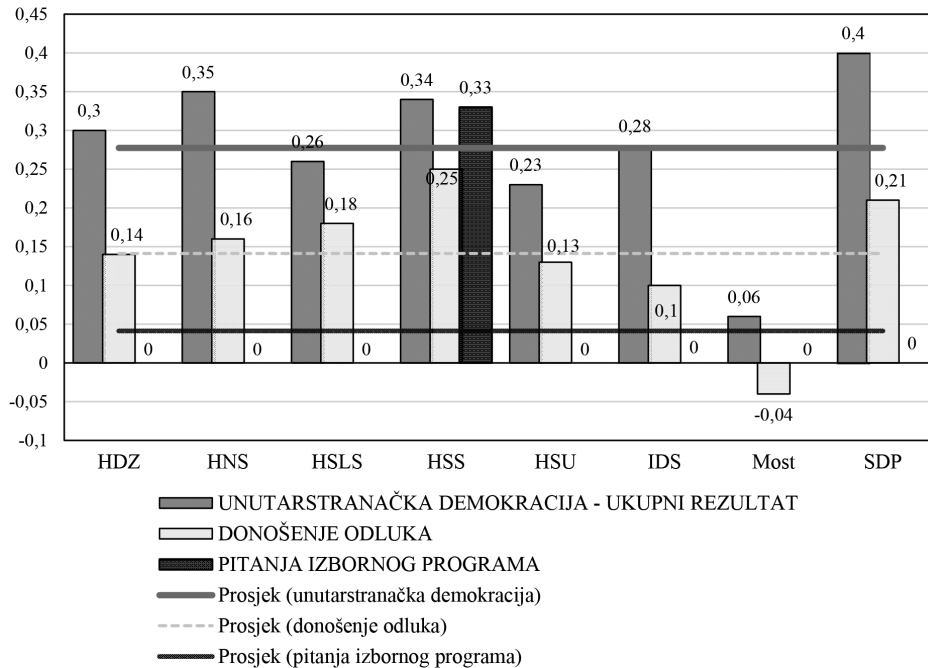
U *Grafikonu 2* (na str. 96) prikazani su rezultati kvantitativne analize sadržaja stranačkih statuta za kategoriju *Pitanja izbornog programa*. Može se vidjeti da su sve stranke, osim HSS-a, ostvarile rezultat 0, što znači da u njihovim statutima nema eksplicitnog spominjanja stranačkog tijela koje je zaduženo za izradu izbornog programa ili statuti propisuju da je taj proces pod kontrolom stranačkog vodstva (predsjednika ili predsjedništva stranke). Jedino je HSS ostvario pozitivan rezultat (0,33), jer je u stranačkom statutu eksplicitno navedeno da “**Glavna skupština donosi Program, Programsku deklaraciju, a ovisno o svrsishodnosti i Izborni program**” (HSS, 2009; istaknuli autori). Osim toga, *Grafikon 2* prikazuje i prosječne vrijednosti koje su stranke ostvarile za opću razinu unutarstranačke demokracije

Slika 1. Deducija kategorija unutarstranačke demokracije



Izvor: Von dem Berge i dr., 2013: 7

Grafikon 2. Prikaz rezultata hrvatskih stranaka u tri kategorije: unutarstranačka demokracija ukupno, donošenje odluka i pitanja izbornog programa



Izvor: autori

(0,28), kategoriju donošenje odluka (0,14) i potkategoriju pitanja izbornog programa (0,04). Lako se može zaključiti kako je opća razina unutarstranačke demokracije u hrvatskim strankama razmjerno niska, osobito kad se uspoređi s razinama demokracije u mađarskim, slovačkim i rumunjskim strankama, gdje se prosječne vrijednosti kreću od 0,33 za Rumunjsku i Slovačku do 0,36 za Mađarsku. Kad se prosječne vrijednosti koje su hrvatske stranke ostvarile u kategorijama povezanim s donošenjem odluka i izradom izbornog programa usporede s prosječnim vrijednostima koje su ostvarile mađarske, slovačke i rumunjske stranke, jasno je vidljiva formalna nemoć stranačkog članstva u Hrvatskoj da utječe na stvaranje stranačkih politika i da o tome izravno ili neizravno odlučuje. Tako se prosječne vrijednosti koje su stranke u tim trima zemljama ostvarile u kategoriji donošenja odluka kreću od 0,24 do 0,25, a u potkategoriji pitanja izbornog programa ostvarile su prosječne vrijednosti od 0,23 (Slovačka i Rumunjska) do 0,31 (Mađarska) (v. u Von dem Berge i dr., 2013: 57-58).

S obzirom na to da je kvantitativna analiza statutarnih odredbi ograničena samo na proces izrade stranačkoga izbornog programa, a zanemaruje druge postupke donošenja odluka o stranačkim politikama, napravljena je i dodatna kvalitativna analiza statutarnih odredbi koje se odnose na postupke formulacije stranačkih politika. Kad se statuti analiziraju s obzirom na šire shvaćen proces formuliranja politika, uočavaju se neke sličnosti i zajedničke karakteristike. Tako su obični članovi, koji su organizirani u temeljne stranačke teritorijalne jedinice (općinski/mjesni/gradski/županijski ogranci, podružnice ili regionalne organizacije), u svim strankama ograničeni na raspravljanje i odlučivanje samo o lokalnim pitanjima i politikama koji se isključivo tiču interesa lokalne zajednice. Nižim je razinama, prema načelu supsidijarnosti, prepušteno baviti se lokalnim problemima, ali nemaju mogućnost utjecati na procese formulacije politika na višim razinama. Jedino u statutu HSS-a (čl. 20-55) postoji jasna vertikalna linija raspravljanja i odlučivanja o stranačkim politikama koja povezuje obične članove u lokalnim ograncima sa središnjim stranačkim tijelima. Tako je običnim članovima i lokalnim stranačkim ograncima ostavljen prostor da probleme koje nisu u stanju sami riješiti (zbog nedostatka resursa ili nepovoljnih odnosa moći u tijelima lokalne samouprave) delegiraju na više razine i predstave kao važne predsjedništvu stranke.

Suprotno tome, Most je u novoj verziji svog statuta nazadovao u stupnju unutarstranačke demokracije. Dok je prema originalnom Statutu iz 2012. ustrojstvenim oblicima dana mogućnost da pored raspravljanja “o političkim, društvenim, socijalnim, lokalnim i drugim problemima” mogu i odlučivati o svim pitanjima u okviru svog djelokruga (Most, 2012: 4), dotle im je prema novome Statutu oduzeta ta formalna mogućnost odlučivanja. Nova odredba omogućuje im “raspravljanje o političkim, društvenim, lokalnim i drugim problemima te savjetovanje Predsjedništva Mosta o svim pitanjima u okviru vlastita djelokruga” (Most, 2017: 15).

Prema statutarnim odredbama vezanima za prava i obveze stranačkog članstva, pravo sudjelovanja u oblikovanju politika stranke imaju članovi HNS-a, HSU-a i SDP-a. Tako, primjerice, član SDP-a može “samostalno poduzimati inicijative koje su u skladu sa Statutom i osnovnim programskim i političkim stavovima Stranke” te “zajedno s drugim članovima/članicama može organizirati posebnu političko-programsku struju unutar Stranke” (SDP, 2012: 6). Statuti HNS-a i HSU-a sadrže gotovo identične odredbe. Dok u statutu HNS-a stoji kako “[č]lan (članica) HNS-a ima ova prava i obveze: sudjelovati u oblikovanju i ostvarenju politike HNS-a” (HNS, 2012: 2), u statutu HSU-a tek je neznatno drugačija odredba. “Član/ica HSU-a ima pravo: sudjelovati u oblikovanju i ostvarivanju politike Stranke” (HSU, 2014: 4). S druge strane, članovi HSS-a mogu iznositi mišljenja i podnositi prijedloge bez da zbog toga budu pozvani na odgovornost, dok u političkom oblikovanju stranke mogu sudjelovati i članovi IDS-a i HDZ-a.

Odlučivanje o stranačkim politikama kroz donošenje rezolucija, deklaracija, smjernica, načela ili drugih akata kod sedam stranaka je prepušteno stranačkim kongresima kao središnjim tijelima za donošenje odluka.⁴ Ta tijela sastaju se u pravilu svake četiri godine kao izborni kongresi, a svake dvije godine kao izvještajno-tematski kongresi. U njima su, uz stranačko vodstvo, uvijek zastupljeni i obični članovi preko izabраних predstavnika/delegata koji dolaze iz teritorijalnih i/ili interesnih organizacija stranke. Iznimka je Sabor Mosta koji prema trenutačnim statutarnim odredbama čine svi njegovi članovi ako je broj članova manji od 500, a “ako je broj članova veći od 500, Sabor čine županijski izaslanici s cijelog područja njenog djelovanja” (Most, 2017: 5). Osim toga, Sabor Mosta nema ovlasti odlučivati o politikama, već mu je samo prepušteno pravo utvrđivanja temeljnih smjernica politike stranke (*ibid.*: 6).

Izvršna tijela stranaka u pravilu se dijele na predsjedništvo (*executive committee*), koje uključuje i funkciju predsjednika, te izvršno vijeće (*national executive*)⁵ (više o toj razlici u Von dem Berge i dr., 2013: 10-11). Izvršna vijeća su najviši organi stranaka između kongresa koji raspravljaju i donose odluke o svim društveno-političkim pitanjima (HNS, HSS, HSLŠ, HSU, IDS, SDP), a u slučajevima HDZ-a i SDP-a zaduženi su i za utvrđivanje izbornog programa. Prema statutarnim odredbama, predsjedništva HDZ-a, HNS-a, HSLŠ-a, HSU-a i IDS-a ograničena su na implementaciju odluka donesenih na kongresima, ali imaju mogućnost raspravljanja o aktualnim političkim pitanjima. Osim provođenja politika, prošireno predsjedništvo HSS-a ima i mogućnost predlagati gospodarske, socijalne i druge programe, dok predsjedništvo SDP-a može dati mišljenje o prijedlogu izbornog programa. U slučaju Mosta, Glavni odbor ima mogućnost “raspravlja[t]i o predizornoj i izornoj strategiji stranke te o izbornom programu stranke i o tome zauzima[t]i stajališta” (Most, 2017: 9).

Sve stranke osim HSLŠ-a i Mosta omogućuju formiranje raznih stručnih i savjetodavnih tijela (savjeta, odbora, povjerenstva i sl.) koja su u pravilu pod kontrolom stranačkog vodstva i, s obzirom na ekspertizu, nisu nužno otvorena običnim članovima. Njihov je zadatak da shodno temi raspravljaju i donose zaključke o određenim javnim politikama i uglavnom imaju savjetodavnu ulogu. U HDZ-u Savjetodavno vijeće je neformalno tijelo bez mogućnosti donošenja obvezujućih odluka, ali prijedloge i sugestije može uputiti Predsjedništvu. Sastav toga tijela ne čine obični članovi, već “osobito zaslužni, ugledniji i viđeniji članovi” (HDZ, 2016: 19). U HNS-u, HSU-u i SDP-u članovima savjeta mogu postati i istaknute osobe

⁴ Riječ je o Glavnoj skupštini HSS-a, Konvenciji SDP-a, Općem saboru HDZ-a, Saborima HNS-a, HSLŠ-a, IDS-a i Mosta te Skupštini HSU-a.

⁵ U slučaju hrvatskih stranaka radi se o Glavnim odborima HSS-a, SDP-a i Mosta, Savjetu IDS-a, Središnjem vijeću HSLŠ-a te Središnjim odborima HDZ-a, HNS-a i HSU-a.

koje formalno nisu članovi stranke, ali su se istaknule svojom ekspertizom kroz znanstveni i stručni rad. Osim toga, u svim strankama osim u Mostu članovi imaju mogućnost djelovati kroz razne interesne organizacije žena, mladih, umirovljenika/seniora, branitelja i slično.

Konačno, trend otvaranja široj zajednici vidljiv je i u hrvatskim strankama. Statuti pet stranaka spominju riječi poput simpatizera, pristaše ili pristalice. U slučaju IDS-a i HSLS-a čini se kako te odredbe služe tome da se stranci ostavi prostor suradnje sa simpatizerima izvan teritorija Hrvatske. U HNS-u simpatizeri/ke imaju mogućnost sudjelovati u radu interesnih odbora, dok je u HSU-u temeljnim organizacijama ostavljena mogućnost vođenja evidencije simpatizera stranke. Najviše mogućnosti participacije nečlanova omogućuje SDP, gdje pored redovnih članova “[u] aktivnostima SDP-a mogu sudjelovati i surađivati i simpatizeri/simpatizerke Stranke koji po pozivu mogu sudjelovati i na sjednicama organa i radnih tijela, ali bez prava odlučivanja” (SDP, 2012: 22).

3.2. Analiza neformalne razine – odnosi moći u hrvatskim strankama

S obzirom na to da analiza formalnih pravila koja su uobličena u stranačke statute ne otkriva dovoljno o stvarnim odnosima moći između različitih stranačkih aktera, podaci prikupljeni intervjuima sa stranačkim dužnosnicima trebali su omogućiti otkrivanje obrazaca djelovanja glavnih aktera u strankama. Intervjui koje su napravili Čular i suradnici otkrivaju da stranački dužnosnici na najopćenitijoj razini konceptualiziraju unutarstranačku demokraciju kroz selekciju stranačkog vodstva i kandidata te oblikovanje stranačkih platformi i raspravljanje o stranačkim programima. Iako se ti elementi ionako pojavljuju u literaturi kao dio standardne definicije unutarstranačke demokracije, ipak je pomalo iznenađujuće da su ispitanici u tim intervjuima istaknuli deliberaciju i raspravu o stranačkoj ideologiji, stranačkom programu i politikama kao jedan od glavnih indikatora stanja demokracije u strankama (Čular i dr., 2016: 15-16). Očito se zahtjevi za što više programske i *policy* deliberacije shvaćaju kao mehanizam otvaranja stranaka i uključivanja običnih članova u izgradnju stranke i odlučivanje o svim važnim stranačkim pitanjima.

S druge strane, stranački dužnosnici koje su Čular i suradnici intervjuirali bili su poprilično rezervirani u pogledu stvarnih spremnosti i kapaciteta običnih članova da se aktivno uključe u procese raspravljanja i odlučivanja unutar stranaka. “Oni općenito doživljavaju stranačko članstvo kao pasivan dio stranke koji je nezainteresiran za pitanja unaprjeđenja unutarstranačke demokracije i koji je naviknut slijediti politiku stranačkog vodstva” (*ibid.*: 16). Neki ispitanici su uzrok takvoga ponašanja običnih članova pronašli u naslijeđenoj socijalističkoj kulturi podčinjavanja i bespogovornoga slijedenja vođa, drugi su ponudili slično objašnjenje koje se ogleda u razvoju nove kulture slijedenja autoritarnih vođa. Zajednički je zaključak većine

ispitanika da obični članovi nisu zainteresirani za promjene koje idu u smjeru širenja unutarstranačke demokracije, jer ne koriste ni postojeće mehanizme koji im omogućavaju participaciju u unutarstranačkim raspravama, izborima stranačkog vodstva i konzultacijama o stranačkim politikama (*ibid.*: 12).

Podaci koji su prikupljeni naknadno provedenim intervjuima s glavnim tajnicima stranaka potvrdili su prethodno iznesene uvide o ponašanju običnih članova i raspodjeli moći između glavnih stranačkih aktera te su otkrili neformalnu prirodu procesa donošenja odluka u strankama. Prvo, procesi formulacije politika i donošenja odluka općenito su neformalni, budući da su sve odluke i inicijative koje formalno izglasavaju stranačka tijela unaprijed dogovorene u uskom krugu ljudi oko stranačkog vođe. Tako je jedan ispitanik rekao da je proces donošenja odluka u njegovoj stranci toliko netransparentan da ni visokorangirani članovi ne znaju tko je zapravo i zašto donio neku odluku. Neki ispitanici su ustvrdili kako se u fazi formalnog izglasavanja neke odluke nitko ne želi usprotiviti stranačkom vođi zbog straha za svoju poziciju, unatoč tome što se o odluci ne raspravlja. Takav način donošenja odluka omogućuje veliku koncentraciju moći u rukama stranačkog vođe i kruga njegovih najbližih suradnika, a s druge strane obični članovi ne mogu sudjelovati u tome procesu ili u konačnici pozvati stranačko vodstvo na odgovornost. Ispitanici smatraju kako se to može promijeniti jedino zamjenom podaničke i konformističke kulture participativnom i sudioničkom kulturom, do koje se može doći reformom obrazovnog sustava, ali i većom angažiranošću stranaka u socijalizaciji i obrazovanju svojih članova.

Zanimljivo je da nisku razinu unutarstranačke demokracije u pogledu formulacije politika ispitanici povezuju s visokim stupnjem personalizacije stranačke politike. Očito je da stranačko vodstvo dominira procesom formulacije politika u strankama i donosi ključne odluke izvan formalnih i tradicionalnih arena odlučivanja. Ispitanici su istaknuli ključnu ulogu koju stranački vođe imaju u otvaranju stranaka prema većem uključivanju običnih članova u unutarstranački život, budući da svaka promjena koja smjera prema širenju unutarstranačke demokracije prije svega ovisi o kreativnosti vođa i njihovoj spremnosti za inovacije. Međutim, stvarno ponašanje stranačkih vođa bitno odudara od toga ideala, jer ako se stranačko vodstvo ponekad i nađe u situaciji da ne može samostalno donijeti odluku, pomoć će prije tražiti od visoko specijaliziranih stručnih tijela ili čak i aktera izvan stranaka poput interesnih skupina nego od običnih članova kroz redovne stranačke kanale. Zanimljivo je istaknuti da u hrvatskim strankama postoje tehnološki uvjeti nužni za neki bazičan oblik referenduma gdje bi se članovi mogli izjasniti o određenom prijedlogu, ali zasad ne postoje inicijative za njihovu primjenu.

Gotovo svi ispitanici naglasili su kako obični članovi nisu zainteresirani za promjene koje bi omogućile više participacije u stvaranju politika i odlučivanju o

unutarstranačkim pitanjima. Ukoliko se među članovima i pojave inicijative koje traže više unutarstranačke demokracije, obično su razlozi koji stoje iza tih zahtjeva instrumentalne prirode i tiču se zauzimanja što bolje pozicije kako bi se povećale šanse za osvajanje stranačke ili javne dužnosti. Neki ispitanici su istaknuli kako su u ranijem razdoblju razvoja demokracije u Hrvatskoj tijekom 1990-ih članovi stranaka puno više sudjelovali u unutarstranačkom životu te su po njima procesi donošenja odluka tada bili mnogo inkluzivniji nego što su to danas. Ispitanici također smatraju da je pasivnost u strankama uzrokovana dugogodišnjim zanemarivanjem rada s članovima na terenu. Jedna ispitanica je predložila da se takvo stanje promijeni zakonskom regulacijom kojom bi se odredio udio proračunskih sredstava koja bi stranka morala potrošiti na unutarstranačko obrazovanje, informiranje i provođenje debata.

Čak i u strankama koje omogućuju rasprave o različitim pitanjima, bez obzira radi li se o raspravama na lokalnim sastancima ili putem modernih internetskih kanala, one se uglavnom svode na komentiranje javnih istupa visokorangiranih političara i dnevno-političkih zbivanja. Člansku bazu specijalizirane nacionalne politike uglavnom ne zanimaju, a iznimka su one javne politike koje imaju izravan utjecaj na lokalnu razinu. Primjerice, obični članovi su jako zainteresirani za sudjelovanje u raspravama o zakonima kojima se reguliraju organizacije dekoncentrirane državne uprave na lokalnoj razini, prijedlogu državnog proračuna koji se odnosi na lokalnu samoupravu ili politici decentralizacije. U tim slučajevima čelnici lokalnih stranačkih organizacija uspijevaju motivirati članove u svojim podružnicama da dolaze na sastanke i raspravljaju o prijedlozima politika.

U svim strankama postoje kanali kroz koje obični članovi mogu davati prijedloge, upućivati kritike, postavljati pitanja i slično, ali svi se ispitanici slažu kako se ti kanali slabo koriste. Prvi korak u otvaranju prostora za veću participaciju običnih članova može se napraviti u raznim interesnim i specijaliziranim političko-savjetodavnim tijelima. Međutim, ispitanici smatraju da su ta tijela dosad najčešće služila za uspostavljanje veza sa specifičnim skupinama birača ili za situiranje zaslužnih članova koji su izgubili pozicije u drugim stranačkim tijelima.

Konačno, polazeći od uvida do kojih smo došli empirijskom analizom stranačkih statuta i intervju sa stranačkim dužnosnicima, možemo donijeti nekoliko zaključaka o ispravnosti teza koje smo prethodno postavili. Prvo, pokazalo se da teza koja govori o većem interesu običnih članova za sudjelovanje u formuliranju stranačkih politika nije točna. Premda u nekim strankama postoje formalne pretpostavke za sudjelovanje običnih članova u stvaranju stranačkih politika, oni su općenito nezainteresirani za sve oblike participacije, pa tako i za sudjelovanje u raspravama o prijedlozima stranačkih politika. Druga teza o niskoj razini unutarstranačke demokracije na dimenziji formuliranja politika pokazala se točnom. Kvantitativna

analiza stranačkih statuta otkrila je kako članovi stranaka u Hrvatskoj, uz izuzetak HSS-a, nemaju mogućnost izravnog ili posrednog utjecaja na izborne programe kao ključne programske dokumente stranaka. Čak i u slučajevima kad se članovima dopušta sudjelovanje u donošenju odluka, ono je uglavnom ograničeno na lokalna pitanja i politike vezane za lokalne zajednice. Treća teza o dominaciji predstavničkih oblika sudjelovanja običnih članova u stvaranju politika djelomično je potvrđena. Naime, kod sedam od osam stranaka odlučivanje o stranačkim politikama prepušteno je stranačkim kongresima kao središnjim tijelima za donošenje odluka. S druge strane, u statutima svih stranaka, osim kod HSS-a, nema spomena koja su tijela zadužena za izradu izbornih programa ili je taj proces pod kontrolom stranačkog vodstva. Osim toga, analiza stvarnih praksi donošenja odluka u strankama pokazala je neformalan karakter tog procesa koji je pod čvrstom kontrolom stranačkog vodstva. Naposlijetku, četvrta teza o tome da su manje stranke otvorenije za participaciju običnih članova nije potvrđena. Ako se kao kriterij veličine stranke uzme broj članova, može se vidjeti da male stranke poput HSLŠ-a, HSU-a, IDS-a i Mosta ostvaruju lošije rezultate od velikih stranaka kad se mjeri opća razina unutarstranačke demokracije, ali i jednako loše rezultate kad se stranke usporede s obzirom na otvorenost prema običnim članovima u pogledu donošenja odluka i sudjelovanja u izradi izbornih programa.

Zaključak

U ovome radu analizirali smo ulogu stranačkog članstva u procesu stvaranja stranačkih politika te smo, promatrajući formalne i neformalne obrasce participacije, pokušali odgovoriti na pitanje u kojoj mjeri obični članovi mogu utjecati na sadržaj politika s kojima se stranke natječu na izborima i koje nastoje implementirati kroz mehanizme javnog upravljanja. Provedena analiza upućuje na nekoliko općih zaključaka. Prvo, za razliku od trendova koji se zamjećuju među strankama u zapadnim demokracijama, a koji su usmjereni na uključivanje običnih članova i širega biračkog tijela u postupke selekcije stranačkih vođa i kandidata te stvaranje stranačkih politika, stranke u Hrvatskoj uglavnom se opiru takvim promjenama i nastoje održati tradicionalne oligarhijske strukture. Čak i u slučajevima kad se stranke poput SDP-a i HDZ-a odluče za uvođenje temeljnoga demokratskog principa *jedan član, jedan glas* u postupak izbora stranačkih vođa, to obično ne rezultira višom razinom unutarstranačke demokracije jer su takvi izbori u načelu svedeni na plebiscitarno iskazivanje potpore samo jednome kandidatu.

Drugo, usporedba stranaka u Hrvatskoj sa sličnim strankama u zemljama Srednje i Istočne Europe poput Mađarske, Slovačke i Rumunjske pokazuje da su hrvatske stranke manje demokratske i manje otvorene za sudjelovanje običnih članova u odlučivanju. Komparativna studija Von dem Bergea i dr. (2013) pokazala je da

se mogu pratiti longitudinalni trendovi širenja unutarstranačke demokracije u mađarskim, slovačkim i rumunjskim strankama, osobito na dimenzijama inkluzivnosti običnih članova i disperzije moći unutar stranaka. S druge strane, stranke u Hrvatskoj postigle su razmjerno nisku opću razinu unutarstranačke demokracije, a rezultati su još lošiji ako se analizira specifična dimenzija demokracije unutar stranaka koja pokazuje uključenost stranačkog članstva u postupke stvaranja stranačkih politika.

Nadalje, analiza formalne razine odlučivanja unutar stranaka sama po sebi nije dovoljna da bi dala cjelovitu sliku o razini unutarstranačke demokracije. Premda stranački statuti daju dobar pregled formalnih odnosa moći u strankama, glavno ograničenje im je da ne nude uvid u stvarnu praksu i neformalne unutarstranačke odnose. Upravo zato su intervjui sa stranačkim dužnosnicima, osobito onima koji koordiniraju stranačka tijela i imaju neposredan doticaj sa stranačkim članstvom, poslužili za razotkrivanje tih stvarnih odnosa moći između ključnih stranačkih aktera. Glavni nalaz koji je proizašao iz podataka prikupljenih intervjuima ukazuje na to da procesom stvaranja politika unutar stranaka dominira uzak krug ljudi okupljen oko stranačkog vođe, dok su obični članovi nezainteresirani za sudjelovanje čak i u slučajevima kad postoje formalne pretpostavke za uključivanje u taj proces.

Konačno, iz prethodno rečenoga proizlazi i bitan metodološki nedostatak ovog rada, koji ujedno ukazuje i na ograničenja u istraživanjima stranačkog članstva u Hrvatskoj. Naime, intervjui s predstavnicima stranačke elite, premda mogu biti indikativni, ni u kom slučaju nisu dovoljni da bi se dobili pravi uvidi u stavove običnih članova stranaka o unutarstranačkoj demokraciji, kao i uvidi u razloge njihove pasivnosti u unutarstranačkom životu i nezainteresiranosti za sudjelovanje u postupcima odlučivanja u strankama. Premda se istraživanje stavova običnih članova zbog realnih okolnosti nalazi izvan dosega ovog rada, smatramo da bi se budući istraživački naponi, posebno oni koji se bave stranačkom politikom, trebali više usmjeriti prema anketnim istraživanjima stranačkog članstva. Naravno, treba biti svjestan da će veliku ulogu u tome imati i opća nesklonost stranaka u Hrvatskoj da se više otvore prema akademskoj zajednici.

LITERATURA

- Bolleyer, Nicole. 2009. New Parties and their Members: Entry, Exit and Intraparty Democracy. Rad prezentiran na *Workshop 21, ECPR Joint Session: Promoting Internal Party Democracy: A Selling Point, A Serious Danger, or a Redundant Exercise?* u Lisabonu.
- Carty, R. Kenneth. 2013. Are Political Parties Meant to Be Internally Democratic?, u: Cross, William P. i Katz, Richard S. (ur.): *The Challenges of Intra-Party Democracy*. Oxford University Press. Oxford: 11-26.
- Carty, R. Kenneth i Blake, Donald E. 1999. The Adoption of Membership Votes for Choosing Party Leaders: The Experience of Canadian Parties. *Party Politics*, (5), 2: 211-224.
- Cross, William P. i Blais, André. 2012. *Politics at the Centre: The Selection and Removal of Party Leaders in the Anglo Parliamentary Democracies*. Oxford University Press. Oxford i New York.
- Cross, William P. i Katz, Richard S. 2013. The Challenges of Intra-Party Democracy, u: Cross, William P. i Katz, Richard S. (ur.): *The Challenges of Intra-Party Democracy*. Oxford University Press. Oxford: 1-10.
- Crozier, Michel, Huntington, Samuel P. i Watanuki, Joji. 1975. *The Crisis of Democracy*. New York University Press. New York.
- Čular, Goran. 2004. Organisational Development of Parties and Internal Party Democracy in Croatia. *Politička misao*, (41), 5: 28-51.
- Čular, Goran, Nikić Čakar, Dario i Raos, Višeslav. 2016. *Intra-Party Democracy in Croatian Political Parties: Politicians' Perspectives*. Friedrich Ebert Stiftung. Zagreb.
- Daalder, Hans. 1992. A Crisis of Party? *Scandinavian Political Studies*, (15), 4: 269-288.
- Dalton, Russell J. i Wattenberg, Martin P. (ur.). 2000. *Parties Without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford University Press. Oxford.
- Diamond, Larry i Plattner, Marc F. (ur.). 2015. *Democracy in Decline?* The Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- Di Virgilio, Aldo i Giannetti, Daniela. 2009. Intra-party Democracy in Italy: Middle-level Party Elite Members' Attitudes toward Candidate Selection. Rad prezentiran na *ECPR Workshop Panel No. 21: Promoting Internal Party Democracy: A Selling Point, A Serious Danger, Or a Redundant Exercise*.
- Gauja, Anika. 2005. The Pitfalls of Participatory Democracy: A Study of the Australian Democrats' GST. *Australian Journal of Political Science*, (40), 1: 71-85.
- Gauja, Anika. 2009. Internal Party Democracy and Policy Formulation: Rationales, Trends, Relevance. Rad prezentiran na *European Consortium on Political Research Joint Sessions* u Lisabonu.

- Gauja, Anika. 2013. Policy Development and Intra-Party Democracy, u: Cross, William P. i Katz, Richard S. (ur.): *The Challenges of Intra-Party Democracy*. Oxford University Press. Oxford: 116-135.
- Gauja, Anika. 2015. The Individualisation of Party Politics: The Impact of Changing Internal Decision Making Processes on Policy Development and Citizen Engagement. *The British Journal of Politics & International Relations*, (17), 1: 89-105.
- Hazan, Reuven Y. i Rahat, Gideon. 2010. *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford University Press. Oxford.
- Jović, Dejan. 1993. Komparativna analiza sadržaja statuta političkih stranaka u Hrvatskoj (1991.). *Politička misao*, (30), 3: 57-75.
- Kabasakal, Mehmet. 2014. Factors Influencing Intra-Party Democracy and Membership Rights: The Case of Turkey. *Party Politics*, (20), 5: 700-711.
- Kasapović, Mirjana. 2001. Kandidacijski postupci u demokratskim političkim sustavima. *Politička misao*, (38), 4: 3-19.
- Kenig, Ofer. 2008. Democratization of party leadership selection: Do wider selectorates produce more competitive contests? *Electoral Studies*, (28), 2: 240-247.
- Kenig, Ofer. 2009. Classifying Party Leaders' Selection Methods in Parliamentary Democracies. *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, (19), 4: 433-447.
- Köchler, Hans (ur.). 1987. *The Crisis of Representative Democracy*. Peter Lang. Bern.
- Krastev, Ivan. 2014. *Democracy Disrupted. The Politics of Global Protest*. University of Pennsylvania Press. Philadelphia.
- LeDuc, Lawrence. 2001. Democratizing Party Leadership Selection. *Party Politics*, (7), 3: 323-341.
- Lehrer, Ron. 2012. Intra-Party Democracy and Party Responsiveness. *West European Politics*, (35), 6: 1295-1319.
- Mair, Peter. 2013. *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*. Verso Books. London.
- Mataković, Hrvoje i Petak, Zdravko. 2010. Regulacija financiranja stranaka i izbora: usporedna analiza Hrvatske, Njemačke i Nizozemske. *Politička misao*, (47), 2: 85-109.
- Nikić Čakar, Dario. 2013. *Prezidencijalizacija političkih stranaka*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb.
- Nikić Čakar, Dario, Čular, Goran i Raos, Višeslav. 2016. *Measuring and Evaluating Intra-Party Democracy in Croatia*. Rad prezentiran na *ECPR General Conference, Panel: Party Organization* na Karlovu sveučilištu u Pragu.
- Petak, Zdravko (ur.). 2009. *Stranke i javne politike*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb.
- Pettitt, Robin T. 2014. *Contemporary Party Politics*. Palgrave Macmillan. London.
- Plattner, Marc F. 2015. Is Democracy in Decline? *Journal of Democracy*, (26), 1: 5-10.

- Rahat, Gideon i Shapira, Assaf. 2017. An Intra-Party Democracy Index: Theory, Design and A Demonstration. *Parliamentary Affairs*, (70), 1: 84-110.
- Raos, Višeslav. 2014. *Teritorijalnost i identitet: Istarski demokratski sabor i Sjeverna liga*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb.
- Sartori, Giovanni. 2005. [1976] *Parties and party systems. A framework for analysis*. ECPR Press. Colchester.
- Von dem Berge, Benjamin, Poguntke, Thomas. 2017. Varieties of Intra-Party Democracy: Conceptualization and Index Construction, u: Scarrow, Susan E., Webb, Paul D. i Poguntke, Thomas (ur.): *Organizing Political Parties. Representation, Participation, and Power*. Oxford University Press. Oxford: 136-157.
- Von dem Berge, Benjamin, Poguntke, Thomas, Obert, Peter i Tipei, Diana. 2013. *Measuring Intra-Party Democracy A Guide for the Content Analysis of Party Statutes with Examples from Hungary, Slovakia and Romania*. Springer. Heidelberg.
- Vorländer, Hans. 2014. Kriza predstavničke demokracije, u: Kursar, Tonči i Matan, Ana (ur.): *Demokracija u 21. stoljeću?* Fakultet političkih znanosti. Zagreb: 44-57.
- Whiteley, Paul. 2010. Is the Party Over? The Decline of Party Activism and Membership across the Democratic World. *Party Politics*, (17), 1: 21-44.
- Young, Lisa. 2013. Party Members and Intra-Party Democracy, u: Cross, William P. i Katz, Richard S. (ur.): *The Challenges of Intra-Party Democracy*. Oxford University Press. Oxford: 65-80.
- Young, Lisa i Cross, William. 2002. The Rise of Plebiscitary Democracy in Canadian Political Parties. *Party Politics*, (8), 6: 673-699.

Dokumenti

- HDZ. 2016. Statut Hrvatske demokratske zajednice. http://www.hdz.hr/sites/default/files/statut_hrvatske_demokratske_zajednice_0.pdf (pristupljeno 11. siječnja 2017).
- HNS. 2012. Statut Hrvatske narodne stranke-liberalnih demokrata. <http://www.hns.hr/statut/> (pristupljeno 11. siječnja 2017).
- HSLs. 2009. Statut Hrvatske socijalno-liberalne stranke. <http://www.hsls.hr/wp-content/uploads/2016/03/statut-hsls-a.pdf> (pristupljeno 11. siječnja 2017).
- HSS. 2009. Statut Hrvatske seljačke stranke. <http://www.hss.hr/o-nama/statut/> (pristupljeno 11. siječnja 2017).
- HSU. 2014. Statut Hrvatske stranke umirovljenika. <http://www.hsu.hr/index.php/statut-stranke> (pristupljeno 11. siječnja 2017).
- IDS. 2014. Statut Istarskog demokratskog sabora. http://www.ids-ddi.com/site_media/media/filer_public/65/f6/65f68f8e-a542-45c0-9f56-81a34b711090/statut_ids_a2.pdf (pristupljeno 11. siječnja 2017).
- SDP. 2012. Statut Socijaldemokratske partije Hrvatske. <http://www.sdp.hr/wp/wp-content/uploads/dokumenti/statut-sdp.pdf> (pristupljeno 11. siječnja 2017).

- Most. 2012. Statut Mosta nezavisnih lista. <http://beta.most-nl.com/o-mostu/nas-statut/> (pristupljeno 11. siječnja 2017).
- Most. 2017. Statut Mosta nezavisnih lista. <http://most-nl.com/statut/> (pristupljeno 23. travnja 2017).
- ZDSRH (Zastupnički dom Sabora RH). 1993. Zakon o političkim strankama. *Narodne novine*, 76.

Kristina Čelap, Dario Nikić Čakar

INTRA-PARTY DEMOCRACY IN CROATIA:
THE POWER(LESSNESS) OF ORDINARY MEMBERS
IN THE PROCESS OF PARTY POLICY-MAKING

Summary

The paper presents a contemporary study on intra-party democracy in Croatia and offers an analysis of the participation of ordinary members in the internal policy-making processes. Formal and actual participation of ordinary members in the Croatian parties are explored in order to get an insight of the intra-party distribution of power. The study included eight parties: HDZ, HNS, HSU, HSS, HSLs, IDS, Most and SDP in the period following the 2016 general elections. In the first stage, party statutes were analyzed, while in the second stage interviews were conducted with high-ranking party officials. Results show that the level of intra-party democracy and participation of ordinary members in the decision-making process on party policies is exceptionally low. The analysis also revealed a high level of concentration of power in the hands of a small circle of people gathered around the party president in almost all relevant political parties.

Keywords: Intra-party Democracy, Policy-making, Participation, Party Membership, Croatia

Kontakt: **Kristina Čelap**, Centar za empirijska politološka istraživanja, Fakultet političkih znanosti, Lepušićeva 6, 10 000 Zagreb. E-mail: kristina.celap@gmail.com

Dario Nikić Čakar, Fakultet političkih znanosti, Lepušićeva 6, 10 000 Zagreb. E-mail: dario.nikic-cakar@fpzg.hr