
Ogledi

Izvorni znanstveni članak
32.01
Primljeno: 21. lipnja 2004.

**Institucionalni dizajn – najkonjunktornija grana suvremene
političke znanosti**

MIRJANA KASAPOVIĆ*

Sažetak

Autorica prikazuje razvoj teorija institucionalnog dizajna ili konstitucionalnog inženjerstva u političkoj znanosti u posljednjih dvadesetak godina. Posrijedi je posebna grana političke znanosti koja nastoji odgovoriti na pitanja kako političke institucije mogu djelovati kao sredstva upravljanja sukobima u podijeljenim društvima, te mogu li se one konstruirati tako da pridonese prevladavanju sukoba, demokratizaciji i demokratskoj stabilnosti društava uopće. Njihovu usponu teorijski je pogodovao novi institucionalizam, a povijesno im je išao na ruku treći val demokratizacije autokratskih političkih režima u svijetu od 1970-ih i osobito od 1990-ih godina. Na nekoliko standardnih djela s tog područja autorica pokazuje kako se teorije institucionalnog dizajna isprepleću s teorijama demokratske transformacije, konsocijacijske demokracije, liberalne demokracije i dr.

Ključne riječi: institucionalni dizajn, novi institucionalizam, demokratska transformacija, podijeljena društva, upravljanje sukobima

Godine 1994. Giovanni Sartori, veliki talijanski i američki teoretičar politike, objavio je izvorno englesko izdanje svoje knjige *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Nije to bilo veliko, kapitalno djelo poput *Democratic Theory* (1962.) i *Parties and Party Systems* (1976.), ali je snažno odjeknulo u međunarodnoj politološkoj zajednici te doživjelo brojna izdanja na više jezika. Srpski prijevod načinjen je prema četvrtome talijanskom izdanju iz 2000., verziji izvornoga izdanja proširenoga dodatcima iz 1995. (233-248), 1998. (249-256) i 2000.

* *Mirjana Kasapović*, redovita profesorica Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetima Izborni modeli i političke stranke i Komparativna politika Srednje i Istočne Europe.

(257-267) u kojima se autor uglavnom bavi reformama talijanskoga političkog sustava 1990-ih, svojom stalnom teorijskom i političkom opsesijom.¹

Zašto je Sartorijev *Comparative Constitutional Engineering* bio tako utjecajan da mu neki autori pripisuju ulogu svojevrzne prekretnice u razvoju političke znanosti potkraj 20. stoljeća? Dva su glavna razloga njegove utjecajnosti.

Prvi čini Sartorijevo otvoreno, polemično i mjestimice gotovo zabavno suprotstavljanje *mainstreamu* političke znanosti ili, točnije, glavnim interpretacijskim strujama u sržnim podsciplinama komparativne politike: u izbornim studijama, studijama političkih stranaka i stranačkih sustava, te u studijama parlamentarizma i prezidencijalizma. Premda se laiku Sartorijeva knjiga² može činiti lakom i površnom, riječ je o onoj vrsti djela čije čitanje s razumijevanjem pretpostavlja temeljito poznavanje povijesti ključnih disciplina komparativne politike, kao i recentnih interpretacijskih pravaca, djela i njihovih autora u toj poddisciplini političke znanosti. Sartori doslovce baca rukavicu u lice samim ikonama suvremene političke znanosti: Arendu Lijphartu (40 i d.), Richardu Roseu (83), Jonu Elsteru (225-226) i dr.

U tim polemičnim sučeljavanjima Sartori se svjesno postavlja kao autor *out of fashion* – a to je svojstvo od kojega suvremeni politolozi bježe kao “vrag od tamjana”. Vidljivo je to u njegovu zauzimanju za obnovu jednostavnih dihotomnih tipologija izbornih sustava i sustava vlasti, kao i u otvorenom favoriziranju političkih institucija i institucionalnih aranžmana koji su, prema suvremenome politološkom *mainstreamu*, nefunkcionalni, prevladani ili jednostavno nemoderni. Ponajprije, on zagovara dihotomnu podjelu izbornih sustava na većinske i razmjerne: “... Inzistiram na tome da se izborni sustavi moraju jasno podijeliti na većinske i razmjerne” (2003.: 73), odbacujući tako mogućnost postojanja mješovitih sustava kao nekoga trećeg tipa. Premda je svjestan kako su upravo oni “ušli u modu” među politolozima, naziva ih “kontraproductivnim rješenjem”, “lošim brakom” većinskih i razmjernih sustava, “shizoidnim izbornim sustavom”, “bastardom” koji objedinjuju sve nedostatke obaju temeljnih tipova i sl. (95 i d.). Autorima koji misle da mješoviti ili kombinirani sustavi objedinjuju najbolja svojstva većinskih i razmjernih izbora u duhu *the best of both worlds* spočitava da nisu razumjeli njemački izborni sustav, jer su ga pogrešno interpretirali kao prototip mješovitih sustava.³ Smatra kako nije točno konvencionalno mišljenje da nema najboljega izbornog sustava i tvrdi da je to, “općenito uzevši”, dvokružni većinski sustav francuskog tipa (97; v. i 27, 78, 84. i dr.). Potom, zauzima se i za dihotomnu podjelu sustava vlasti na parlamentarne i predsjedničke: “Kao što se izborni sustavi dijele na većinske i razmjerne, demokratski politički sustavi po pravilu se dijele na predsjedničke i parlamentarne” (105). On nije ni gorljivi zagovornik parlamentarizma, poput Juana J. Linza, ni gorljivi branitelj prezidencijalizma, poput Scotta Mainwarninga, nego se zauzima za gotovo ozloglašeni polupredsjednički sustav vlasti koji mladi politički znanstvenici danas mogu podupirati

¹ Uglavnom nepouzdanim srpskim prijevodima politološke literature pridružio se, na žalost, i prijevod ovoga Sartorijeva djela. Stoga sam uz srpski prijevod koristila i engleska izdanja iz 1994. i 1997.

² Usp. izvornik Sartori, 1994. i srpski prijevod Sartori, 2003., prema kojem se u nastavku teksta citira.

³ Među mnoštvom članaka i knjiga napisanih u tom duhu svakako je reprezentativno opsežno djelo što su ga uredili Shugart/Wattenberg (2001.).

samo po cijenu ozbiljna ugrožavanja svoje znanstvene reputacije. Tvrdi da čisti oblici parlamentarnih i predsjedničkih sustava vlasti nisu ispunili funkcionalna očekivanja, pa treba posegnuti za nekim njihovim međuoblikom koji nije “najbolji” ali jest “primjenjiviji” sustav vlasti (158-160, te pogl. IX; usp. i Sartori, 1994.). Napokon, Sartori je predlagao da se francuski tip dvokružnoga izbornog sustava i semiprezidencijalizma prihvati u reformi talijanskoga političkog sustava (2003.: 240, 241 i d.), što valja shvatiti kao najveću potvrdu autorove sklonosti tim institucionalnim aranžmanima.

Drugi, važniji razlog utjecajnosti Sartorijeva djela čini otvoreno autorovo zauzimanje za angažiranje politologa u konstitucionalnom inženjerstvu, tj. u koncipiranju i oblikovanju političkih institucija i političkih sustava u svojim zemljama, ali i diljem svijeta u svojstvu svojevršnih “političkih inženjera” ili, rafiniranije rečeno, “političkih dizajnera”. Ustavi su, prema Sartoriju, nalik na strojeve ili mehanizme koji moraju dobro funkcionirati. No, teško će dobro funkcionirati ako nema nagrada i kazni za to, pa ih treba konstruirati kao strukture zasnovane na poticajima i kaznama. Stoga su politolozi pozvani da se umiješaju u konstrukciju političkih institucija i političkih sustava, tj. da sudjeluju u oblikovanju politike onako kako ekonomisti odavno sudjeluju u oblikovanju nacionalne i svjetske ekonomije. Jedina ozbiljna prepreka u tom poslu može im biti vlastita nestručnost i nesposobnost (47 i d.). Time je Sartori, doduše, samo ponovio svoj stari poziv političkim znanstvenicima i politolozima općenito da se počnu ponašati kao “politički inženjeri” (v. Sartori, 1968.). No, učinio je to u neusporedivo povoljnijemu povijesno-političkom i teorijskom kontekstu od onoga kakav je postojao prije više od četvrt stoljeća: masovni raspad autokratskih političkih režima u svijetu u trećem valu demokratizacije od sredine sedamdesetih godina prošlog stoljeća stvorio je golemi prostor za razvoj i primjenu konstitucionalnog inženjerstva, a u političkoj je znanosti u međuvremenu osviještena potreba za razvojem teorijskih pristupa i modela institucionalnog dizajna, te porasla disciplinarna i strukovna samosvijest u njegovu zagovaranju, ponudi i primjeni. Tako je ponovljeni Sartorijev poziv naišao na mnogo bolji i širi odjek u međunarodnoj politološkoj zajednici te je umnogome pridonio legitimiranju institucionalnog dizajna kao teorijske grane političke znanosti koja upravo u to doba doživljava pravi procvat.

Sartori nije, dakako, začetnik konstitucionalnog inženjerstva ili institucionalnog dizajna u najširem značenju tog pojma. Teoretičari politike oduvijek su se bavili vrednovanjem političkih institucija i njihovih učinaka na nacionalnu politiku te strasno zagovarali postojeća rješenja ili se zauzimali za nova: dostatno je spomenuti J. St. Milla, W. Bagehota, E. Burkea, J. J. Rousseaua, Th. Jeffersona i dr. Mnogi su teoretičari politike neposredno sudjelovali u oblikovanju političkih institucija u svojim i stranim zemljama kao znanstveni savjetnici, članovi ekspertnih skupina i sl. tijekom cijeloga 20. stoljeća, napose poslije Drugoga svjetskoga rata: o tome se, primjerice, nalaze svjedočanstva u intelektualnim biografijama i autobiografijama najvećih europskih komparativista (Daldalder, 1999.) Ipak, o institucionalnom dizajnu kao posebnome teorijskom pravcu u političkoj znanosti, koji je izričito usmjeren na promišljanje i rješavanje temeljnih instituci-

onalnih problema konkretnih suvremenih društava, počinje se govoriti tek tijekom posljednjih desetljeća prošloga stoljeća.⁴

Mnogi su proučavatelji povijesti političke znanosti skloni začetke te discipline pronaći u ranim (1977.) i osobito u zrelim djelima A. Lijpharta (1984.: 1999.) u kojima je on razvio model konsocijacijske demokracije kao skup institucionalnih aranžmana za osiguranje demokracije u pluralnim društvima, tj. u društvima podijeljenima dubokim rasnim, etničkim, vjerskim ili jezičnim rascjepima.⁵ Lijphartova teorija i danas je neizostavni referentni okvir unutar kojega se raspravlja o institucionalnom dizajnu. Sam autor nikad nije odustao od njezine primjenjivosti, pa i u novijim radovima ističe kako je “uvjeren da konsocijacijska demokracija nije samo optimalni oblik demokracije za duboko podijeljena društva, nego i jedino moguće rješenje za većinu duboko podijeljenih društava” (Lijphart, 2002.: 37, v. i Lijphart, 2004.). Njezini su ključni elementi podjela vlasti, tj. sudjelovanje predstavnika svih važnih društvenih skupina u političkom odlučivanju, osobito na razini izvršne vlasti,⁶ i grupna autonomija, tj. ovlasti svake važne društvene skupine da samostalno uređuje vlastite poslove, poglavito na području obrazovanja i kulture. Dodatnim “sekundarnim obilježjima” konsocijacijskih aranžmana u podijeljenim društvima smatra razmjerno predstavništvo u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti i manjinski veto na najvažnijim područjima koja su povezana s pravima i autonomijom manjina (2002.: 38-39). U najnovijem radu Lijphart je još eksplicitniji te navodi devet područja konstitucionalnog izbora u podijeljenim društvima i na svakome od njih nudi vlastita rješenja (2004.: 99 i d.): 1. na području izbornog sustava za zakonodavno tijelo zauzima se za razmjerni sustav izbora kao “nedvojbeno optimalan put” osiguranja reprezentativnog parlamenta, koji smatra ključnim uvjetom opstanka podijeljenih društava; 2. unutar široke kategorije razmjernih izbornih sustava zauzima se za sustav koji “maksimira razmjernost”, te se temelji na natjecanju zatvorenih izbornih lista što potiču nastanak jakih i kohezivnih političkih stranaka; 3. izričito zagovara parlamentarni sustav vlasti, dosljedno odbacujući svaki oblik predsjedničkoga ili polupredsjedničkoga sustava;⁷ 4. podupire podjelu izvršne vlasti, tj. stvaranje velikih koalicijskih vlada u kojima sudjeluju sve najvažnije parlamentarne stranke; 5. zagovara institucionalizaciju mehanizama koji jamče trajnost i stabilnost vlada, poput njemačkog instituta konstruktivnoga

⁴ A. Lijphart navodi da su države koje su stekle neovisnost nakon Drugoga svjetskoga rata uglavnom kopirale institucionalne modele bivših kolonijalnih gospodara, ne raspravljajući ozbiljno o alternativama. Kasnije, osobito u trećem svjetskom valu demokratizacije od 1970-ih godina, tvorci nacionalnih ustava mnogo su deliberativnije odlučivali o tome koje će modele i institucije usvojiti u svojim zemljama, što je pogodovalo razvoju teorija institucionalnog dizajna (2004.: 96).

⁵ Ne ulazim sada u pitanje ekskluzivne izvornosti Lijphartove teorije. Upozoravam samo na, u najmanju ruku, sukstitutivnu ulogu Gerharda Lehbrucha (1967., 2003.) u nastanku i razvoju konsocijacijske teorije, koju on naziva *Proporzdemokratie*, *Konkordanzdemokratie* i *Verhandlungsdemokratie*. Hans Keman (2002.: 30) upozorava da u nastanku konsocijacijske teorije valja uzeti u obzir, osim Lehbruchovih, i radove švicarskog politologa J. Steinera i belgijskog politologa L. Huysea.

⁶ “Konsocijacijsku demokraciju” Lijphart naziva “tehničkim politološkim terminom” koji sadržajno označuje *power-sharing democracy*, tj. demokraciju u kojoj je vlast podijeljena ili demokraciju s podijeljenom vlašću (2004.: 97).

⁷ U tom pogledu A. Lijphart posve prihvaća opću kritiku prezidencijalizma Juana J. Linza (v. Linz, 1990.a, 1990.b, Linz/Valenzuela, 1994.).

glasovanja o nepovjerenju vladi u parlamentu i/ili francuskog instituta da vlada ima pravo raspustiti parlament čim natpolovična parlamentarna većina izglasuje nepovjerenje vladi; kombinacija tih dvaju instituta osigurala bi jaku zaštitu vlada, a da se pritom ne bi ukinulo fundamentalno pravo parlamentarne većine da smijeni vladu;⁸ 6. preferira izbor predsjednika države u parlamentu, a ne općim izborima, jer su oni izvor demokratske legitimnosti državnog poglavara, a ona podloga njegova pretvaranja od ceremonijalne figure u “aktivnoga političkog sudionika”, te prijelaza parlamentarnog u polupredsjednički sustav vlasti;⁹ 7. zauzima se za federalno i decentralizirano uređenje države kao najbolji način institucionalnog osiguranja grupne autonomije, te dvodomni parlament kao institucionalni izraz tog stanja; 8. zauzima se za neteritorijalnu autonomiju u podijeljenim društvima u kojima su manjinske društvene skupine zemljopisno raspršene, i to u obliku financijske potpore države školama, kulturnim ustanovama i drugim manjinskim ustanovama i organizacijama; 9. osiguranje podjele vlasti među različitim društvenim skupinama i izvan parlamenta i vlade, tj. u vojsci, policiji, sudstvu i drugdje s pomoću etničkih i ostalih kvota zastupljenosti.

Lijphartov model nikad nije bio pošteđen kritika. U istome zborniku rasprava u kojemu je Lijphart objavio svoju raspravu *The Wave of Power-Sharing Democracy* (Reynolds, 2002.), u izravnoj polemici s autorom, Donald L. Horowitz tvrdi da “konsocijacijska teorija nije plodan put za konstitucionalne inženjere”, te navodi pet razloga za to (Horowitz, 2002.: 19 i d.). Prvo, konsocijacijski je pristup motivacijski neprimjeren jer vode većinske zajednice u podijeljenom društvu, koji imaju potporu većine i mogu imati svu vlast u državi, nisu motivirani za podjelu vlasti s vođama manjinske zajednice. Izbjegavanje uzajamnog uništenja, što Lijphart smatra glavnim motivom podjele vlasti u pluralnim društvima, zasniva se na dugoročnijoj perspektivi od perspektive većine političkih vođa. Oni, prema tome, nisu zainteresirani za sklapanje velikih ili svestranačkih poslijeizbornih koalicija kao središnjeg elementa konsocijacijske teorije. Drugo, krajnje je dvojbena pretpostavka da su političke elite u podijeljenim društvima tolerantnije od etničkih skupina koje predstavljaju: studije etnocentrizma pokazale su da su elite u nekim društvima manje, a u drugima više etnocentrične od svojih sljedbenika. Treće, sklapanje kompromisa iznad etničkih crta podjele obično je vrlo skupo i izaziva protivljenje i otpor protuelita unutar etničkih skupina. Četvrto, ako su velika koalicija, razmjerna raspodjela resursa, podjela izvršne vlasti i manjinski veto motivacijski problemi, kulturna autonomija etničkih skupina je strukturni problem. Ona implicira jednakost svih kultura, vjera i jezika u multikulturnom društvu i proizvod je smanjivanja međuetničkih sukoba, a nije sastavnica modela njihova reguliranja. Peto, Lijphart zapostavlja razliku između izbornih i poslijeizbornih koalicija. Sve su njegove koalicije poslijeizborne, pa

⁸ Institut glasovanja o nepovjerenju njemačkoga ili francuskoga tipa smatra se središnjim elementom racionaliziranog parlamentarizma. Druga su dva elementa institut kolektivne odgovornosti ministara i pučki izbor predsjednika države (Beyme, 2003.: 197). Lijphart prihvaća, dakle, glavni element racionaliziranog, ali odbacuje izravne pučke izbore predsjednika države.

⁹ K. v. Beyme (2003.: 197) pokazuje na primjeru novih demokracija u Srednjoj i Istočnoj Europi da nisu nužni opći izbori predsjednika države i na njima zasnovana njihova izvorna demokratska legitimnost kako bi se oni poželjeli i počeli ponašati kao “aktivni politički sudionici” i ulaziti u sukobe s premijerom i vladom. Beyme navodi primjere sukoba Vaclava Havela i Vaclava Klauza u Češkoj te Arpada Goncza i Jozsefa Antalla u Mađarskoj. Njima se može dodati i sukob Mihaila Kovača i Vladimira Mečiara u Slovačkoj, prije no što su u toj zemlji ozakonjeni opći izbori predsjednika države.

se zasnivaju na kompromisu o podjeli resora, a ne na kompromisu o rješavanju međuetničkih problema. Izborni takmaci moraju privući birače različitih etničkih skupina i kompromisima o etničkim problemima, a ne samo dogovorima o podjeli vlasti. No, Lijphartova institucionalna rješenja – razmjerni sustavi izbora s natjecanjem lista i političke stranke utemeljene na etničkoj potpori – ne mogu ni uroditi kompromisima o etničkim problemima.

Horowitz je već svojim starijim, kapitalnim djelima (1985.; 1991.) postavio temelje nove škole mišljenja koja je umnogome izrasla upravo iz suprotstavljanja “konsocijacijskoj ortodoksiji”. Jedan je od njegovih učenika i Benjamin Reilly, autor koji toj ortodoksiji suprotstavlja, na Horowitzovu tragu, “centripetalizam” kao normativnu teoriju institucionalnog dizajna koja se temelji na poticanju triju pojava u podijeljenim društvima: 1. izbornih motiva političkih aktera da vode umjerenu politiku koja privlači glasove različitih etničkih skupina; 2. arena pregovaranja u kojima se različiti etnički akteri dogovaraju o političkim i društvenim problemima koji nadilaze stranačke i etničke podjele; 3. centrističkih političkih stranaka i koalicija koje su usmjerene na dobivanje višeetničke potpore za svoje politike (Reilly, 2001.: 11). Smisao je centripetalizma da potiče međuetničku akomodaciju, višeetničke stranke i centripetalnu politiku ne samo nakon izbora, nego i u samim izborima. Lijphartov konsocijacijski model, tvrdi Reilly, ograničuje se na jednostavno preslikavanje etničkih podjela na strukturu zakonodavnog tijela s pomoću razmjernoga izbornog sustava s listovnim natjecanjem, dok je centripetalni obrazac usmjeren na poticanje suradnje i akomodacije među različitim etničkim skupinama u samim izborima.¹⁰ Takva teorijska pozicija logički “rezervira” središnje metodičko mjesto u cijelom konceptu institucionalnog dizajna za izborni sustav.

Izborni dizajn općenito je najrazvijenija grana institucionalnog dizajna u političkoj znanosti. To se smatra “najmoćnijom polugom konstitucionalnog inženjerstva” u poticanju akomodacije u podijeljenim društvima (Horowitz, 1991.: 163, v. i Horowitz, 2003.). Reillyjeva studija umnogome je ogledan primjer teorijskog razmatranja izbornoga institucionalnog dizajna. Obuhvaća studije nekoliko zemalja: Papue Nove Gvineje od 1964. do 1972., Sjeverne Irske od 1973., Sri Lanke od 1978., Estonije 1990. i Fidžija od 1999. Te zemljopisno, kulturno i politički vrlo različite zemlje povezuje jedna činjenica: u svima njima je, u naznačenim razdobljima, primjenjivan neki od triju glavnih oblika preferencijskog glasovanja – alternativno glasovanje, dodatno glasovanje, pojedinačno prenosivo glasovanje (v. sažeto u: Kasapović, 2003.: 20-22, 62-64, 275-278) – kao institucionalni mehanizam obuzdavanja i prevladavanja rasnih, etničkih, vjerskih ili

¹⁰ Lijphart tvrdi da njegovi kritičari nisu ponudili nikakvu ozbiljnu alternativu njegovu modelu konsocijacijske demokracije. Iznimkom smatra samo djelo Briana Barryja *The Consociational Model and Its Dangers* (1975.) gdje je Barry ponudio model “suradnje bez kooptacije” za Sjevernu Irsku. On se zasnivao na zauzimanju za umjereno političko ponašanje većine i manjine u uvjetima većinskog pravila odlučivanja u izborima i politici. Lijphart tvrdi da takav model jamči stalnu vlast protestantskoj većini i stalni status “lojalne opozicije” katoličkoj manjini. Da bi pokazao koliko je on neprihvatljiv, pa i opasan za opstanak same političke zajednice, Lijphart ilustrira što bi njegova primjena značila u današnjem Iraku: značila bi da bi iračka vlada bila sastavljena isključivo ili uglavnom od predstavnika umjerenih šiita, dok bi za sunita i Kurde bila rezervirana mjesta u opoziciji. Naivno je stoga očekivati da bi se oni zadovoljili statusom stalne lojalne, umjerenе i konstruktivne opozicije. Stoga ni Barryjeva alternativa “ne može biti – i praktično nije – ozbiljna alternativa podjeli vlasti” (Lijphart, 2004.: 98). O konstitucionalnom inženjerstvu u suvremenom Iraku v. Benomar, 2004.

jezičnih podjela i sukoba. Autor ih je odabrao da bi pokazao kako su preferencijski sustavi glasovanja pogodnija institucionalna sredstva za ublažavanje i prevladavanje etničkih podjela i sukoba od klasičnih većinskih sustava izbora koji omogućuju samo *single 'one-shot' choice* (2001.: 56), kao i od razmjernih izbornih sustava s natjecanjem lista, jer omogućuju izražavanje više preferencija prema kandidatima i strankama, stvaranje međuetničkih izbornih koalicija i predizborne dogovore o razmjeni biračkih preferencija među različitim etničkim strankama i njihovim kandidatima.¹¹ Prvom preferencijom birači će, pretpostavlja Reilly, najvjerojatnije glasovati za svoga etničkog kandidata, ali drugu ili treću preferenciju mogu, sukladno izbornom dogovoru i akomodacijskoj politici stranaka, dati kandidatima drugih etničkih skupina. I u tom pogledu Reilly je na tragu Horowitza koji u svojim studijama o izbornom inženjerstvu u rasno podijeljenim južnoafričkim i azijskim društvima preferira preferencijske sustave glasovanja, tj. alternativno i pojedinačno prenosivo glasovanje (1985.: 639-642, 1991.: 162-203).¹²

Drugi teorijski izvor i poticaj razvoju institucionalnog dizajna treba tražiti u novom institucionalizmu koji je, mijenjajući paradigmu starog institucionalizma, definirao političke institucije kao samostalne političke aktere koji umnogome utječu na rezultate političkih procesa (March/Olsen, 1984.). Stoga promjena političkih institucija rezultira promjenom obrazaca političkog ponašanja i političke prakse ostalih pojedinačnih i kolektivnih aktera. Ako je tako, zaključili su “institucionalni dizajneri”, onda institucije unaprijed treba osmisliti, koncipirati i primijeniti tako da se u njih unaprijed ugrade mehanizmi koji mijenjaju nepoželjne obrasce političkog ponašanja i političke prakse u konfliktnim društvima. Novi institucionalizam logično je, naime, upućivao analitičare ponajprije na ona društva čiji su se institucionalni aranžmani raspali pod teretom građanskih ratova ili stalnih etničkih sukoba, ili se nisu pokazali funkcionalnima u “demokratskom upravljanju” sukobima i njihovim posljedicama. Na tom se mjestu konstitucionalno inženjerstvo povezuje i prožima s bogatom tradicijom teorijskog izučavanja nacija i nacionalizma, etnocentrizma i etničkih sukoba, te novijih studija multikulturalizma. Dobar je primjer toga povezivanja upravo studija *Multikulturalno građanstvo* Willyja Kymlicke (2003.).

Kako pojam kulture rabi kao sinonim za naciju ili narod, pod multikulturalnim društvima Kymlicka misli na multinacionalna ili multietnička društva, čiji članovi pripadaju različitim nacionalnim ili etničkim zajednicama, te na polietnička društva, čija je višetetničnost nastala kao posljedica masovnog useljavanja pripadnika različitih etničkih zajednica. Kako su sve suvremene liberalne demokracije ili polietničke ili multietničke, problem izražavanja i zaštite “grupno-specifičnih prava” postao je općim problemom liberalne teorije i političke prakse. Kymlicka razlikuje tri oblika grupno-specifičnih prava: 1. prava na samoupravu, koja podrazumijevaju neki oblik teritorijalne samouprave; 2. polietnička prava, koja omogućuju izražavanje “kulture partikularnosti”; 3.

¹¹ O izbornim koalicijama u sustavu pojedinačnoga prenosivog glasovanja v. instruktivnu raspravu M. Laveru (2000.).

¹² Lijphart (2004.: 98) tvrdi da je u Horowitzovu pristupu institucionalnom dizajnu u podijeljenim društvima pozornost privuklo samo njegovo izbornu inženjerstvo, tj. zauzimanje za sustave alternativnog glasovanja ili *instant runoff*, koji bi trebali potaknuti izbor politički umjerenih predstavnika. Kad bi se taj model primijenio u Iraku, tvrdi Lijphart, u parlamentu bi se našli uglavnom predstavnici šiitske većine. Time je, misli autor, rečeno sve o njihovoj prikladnosti u podijeljenim društvima.

prava na posebnu predstavljenost u političkim institucijama (2003.: 42 i d.). Sva tri oblika, a napose prvi oblik koji se odnosi na konstitucionalni izbor između unitarizma i federalizma i treći oblik koji se svodi na odabir izbornog sustava, u srži su institucionalno-političkih problema kojima se bavi konstitucionalno inženjerstvo. Kad se suočio s potrebom zadovoljavanja grupno-specifičnih prava u liberalnim demokracijama, onda se liberalni teoretičar W. Kymlicka morao, među ostalim, početi baviti razmatranjima veće inkluzivnosti razmjernoga izbornog sustava, opravdanosti manjinskog prava veta, različitih oblika teritorijalne autonomije itd. – problemima koji su se donedavno mogli naći u raspravama o konsocijacijskoj teoriji, ali ne i u raspravama o “čistoj” liberalnoj političkoj teoriji. Kymlickina razmatranja vjerojatno bi bila još “konsocijalnija” da se više bavio multietničkim umjesto polietničkim, ponajviše sjevernoameričkim, društvima. Taj je nedostatak donekle nadoknađen u zborniku o sudbini liberalnog pluralizma u multietničkim istočnoeuropskim društvima (Kimlika/Opalski, 2002.).

Unatoč teorijskim poticajima, institucionalni se dizajn vjerojatno ne bi razvijao tako brzo i ne bi poprimio takvo značenje da nije bilo snažnih praktičnih razloga i izazova. Najveći od njih bio je treći val demokratizacije autokratskih političkih režima u Južnoj i Istočnoj Europi, Latinskoj Americi, Aziji i Africi od polovine 1970-ih do kraja 20. stoljeća, tijekom kojega se razvija niz novih demokracija i država koje su nastale raspadom starih autokracija i podijeljenih društava, da bi se potom mnoge od njih i same morale urediti kao nova podijeljena društva. U njemu je istaknuto mjesto imao raspad komunističkog poretka u Istočnoj Europi. Klaus von Beyme naglašava da je “političko” ili “konstitucionalno inženjerstvo” bilo “osobito važan dio procesa demokratske tranzicije u toj regiji” (2003.: 190; usp. i Elster/Offe/Preuss, 1998.). No, politički znanstvenici nipošto nisu bili eurocentrični. Ako zbog povijesnih razloga veliki broj studija i rasprava o demokratizaciji Južnoafričke Republike ili Sjeverne Irske nije iznenađujući, dojmpljivi su pozornost i temeljitost s kojom su politički znanstvenici pristupili konstitucionalnim problemima Nigerije, Indonezije, Fidžija, Papue Nove Gvineje, Eritreje, Estonije, Bosne i Hercegovine i ostalih država.¹³ Taj je veliki val izbacio u prvi plan političke znanstvenike poput D. L. Horowitza (1985., 1991., 1993., 2002. i dr.), potvrdio vodeći status A. Lijpharta, G. Sartorija, J. J. Linza, M. S. Lipseta, L. Diamonda, K. v. Beymea, J. Elstera, C. Offea i drugih uglednih imena u svjetskoj političkoj znanosti, ali i afirmirao mnoge dotad nepoznate ili slabo poznate autore poput B. Reillyja (1997., 2001. i dr.) i A. Reynoldsa (1995., 2002. i dr.), koji su neka djela napisali ili uredili i zajedno (1997., 1999.).

Povezanost institucionalnoga dizajna s masovnim slomom autokratskih režima u svijetu rezultirala je i njegovim prepletanjem s transformacijskim ili tranzicijskim teorijama, i to umnogome na štetu posljednjih. Izravno se “uplećući” u rješavanje problema središnje faze demokratske tranzicije, a to je institucionalizacija demokracije, institucionalni dizajn “preteo” je tranzicijskoj teoriji važno predmetno područje, tendencijski je svodeći na bavljenje “prerekvizitima” demokratske transformacije. Institucionalni di-

¹³ U tom je sklopu Bosna i Hercegovina najpovršnije i najlošije obrađen slučaj podijeljenog društva u komparativnim studijama, unatoč tome što se kvalificira kao “najdublje podijeljena europska država” (Reilly, 2001.: 143, v. i 130, 143-144; Reynolds, 2002.: 149, 163 i d.). Odgovornost za to snose i hrvatski politolozi koji su imali izrazite komparativne prednosti – jezične, historijske, zemljopisne i druge – da se bave tim slučajem i uključe u međunarodnu politološku raspravu o podijeljenim društvima i institucionalnom dizajnu.

zajneri poručili su tranzitolozima da politički akteri ne biraju i ne grade političke institucije na temelju vlastitih strategija djelovanja, kao što oni misle, jer nema “potpuno slobodne trgovine u konstitucionalnoj inovaciji” (Horowitz, 2002.: 32 i d.). Institucionalni izbor određen je i ograničen trima činiteljima: 1. kolonijalnim, regionalnim ili kulturnim vezama transformacijske zemlje;¹⁴ 2. selekcijskom pristranošću koja se očituje u usredotočenosti na jedan uspješan ili poželjan model;¹⁵ 3. pristranošću međunarodnih birokrata, koji su angažirani u projektima konfliktnog menadžmenta u tranzicijskim zemljama, prema političkim institucijama u vlastitim zemljama. I dok je prvi slučaj povijesno i zemljopisno uvjetovan, u druga dva slučaja odlučujuća može biti uloga političkih znanstvenika koji vlastitom selekcijskom pristranošću prema nekome institucionalnom rješenju u svojim ili drugim zemljama mogu nametnuti – ili makar pokušati nametnuti – određene političke institucije zemlji kojom se bave ili u kojoj borave u svojstvu pozvanih konstitucionalnih inženjera.

Što je, dakle, ukratko institucionalni dizajn?

Andrew Reynolds (2002.: 1-2) definira ga kao disciplinu političke znanosti koja se bavi proučavanjem nekoliko temeljnih problema:

- kako političke institucije djeluju kao poluge konfliktnog menadžmenta u podijeljenim društvima;
- mogu li ustavi podijeljenih društava biti napravljeni tako da pridonese međusobnoj prilagodbi različitih zajednica i jačanju demokracije;
- kako pojedine političke institucije djeluju na demokratizaciju podijeljenih društava?

Institucionalni dizajn i konstitucionalno inženjerstvo pritom se ne shvaćaju uvijek jednako.

¹⁴ Odličan prikaz prenošenja političkih institucija iz matice u kolonije ili područja pod “administrativnom upravom” bivše kolonijalne matice sadržan je u Reillyjevoj studiji izborne povijesti Papue Nove Gvineje 1906.-1975. (2001.: 58-94.; v. i 1997.). U tu je zemlju Australija prenijela svoj sustav alternativnog glasovanja – modificiran utoliko što je obvezatno preferencijsko glasovanje zamijenjeno opcijskom dodjelom svih ostalih preferencija osim prve – prema kojemu su provedeni nacionalni izbori 1964., 1968. i 1972. Zamisao je bila da se razmjenom preferencija među različitim skupinama u “etnički najfragmentiranijoj državi na svijetu” u kojoj žive stotine etničkih skupina, govori se 840 jezika, vode se “plemenski ratovi” i “klanski sukobi” (Reilly, 2001.: 60, 66, 68 i d.), ublaže podjele i osigura opstanak demokracije. No, pokazalo se da većina birača nije znala preferencijski glasovati i nije shvatila ulogu i važnost svojih političkih preferencija (70). Papua Nova Gvineja je nakon državnog osamostaljenja 1975. prihvatila izbore relativnom većinom, koje većina analitičara smatra najnepogodnijim izbornim sustavom u podijeljenim društvima. Horowitz tvrdi da u podijeljenim društvima taj izborni sustav “degenerira u askriptivnu vladavinu većine” (1991.: 176). Slučaj Papue Nove Gvineje opetovano ističe važnost prethodne široke analize kontingentnih uvjeta primjene institucionalnog dizajna.

¹⁵ I samom je Horowitzu spočitavana selekcijska pristranost u obrani predsjedničkih sustava vlasti u velikoj teorijskoj polemici između pristaša i protivnika parlamentarizma i prezidencijalizma kao potencijalnih konstitucionalnih izbora za nove demokracije početkom 1990-ih. Odbacujući Horowitzov prigovor kako se njegova kritika prezidencijalizma zasniva na regionalnoj selekcijskoj pristranosti, tj. samo na analizi predsjedničkih sustava u Latinskoj Americi, Linz spočitava Horowitzu da je njegova obrana prezidencijalizma izvedena iz još selektivnije pristranosti te da se poglavito temelji na jedinstvenom primjeru predsjedničkog sustava u Drugoj republici u Nigeriji i djelomice u Sri Lanki (usp. Linz, 1990a, 1990b, 1994; Horowitz, 1990., 1991.: 205-214).

Ponajprije, neki autori (Sartori, 2003.; Horowitz, 2002.; Lijphart, 2002., 2004.; i dr.) u osnovi poistovjećuju institucionalni dizajn i konstitucionalno inženjerstvo. U središtu je njihovih razmatranja utjecaj izbornih sustava (većinski ili razmjerni), modela vlasti (predsjednički ili parlamentarni) te modela teritorijalne organizacije države (unitarni ili federalni) na prevladanje društvenih rascjepa i iz njih proizišlih sukoba, te demokratsko upravljanje sukobima i njihovim posljedicama.¹⁶ Pojam “konstitucionalni” nije, dakle, mišljen u uskome ustavnom smislu, jer on “uključuje temeljne političke institucije, kao što su izborni sustavi, uređenje političkih stranaka i devoluciju”, koje mogu, ali i ne moraju biti formalni dio pisanih ustava (Horowitz, 2002.: 17; v. Lijphart, 2002., 2004; Sartori, 2003.). U tom je smislu u hrvatskoj politološkoj literaturi bolje koristiti izraz konstitucionalno, a ne ustavno inženjerstvo. Izraz konstitucija ne znači, naime, samo ustav kao pravni dokument, nego i ustrojstvo u širem smislu. Politička konstitucija označuje stoga političko ustrojstvo zajednice koje ne obuhvaća samo ustavne institucije nego i političke institucije koje nisu normirane temeljnim zakonom. Pod političkom konstitucijom u hrvatskom primjeru podrazumijeva se tako, primjerice, ustavno normirani parlamentarni sustav vlasti, ali i razmjerni sustav izbora koji nije normiran Ustavom.

Drugi autori (Beyme, 2003.) tretiraju konstitucionalno inženjerstvo kao užu kategoriju institucionalnog dizajna. Njegov su predmet samo ustavi kao temeljne pravno-političke institucije, čijim prihvaćanjem obično započinje proces izgradnje političkih institucija i koji sadržava “meta-pravila sustava” što ih prihvaća većina skupina koje podupiru novi režim (Beyme, 2003.: 191 i d.). Konstitucionalno inženjerstvo obuhvaća proceduralni i sadržajni aspekt donošenja ustava. Proceduralni aspekt tiče se pitanja tko prihvaća ustav: posebno sazvana ustavna konvencija, neka postojeća institucija ili to čini narod na referendumu. U tom procesu moguća su dva konstitucionalna puta: pluralističko pregovaranje o ustavu ili nametanje zamisli dominantne političke skupine. U sadržajnom smislu, ustavno inženjerstvo obuhvaća sadržaje kojima se opravdava utemeljenje režima, a katkad i države u preambuli ustava, te normiraju organizacija vlasti te ljudska i građanska prava.

Druga razlika u shvaćanjima proistječe iz određenja područja primjene institucionalnoga dizajna ili konstitucionalnoga inženjerstva. Neki autori – poput Lijpharta, Horowitza, Reillyja, Reynoldsa i dr. – misle da ono treba biti ponajprije, poglavito ili isključivo ograničeno na podijeljena društva. Drugi – poput Sartorija, Elstera, Preussa, Offea, Beymea, Linza i dr. – misle da je institucionalni dizajn primjenjiv u svim, i podijeljenima, i nepodijeljenima, društvima. On je, u načelu, primjenjiv u nedemokratskim, tranzicijskim, ali i demokratskim društvima ako se postojeće političke institucije pokažu nedjelotvornima i nefunkcionalnima u promijenjenim društvenim uvjetima. Premda je primjena institucionalnog dizajna u etabliranim zapadnim demokracijama najrjeđa, ni to više nije iznimka. O tome svjedoči dizajniranje novih izbornih sustava u Novom Zelandu, Italiji i Japanu potkraj prošloga stoljeća (v. Kasapović, 2002.), kao i postupno redizajniranje britanskoga izbornog sustava (v. Dunleavy/Margetts, 2001.).

¹⁶ Ako je istraživačka perspektiva šira, onda se uzimaju u obzir i druge političke i društvene institucije. Lijphart/Waisman (1996.) ubrajaju tako u problematiku institucionalnog dizajna novih demokracija u Istočnoj Europi i Latinskoj Americi, osim izbornog sustava i sustava vlasti, i “institucije tržišne privrede”.

Literatura

- Benomar, Jamal, 2004.: Constitution-Making after Conflict: Lessons for Iraq, *Journal of Democracy*, (15) 2: 81-95
- Beyme, Klaus von, 2003.: Constitutional Engineering in Central and Eastern Europe, u: White, Stephen/ Batt, Judy/ Lewis, Paul G. (ur.), *Developments in Central and East European Politics*, Palgrave, London: 190-210
- Daalder, Hans (ur.), 1997.: *Comparative European Politics. The Story of a Profession*. Pinter, London/New York
- Dunleavy, Patrick/ Margetts, Helen, 2001.: From Majoritarian to Pluralist Democracy? Electoral Reform in Britain since 1997, *Journal of Theoretical Politics*, (18) 3: 295-319
- Elster, Jon/ Offe, Claus/ Preuss, Ulrich K., 1998.: *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge University Press., Cambridge/ New York
- Horowitz, Donald L., 1985.: *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press, Berkeley
- Horowitz, Donald L., 1990.: Comparing Democratic Systems, *Journal of Democracy*, (1) 4: 73-79
- Horowitz, Donald L., 1991.: *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*, University of California Press, Berkeley
- Horowitz, Donald L., 1993.: Democracy in Divided Societies, *Journal of Democracy*, (4) 4: 18-38
- Horowitz, Donald L., 2002.: Constitutional Design: Proposals versus Processes, u: Reynolds, Andrew (ur.), *Architecture of Democracy*, Oxford University Press, Oxford: 15-36
- Horowitz, Donald L., 2003.: Electoral Systems: A Primer for Decision Makers, *Journal of Democracy*, (14) 4: 115-127
- Kasapović, Mirjana, 2002.: Obrasci izbornih reformi u stabilnim demokracijama: Novi Zeland, Italija, Japan, *Politička misao*, (39) 3: 3-19
- Kasapović, Mirjana, 2003.: *Izborni leksikon*. Politička kultura, Zagreb
- Keman, Hans (ur.), 2002.: *Comparative Democratic Politics*, Sage, London
- Kimlika, Vil/ Opalski, Magda (ur.), 2002.: *Može li se izvoziti liberalni pluralizam? Zapadna politička teorija i etnički odnosi u Istočnoj Europi*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd
- Kymlicka, Will, 2003., *Multikulturalno građanstvo. Liberalna teorija manjinskih prava*, Jesenski i Turk, Zagreb
- Laver, Michael, 2000.: STV and the Politics of Coalition, u: Bowler, Shaun/ Grofman, Bernard (ur.), *Elections in Australia, Ireland and Malta under the Single Transferable Vote: Reflections on an Embedded Institution*, University of Michigan Press, Ann Arbor
- Lehmbruch, Gerhard, 1967.: *Proporzdemokratie: Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und Österreich*, J. C. B. Mohr, Tübingen
- Lehmbruch, Gerhard, 2003.: *Verhandlungsdemokratie. Beiträge zur vergleichenden Regierungslehre*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden
- Lijphart, Arend, 1992.[1977.]: *Demokracija u pluralnim društvima*, Globus/ Školska knjiga, Zagreb
- Lijphart, Arend, 1991.: Constitutional Choices for New Democracies, *Journal of Democracy*, (2) 1:72-84

- Lijphart, Arend, 1984.: *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven
- Lijphart, Arend/ Waisman, Carlos H. (ur.), 1996.: *Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America*, Westview Press, Boulder
- Lijphart, Arend, 1999.: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven
- Lijphart, Arend, 2002.: The Wave of Power-Sharing Democracy, u: Reynolds, Andrew (ur.), *The Architecture of Democracy*, Oxford University Press, Oxford: 37-54
- Lijphart, Arend, 2004.: Constitutional Design for Divided Societies, *Journal of Democracy*, (15) 2: 96-109
- Linz, Juan J., 1990.a: The Perils of Presidentialism, *Journal of Democracy*, (1) 1: 51-69
- Linz, Juan J., 1990.b: The Virtues of Parliamentarism, *Journal of Democracy*, (1) 4: 84-91
- Linz, Juan J./ Valenzuela, Arturo (ur.), 1994.: *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore/London
- March, James O./ Olsen, Johan P. 1984.: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, *American Political Science Review*, (78) 3: 734-749
- Reilly, Benjamin, 1997.: The Alternative Vote and Ethnic Accommodation: New Evidence from Papua New Guinea, *Electoral Studies*, (16) 1: 1-11
- Reilly, Benjamin/ Reynolds, Andrew, 1999.: *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies*, National Academy Press, Washington
- Reilly, Benjamin, 2001., *Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for Conflict Management*, Cambridge University Press, Cambridge
- Reynolds, Andrew, 1995.: Constitutional Engineering in Southern Africa, *Journal of Democracy*, (6) 2: 86-100
- Reynolds, Andrew, 1999.: *Electoral Systems and Democratization in Southern Africa*, Oxford University Press, New York
- Reynolds, Andrew (ur.), 2002., *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Oxford University Press, Oxford
- Reynolds, Andrew/ Reilly Benjamin (ur.), 1997.: *The International IDEA Handbook of Electoral Systems Design*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm
- Sartori, Giovanni, 1968.: Political Development and Political Engineering, *Public Policy*, 17: 261-298
- Sartori, Giovanni, 1994.: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York University Press, New York
- Sartori, Giovanni, 1994.: Neither Presidentialism nor Parliamentarism, u: Linz, Juan J./ Valenzuela, Arturo (ur.), *The Failure of Presidential Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore/London: 106-118
- Sartori, Đovani, 2003., *Uporedni ustavni inženjering. Strukture, podsticaji, ishodi*. Filip Višnjić, Beograd
- Shugart, Mathew S./ Wattenberg, Martin P. (ur.), 2001.: *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds*, Oxford University Press, New York

Mirjana Kasapović

*INSTITUTIONAL DESIGN – THE MOST POPULAR BRANCH OF
CONTEMPORARY POLITICAL SCIENCE*

Summary

The author gives an account of the evolution of the theories of institutional design or constitutional engineering in political science in the last twenty years. This is a special branch of political science that looks into how political institutions may serve as the means of conflict management in divided societies and whether they may be constructed in such a way as to contribute to the conflict resolution, democratization and the democratic stability of societies in general. Their rise was theoretically enabled by new institutionalism and historically by the third wave of democratization of autocratic political regimes since the 1970s and particularly since the 1990s. Using several seminal works to illustrate her point, the author shows how the theories of institutional design overlap with the theories of democratic transformation, consociational democracy, liberal democracy, and others.

Key words: institutional design, new institutionalism, democratic transformation, divided societies, conflict management



Mailing address: Fakultet političkih znanosti, Lepušićeva 6, HR 10000
Zagreb. *E-mail:* mkasapovic@fpzg.hr