
Prezidencijalizacija parlamentarnih sustava: komparativni analitički okvir

DARIO NIKIĆ ČAKAR*

Sažetak

Autor tematizira koncept prezidencijalizacije parlamentarnih demokracija, koji su u komparativnoj politici najsuštavnije razvili Thomas Poguntke i Paul Webb. Koncept prezidencijalizacije označava proces kojim parlamentarni sustavi postaju sve više predsjednički po svojoj funkcionalnoj logici i političkoj praksi, bez stvarne promjene formalnoga institucionalnog aranžmana, odnosno tipa režima. Prvi prezidencijalistički procesi zamijećeni su u britanskoj politici 1960-ih godina, a analizirani su kroz deskriptivnu raspravu o tome je li britanska vlada premijerska ili kabinetska. Glavni teorijski takmac koncepta prezidencijalizacije jest model *core executive*, koji su početkom 1990-ih eksplicirali Dunleavy i Rhodes, a prema kojemu su odnosi među glavnim akterima unutar izvršne vlasti određeni ovisnošću, a ne dominacijom. Prema konceptu prezidencijalizacije, parlamentarne sustave karakterizira pomak od kolektivne prema individualnoj političkoj moći i odgovornosti. Glavni je akter predsjednik vlade koji dominira nad ostalim akterima zahvaljujući institucionalnim i osobnim resursima koji su mu na raspolaganju. Prezidencijalizacija se može istraživati na razinama izvršne vlasti, političkih stranaka i izbornog procesa.

Ključne riječi: koncept prezidencijalizacije, model *core executive*, parlamentarna demokracija, Velika Britanija, komparativna politika

Uvod

U političkoj znanosti do sredine 1990-ih godina nije bilo obuhvatnijega istraživačkog interesa za strukturne promjene u izvršnoj vlasti u zapadnoeuropskim parlamentarnim demokracijama. Pažnja politologa pretežno je bila usmjerena prema “defektnim” tranzicijskim demokracijama Istočne Europe, dok se smatralo kako se

* *Dario Nikić Čakar*, asistent na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu na istraživačkom projektu “Izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj”.

o “usidrenim” demokracijama Zapadne Europe uglavnom sve zna.¹ Interes za proučavanje struktura i funkcija izvršne vlasti, te njezina odnosa prema drugim akterima političkog sustava, održavala je uglavnom britanska politička znanost kroz teorijska razmatranja modela *core executive* (jezgre izvršne vlasti). Koncept prezidencijalizacije demokratskih političkih sustava u komparativnoj se politici počeo razvijati tek u posljednjem desetljeću, premda su se prvi trendovi i pokušaji njihova objašnjavanja pojavili već 1960-ih u Velikoj Britaniji. Deskriptivna su opažanja naime pokazala kako parlamentarni politički sustavi zapadnoeuropskih država (posebno britanski) više ne djeluju po inherentnoj logici parlamentarizma, već kako funkcionalno sve više počinju sličiti predsjedničkom sustavu vlasti. Politologija je na to promijenjeno političko okruženje morala ponuditi smislen teorijski odgovor, jer stvaranjem koncepata i razvijanjem teorija politolozi opisuju i objašnjavaju političke pojave. Koncept prezidencijalizacije nametnuo se kao samorazumljivo objašnjenje tih novih pojava. Istraživanja su kulminirala 2005. objavljivanjem opsežne komparativne studije *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, koju su uredili Thomas Poguntke i Paul Webb. Unutar postavljenoga istraživačkog okvira brojni su autori pokušali identificirati trendove prezidencijalizacije u četrnaest demokratskih predsjedničkih, polupredsjedničkih i parlamentarnih sustava vlasti i dati odgovore na pitanja što je prezidencijalizacija i koji su joj uzroci. Koncept prezidencijalizacije označava proces kojim parlamentarni režimi postaju sve više predsjednički po svojoj funkcionalnoj logici i političkoj praksi, bez stvarne promjene same formalne strukture, odnosno tipa režima. Riječ je dakle o prezidencijalizaciji, *de facto* ali ne i *de jure*.

U ovom ćemo radu pokušati opisati koncept prezidencijalizacije parlamentarnih sustava vlasti, analizirati njegov nastanak te dati uvid u njegovu dosadašnju upotrebu u politološkim, osobito komparativnim, istraživanjima. Također ćemo navesti neke značajne kritike koje su mu upućene u pogledu definicijske nejasnoće, populističke i žurnalističke pomodarske upotrebe i metodološke nerazvijenosti. Pokušat ćemo utvrditi potencijalne empirijske indikatore prezidencijalizacije, osobito imajući u vidu kompleksnost samog koncepta i probleme koji mogu proizaći iz njegova “putovanja” od slučaja do slučaja. Istraživanje koncepta prezidencijalizacije svakako može pridonijeti i razvoju komparativne politike u Hrvatskoj, jer se o tom konceptu nije pisalo niti se on istraživao, ne samo u hrvatskoj politološkoj zajednici već i u širem regionalnom strukovnom okruženju. Dapače, malobrojni su radovi hrvatskih politologa koji se bave općenitijim istraživanjima parlamentarnih sustava vlasti, osobito odnosom izvršne i zakonodavne razine, odnosno vlade i parlamenta u komparativnoj perspektivi.

¹ Konceptije “usidrenih” i “defektnih” demokracija sustavno je eksplicirao Wolfgang Merkel [2004. i 2009. (u tisku)].

Deskriptivne preteče koncepta prezidencijalizacije

Koncept prezidencijalizacije najduži je životni vijek imao u okviru britanske politološke zajednice, a prvi znakovi prezidencijalističkih procesa unutar westminsterskog modela parlamentarizma zabilježeni su početkom 1960-ih godina u empirijskoj raspravi o tome je li britanska vlada više premijerska ili kabinetska. Početak nove ere istraživanja britanskog parlamentarizma označili su radovi Richarda H. S. Crossmana i Johna P. Mackintosha. Oni su tvrdili kako se tradicionalna britanska kabinetska vlada tijekom 20. stoljeća transformirala u čistu premijersku vladu, bez presedana u dotadašnjoj ustavnoj teoriji i praksi. U osnovi je teze o premijerskoj vlasti to da je britanski premijer ostvario dominantan položaj u kabinetu, prvenstveno zbog ovlasti da postavlja i otpušta ministre, kontrolira strukturu kabineta, odlučuje o dnevnom redu i sjednicama te da ima patronažne ovlasti nad birokratskim aparatom. Dva su ključna procesa nakon Drugoga svjetskog rata znatno unaprijedila moć premijera unutar egzekutive – prvi je bio rast birokratskog aparata zbog izgradnje države blagostanja, a drugi nastanak modernih, masovnih, discipliniranih političkih stranaka. “Crossman je kasnije dodao i premijerovu dominaciju nad vladinim medijskim strojem kao vitalno oružje premijerske nadmoći nad kabinetom” (Hart, 1991: 209).

Richard Crossman u slavnom predgovoru još slavnijoj knjizi Waltera Bagehota *The English Constitution* iz 1963.² piše kako je u Bagehotovo vrijeme kolektivna odgovornost kabineta značila odgovornost grupe ravnopravnih ministara za donošenje kolektivnih odluka nakon održane potpune, slobodne i tajne rasprave u kojoj su svi mogli sudjelovati. Bila je to “era klasičnog parlamentarizma” (Hartmann, 2006: 51). Sada ta odgovornost znači kolektivnu poslušnost cijele administracije, od ministra vanjskih poslova i ministra financija nadalje, volji jedne osobe koja se nalazi na vrhu piramide moći. “Tvrdim da je najbolji opis postojećeg sustava kontrole da to više nije kabinetska, nego premijerska vlada. Najznačajnije promjene u ovom stoljeću bile su: (1) rast moći središnje vlade i državne birokracije i (2) porast premijerove dominacije u kabinetu, Whitehallu i nad biračkim tijelom. On se, u krajnjoj liniji, nije pretvorio u predsjednika, ali je zasigurno moćniji nego prije” (Crossman, 1972: 45).³ Služeći se Bagehotovom terminologijom, Crossman je tvr-

² Prvo izdanje knjige tiskano je 1867, kada je Bagehot već bio najznačajniji britanski politički komentator i novinar, kroničar i teoretičar britanske ustavne prakse te uvaženi urednik časopisa *The Economist*.

³ Iako su Mackintosh i Crossman bili prilično uvjereni u to da se u Britaniji razvio oblik premijerske vlade, nijedan nije tvrdio da je premijerska vlada istovjetna predsjedničkoj niti su upotrebili pojam predsjednička vlast kao sinonim za premijersku (vidi Hart, 1991).

dio kako se kabinet zbog transformacije u premijersku vladu pridružio “počasnim” elementima britanske ustavne prakse.⁴

U opsežnoj studiji *The British Cabinet*, prvi put objavljenoj 1962, John Mackintosh iznio je slična deskriptivna opažanja kao i Crossman, tvrdeći kako bi bilo pogrešno reći da je britanska vlada kabinetska. Njome sada upravlja premijer koji usmjerava i kontrolira ministre te koordinira njihove poslove. “Premijer se nalazi na vrhu, potpomognut nizom koncentričnih krugova sačinjenih od ministara, kabineta, odbora, ministara izvan kabineta i ministarstava” (Mackintosh, 1977: 543). Glavni je Mackintosh argument da kabinet više nije devetnaestostoljetno tijelo koje donosi sve odluke i gdje se usuglašavaju zakonski prijedlozi, parlamentarni programi i *policy* inicijative. “Promjene u stranačkoj organizaciji, opsegu poslova i prirodi političkih problema stavile su u premijerove ruke veliku političku moć, a i potaknule nastanak brojnih razina na kojima se odluke donose” (*ibid.*: 629). Transformacija iz kabinetske u premijersku vladu odvijala se unutar kabinetskog sustava, koji je očito i prije toga bio podložan manipulacijama i kontroli premijera. “Mackintosh tvrdi kako se moć unutar kabinetskog sustava pomaknula prema premijerskom položaju, a ne da je novi sustav premijerske vlade zamijenio stari sustav kabinetske vlade” (Hart, 1991: 210-211). Međutim Mackintosh ne dovodi u pitanje važnost kabineta kao tijela koje potvrđuje neke bitne političke odluke i u kojem se postižu kompromisi o nekim politikama, ali naglašava kako se sve ključne vladine politike ne kreiraju unutar kabineta, već na nekom drugom mjestu, prvenstveno u premijerovoj sferi, koji je stoga mnogo više od “prvog među jednakima”. Mackintosh ponavlja kako bi bilo pogrešno britansku vladu nazivati predsjedničkom, jer bi to izazvalo (pogrešne) usporedbe i aluzije na američki politički sustav, koji karakteriziraju slab stranački sustav, vremenski fiksiran mandat izvršne vlasti i njezina neovisnost o Kongresu. “Ovo nije predsjednička vlast zato što premijer može, u izvanrednim okolnostima, biti smijenjen i što može propasti ako ga napuste njegovi (kabinetske) kolege ili vlastita stranka” (u: Hart, 1991: 210).⁵

Kako je dosad prikazana samo jedna strana empirijske debate, ona Crossmanova i Mackintosheva, valja podrobnije eksplicirati i drugu, “kabinetsku” stranu,

⁴ “Počasnim” (*dignified*) elementima britanskog ustava pripadaju Kruna i Dom lordova. “Djelotvornim” (*efficient*) elementima pripadaju premijer, kabinet i Donji dom parlamenta. O detaljnijem razlikovanju tih elemenata vidi Hartmann, 2006.

⁵ Američki politolog John Hart u članku *President and Prime Minister: Convergence or Divergence?* zauzima suprotan stav, razvijajući komparativno-konvergencijski pristup odnosu američkoga predsjedničanstva i britanskog parlamentarizma. Tvrdi kako taj pristup istraživanju američke predsjedničke vlasti ima dvije različite tradicije – prva je, prethodno spomenuta, britanska empirijska debata započeta Mackintoshevima i Crossmanovim radovima, a druga je američka normativna tradicija, koja je britanski parlamentarni sustav smatrala modelom prema kojem se treba oblikovati i reformirati američki sustav vlasti.

koju je najgorljivije zastupao George W. Jones.⁶ On tvrdi kako su metode vladanja britanskog premijera Harolda Macmillana potaknule Crossmana i Mackintosha da razviju tezu o britanskome predsjedničkom sustavu. Jones ne niječe da premijer raspolaže značajnim ovlastima, ali naglašava kako je premijerska pozicija ograničenija nego što to pokazuje Crossmanova analiza. Premijer je, poput američkog predsjednika, suočen s nizom političkih aktera koji raspolažu značajnom moći i s kojima je prisiljen ulaziti u kompromisne odnose ne bi li mogao provoditi željene politike. “Utemeljene su tvrdnje o tome da je premijerska moć preuveličana, jer su ograničenja njegove dominacije snažna kao i prije, a u nekim slučajevima i snažnija” (Jones, 1985: 196). Jones razvija tezu kako premijera u procesu vladanja ograničavaju kabinet i ministri, vlastita stranka, parlament i birokratski aparat. “Premijer je snažan onoliko koliko mu dopuštaju njegovi kolege. Bez njihove bi potpore pao” (*ibid.*: 206). Da bi postao premijer i održao se na položaju, on mora neprestano osiguravati potporu svojih najvažnijih ministara i ne davati im mogućnost da ga smijene. Osobitu pažnju premijer mora usmjeriti na političke oponente u kabinetu koji ističu svoju kandidaturu za njegova nasljednika. U kabinetu je premijerova moć nužno ograničena činjenicom da ne raspolaže obuhvatnom *policy*-ekspertizom, zbog čega je osuđen na suradnju s ministrima koji su svojevrsni *policy*-diktatori u svojim resorima. *Policy*-inicijative dolaze iz različitih izvora, a ne samo od premijera. Jones smatra kako su preuveličane i premijerove patronatske ovlasti, jer je to samo paravan za osiguravanje stranačke potpore. Karijeristima unutar državne službe i dalje su vlastito znanje i *policy*-ekspertiza jedini put napredovanja, a ne dobre veze i poslušnost premijeru. Zaključno, Jonesova je teza da politička moć nije koncentrirana u rukama jedne osobe (premijera), već je disperzirana između različitih političkih aktera koji moraju biti spremni ulaziti u kompromisne odnose da bi mogli realizirati svoje političke ciljeve.

Prethodna je rasprava, kako je spomenuto, odražavala samo empirijska opažanja i opise, bez ikakve sklonosti apstrahiranju od uočenih promjena u političkom životu i ustavnoj praksi te razvijanju teorijskih modela i koncepata koji bi te promjene objasnili. “Usporedba britanskog premijera i američkog predsjednika potječe od britanskih komentatora, u velikoj mjeri kao neželjen nusproizvod Mackintoshevih i Crossmanovih teza – posljedica nerazumijevanja i tendencije k simplifikaciji

⁶ Radikalnu kritiku teze o premijerskoj vladi ponudio je Frank Johnson u novinskom članku iz 1990. On tvrdi kako je kabinetski sustav uvijek bio norma, ali se 1960-ih dogodilo nešto neobjašnjivo: politolozi kao nova profesija preuzeli su kontrolu nad tom temom. “Oni su uvjerali ministre obrazovanja da im daju velike količine našeg novca s namjerom da se, duboko u mračnim fakultetima, zaključaju u svoj ekvivalent laboratorija, okupe oko svojeg ekvivalenta Bunsenova plamenika i započnu klicati oblacima vrućeg zraka i smrtonosnih plinova, na opći užas civilnog stanovništva” (u: Foley, 1993: 17).

i popularizaciji” (Hart, 1991: 213). Kao odgovor na pojednostavnjenu sliku premijersko-kabinetske debate britanski su politolozi ponudili rafiniran teorijski pristup *core executive*. “Ideja da politički ishodi nikad potpuno ne ovise o jednom akteru ili instituciji u temelju je modela *core executive*” (Heffernan, 2005: 607). U nastavku rada analiziraju se najvažnije karakteristike tog pristupa, s obzirom na to da se on nametnuo kao glavni teorijski takmac konceptu prezidencijalizacije.

Pristup istraživanju izvršne vlasti: model *core executive*

Model *core executive* prvi su predstavili Patrick Dunleavy i Rod Rhodes (1990; 1995), a sustavno su ga razvili Martin J. Smith (1999; 2003), Marsh, Richards i Smith (2003) te Peters, Rhodes i Wright (2000). Temeljni je argument tog pristupa da svi akteri i institucije unutar izvršne vlasti imaju određene resurse, ali da bi donosili političke odluke, potrebna je njihova međusobna suradnja. Model *core executive* prekinuo je začarani krug premijersko-kabinetske debate i teorijski nadišao njezinu ograničavajuću institucionalnu deskripciju i ustavno-pravnu fokusiranost. Pojam kabinetske vlade na neki je način prethodnik ovog modela, jer je obuhvaćao neke od institucija i praksi koje su sada dio *core executive*, ali je njegova upotreba postala nedostatna s dva aspekta. “Prvo, prema mnogim recentnim istraživačima, ova fraza [kabinetska vlada, nap. a.] pogrešno odražava postojeće djelotvorne mehanizme za postizanje koordinacije. Drugo, oznaka kabinetska vlada opisuje ne samo specifične obrasce koordinacije već i normativni ideal... kako bi sam centar britanske države trebao funkcionirati” (Dunleavy i Rhodes, 1990: 3). Model *core executive* razvijen je ponajprije kao teorijski odgovor na pitanje kako se donose političke odluke u kabinetu.

Dunleavy i Rhodes definiraju *core executive* kao “sve one organizacije i strukture koje primarno služe povezivanju i integraciji politika središnje vlade, ili djeluju kao konačni suci (u rješavanju) sukoba između različitih elemenata vladina stroja unutar izvršne vlasti” (1990: 4). Ukratko, *core executive* je srce upravljačkog stroja, a obuhvaća kompleksan okvir institucija, mreža i praksi oko premijera, kabineta, kabinetskih odbora i manje formalnih ministarskih klubova, dvostranih pregovora i međuministarskih odbora (Rhodes, 1995).⁷ Rhodes navodi institucije koje su dio tog modela: kabinetski ured (*Cabinet Office*), ministarstvo financija, ministarstvo vanjskih poslova, pravne službe te sigurnosne i tajne službe (1995: 12), a Burch i Holliday pridodaju im i premijerski ured (*Prime Minister Office*) te urede za upravljanje stranačkom parlamentarnom i izvanparlamentarnom bazom (2004: 4).

⁷ Riječ je dakle poglavito o *policy*-mrežama koje objašnjava “model ovisne moći” (*power-dependence model*), prema kojem su institucije ovisne jedne o drugima u pogledu resursa kojima raspolažu, te su primorane razmjenjivati ih ne bi li tako lakše ostvarile svoje političke ciljeve. Za kritički pristup *policy*-mrežama vidi Dowding, 1995.

Najsustavniju ekspoziciju modela *core executive* ponudio je Martin J. Smith. Polazište je njegove analize tvrdnja da svi akteri unutar jezgre raspolažu resursima, ali nijedan akter ili institucija nemaju monopol. “*Core executive* nalazi se u srcu britanske vlade. Obuhvaća ključne institucije i aktere koji se bave razvijanjem politika, koordiniranjem vladinih aktivnosti i osiguravanjem potrebnih resursa za pružanje javnih usluga” (1999: 1). Temeljni pojam oko kojeg Smith plete svoju teorijsku mrežu jest *ovisnost*. Budući da nijedan akter ili institucija ne kontroliraju sve resurse potrebne za postizanje političkih ciljeva, oni nužno ovise jedni o drugima i razmjenjuju resurse.⁸ Stupanj ovisnosti kontekstualno je uvjetovan i akteri moraju razvijati specifične taktike za upotrebu svojih ograničenih resursa.⁹

Odnosi među ključnim političkim akterima (ministrima, premijerom i najvišim državnim službenicima) ne ovise o njihovim osobnostima. I model *core executive* i koncept prezidencijalizacije nastoje naglasiti kako su promjene unutar izvršne vlasti isključivo strukturne, te su uzrokovane društveno-političkim faktorima, a ne osobnostima pojedinaca koji unutar njih djeluju (posebno premijera). “Ako se pogleda iz te perspektive, brojne promjene u središtu [jezgri izvršne vlasti – nap. a.] tijekom Blairova premijerskog mandata mogu se smatrati nastavkom i konsolidacijom praksi i pristupa koji su se počeli razvijati tijekom mandata prethodnih administracija” (Burch i Holliday, 2004: 3).¹⁰ Smith naglašava kako su odnosi među političkim akterima strukturirani i oblikovani pravilima igre, institucijama vlasti, prethodnim *policy*-odabirima i izvanjskim političkim i ekonomskim kontekstom. “Cilj je odmaknuti analizu od usredotočenosti na osobnosti i institucije u prikazima središnje vlade, što je dominiralo ovim područjem političke znanosti. Namjera je razviti analitički upravljan prikaz *core executive*, nastojeći istražiti interakcije između

⁸ Resursi kojima akteri i institucije raspolažu jesu informacije, vrijeme, znanje, ovlasti, financije i kontrola.

⁹ Za Smitha je taj pristup u neku ruku odraz postmodernističkih ideja o tome da je politička moć disperzirana i nalazi se svugdje, a nije skrivena ni koncentrirana u nekoj pojedinačnoj instituciji. “Nemoguće je, dapače neproduktivno, pokušati identificirati jedinstvenu lokaciju moći unutar jezgre izvršne vlasti, zato što je moć svugdje. Strukture ovisnosti i distribucije resursa znače da svi akteri mogu ostvariti uspjeh. Nijedan akter ne može ostvariti ono što želi bez razmjene resursa, što znači da je kompromis ugrađen u strukturu vlasti” (1999: 6-7). Unutar modela *core executive* politička je moć ponajprije relacijska, a ne lokacijska kategorija.

¹⁰ George Jones smatra kako oba pristupa griješe naglašavajući važnost struktura, a ne pojedinaca koji unutar njih djeluju. Želeći naglasiti važnost osobnosti pojedinih premijera za smjer razvoja političkih procesa, ponudio je slikovit opis kako kabinetska vlada zapravo funkcionira: ona je elastična gumica koja se rasteže i steže. Ako se pojavi neki resursima bogat premijer, on može rastegnuti gumicu, ali kao što je pokazao slučaj Margaret Thatcher, ta ista gumica može snažno “opaliti po prstima”. Ili kao što kaže budistička izreka: “Ako je žica previše stegnuta, puknut će, ali ako je previše labava, instrument neće svirati” (u: Hargrove, 2001; Weller, 2003; Foley, 1993).

struktura i agenata u *policy*-procesu” (Smith, 1999: 7-8). Sažimljući glavne odrednice modela *core executive*, potrebno je istaknuti sljedeće:

- Svi akteri unutar *core executive* imaju resurse.
- Da bi se ostvarili ciljevi, resursi se moraju razmjenjivati.
- Nevažne su ideje o premijerskoj vladi, kabinetskoj vladi ili prezidencijalizmu zato što se moć unutar *core executive* temelji na ovisnosti, a ne na zapovijedanju.
- Da bi se razumjelo funkcioniranje jezgre, potrebno je razotkriti strukture ovisnosti. Strukture se temelje na preklapajućim mrežama.
- Čak su i resursima bogati akteri, kao što je premijer, ovisni o drugim akterima u postizanju svojih ciljeva.
- Akteri djeluju unutar strukturiranih arena, a tradicionalni su pristupi prevelik naglasak stavljali na osobnost.
- Stupanj ovisnosti aktera ovisi o kontekstu.
- Zbog distribucije resursa, snage pojedinih ministarstava i preklapajućih mreža *core executive* je fragmentiran i iznimno je otežana središnja koordinacija¹¹ (navedeno u: Smith, 2003; 1999).

Da bi objasnili kako je politička moć raspodijeljena između ključnih političkih aktera unutar *core executive*, Dunleavy i Rhodes morali su razviti idealtipski analitički okvir. Ni premijer ni kabinet ne raspolažu apsolutnom moći, već određenom političkom moći raspolažu i neki drugi akteri kao što su birokracija ili pojedini ministri unutar svojih resora.¹² “Proširujući pojmove iz tradicionalne debate da bi uključili četiri najznačajnija aktera, Dunleavy i Rhodes mogli su identificirati ne samo dva suprotstavljena pogleda na britansku vladu već pet modela djelovanja *core executive*” (Elgie, 1997: 219). Tih pet modela jesu: (1) premijerska vlada – pre-

¹¹ Riječ je o funkcionalnom ogoljivanju države (*hollowing out the state*), jer određeni politički procesi erodiraju upravljački kapacitet centra. Radi se o procesima privatizacije, agencifikacije, europeizacije i novog javnog menadžmenta. Teze o ogoljivanju britanske države (središnje vlade) razvio je Rhodes (1995), tvrdeći kako se jezgra izvršne vlasti zbog navedenih trendova raspada i ne može osigurati željene *policy*-ishode. Tako postavljenu tezu odbacuje Ian Holliday jer nije pronašao dokaze o raspadanju jezgre. Naprotiv, on tvrdi da jezgra nikad nije bila integriranija nego što je sada. “Jezgra je u određenoj mjeri fragmentirana, ali to ne znači da je onesposobljena. Početkom 21. stoljeća britanska je jezgra stvarnija nego ikad prije, i sposobna osigurati mnoge, iako ne sve, željene *policy*-ishode” (2000: 175).

¹² Klasična se premijersko-kabinetska debata pokazala kao igra nulte sume u kojoj je ili jedan igrač (premijer) ili drugi igrač (kabinet) premoćan, odnosno ako jedan poveća svoju moć, drugi je nužno gubi. Model *core executive* odbacuje tu ideju polariziranih odnosa, jer ne samo ovi igrači, već i neki drugi mogu istovremeno raspolagati značajnim količinama moći (više u: Heffernan, 2005; Heffernan i O’Malley, 2007; Weller, 2003).

mijerova dominacija u procesu političkog odlučivanja očituje se na tri načina: mogućnošću donošenja odluka u svim *policy*-poljima; određivanjem ključnih pitanja o kojima će se raspravljati u pojedinim resorima; određivanjem upravljačkog etosa, atmosfere ili operativne ideologije koja proizvodi predvidljiva rješenja za većinu *policy*-problema, čime se smanjuje manevarski prostor samih ministara. Premijerska vlada ima dva podtipa: monokratsku varijantu i varijantu premijerske klike; (2) kabinetska vlada – riječ je o tradicionalnome operativnom modelu parlamentarnog sustava koji karakterizira kolegijalni oblik donošenja odluka; (3) ministarska vlada – riječ je o tome da kabinetska vlada nije krenula u smjeru koncentracije moći u rukama premijera, već je ta moć disperzirana među pojedinim ministrima. Rudy Andeweg (1997) taj model naziva fragmentiranom vladom, a Laver i Shepsle smatraju kako su ministri *policy*-diktatori unutar svojih resora (u: Müller, 2008: 197); (4) model segmentiranog odlučivanja – polazi se od premise da premijer i ministri djeluju u različitim *policy*-područjima, u kojima premijer kontrolira obranu, vanjske poslove i važna ekonomska pitanja, dok ministri dominiraju nad svim ostalim aspektima javnih politika; (5) model birokratske koordinacije – po tom modelu *core executive* ima ograničenu kontrolu nad državnim aparatom, a ministri, premijer i kabinet imaju zanemarive uloge u upravljačkom procesu¹³ (o detaljnijem uvidu u taj model vidi Dunleavy i Rhodes, 1990; 1995).

Robert Elgie (1997; 1998) preuzeo je Dunleavyev i Rhodesov pristup te je konstruirao okvir za komparativno istraživanje izvršne politike u polupredsjedničkim i parlamentarnim sustavima vlasti. Elgie razlikuje šest modela izvršne politike, od kojih su četiri identična onima Dunleavya i Rhodesa: kolektivna, ministarska, birokratska i segmentirana vlada. Elgieeva monokratska vlada slična je premijerskoj vladi Dunleavya i Rhodesa, ali je razlika u tome što je Elgie dijeli na dva podtipa: predsjedničku i premijersku vladu. Smatra kako se taj model izvršne vlasti može primjenjivati samo u polupredsjedničkim sustavima, a da je za parlamentarne demokracije nefunkcionalan. Podijeljena vlada njegov je posljednji model, a radi se o tome da dva ili tri aktera ravnopravno sudjeluju u procesu donošenja odluka (premijerice predsjednik i premijer u polupredsjedničkom sustavu ili premijer i ministar financija u parlamentarnom sustavu).

Zaključno, Elgie smatra da samo jedan model izvršne vlasti može biti operativan u nekoj državi u određenom razdoblju. Može se međutim dogoditi da jedan model bude dominantan u određenoj zemlji u duljem razdoblju, ali postoji i mogućnost da se modeli smjenjuju u relativno kratkim ciklusima.

¹³ Britanska humoristička serija *Yes, Minister* iz 1980-ih predstavlja izvanredan, iako pretjeran, prikaz birokratske vlade.

Tablica 1. Modeli izvršne vlasti

	Pred. vlada	Prem. vlada	Kabin. vlada	Minist. vlada	Segment. vlada	Birokratska vlada	Podijeljena vlada
Dunleavy i Rhodes		++	+	+	+	+	
Elgie	+	+	+	+	+	+	+

Koncept prezidencijalizacije: britanski doprinosi

Prikazali smo najvažnije elemente modela *core executive*, koji je pružio jasan teorijski izazov konceptu prezidencijalizacije. Prezidencijalizacija parlamentarnih sustava vlasti zapravo pokazuje tendencije ka koncentraciji moći u rukama premijera i njegovih najbližih suradnika, dok je politička moć unutar *core executive* disperzirana na nekolicinu ključnih političkih aktera koji se različitim strategijama nastoje izboriti za što bolji položaj u procesu odlučivanja. U nastavku će biti riječi o konceptu prezidencijalizacije u lokaliziranu obliku unutar britanskoga političkog sustava, a zatim će se on pokušati smjestiti u komparativni istraživački okvir.

Michael Foley, najpoznatiji akademski zagovaratelj teze o prezidencijalizacijskim tendencijama u britanskoj politici, objavio je 1993. knjigu *The Rise of the British Presidency*, a 2000. nadopunjenu verziju naslovljenu *The British Presidency*, u kojima je prvi put sustavno obrazložena postavka o prezidencijalizmu britanskoga parlamentarnog sustava. Upotrebom koncepta i pristupa koji se, po pravilu, upotrebljavaju u proučavanju američkoga predsjedničkog sustava Foley je pokušao rasvijetliti prednosti i nedostatke nadolazećega britanskog prezidencijalizma. Komparirajući glavne karakteristike obaju sustava, došao je do zaključka da ih određuje zajednički nazivnik – “prostorno vodstvo” (*spatial leadership*). Riječ je o tome da između političkog vodstva (premijera ili predsjednika) i njegove okoline nastaje prazan prostor koji premijeri/predsjednici iskorištavaju za manevriranje tijekom donošenja odluka. Politički vođe na neki način stvaraju prostorni odmak od ostatka vlade ili, promatrano šire, od stranaka kojima pripadaju te od zakonodavnih institucija (*leadership stretch*). U razvoju britanskog prezidencijalizma vrlo je važnu ulogu imao i element “premijera autsajdera”, koji svoj uspon prema najvišemu političkom položaju obično počinje iz društveno zakinute i politički marginalne skupine stanovništva. To mu daje početnu prednost u stvaranju manevarskog prostora jer nije interesno vezan za vladajuće političke strukture.

Foley smatra kako je prezidencijalizam duboko ukorijenjen u tradiciju i političke strukture britanske države, ali ga se zbog evolucijskog karaktera britanske

ustavnosti i parlamentarne suverenosti nikada nije uzimalo ozbiljno. Teze o prezidencijalizaciji britanske parlamentarne demokracije uvijek su bile strano tijelo u politološko-pravnim analizama jer se smatralo da je britanski parlamentarizam ideal-tipski model i da se u tom pogledu ništa ne može promijeniti. "Prezidencijalizam nikad nije priznat u ovoj tradiciji. Štoviše, u većini se slučajeva označavao kao točka razlikovanja i demarkacije britanske (političke) forme u odnosu na ostale. Predsjednički se oblik vlasti obično uzimao kao sušta suprotnost parlamentarnome. Što se neki sustav više percipirao kao predsjednički, to je bio različitiji od britanskog modela parlamentarne demokracije" (2000: 350). Suprotno tome, Foley tvrdi kako se prezidencijalizacijske tendencije mogu dokazati ne samo empirijskom analizom već i na razini konceptualne apstrakcije. Uspom britanskog prezidencijalizma ne temelji se na povremenim i iznenadnim mutacijama parlamentarnog sustava, već je riječ o sistemskoj "grešci" evolucijske dinamike. Stoga Foley pledira da politolozi priznaju tu "grešku" u sustavu, jer su se unutar naizgled nepromijenjene forme britanske politike dogodile značajne transformacije. "U ovom se slučaju *de facto* britanski prezidencijalizam pojavio unutar *de jure* parlamentarno-kabinetskog sustava" (2000: 352). Teza o prezidencijalizaciji zasniva se na tvrdnji da se pod utjecajem suvremenih čimbenika odvija evolucija britanskog "premijerizma" i radikaln odmak od onoga što je premijer činio i što je predstavljao.¹⁴

Laburistički parlamentarni zastupnik Graham Allen u knjizi *The Last Prime Minister. Being Honest About UK Presidency* otvoreno zagovara prihvaćanje prezidencijalizma u britanskome političkom sustavu. Allen smatra kako nema dvojbe da je sustav postao predsjednički i da Britanijom zapravo upravlja predsjednik u osobi premijera, a ne kabinet i parlament. Upravo zbog toga predsjednički sustav treba priznati, prihvatiti ga i, što je najvažnije, demokratski kontrolirati. "Britanski 'premijerizam' u osnovi je neizabrana i nepriznata predsjednička vlast, a zato što je nepriznata, ne raspolaže sustavom *checks and balances* koji je neizostavan element predsjedničke vlasti" (2003: 2). Nekoliko je faktora utjecalo na razvoj moderne britanske predsjedničke vlasti: (1) centralizacija moći u britanskoj politici, (2) uloga modernih medija, (3) kraj kabinetske vlade, (4) evolucija parlamentarnih stranaka, (5) etos državne službe, (6) slabljenje ideoloških veza i jačanje važnosti personalizacije politike. Prema Allenu, britanski konstitucionalizam nije u dilemi treba li birati između predsjedničke i premijerske vlasti, već između nereguliranoga i reguliranog prezidencijalizma. Zbog toga predsjednička vlast u Britaniji mora

¹⁴ Foley smatra kako neki politolozi svojim radovima pokušavaju spasiti vrijednost teze o prezidencijalizaciji od ograničenja ustavno-pravnog formalizma i pomodarske političke upotrebe, a tu je, prije svega, riječ o radovima samog Foleya (1993, 2000, 2004. i 2008), zatim Hargrovea (2001), Allena (2003), Heffernana (2003. i 2005), Poguntkea i Webba (2000. i 2005) te Helmsa (2005a, 2005b).

imati izravnu legitimaciju od naroda, odnosno premijer se mora birati na izravnim izborima.¹⁵ Philip Norton se u recenziji Allenove knjige, objavljenoj u časopisu *Government and Opposition*, suprotstavlja takvom stavu, smatrajući kako on može biti poguban za evoluciju britanskoga političkog sustava, osobito za instituciju parlamenta. Prema Nortonu, premijer nema dovoljno institucionalnih i osobnih resursa pomoću kojih bi mogao preuzeti unilateralnu upravljačku ulogu. Osim toga bilo bi opasno izravnim izborom premijera zaobilaziti i marginalizirati parlament, koji je glavno predstavničko i posredničko tijelo u političkom sustavu. Putem parlamenta građani se obraćaju vladi, a istim putem vlada regulira poslove građana. Ako bi se parlament dezavuirao, građani i interesne grupe izgubili bi mogućnost da se čuje njihov glas u javnoj sferi. “Ako je ova analiza točna, onda je posljednja stvar koju britanska vlada treba institucionalizacija fragmentirane političke moći kojoj svjedočimo u mandatu sadašnje vlade. Predlagati da premijer bude izravno biran znači pogoršavati problem, a ne rješavati ga” (Norton, 2003: 278).

Richard Heffernan (2003. i 2005) ponudio je prezidencijalističku kritiku modela *core executive*. On smatra kako u analizama jezgre izvršne vlasti posebnu pažnju treba obratiti premijeru, jer je on ključna figura središnje vlade. Ta je ideja osnova utemeljenja teze o prezidencijalizaciji i nova, revitalizirana ideja premijerske vlade. “Rezultat toga je da premijerska moć nikad nije samo marginalna i privremena, nego je uvijek utjecajna i sveobuhvatna; vladom neizbježno dominira snažan i autoritativan šef egzekutive” (2005: 608). Prezidencijalistički model možda previše naglašava premoć premijera, ali, s druge strane, model *core executive* podcjenjuje njegovu moć. Heffernan stoga smatra kako su tvrdnje da je moć samo relacijska kategorija koja se temelji na ovisnosti, a ne na dominaciji, samo djelomično točne. Moć jest relacijska, ali je i lokacijska. “Ovisi o tome gdje se akteri nalaze unutar *core executive*, odnosno jesu li smješteni u središtu ili na periferiji ključnih mreža *core executive*” (2003: 348).

Irski politolog Eoin O'Malley (2007) potvrđuje Heffernanove teze i konstatira da su istraživači *policy* mreža precijenili snagu svojih argumenata usredotočujući se samo na ovisnost, a zanemarujući mogućnost dominacije u jezgri. Nisu pokazali ni kako se ovisnost ostvaruje ni kako se mijenja u odnosima ključnih aktera.¹⁶ Prema O'Malleyu, autori kao što su Heffernan, Helms i King uočavaju središnju ulogu

¹⁵ Tom je akademskom raspravom Allen svrstao britanski politički sustav u istu skupinu s nekim drugim sustavima za koje su analitičari također zagovarali institucionalizaciju izravnih izbora premijera, napose u Belgiji, Nizozemskoj, Japanu i Italiji (detaljnije vidi u: Maddens i Fiers, 2004; Kasapović, 2008).

¹⁶ Keith Dowding argumentira da pristupi *policy*-mreža i *core executive* nude samo korisnu metaforu za razumijevanje načina kako se donose političke odluke, ali ne nude model ili objašnjenje samog procesa oblikovanja politika.

premijera i priznaju mogućnost variranja premijerske moći. Oni sustavnije analiziraju resurse i ograničenja s kojima se suočavaju premijeri od zagovaratelja teze o premijerskoj vladi, a za razliku od istraživača *policy*-mreža i modela *core executive* prihvaćaju mogućnost dominacije premijera unutar izvršne vlasti.

Heffernan navodi kako premijer ostvaruje predominaciju nad jezgrom izvršne vlasti ponajprije zahvaljujući osobnim i institucionalnim resursima koji su mu na raspolaganju. Premijer možda ne raspolaže bezuvjetnom političkom moći, ali može imati značajnu uvjetovanu moć. "Predominacija omogućuje premijeru da vodi, ali ne i da zapovijeda izvršnom vlašću, da usmjerava, ali ne i da kontrolira njezin *policy*-razvoj te da rukovodi, a ne da potpuno dominira zakonodavnim tijelom" (Heffernan, 2003: 350). Osobni resursi kojima premijer može raspolagati jesu: (1) reputacija, vještine i umijeće, (2) povezanost sa stvarnim ili očekivanim političkim uspjehom, (3) opća popularnost, (4) uživanje velikog ugleda u stranci.

Pored osobnih resursa, kojima premijer može, ali i ne mora raspolagati, postoje i institucionalni resursi zahvaljujući kojima se premijer pozicionira u središtu jezgre izvršne vlasti. Premijer zasigurno ne raspolaže svim resursima, znanjima i informacijama važnima za efikasno upravljanje, ali mu takvo pozicioniranje daje stratešku prednost pred ostalim akterima, jer kroz bilateralizam i medijaciju može osigurati kontrolu nad *policy*-procesom. Najvažniji je institucionalni resurs to što je premijer legalni šef vlade. Posjedovanje formalnih prerogativa omogućuje mu da upravlja vladom postavljanjem i otpuštanjem ministara, raspodjelom i preraspodjelom ministarskih resora, nadgledanjem vladinih poslova, upravljanjem kabinetskim sustavom i sveopćim nadzorom nad vladinim strojem. Poseban institucionalni mehanizam jest glasovanje o povjerenju vladi, koje je obično povezano s raspuštanjem parlamenta, a koje premijeri mogu koristiti kao adut za ucjenjivanje parlamentaraca. Od ostalih institucionalnih resursa treba istaknuti kontrolu dnevnog reda, koja se ostvaruje nadzorom nad kabinetskim odborima. Kabinet samo potvrđuje odluke koje su donesene negdje drugdje i nema mogućnost raspravljati o njima. Proces automatizma potpuno je zamijenio deliberativni karakter kabinetskog odlučivanja, jer su odluke prethodno donesene izvan kabineta, uglavnom u dvostranom razgovoru premijera i pojedinih ministara ili na *ad hoc* sastancima premijerovih konfidenata. Vrlo su važan institucionalni resurs kabinetski i premijerski uredi u koje se postavljaju politički službenici, a u kojima posebnu riječ imaju premijerovi posebni savjetnici. Premijerski ured sve više počinje nalikovati na ured američkog predsjednika, a savjetnici preuzimaju uloge kabinetskih ministara. S razvojem masovnih medija, osobito televizije od 1960-ih godina, kao značajan resurs nameće se premijerova komunikacijska strategija kroz ured za odnose s javnošću, u kojemu *spin* doktori "komuniciraju" vladine politike, predstavljajući ih kao premijerove.

Zaključno se može reći kako se koncept prezidencijalizacije parlamentarnoga sustava vlasti pojavio kao nužan korektiv modela *core executive*, postavivši aktere i institucije u hijerarhijske odnose, gdje su resursi i politička moć neravnomjerno raspodijeljeni. Svi akteri raspolažu određenom političkom moći, ali premijer ipak zauzima središnju ulogu u takvoj konstelaciji resursa, što ga čini manje ovisnim o drugim akterima, ali ne i potpuno neovisnim (Heffernan, 2005).

Prezidencijalizacija parlamentarnih demokracija: konceptualizacija i debata

Koncept prezidencijalizacije parlamentarnih demokracija najsustavnije su unutar komparativne politike razvili Thomas Poguntke i Paul Webb, a kruna je njihova petogodišnjeg istraživanja komparativna studija 14 zapadnih demokracija objavljena 2005. Istraživanja su počela 2000. u sklopu ECPR-ove radionice *Presidentialization of Parliamentary Democracies?* u Kopenhagenu, a nastavila se dvije godine kasnije na projektnoj konferenciji u Sussexu.

Poguntke i Webb definiraju koncept prezidencijalizacije parlamentarnih demokracija kao proces kojim parlamentarni režimi postaju sve više predsjednički po svojoj funkcionalnoj logici i stvarnoj političkoj praksi, bez (u većini slučajeva) promjene formalne strukture, odnosno tipa režima (Poguntke i Webb, 2005; Poguntke, 2000). Njih zanimaju samo procesi koji se događaju ispod razine promjene režima, a koja bi parlamentarni sustav transformirala u predsjednički (Merkel, 2009). Budući da su formalne ustavne promjene iznimke, taj se koncept ponajprije odnosi na promjene u ustavnoj praksi parlamentarnih režima. Kada se govori o prezidencijalizaciji parlamentarnih sustava, to ne znači da se oni kreću na idealtipskom kontinuumu političkih sustava, što bi značilo da prvo prelaze u polupredsjedničke, a zatim u predsjedničke sustave (Poguntke, 2000). Polupredsjednički sustav nije prijelazni oblik između parlamentarnoga i predsjedničkog, nego sustav vlasti *sui generis*. Koncept prezidencijalizacije znači da parlamentarni režimi, po funkcionalnoj logici, izravno konvergiraju predsjedničkim sustavima. Analiza temeljnih karakteristika parlamentarizma, prezidencijalizma i semiprezidencijalizma (Lijphart, 1998; Verney, 1992; Cheibub, 2007; Poguntke, 2000; Ball i Peters, 2005; Duverger, 1992; Elgie, 2004; Pasquino, 1997) smatra se početnom točkom istraživanja prezidencijalističkih tendencija u parlamentarnim sustavima. Naime pokazuje se kako "predsjednički sustavi pružaju mnogo više izvršne moći vodstvu izvršne vlasti, istovremeno mu osiguravajući značajnu autonomiju u odnosu na političke stranke i parlament" (Poguntke i Webb, 2005: 4). Prezidencijalizacija *de facto* znači da politički vođe povećavaju svoje resurse i autonomiju unutar stranaka i izvršne vlasti te da je izborni proces dominantno usmjeren na individualne pretendente na vlast. Jasno je da Poguntke i Webb ne smatraju kako je tako shvaćena prezidencijaliza-

cija parlamentarnih sustava istovjetna prezidencijalizmu *per se*. Parlamentarni sustav i dalje formalno ostaje takav, ali mu se mijenjaju funkcije i strukturni odnosi ključnih aktera u sustavu. Prezidencijalizam znači pomicanje od kolektivne prema individualnoj političkoj moći i odgovornosti, a to se odvija unutar nepromijenjenoga institucionalnog okvira. Foley (2007: 870) naglašava da prezidencijalizacija nije ograničena samo na institucionalnu dimenziju, već se radi o sustavnom fenomenu koji obuhvaća sam sadržaj politike u demokratskim sustavima.

Tri su razine prezidencijalizacije: izvršna vlast, stranka i izborni proces. Tom se operacionalizacijom koncepta prezidencijalizacije zapravo dobivaju tri ovisne varijable koje treba istražiti. Poguntke i Webb nastoje odgovoriti na pitanje koji kontingentni i strukturni faktori (za razliku od formalno-konstitucionalnih) usmjeravaju moderne demokracije prema prezidencijalnom načinu rada. Kontingentnu prezidencijalizaciju izvršne vlasti, koja označava premijerovu dominaciju nad egzekutivom uz pomoć kratkoročnih faktora, zasigurno ne treba podcjenjivati. Ali, kao što je već spomenuto, njih ne zanimaju kratkoročni čimbenici, koji se obično vezuju za osobnost premijera, jer oni ne mogu puno toga objasniti. Stoga je njihov istraživački interes usmjeren isključivo prema strukturnoj prezidencijalizaciji, koja označava dugoročne promjene koje vode do jačanja premijerove pozicije i povećavanja raspoloživih osobnih i institucionalnih resursa, neovisno o tome kakva osoba zauzima taj položaj.

Na *razini izvršne vlasti* prezidencijalizacija znači slabljenje kolektivnog karaktera vlade i jačanje premijerove moći. “Tražimo dokaze o pomicanju političke moći unutar izvršne vlasti prema šefu vlade, što je povezano s pokazateljima rastuće izvršne autonomije u odnosu na njegovu stranku” (Webb i Poguntke, 2005: 337). Dva su najznačajnija elementa prezidencijalizacije izvršne vlasti širenje političke moći izvan autonomnih zona i povećanje resursa kojima se mogu nadvladati potencijalni otpori drugih aktera. Resursi mogu biti formalni, poput prerogativa, broja osoblja, financiranja, ali i neformalni, kao što je mogućnost određivanja dnevnog reda ili definiranja političkih alternativa (O’Malley, 2007). U političkoj praksi to bi trebalo dovesti do toga da je kabinet sve manje mjesto gdje se donose političke odluke i iznose političke inicijative. Indikatori prezidencijalizacije na toj su razini ovi (Poguntke i Webb, 2005; Poguntke, 2000; Helms, 2005b; Bäck i dr., 2007; Heffernan, 2006)¹⁷:

¹⁷ Nema jedinstvena popisa empirijskih indikatora koji se mogu upotrijebiti u velikom broju slučajeva. Određene mjere možda ne mogu “putovati” od jednog slučaja do drugog, osobito ako se ima u vidu kompleksnost samog fenomena koji se istražuje. Zato je “potrebno obratiti posebnu pažnju pronalasku funkcionalno ekvivalentnih indikatora umjesto jednostavne upotrebe identičnih” (Poguntke i Webb, 2005: 18).

- porast resursa koji su na raspolaganju šefu vlade (osoblje, savjetnici, financijska sredstva itd.);
- trendovi prema integriranoj komunikacijskoj strategiji koju kontrolira šef vlade (uspostava komunikacijskog ureda i službe za odnose s javnošću koji služe artikulaciji premijerovih *policy*-alternativa);
- trendovi prema povećanoj centralizaciji i koordinaciji *policy*-procesu (ima li premijerov izvršni ured veću kontrolu nad procesom donošenja odluka);
- postoje li istraživanja premijerove popularnosti i *policy*-preferencija birača, koja provodi premijerov ured;
- povećanje broja nestranačkih tehnokrata i političara bez stranačkog ili parlamentarnog zaleđa u vladi;
- povećana tendencija reorganizacija vlade;
- često premijerovo pozivanje na osobni mandat (plebiscitarne tehnike vodstva);
- povećanje broja posebnih savjetnika ili vijeća za savjetovanje premijera, čime se zaobilaze kabinet i birokratski aparat;
- povećano sudjelovanje premijera na međunarodnim skupovima (*executive bias* – odluke donesene na toj razini teško se mogu mijenjati u nacionalnoj političkoj areni, čime se zaobilaze stranke i parlament).

Prezidencijalizacija *stranaka* znači povećanje političke moći predsjednika stranke (bio on premijer ili opozicijski vođa) u odnosu na stranačke aktiviste i vodstva lokalnih stranačkih organizacija. Dominacija se ostvaruje proširivanjem zone autonomije u formuliranju stranačkih *policy*-programa i povećanjem resursa (osobito uspostavom predsjedničkog ureda). Stranački će vođe nastojati provesti strukturne promjene uvođenjem izravnih izbora vodstva od strane stranačke baze, čime se zaobilaze stranačke organizacije i podružnice. Politički će vođe, također, nastojati ostvariti kontrolu nad stranačkim strojem formalnim promjenama stranačkih statuta, koji bi im zajamčili izravan nadzor nad strankom. Dva najznačajnija procesa koja su uzrokovala prezidencijalizaciju političkih stranaka jesu razvoj masovnih medija i slabljenje stranačke identifikacije. Ako političke stranke konvergiraju u pogledu svojih političkih platformi i programa, onda se one razlikuju prema stranačkim vođama zbog kojih se birači odlučuju glasovati za njih (Cole, 2008). Prema Davidu Samuelsu, prezidencijalizam stvara prezidencijalizirane stranke. Stranke u parlamentarizmu usmjerene su samo na osvajanje mjesta u parlamentu, a osvajanje izvršnih položaja neizravna je posljedica izbora i može biti rezultat čak i poslijeizbornih koalicijskih pregovora. Za razliku od toga u predsjedničkim sustavima stranke imaju drukčije organizacijske oblike, jer im je primarni izborni cilj osvajanje izvršne vlasti (2002: 462; vidi i Kasapović, 2008). Imajući to u vidu, može se reći

da i u prezidencijaliziranim parlamentarnim sustavima političke stranke sve više prilagođavaju svoje izborne strategije i organizacijske oblike osvajanju premijerskog položaja, bez obzira na formalna stranačka, izborna i ustavna pravila. Postoji nekoliko indikatora koji otkrivaju kontingentne i strukturne promjene prezidencijaliziranih stranaka (Poguntke i Webb, 2005):

- promjena stranačkih pravila i statuta kojima se daju veće ovlasti predsjednicima;
- povećanje financijskih i kadrovskih resursa u uredima predsjednika stranaka;
- sposobnost stranačkog vođe da provodi programe neovisno o stranci;
- plebiscitarni modeli političke komunikacije i mobilizacije;
- institucionalizacija izravnog izbora stranačkog vodstva;
- dokazi o personalizaciji stranačkih mandata (predsjednici stranaka postaju osobe koje dotada nisu bile na najvišim stranačkim položajima).

Na posljednjoj razini, prezidencijalizaciji *izbornog procesa*, važna su tri aspekta. Prvo, nastoji se utvrditi stavljaju li stranke u izbornim kampanjama veći naglasak na stranačke vođe. Drugo, očekuje se da personalizirana kampanja ima utjecaja i na medije, koji se sve više usredotočuju na stranačke vođe. I, treće, ako su stranačke kampanje i medijsko pokrivanje izbora orijentirani na političke vođe, pretpostavlja se da glavni kandidati svojim ličnostima i osobinama privlače sve više glasova birača. Ta se razina stoga naziva personalizacijom izbornog procesa.¹⁸ “Predsjednički su izbori visoko personalizirani. Prezidencijalizacija izbornog procesa parlamentarnih sustava znači da uloga stranačkih vođa dobiva veliko značenje u izbornim kampanjama. To se odnosi i na strategije kampanja političkih stranaka i na medijsku pokrivenost kampanja” (Poguntke, 2000). Empirijski indikatori prezidencijalizacije na toj su razini prilično jasni (Poguntke, 2000; Poguntke i Webb, 2005):

- medijsko pokrivanje izborne kampanje uglavnom se usredotočuje na stranačke vođe i premijerske kandidate;

¹⁸ Tri glavna čimbenika utječu na odluku birača o tome za koga će glasovati: pored spomenute kandidatske preferencije to su stranačka identifikacija i problemska (*policy*) orijentacija. Personalistički pristup tvrdi kako kandidatsko glasovanje sve više potiskuje stranačku identifikaciju i problemsku orijentaciju kao najvažnije odrednice odluke birača za koga će glasovati (Kasapović, 2004). Međutim postoje ozbiljne komparativne analize izbora koje opovrgavaju tu tezu. One su došle do uvida da ne postoji jedinstven trend porasta kandidatskoga glasovanja te da su kandidatske preferencije zasnovane uglavnom na biračkoj procjeni problemske kompetentnosti i vodstvene sposobnosti političara, a tek onda na njihovim osobnim karakteristikama i nepolitičkim svojstvima (Kasapović, 2004; King, 2002; Kaase, 1994). Politički su sadržaji i ideologije još uvijek važniji od simbola, a programi od samih osoba koje ih predstavljaju.

- stranačke kampanje u prvi plan ističu osobnosti i sposobnosti vodećih kandidata (personalizirane stranačke kampanje);
- mediji, posebice televizija, nastoje predstaviti izbornu kampanju kao "konjsku utrku" (naglasak se stavlja na to koliko tko dobiva određenim potezom ili tko vodi, a zanemaruju se politički sadržaji);
- povećava se utjecaj vodećih kandidata na biračke preferencije, a time i na rezultate izbora.

Odgovor na pitanje koje neovisne varijable objašnjavaju prezidencijalizaciju parlamentarnih sustava treba potražiti u četiri skupine uzroka tog fenomena. Prvi je uzrok, prema Poguntkeu i Webbu, *internacionalizacija politike*. Politika sve više postaje internacionalna, jer se brojni politički problemi rješavaju na nadnacionalnoj razini. Većina političkih odluka donesena na toj razini zahtijeva ratifikaciju i vlade i parlamenta, što bi značilo da parlament i vlada mogu kontrolirati premijera. Međutim pokazuje se da je to institucionalni privid, jer ako parlament odbije ratificirati neki međunarodni sporazum, dovodi u pitanje stabilnost same vlade. Ako predsjednik vlade ucijeni parlament prijetnjom da će biti raspušten ukoliko ne potvrdi donesene političke odluke, vrlo lako može disciplinirati svoju parlamentarnu većinu. Internacionalizacija politike kao uzrok prezidencijalizacije parlamentarnih sustava osobito je vidljiva u poslovima Europske Unije, gdje se velik broj obvezujućih odluka donosi na europskoj razini.

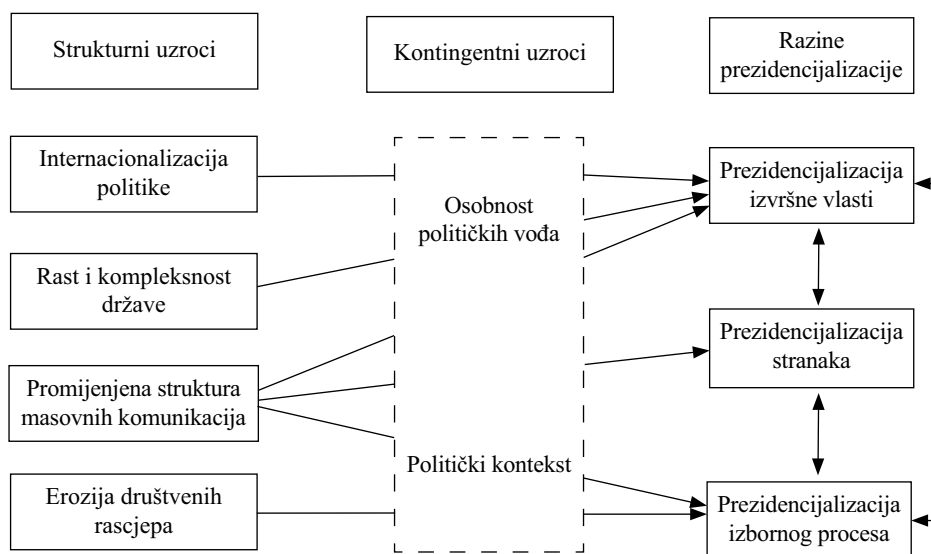
Rast države drugi je uzrok prezidencijalizacije politike, koji je uzrokovao povećanje kompleksnosti upravljačkog aparata. Peters i dr. (2000) smatraju da je rast države povećao proračune i proširio sektorsku odgovornost političara. To je dovelo do veće kompleksnosti, organizacijske diferencijacije, funkcionalne specijalizacije i ministarske autonomije. Modernu vladu karakteriziraju institucionalna diferencijacija (povećanje organizacijskih oblika) i institucionalna pluralizacija (povećanje broja istih oblika organizacije). Institucionalna diferencijacija i pluralizacija služe prvenstveno reduciranju kompleksnosti moderne države. Prezidencijalizacija se pojavljuje kroz potrebu za koordinacijom institucionalnih segmenata države. Peters i suradnici zaključuju da je proteklih tridesetak godina došlo do učvršćivanja jezgre izvršne vlasti u većini industrijskih zemalja i da je unutar jezgre povećana centralizacija ovlasti u rukama jedne osobe – predsjednika ili premijera.

Promijenjena struktura masovnih komunikacija, osobito utjecaj televizije od 1960-ih godina, značajno je odredila političke procese u modernim demokracijama. Politička se komunikacija usredotočuje na vizualnu prezentaciju političkih vođa i njihovih osobnih karakteristika, a zanemaruje političke programe. Da bi se reducirala kompleksnost političkih fenomena, postupno se odbacuje sukobljavanje ideja i argumenata kao oblik političke komunikacije. Mediji se u posredovanju političkih poruka sve više usredotočuju na osobnost političara, a oni na taj promijenjeni kon-

tekst odgovaraju razvijanjem posebnih komunikacijskih strategija u čijim su temeljima simboli, a ne sam politički sadržaj.

Posljednji uzrok prezidencijalizacije parlamentarnih sustava Poguntke i Webb su identificirali u procesu *erozije tradicionalnih društvenih rascjepa*. Oni smatraju da je u ovom slučaju previše dima a da ne bi bilo vatre. Naime ako slabe tradicionalni društveni rascjepi utemeljeni na klasi, religiji ili ideologiji, onda grupni identiteti više ne određuju biračku lojalnost. Pojavljuju se novi faktori koji u velikoj mjeri određuju izborne strategije i ponašanje birača, među kojima se ističu osobne kvalitete stranačkih vođa (osobito pretendenta na premijerski položaj). “Jednostavno rečeno, ako birači postaju ‘dostupni’ temeljem slabljenja socijalnih spona, a uz to nedostaju jasne programske alternative, onda stranački političari pronalaze utočište u vodstveno usmjerenoj politici” (Poguntke i Webb, 2005: 16).

Slika 1. Uzroci prezidencijalizacije politike (preuzeto iz: Poguntke i Webb, 2005.)



Ne može se očekivati da uzročni faktori utječu na ovisne varijable (razine prezidencijalizacije) simultano – oni napreduju različitom brzinom i u različitim intervalima. Prezidencijalizacija nije jedinstven proces, već niz usporednih i povezanih procesa. Zbog toga se ne može očekivati da će promjena na jednoj razini prezidencijalizacije izazvati zastoj ili čak suprotan učinak na drugim razinama. No zasigur-

no se može očekivati da će se procesi prezidencijalizacije razlikovati po opsegu i brzini kako unutar promatranih slučajeva tako i između njih.

Završno razmatranje

Dosadašnja uporaba i istraživanja koncepta prezidencijalizacije parlamentarnih sustava u komparativnoj politici uglavnom su se ograničavala na uvodne studije i prethodna istraživanja koja nisu bila teorijski i, osobito, metodološki stroga (Poguntke, 2000; Poguntke i Webb, 2005; Helms, 2005a i 2005b; Maddens i Fiers, 2004; Heffernan, 2005. i Bäck i dr., 2007). Koncept prezidencijalizacije može se potpuno razviti u komparativnim istraživanjima većinskih i konsenzusnih demokracija. Lijphartovo idealtipsko razlikovanje tih dvaju modela demokracije najsubstavnija je tipologizacija suvremenih demokratskih političkih sustava (Lijphart, 1984. i 1999). U konsenzusnoj je demokraciji moć vlade ograničena postojanjem većeg broja institucionaliziranih veto igrača, kao što su snažan drugi dom, koalicijski partneri, pivotne parlamentarne stranke, neokorporativizam, neovisna središnja banka i sl. U većinskoj demokraciji vlada kontrolira veće autonomne zone i može odlučivati o brojnim pitanjima a da ne uzima u obzir druga središta moći. "Većinski model demokracije je ekskluzivan, kompetitivan i protivnički, dok konsenzusni model karakteriziraju inkluzivnost, pregovaranje i kompromis" (Lijphart, 1999: 2). Početna je pretpostavka koncepta prezidencijalizacije da većinske demokracije imaju više potencijala za prezidencijalizaciju nego konsenzusne, i to zato što osiguravaju mnogo više izravne političke moći predsjedniku vlade. U konsenzusnim demokracijama šefovi vlada moraju, da bi ostvarili političke ciljeve, osiguravati svoj položaj *vis-à-vis* veto igrača. Stoga u većinskim demokracijama šefovi vlada upotrebljavaju resurse samo za održavanje autonomije svojih zona djelovanja, a u konsenzusnim demokracijama te iste resurse upotrebljavaju za proširivanje autonomije u odnosu na dominantne veto igrače. Međutim ne smije se zanemariti ni središnja, posrednička uloga predsjednika vlada u konsenzusnim demokracijama, na temelju koje oni mogu zahtijevati slobodan mandat za pregovaranje s veto igračima, što pridonosi prezidencijalizaciji tog modela demokracije.

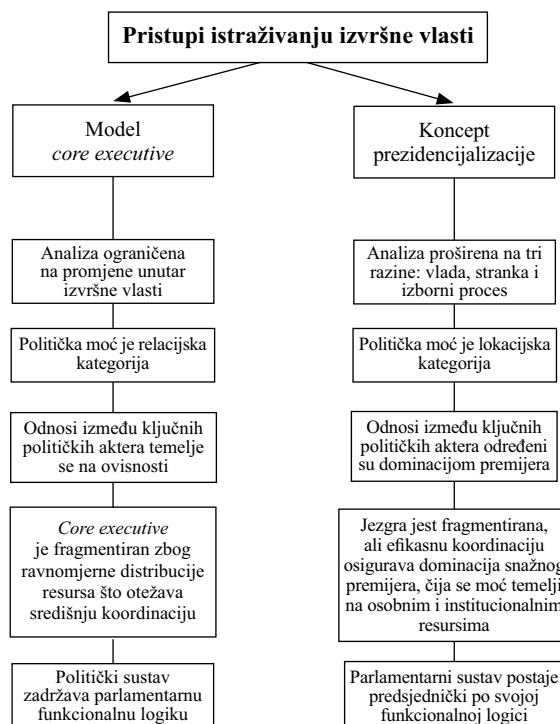
Koncept prezidencijalizacije u istraživanju procesa transformacije i europeizacije novih demokracija u Srednjoj i Istočnoj Europi zaslužuje posebnu pažnju jer je to drugo područje na kojemu se upotreba tog koncepta može pokazati plodonosnom. Nove demokracije prolaze kroz procese transformacije svojih nedovoljno konsolidiranih parlamentarnih režima. Poguntke (2000) smatra kako je koncept prezidencijalizacije zasad primjenjiv samo u istraživanjima zapadnih demokracija, čime isključuje nove demokracije, jer je njihova početna pozicija drugačija. Ipak, koncept prezidencijalizacije može "putovati" na Istok, ali je vjerojatno potrebno uspostaviti funkcionalno ekvivalentne indikatore te utvrditi nove neovisne varijable

koje kontekstualno objašnjavaju prezidencijalizacijske procese. Tako bi se izbjegli problemi karakteristični za komparativnu metodu, prvenstveno lažna povezanost (prisutnost izostavljene varijable) i uspostavljanje ekvivalencije teorijskih pojmova i indikatora (Landman, 2008).

Zaključak

Prethodna je rasprava pokazala da je prezidencijalizacija parlamentarnih sustava mnogo više od pomodarske krilatice kojom se novinari i politički analitičari služe za opisivanje političkoga i upravljačkog stila nekoga popularnog političara. To je koncept s jasnim teorijskim i metodološkim implikacijama u komparativnim istraživanjima. Već je rečeno da se koncept prezidencijalizacije nametnuo kao teorijski odgovor na izazov što ga je ponudio model *core executive* oživljavanjem rasprave o karakteru britanske vlade. Deskriptivna rasprava iz 1960-ih godina nije pokazivala sklonost konceptualnoj refleksiji, već se zadržala u okvirima pukog opisa premijerovih prerogativa i političke prakse.

Slika 2. Usporedba ključnih obilježja dvaju pristupa



Model *core executive* razvio se kao teorijski pristup proučavanju funkcioniranja izvršne vlasti, pokazujući kako je moć unutar jezgre disperzirana među ključnim političkim akterima, koji se nalaze u odnosu ovisnosti i razmjenjuju resurse da bi ostvarili političke ciljeve.

Koncept prezidencijalizacije ponudio je suprotstavljeni pogled, proširujući analitičku sliku s razine izvršne vlasti na druge društveno-političke faktore, prije svega na stranke i izborni proces. Njime se istražuju promjene načina rada modernih parlamentarnih demokracija, koje karakterizira pomak od kolektivne prema individualnoj političkoj moći i odgovornosti. Funkcionalne promjene događaju se unutar nepromijenjenoga institucionalnog okvira parlamentarnih sustava, na razinama izvršne vlasti, stranačke organizacije i izbornog procesa. U radu smo pokazali da koncept prezidencijalizacije parlamentarnih sustava nije lako mjerljiv jer empirijski indikatori moraju uzeti u obzir specifične karakteristike promatranih slučajeva. To će, dakako, ograničavati daljnje istraživačke ambicije u tom području komparativne politike.

LITERATURA

- Allen, Graham, 2003: *The Last Prime Minister. Being Honest About the UK Presidency*, Imprint Academic, Thorverton.
- Andeweg, Rudy, 1997: Institutional Reform in Dutch Politics: Elected Prime Minister, Personalised PR and Popular Veto in Comparative Perspective, *Acta Politica*, 32: 277-357.
- Bäck, Hanna, Dumont, Patrick, Meier, Henk Erik, Persson, Thomas, Vernby, Kare, 2007: *Does European Integration Lead to a "Presidentialization" of Executive Politics?* Paper Presented at the ECPR General Meeting in Pisa.
- Bagehot, Walter, 1963: *The English Constitution*, Cornell University Press, New York.
- Ball, Alan R. i Peters, Guy B., 2005: *Modern Politics and Government*, Palgrave i Macmillan, Basingstoke.
- Burch, Martin i Holliday, Ian, 2004: The Blair Government and the Core Executive, *Government and Opposition* 39 (1): 1-21.
- Cheibub, Jose Antonio, 2007: *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Cole, Alexandra, 2008: Small but Significant: Why Small Parties Benefit from a Presidentialised German Party System, *German Politics* 17 (1): 10-26.
- Crossman, Richard H. S., 1972: *Inside View. Three Lectures on Prime Ministerial Government*, Jonathan Cape, London.

- Dowding, Keith, 1995: Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach, *Political Studies*, 43: 136-158.
- Dunleavy, Patrick i Rhodes, R. A. W., 1990: Core Executive Studies in Britain, *Public Administration*, 2: 3-28.
- Duverger, Maurice, 1992: Novi model političkog sustava: polupredsjednička vlast, u: Lijphart, Arend (ur.), *Predsjednička ili parlamentarna vlast?*, Biblioteka Politička misao, Zagreb, str. 135-142.
- Elgie, Robert, 1997: Models of Executive Politics: A Framework for the Study of Executive Power Relations in Parliamentary and Semi-presidential Regimes, *Political Studies*, 2: 217-232.
- Elgie, Robert, 1998: The Classification of Democratic Regime Types: Conceptual Ambiguity and Contestable Assumptions, *European Journal of Political Research*, 33: 219-238.
- Elgie, Robert, 2004: Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations, *Political Studies Review*, 2: 314-330.
- Foley, Michael, 1993: *The Rise of British Presidency*, Manchester University Press, Manchester.
- Foley, Michael, 2000: *The British Presidency*, Manchester University Press, Manchester.
- Foley, Michael, 2004: Presidential Attribution as an Agency of Prime Ministerial Critique in a Parliamentary Democracy: The Case of Tony Blair, *British Journal of Politics and International Relations*, 6: 292-311.
- Foley, Michael, 2007: Thomas Poguntke and Paul Webb: The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies (recenzija), *Public Administration* 85 (3): 869-871.
- Foley, Michael, 2008: The Presidential Dynamics of Leadership Decline in Contemporary British Politics: The Illustrative Case of Tony Blair, *Contemporary Politics* 14 (1): 53-69.
- Hargrove, Erwin C., 2001: The Presidency and the Prime Ministership as Institutions: An American Perspective, *British Journal of Politics and International Relations* 3 (1): 49-70.
- Hart, John, 1991: President and Prime Minister: Convergence or Divergence?, *Parliamentary Affairs* 44 (2): 208-225.
- Hartmann, Jürgen, 2006: *Politički sustavi Velike Britanije, SAD i Francuske*, Politička kultura, Zagreb.
- Heffernan, Richard, 2003: Prime Ministerial Predominance? Core Executive Politics in the UK, *British Journal of Politics and International Relations*, 5: 347-372.
- Heffernan, Richard, 2005: Exploring (and Explaining) the British Prime Minister, *British Journal of Politics and International Relations*, 7: 605-620.

- Heffernan, Richard, 2006: The Prime Minister and the News Media: Political Communication as a Leadership Resource, *Parliamentary Affairs* 59 (4): 582-598.
- Heffernan, Richard i O'Malley, Eoin, 2007: *Political Power in Parliamentary Executives*, Paper Presented at the ECPR Workshop.
- Helms, Ludger, 2005a: *Presidents, Prime Ministers and Chancellors*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Helms, Ludger, 2005b: The Presidentialisation of Political Leadership: British Notions and German Observations, *Political Quarterly* 76 (3): 430-438.
- Holliday, Ian, 2000: Is British State Hollowing Out?, *Political Quarterly*, 71: 167-176.
- Jones, George W., 1985: The Prime Minister's Power, u: King, Anthony (ur.), *The British Prime Minister*, Duke University Press, Durham.
- Kaase, Max, 1994: Is There Personalization in Politics? Candidates and Voting Behavior in Germany, *International Political Science Review* 15 (3): 211-230.
- Kasapović, Mirjana, 2004: Personalizacija izbora: mit ili stvarnost?, *Društvena istraživanja* 71 (3): 363-381.
- Kasapović, Mirjana, 2008: Izravni izbori premijera: slom izraelskog eksperimenta, *Društvena istraživanja* 17 (6): 1071-1087.
- King, Anthony (ur.), 2002: *Leaders' Personalities and the Outcomes of Democratic Elections*, Oxford University Press, Oxford.
- Landman, Todd, 2008: *Teme i metode komparativne politike*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
- Lijphard, Arend, 1984: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one-Countries*, Yale University Press, New Haven.
- Lijphart, Arend (ur.), 1998: *Predsjednička ili parlamentarna vlast?*, Biblioteka Politička misao, Zagreb.
- Lijphard, Arend, 1999: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven i London.
- Mackintosh, John P., 1977: *The British Cabinet*, Stevens & Sons Limited, London.
- Maddens, Bart i Fiers, Stefaan, 2004: The Direct PM Election and the Institutional Presidentialisation of Parliamentary Systems, *Electoral Studies*, 23: 769-793.
- Marsh, David, Richards, David i Smith, Martin J., 2001: *Changing Patterns of Governance in the United Kingdom: Reinventing Whitehall?*, Palgrave, London.
- Merkel, Wolfgang, 2004: Ukotvljene i manjkave demokracije, *Politička misao* 41 (3): 80-104.
- Merkel, Wolfgang, 2009: *Transformacija političkih sustava. Teorije i analize*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb (u tisku).
- Müller, Wolfgang C., 2008: Governments and Bureaucracies, u: Caramani, Daniele (ur.), *Comparative Politics*, Oxford University Press, Oxford, str. 189-216.

- Norton, Philip, 2003: The Presidentialization of British Politics, *Government and Opposition* 38 (2): 274-278.
- O'Malley, Eoin, 2007: Setting Choices, Controlling Outcomes: The Operation of Prime Ministerial Influence and the UK's Decision to Invade Iraq, *British Journal of Politics and International Relations*, 9: 1-19.
- Pasquino, Gianfranco, 1997: Semi-presidentialism: A Political Model at Work, *European Journal of Political Research*, 31: 125-146.
- Peters, Guy, Rhodes, R. A. W. i Wright, Vincent, 2000: *Administering the Summit. Administration of the Core Executive in Developed Countries*, Macmillan Press Ltd, Basingstoke.
- Poguntke, Thomas, 2000: *The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms?*, Paper Presented in ECPR Workshop.
- Poguntke, Thomas i Webb, Paul, 2005: *The Presidentialization of Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- Rhodes, R. A. W. i Dunleavy, Patrick, 1995: *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, St. Martin Press, New York.
- Samuels, David J., 2002: Presidentialized Parties. The Separation of Powers and Party Organization and Behavior, *Comparative Political Studies* 35 (4): 461-483.
- Smith, Martin J., 1999: *The Core Executive in Britain*, Macmillan Press Ltd, Basingstoke.
- Weller, Patrick, 2003: Cabinet Government: An Elusive Ideal?, *Public Administration* 81 (4): 701-722.

Dario Nikić Čakar

PRESIDENTIALIZATION OF PARLIAMENTARY SYSTEMS:
COMPARATIVE ANALYTICAL FRAMEWORK

Summary

The author thematizes the concept of presidentialization of parliamentary democracies, which was developed most systematically in comparative politics by Thomas Poguntke and Paul Webb. The concept of presidentialization designates a process through which parliamentary systems become increasingly presidential in their functional logic and political practice, with no actual alteration of the formal institutional arrangement, i.e. of the type of regime. The initial presidentialist processes were observed in British politics of the 1960s, and they were analysed through a descriptive debate on whether the British Government was prime ministerial or cabinet. The main theoretical rival to the concept of presidentialization is the core executive model, which

was expounded in the early 1990s by Dunleavy and Rhodes. According to the core executive model, relations between the principal actors within executive power are determined by dependence, not domination. According to the concept of presidentialization, parliamentary systems are characterised by a shift from collective to individual political might and responsibility. The principal actor is the Prime Minister, who dominates the other actors due to the institutional and personal resources at his disposal. Research into presidentialization can be conducted on the levels of executive power, of political parties and of the electoral process.

Keywords: concept of presidentialization, core executive model, parliamentary democracy, Great Britain, comparative politics