

MIRJANA KASAPOVIĆ\*

## Tranzicija in neoinstitucionalizem: primer Hrvaške

Ključni problem v današnjih postsocialističnih državah je, kako uresničiti tranzicijo: prehod v demokratično politično ureditev in tržno gospodarstvo. Največkrat se v postsocialističnih družbah kot primer uporablja implementacija političnih in družbenih institucij zahodnih družb. Gre za sorazmerno ortodoksen neoinstitucionalističen pristop, ki v bistvu sloni na neki vrsti vzročne določenosti. Model, v katerem »institucija proizvaja institucije«, bi moral z začrtanim institucijskim inputom proizvesti pričakovane outpute na različnih institucionalnih ravneh družbenega in političnega življenja.

Tak neoinstitucionalistični pristop ni dal – in tudi ne more dati – pričakovanih učinkov. Današnje postsocialistične družbe nimajo vrste strukturnih – zgodovinskih, političnih, kulturnih in psiholoških podmen, ki bi zagotavljale določene in optimalne učinke implementacije.

To bomo skušali dokazati na primeru implementacije političnih institucij in institutov na Hrvaškem. Gre predvsem za politične učinke volilnih sistemov v strankarskem in parlamentarnem življenju države.

Svobodne volitve so bile prvi korak v prehodu iz totalitarne v demokratično politično ureditev. Volilni sistem je pomenil zato prvi demokratični institucionalni input v nekdanjih socialističnih družbah. Od uporabljenega volilnega sistema se je pričakovalo, da bo omogočil določene politične posledice v strankarskem in parlamentarnem življenju. Ker je šlo za prve demokratične volitve, je moral volilni sistem pravzaprav načrtovati razvoj strankarskega in parlamentarnega sistema v celoti.

Tak je bil primer na Hrvaškem. Od večinskega volilnega sistema – ki je bil uporabljen na prvih svobodnih volitvah 1990 in delno tudi na drugih, predčasnihih volitvah 1992. leta – se je pričakovalo, da bo spodbudil dvostrankarsko tekmovanje na volitvah, oblikovanje dvostrankarskega parlamentarnega sistema in predvsem nastanek stabilne enostrankarske vlade (glej Kasapović, 1991).

V nadaljevanju analize bomo najprej pokazali, kako je na Hrvaškem po večinskem sistemu na volitvah 1990 nastala zelo nestabilna enostrankarska vlada in nato, kako so na volitvah po večinskem sistemu 1992 izostale strukturne predpostavke dvostrankarskega tekmovanja in s tem povezano oblikovanje dvostrankarskega parlamentarnega sistema.

---

\* Dr. Mirjana Kasapović, docentka na Fakulteti za politične vede v Zagrebu.

Večinski volilni sistem je bil na Hrvaškem 1990. leta v temelju razumljen kot mehanizem oblikovanja vlade. Njegov glavni cilj je bil, da se z oblikovanjem »umetne« parlamentarne večine po številu glasov najmočnejše stranke omogoči sestavljanje enostrankarske vlade. Mislilo se je, da je taka vlada bolj stabilna, kohezivna in odločna od večstrankarske vlade.

Vrsta raziskovalnih študij res potrjuje pozitivno zvezo med večinskim volilnim sistemom in stabilnostjo vlade (Blondel 1968; Powell 1982; Beyme 1984; Blais 1990; in dr.). Toda na Hrvaškem je bila po večinskem volilnem sistemu 1990 – na rezultatih katerega je bila oblikovana »umetna« parlamentarna večina Hrvatske demokratične skupnosti (HDZ) – oblikovana zelo nestabilna enostrankarska vlada. Nestabilnost se kaže v pogostih nejasnih in neobrazloženih spremembah v sestavi vlade. Taka nestabilnost se je nazadnje kazala tudi v neuspehu modela enostrankarske vlade v celoti in v njeni zamenjavi z večstrankarsko vlado.

Na kratko, po dveletnem mandatu je bil »saldo« sprememb v prvi parlamentarni vladi res impresiven.

Tabela 1: Najvažnejše spremembe v prvi parlamentarni vladi (maj 1990 – avgust 1992)

Ministrstvo	število ministrov
zunanje zadeve	5
obramba	4
notranje zadeve	4
energetika in industrija	3
uprava in pravosodje	3
delo in socialna skrb	3
znanost, tehnologija, informatika	3
varstvo okolja, prostorska ureditev, gradbeništvo	2
prosveta in kultura	2
trgovina	2
finance	2
predsedniki vlade	3

Enostrankarska vlada ni bila razpuščena zaradi »običajnih razlogov«: novih volitev, izglasovanja nezaupnice v parlamentu, prostovoljnega odstopa ali konflikta z državnim poglavarjem. Zamenjana je bila z večstrankarsko vlado na podlagi neformalnega koalicijskega dogovora vodstva tedanjih parlamentarnih strank. Nova večstrankarska vlada, ki je nastala s tem sporazumom, ni bila klasična koalicijska vlada, ki bi nastala iz razmerja sil v parlamentu, temveč sporazumna vlada »demokratične enotnosti«.

Način odstopa prve parlamentarne enostrankarske vlade na Hrvaškem še ne pove nič o razlogih za to. Jasno je le, da je bil razlog za to politični neuspeh dotedanje enostrankarske vlade. Toda kakšni so bili pravi vzroki njenega neuspeha?

Večina analitikov meni, da je bil glavni vzrok za razpustitev enostrankarske vlade vojna – zunanja vojaška agresija Srbije v povezavi z notranjim oboroženim etničnim uporom srbske manjšine – kar je zahtevalo vsenarodni politični konsenz. Toda vojna ni bila glavni niti edini vzrok za razpustitev enostrankarske vlade. Pravi vzrok je bil njena neuspešnost in neučinkovitost, ki jo je povzročala vrsta strukturnih razlogov.

(a) Stabilna vlada vključuje med drugim strukturiran strankarski sistem in izoblikovane politične stranke. Na Hrvaškem kot v drugih postsocialističnih državah ti pogoji niso bili izpolnjeni. Politične stranke predvsem niso bile programsko profilirane. Vodilna opozicijska stranka, HDZ, je zmagala na volitvah na podlagi splošnega programa rušenja komunističnega režima in obnovitve hrvaške državnosti, ne pa na profiliranem policy-pristopu do posameznih področij družbenega življenja. Pomanjkanje politik (reprivatizacijske, davčne, socialne idr.) se je pokazalo v povolilnem obdobju in je bistveno vplivalo na neučinkovitost in neuspešnost vlade.

Nove politične stranke tudi niso imele izgrajenih mehanizmov za kadrovanje novih političnih in upravljavskih elit. Izbor je bil v veliki meri slučajen in podrejen neprofesionalnim merilom. To je naravnost prizadelo odločujoče in upravljalvske moči in sposobnosti vseh institucij, vključno z vlado. Netekmovalnost in neučinkovitost sta se skušali odpraviti ali ublažiti s pogostimi personalnimi spremembami.

(b) Vladajoča hrvaška stranka, HDZ, se je pred prvimi volitvami razvila v veliko »narodno« stranko. Vse velike stranke, ki zaobjemajo skoraj polovico volilnega telesa in težijo k temu, da izražajo politično voljo tako velikega števila volivcev, so same po sebi »velike koalicije« različnih struj in frakcij« (Rose 1983:42 idr.). Taka struktura stranke se izraža tudi v splošni politiki stranke. Zato se v vlado prenašajo ideološke in politične razlike, ki obstajajo znotraj stranke. To gotovo zmanjšuje kohezivnost in odločnost vlade. Poleg tega so takšna razmerja neredko zahtevala takšne poteze v personalni politiki, ki so predvsem skušale ohraniti občutljivo ravnotežje med različnimi strujami in frakcijami v stranki, niso pa iskale najbolj funkcionalnih rešitev.

(c) Usoda vlade je bila bistveno določena z vrsto izvršilne oblasti. V polpredsedniškem sistemu oblasti, kakršen je uveljavljen na Hrvaškem, je izvršna oblast načelno razdeljena med šefom države in predsednikom republike – gre za t. i. dualistično izvršno oblast – vendar je v hierarhiji šef države nadrejen predsedniku vlade. V vseh bistvenih spremembah v vladi – od imenovanja predsednika vlade do izbire ministrov za glavne resorje – je imel ključno vlogo predsednik republike. Prav on je bil bistveni izvor destabiliziranja vlade, čeprav je šlo včasih za namerno »pozitivno destabilizacijo«. Tako je načelna »dualnost izvršne oblasti« dejansko preklicana s »hierarhizacijo v korist predsednika« (Bačić 1992:43).

(d) Vojska je še dodatno povečala nesorazmerje tako med političnimi potrebami kot med dejanskimi potenciali vlade. To se je med drugim izrazilo tudi v zelo pogostih spremembah v ključnih vladnih resorjih v vojnih razmerah: v ministrstvih za obrambo, za zunanje in za notranje zadeve. Vojska je povečala tudi stopnjo rizičnosti političnih odločitev, katerih sprejemanje je zahtevalo širši politični konsenz in širšo odgovornost za delovanje. To se lahko šteje za glavni vzrok za začasni in sorazmerno hiter prehod z enostrankarske na večstrankarsko vlado, vendar to nikakor ni bil glavni vzrok za nestabilnost enostrankarske vlade. To tezo bi lahko potrdila tudi usoda enostrankarske vlade, ki je bila sestavljena po drugih volitvah v avgustu 1992. leta.

Po vsem tem lahko rečemo, da je večinski volilni sistem sicer res ustvaril formalne parlamentarne pogoje za sestavljanje enostrankarske vlade – prepričljivo »umetno« večino po številu glasov najmočnejše stranke – ni pa mogel zagotavljati njene stabilnosti, kohezivnosti, odločnosti in učinkovitosti. Ti učinki so bili odvisni od drugih strukturnih pogojev: od izgrajenosti političnih strank in od strukturiranega strankarskega sistema, od vrste izvršne oblasti in od vrste oblasti

nasploh ter od splošnega političnega položaja v državi, takega, ki ne bi zahtevalo izrednih ukrepov.

### *Večinski volilni sistem in odsotnost dvostrankarske tekmovalnosti*

Druge, predčasne, parlamentarne volitve so bile izvedene po kombiniranem volilnem modelu.<sup>1</sup> Razlogov za tako izbiro volilnega modela tu ni mogoče podrobno razložiti. V političnem pogledu so bili odločilni interesi in ocene vladajoče stranke. V teoretičnem pogledu se je predvsem računalo na doseganje poglobitvinih ciljev tako proporcionalnega kot večinskega sistema: pravičnega političnega predstavnštva volivcev in oblikovanja stabilne enostrankarske vlade.

V nadaljevanju bomo analizirali samo večinski volilni sistem za predstavniški dom Sabora. V središču naše pozornosti bo vpliv volilnega obrazca na strankarsko sestavo. Volitve bi morale z relativno večino povzročiti dvostrankarsko tekmovalnost in vzpostaviti dvostrankarsko sestavo parlamenta.

V celokupen model, po katerem so bile izvedene volitve 1992. leta, sta bila vgrajena dva mehanizma redukcije parlamentarne sestava glede na izvoljeno strankarsko sestavo: pravilo relativne večine in prohibitivna klavzula.

Pravilo večine je samo po sebi glavna ovira za povečevanje števila parlamentarnih političnih strank. Prohibitivna klavzula pa je bila korektivni mehanizem pravilu proporcionalnosti, ki načelno dopušča širok dostop političnih strank v parlamentarno življenje. Toda medtem ko je prohibitivna klavzula povzročila predvidene učinke, s pravilom relativne večine niso bile dosežene posledice, ki so jih pričakovali.

Volitve z relativno večino niso povzročile tipične strankarske tekmovalnosti, zlasti pa niso povzročile dvostrankarskega parlamentarnega sistema. Že med volilnim procesom je bilo videti, da manjkajo temeljni strukturni pogoji za oblikovanje dvostrankarskega sistema na podlagi večinskega volilnega obrazca.

Izostanek strukturnih pogojev se je pokazal v:

- (a) zelo velikem številu kandidatov v uninominalnih volilnih enotah v celoti in v povprečju;
- (b) v sorazmerno majhnem skupnem deležu dveh najmočnejših strank v glasovih volivcev;
- (c) v tem, da ni bilo jasne polarizacije volilnega telesa ob dveh najmočnejših političnih strankah oziroma njihovih kandidatih.

V volilnem tekmovalstvu je sodelovalo 618 kandidatov ali 10,3 kandidata v volilni enoti. Razmerje kandidatov je bilo 16:6. To je nenavadno veliko kandidatov za volitve z relativno večino. Za primerjavo navedimo, da je na volitvah z absolutno večino 1990. leta v volilni enoti tekmovalo za izbor povprečno 4,8 kandidatov v prvem krogu in samo 2,7 kandidatov v drugem krogu glasovanja.

Taka vrsta tekmovalnosti je naravnost vplivala na razpršitev volilnih glasov na

<sup>1</sup> Avgusta 1992 so bile izvedene samo volitve za predstavniški dom Sabora kot glavno parlamentarno telo. Predstavniki so izbirali po kombiniranem volilnem sistemu: polovica poslancev je bila izbrana na volitvah z relativno večino v uninominalnih volilnih okrožjih, druga polovica pa po proporcionalnem volilnem sistemu v at large načelu in s 3 odstotno prohibitivno klavzulo.

Volitve za Županijski dom, drugi dom Sabora, so bile izvedene februarja 1993, potem ko je bila po dolgotrajnih političnih sporih in spopadih Hrvaška razdeljena na županije. Predstavniki v tem parlamentarnem zboru so bili voljeni po proporcionalnem sistemu v tromandatnih volilnih enotah (županijah). V tej analizi bomo govorili samo o volitvah za predstavniški dom Sabora kot glavnem parlamentarnem telesu.

veliko število kandidatov in zato ni prišlo do bipolarizacije volilnega telesa. Široka tekmovalnost je bila tudi izraz pomanjkanja koalicijskih potreb in potenciala opozicijskih političnih strank. Večinske volitve sploh niso povzročile povečanja koalicijskih potencialov v političnih strankah. Koalicijske povezave so bile v prvem krogu redke in občasne. Nasprotno pričakovanjem se je edina prava koalicija – koalicija treh regionalnih strank – pojavila v proporcionalnem volilnem sistemu.

Neposredna posledica pomanjkanja volilnih koalicij, velikega števila kandidatov in razpršenosti volilnih glasov je bil izostanek prave dvostrankarske tekmovalnosti. Medtem ko je položaj prve stranke prepričljivo držala Hrvatska demokratična skupnost, položaj Hrvatske socialno-liberalne stranke kot druge stranke v volilnih enotah ni bil tako prepričljiv. To se kaže v skoraj vseh volilnih kazalcih.

Hrvaška demokratična skupnost je zmagala v 54 (90%) volilnih enotah. V preostalih 6 volilnih enotah so bili njeni kandidati drugi v petih volilnih enotah, samo v eni (Pula) pa je bil kandidat te stranke četrti po številu glasov.

Hrvatska socialno-liberalna stranka je kot druga po številu glasov doživela v volilnih enotah pravzaprav popoln neuspeh. Dobila je samo enega od šestdesetih mandatov. Drugo mesto po številu volilnih glasov je imela samo v 25 volilnih enotah. Njeni kandidati so bili tretji v 23, četrti pa v 8, peti v 1 in šesti v 2 volilnih enotah. Obseg neuspeha druge stranke bi bil dramatičen, ko bi bil večinski volilni sistem edini obrazec parlamentarnih volitev 1992. leta. Svoj položaj druge parlamentarne stranke je v bistvu pridobila na podlagi rezultatov proporcionalnega volilnega sistema.

To trditev je mogoče dokazati tudi na podlagi deleža volilnih glasov v volilnih enotah. Kandidati Hrvatske socialno-liberalne stranke so dobili samo 13,3 odstotka volilnih glasov v volilnih enotah. To je drugi najboljši rezultat, vendar pomembno zaostaja za rezultatom najmočnejše stranke (37,3 odstotke) in je bližji rezultatu tretje (8,8 odstotka), četrte (7,4 odstotka) in pete (7,3 odstotka) stranke.

Ker je tudi volilni rezultat po številu glasov najmočnejše stranke relativno nizek, je bil tudi skupni delež dveh po številu glasov najmočnejših strank majhen in znaša samo 50,6 odstotkov. Glede na skupni delež HDZ in SDP na volitvah po večinskem načelu 1990. leta v prvem krogu (okrog 78%) in v drugem krogu (okrog 82%) glasovanja gre za zmanjševanje volilnih glasov dveh najmočnejših strank in za izginotje pogojev za pravo dvostrankarsko tekmovalnost in dvostrankarski sistem.

Predhodni kazalci kažejo na to, da volilno telo Hrvaške na volitvah 1992. leta ni bilo polarizirano na dve politični izbiri, ki bi predstavljali dve veliki politični stranki. Glasovi volivcev niso bili v dovolj prepričljivem številu osredinjeni okrog kandidatov demokršćanske in liberalne politične izbire, na katerih zastopanje računata dve po številu glasov najuspešnejši stranki. Skupaj sta zbrali nekaj več kot polovico glasov volilnega telesa. Skoraj polovico preostalih glasov so si razdelile stranke drugačnih političnih izbir: narodnjaki, socialdemokrati, pravaši, regionalisti in drugi.