

RACIONALNOST OBLIKOVANJA MANJŠINSKIH VLAD ...**

Povzetek. Oblikovanje koalicij in vodenje koalicijskih vlad je eno od pomembnih vprašanj delovanja sodobne parlamentarne demokracije. V primerjavi s klasičnimi pristopi k analizi sestavljanja koalicij v državah s proporcionalnim volilnim sistemom novejša analiza ugotavlja, da stranke niso nujno usmerjene k povečevanju moči in oblikovanju večinskih koalicij, ampak si racionalno prizadevajo zagotoviti vpliv na oblikovanje politik. Analiza oblikovanja prve prave manjšinske koalicije v Sloveniji ugotavlja, da so tudi slovenske stranke 'projektno usmerjene' in da se v hitro spreminjajočih se razmerah skušajo izogibati prevelikim tveganjem, pri čemer zasledujejo dolgoročne koristi. Pri tem izpostavlja zelo različne zunanje in notranje dejavnike, ki so vplivali na njeno oblikovanje in povezovanje z zunaj-koalicijsko Levico – od družbenih cepitev, fragmentacije strankarskega prostora in visoke stopnje spreminjanja volilne podpore strankam do polarizacije in nižje sposobnosti koalicijskega povezovanja (coalition capacity). Kot dejavnik vpliva se pojavlja tudi relativno nizek volilni prag, ki omogoča vstop v državni zbor tudi manjšim strankam. Analiza ugotavlja tudi nekatere nevarnosti za obstoj manjšinske koalicije, kot so težave vodenja, neizkušenos nekaterih strank ter notranji konflikti.

Ključni pojmi: politične stranke, koalicijska sposobnost, programsko usmerjene stranke, usmerjenost v pridobivanje položajev, manjšinske koalicije, vodenje koalicijskih vlad, trajanje mandata

Uvod

Stranke so v demokratičnem oz. liberalnem okolju skupnosti, ki povezujejo državljane na podlagi različnih interesov. Značilnost političnih strank je, da tekmujejo za javno podporo z drugimi strankami, strukturirajo volilne glasove in ob spoštovanju demokratičnih procedur zagotavljajo tudi mirno

* Dr. Drago Zajc, izredni profesor, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani, Slovenija.

** Pregledni znanstveni članek.

zamenjavo oblasti. Posebna značilnost parlamentarnih strank pa je, da se z namenom povečevanja moči povezujejo v koalicije in oblikujejo učinkovite vlade, ki zagotavljajo stabilnost celotnega političnega sistema (Laver in Schofield, 1990: 14). V pričujočem članku zastavljamo raziskovalno vprašanje, ali imajo stranke vedno zadostno sposobnost koalicijskega povezovanja (coalition capacity) in kakšne – večinske ali manjšinske – koalicije se lahko v sodobnih državah s proporcionalnim volilnim sistemom v določenem času oblikujejo oz. kateri so glavni dejavniki, ki vplivajo na sestavljanje in trajanje koalicij in koalicijskih vlad. Na vprašanje bom skušal odgovoriti z analizo primera prve prave slovenske manjšinske koalicije.

Oblikovanje koalicij kot značilnost demokratičnih parlamentarnih sistemov

V državah z večstrankarsko parlamentarno demokracijo s proporcionalnim volilnim sistemom – za razliko od držav z večinskim volilnim sistemom – oblikovanje vlade ni avtomatična posledica volilnih rezultatov. Oblikovanje koalicijske vlade običajno zahteva povezovanje več strank, ki prestopijo volilni prag in jih vodi racionalen premislek o doseganju moči in vpliva ter izogibanju različnim tveganjem (Stroem, 1990: 23). Tradicionalna koalicijska teorija, ki se je pojavila v okviru politične znanosti (Riker, 1962: 17), izhaja iz teorije iger in predpostavlja, da je vsota pozicij moči oz. resorjev, ki jih želijo pridobiti posamezne stranke, konstantna – čim več je potencialnih koalicijskih partnerjev, tem manjše so možnosti, da bi pogajalci pridobili zelene resorje. Zato naj bi se oblikovale predvsem minimalne povezane zmagovalne koalicije (minimal winning coalitions), v katerih ni odvečnih partnerjev. Ta pristop je bil dopolnjen s predpostavko o politični bližini – politični akterji naj bi se povezovali v koalicijo glede na idejno ali programsko bližino na lestvici levo-desno (minimal connected winning coalitions), pri čemer pri doseganju večine stremijo k najmanjšemu možnemu številu strank (De Swaan, 1973: 11).

Oblikovanje koalicijskih vlad v praksi poteka v institucionaliziranem procesu, ki je strukturiran oz. sestavljen iz več med seboj povezanih faz oz. korakov (Stroem, 1990: 25). Vodi ga običajno najmočnejša ali največja stranka po številu osvojenih glasov oz. poslanskih mest oz. njen vodja, ki mu glede na pisana ali nepisana pravila predsednik države zaupa nalogo oblikovanja vlade, upoštevajoč možnosti, ki jih ima za sestavo vlade. Predlagani mandatar povabi nekatere ali več strank na pogovore o oblikovanju in sestavi koalicije, na katerih stranke ugotavljajo možnosti pridobivanja koristi od vstopa v koalicijo. Preliminarni poskusni pogovori se običajno razvijajo v resna pogajanja, v katerih prihaja do usklajevanja stališč in zavezujočih dogovorov. Nekatere povabljene stranke šele po daljših pogovorih ugotovijo, da

njihovi interesi ne bi bili dovolj upoštevani, zato zaradi nestrinjanja z drugimi strankami odstopijo od pogajanj, vodja (oblikovalec) pa lahko ob soglasju drugih strank povabi v koalicijo druge potencialne partnerske stranke in začne nov krog pogajanj. Koalijska pogajanja običajno potekajo pod velikimi notranjimi in zunanji pritiski, saj na posamezne usmeritve ali cilje politik skušajo vplivati tudi zunanji dejavniki – interesne skupine in lobiji ali celo druge države. Od izkušenj oblikovalca koalicije in njegovih pogajalskih spretnosti je odvisno, koliko časa bodo pogajanja trajala in v koliko poskusih bo koalicijo uspelo sestaviti (Mueller in Stroem, 2000: 15). V kolikor izbranemu mandatarju ne uspe sestaviti koalicije, vrne mandat za sestavo vlade, predsednik države pa imenuje novega, ki običajno predstavlja drugo stranko ali skupino strank. V ustavnih ureditvah držav obstajajo tudi možnosti, da kandidata za mandatarja predlagajo tudi skupine strank ali sami poslanci.

Namen koalijskih pogajanj je vsekakor določiti skupne cilje in način sodelovanja partnerskih strank v mandatnem obdobju za doseg posamičnih in skupnih ciljev. Formaliziran je s podpisom sporazuma o sodelovanju v koaliciji, ki je izrazito politični akt (Igličar, 2018: 13) in ne veže političnih strank, poslancev ali ministrov. Koalijski sporazumi, ki imajo več funkcij, vsebujejo več vrst dogovorov, ki so konkretizirani tudi kot pravila, med katerimi so na prvem mestu skupni vrednotni cilji in glavna področja oblikovanja politik, na katerih naj bi dosegli napredek v smislu vsebinskih in organizacijskih sprememb. Drugi pomemben dogovor je dosežen o razdelitvi ministrskih resorjev med stranke v skladu z deležem volilne podpore oz. osvojenih mandatov, ki določa sestavo vlade (Stroem in Mueller, 1999: 185). Posamezne stranke imajo večji interes, da pridobijo resorje ali ministristva, prek katerih bi lahko lažje uresničevale svoje politike. Manjše stranke, ki so pomembne za sestavo koalijske vlade oz. doseganje zadostne večine, pogosto dobijo pomembnejša ministristva. Sporazum običajno vsebuje tudi dogovor o načinu vodenja koalicije in sprejemljivem obnašanju koalijskih partnerjev ter načinu razreševanja konfliktov (Stroem idr., 2008: 15; Krašovec, 2019: 230). Predlog koalijske vlade na koncu pogajalskega procesa potrdi šef države ali pa gre predlog v potrditev v parlament.

Nasproti večinske koalicije se skladno z načeli tekmujočega strankarstva običajno oblikuje manjšinska skupina strank, ki predstavlja opozicijo, katere funkcija v demokratičnih političnih sistemih je, da nadzoruje vlado, ali ta v svojem delovanju ostaja v ustavnih okvirih (Beyme, 1973: 157; Bibič, 1993: 137). Aktivna opozicija, ki razpolaga z ustreznimi resursi (intelektualnim kapitalom, informacijami, strokovnim znanjem, dostopom do medijev), lahko daje vladi alternativne predloge in jo, v kolikor izgubi večino (npr. pri glasovanju o zaupnici), tudi zamenja (Zajc, 2004: 141). Sestavljena je iz strank, ki zaradi idejnih razlik in nekompatibilnosti programov niso

bile povabljene na pogajanja o sestavi koalicije ali pa so sodelovanje v njej zaradi prevelikih programskih oz. vsebinskih razlik in nezaupanja v oblikovalca koalicije zavrnila. Možnemu sodelovanju v koaliciji se stranke včasih tudi same odrečejo – sodelovanje v koalicijski vladi bi jim lahko pomenilo prevzemanje prevelikih odgovornosti in bremen, zlasti če tudi same nimajo pripravljenih odgovorov na aktualne izzive in ne morejo ponuditi pravih rešitev. Umik v opozicijo je končno lahko tudi taktičen, če se stranke po neuspehu na volitvah želijo organizacijsko okrepiti, ali pa je povezan z iskanjem boljših priložnosti za uresničenje svojih interesov, kot so npr. boljše gospodarske in socialne razmere. Tako kot vladne koalicije se tudi opozicije po sestavi lahko zelo razlikujejo – lahko so dobro povezane in imajo skupne cilje, kar jim povečuje učinkovitost, ali pa so razdeljene in znotraj sebe konkurenčne. Ne glede na velikost ali sestavo ima opozicija v sodobnih parlamentarnih sistemih večji vpliv, kot ga ji pripisujejo – k temu pripomore ustavna in poslovniška ureditev, ki omogoča večfazni zakonodajni postopek, določa avtonomnost delovnih teles, v katerih sodeluje opozicija, in način razdelitve vodstvenih mest v teh telesih ter omogoča prednosti opozicije v parlamentarni razpravi ter pri postavljanju poslanskih vprašanj (Stroem, 1990: 43).

Razmerje med koalicijo in opozicijo se med državami zelo razlikuje – v novih postranzicijskih državah in državah, ki se spopadajo z gospodarskimi in drugimi krizami, je pogosto nasprotujoče in tekmovalno, kar je odvisno tudi od preteklih izkušenj iz sodelovanja v prejšnjih koalicijskih vladah ali opozicijah. V večini držav z daljšo in neprekinjeno parlamentarno tradicijo je pretežno konstruktivno – koalicijska vlada vključuje predloge opozicije v svoje programe, opozicija pa sprejema glasovalne poraze kot sestavni del parlamentarnega merjenja moči in procesa odločanja. V praksi so se uveljavili različni načini medsebojnega toleriranja ali celo sodelovanja med koalicijsko vlado in opozicijo. Posamezne opozicijske stranke podpirajo koalicijsko vlado na podlagi posebnih dogovorov ali pa v primerih naključne kompatibilnosti njihovih programskih ciljev z vladnimi nameni in predlogi. Opozicijske stranke, ki v pomembnih zadevah podprejo vlado, je mogoče šteti za dejanske članice koalicije (De Swaan, 1973: 36).

Racionalnost oblikovanja manjšinske koalicije oz. vlade

Klasična koalicijska teorija je posvečala oblikovanju manjšinskih koalicij oz. vlad manj pozornosti. V ospredju njenih prizadevanj so bile stranke, ki se povezujejo s ciljem, da bi povečale svojo moč in so usmerjene k pridobivanju ministrskih mest (office oriented). V pomanjkanju pravih analiz so pogosto prevladovale konvencionalne razlage, da so manjšinske koalicije zgolj slučajne ali neke vrste napaka oz. anomalija. Bile naj bi tudi

oportunistične in brez avtoritete, ki je potrebna za reševanje resnih vprašanj. Prav tako naj bi bile manj učinkovite, ker so odvisne od zunanjih strank, ki si ne želijo sprememb in so celo nekompatibilne z delujočo demokracijo (Stroem, 1990: 17); njihova nesposobnost naj bi celo vodila do razpada demokratičnih sistemov (Dodd, 1976: 67). Oblikovale naj bi se predvsem v nestabilnih političnih razmerah in konfliktnih situacijah ali kot rešitev v sili. K tem ocenam so nedvomno prispevale izkušnje iz medvojnega obdobja, iz časa weimarske Nemčije ali francoske četrte republike, deloma pa tudi izkušnje manjšinskih koalicijskih vlad v nekaterih državah po 2. svetovni vojni. Pri njihovi analizi so povsem spregledovali možnost, da so manjšinske vlade lahko rezultat racionalnega obnašanja političnih strank in njihovih voditeljev.

K razumevanju manjšinskih koalicij je prispevala teorija o projektno usmerjenih (policy oriented) strankah in koalicijah. V primeru, da so stranke bolj usmerjene k doseganju vpliva, ne gre več zgolj za ničelno vsoto pozicij moči oz. položajev v vladi, ampak postane ta vsota variabilna. Stranke v opoziciji imajo namreč lahko precejšen vpliv na oblikovanje politik, čeprav v vladi formalno ne sodelujejo (Budge in Laver, 1986: 489). Sodobne stranke niso v prvi vrsti zainteresirane za pridobivanje odgovornih in težavnih resorjev v vladi, ker pogosto nimajo na razpolago zadostnih kadrovskega in finančnih sredstev za izvedbo potrebnih reform, ampak si zgolj prizadevajo, da bi dobile določen vpliv na oblikovanje posameznih politik. Vstop v vladno koalicijo jim lahko dolgoročno prinese večja tveganja, saj lahko na prihodnjih volitvah doživijo poraz. Tudi etablirane stranke se včasih otepajo zahtevnih resorjev, ki bi jih glede na okoliščine, kot so npr. gospodarske in druge krize, težko obvladovale. Posamezni strankarski voditelji, ki anticipirajo prihodnje dogodke in ocenjujejo koristi od vstopa v vlado, se včasih racionalno odločajo, da ostanejo zunaj nje in se pridružijo opoziciji.

Iz teh razlogov se v sodobnih demokratičnih državah povečujejo možnosti oblikovanja manjšinskih koalicij oz. vlad. Te se običajno oblikujejo, potem ko se poveže določeno število pripravljenih strank, ki skupaj nimajo večine, a si zagotovijo podporo posamezne opozicijske stranke ali več strank. Podpora je lahko neformalna – v tem primeru gre za 'ad hoc' glasovalne koalicije, odvisne od primera do primera, ali pa formalna (določena v posebnih sporazumih ali protokolih). Posamezna opozicijska stranka lahko npr. podpre vlado pri izvolitvi ali ob sprejemanju proračuna, vlada pa ji zato zagotovi podporo pri reševanju zanj pomembnih zadev ali določen vpliv na oblikovanje posameznih politik ali projektov. V posameznih primerih lahko manjšinske vlade preživijo tudi brez zunanje podpore, zlasti v okoliščinah, ko si poslanci vseh ali posameznih večjih strank ne želijo predčasnega razpusta parlamenta in novih volitev, na katerih njihova stranka morda ne bi dobila enakega rezultata oz. ne bi bili znova izvoljeni. Manjšinska vlada v

takih primerih skuša zagotoviti izglasovanje svojih predlogov v parlamentu tako, da jih veže na zaupnico. Poseben primer je sprememba vlade v manjšinsko zaradi izstopa ene ali več strank, ko nobena stranka ne tvega vložiti nezaupnice oz. ne predlaga konstruktivne nezaupnice, manjšinska vlada pa preživi do naslednjih volitev. Izkušnje manjšinskih vlad so tudi pokazale, da so te vlade pogosto večinske vlade v preobleki – imajo namreč skoraj gotovo podporo ene ali več opozicijskih strank (Stroem, 1990: 24).

Manjšinske vlade v sodobnih parlamentarnih demokracijah torej niso nujno posledica neuspešnih pogajanj o oblikovanju večinske koalicije ali nekak izhod v sili, ampak so lahko rezultat racionalnega in predvidljivega delovanja strankarskih vodstev oz. voditeljev, ki realistično ocenjujejo, koliko vpliva in moči lahko z vstopanjem v koalicije kratkoročno in/ali dolgoročno pridobijo ali izgubijo. V določenih okoliščinah so logična politična izbira, na kar ne nazadnje kaže tudi njihova pogostost. V zadnjem desetletju 20. stoletja je bilo 36,6% koalicijskih vlad manjšinskih (Stroem, 1990: 66). V Evropi so bile kot posledica gospodarske krize in drugih dogodkov po l. 2000 oblikovane številne manjšinske vlade.¹ Podpirajo jih posamezne zunanje stranke ali več strank na podlagi posebnih sporazumov o podpori oz. dogovorov o projektnem sodelovanju na podlagi splošnih usmeritev, ki temelji na zaupanju ali pa gre za 'ad hoc' podporo različnih strank, ki s tem pridobijo določene koristi. Manjšinske vlade, ki so bile oblikovane v zadnjih letih imajo različno število partnerskih strank (1–5), podpora zunanje oz. več zunanjih strank pa jim zagotavlja potrebno (absolutno ali relativno) večino.

Raziskovalci koalicijskega obnašanja strank ugotavljajo, da so pozitivne strani manjšinskih koalicijskih vlad v boljšem usklajevanju različnih interesov, odpravljanju oz. umiritvi konfliktov, večji transparentnosti delovanja

¹ Jeseni 2015 je bila oblikovana manjšinska vlada na Portugalskem, kjer je na volitvah zmagala desnosredinska zveza pod vodstvom P. Coelho. Portugalska Socialistična Stranka (PS) pod vodstvom A. Coste, ki je bila druga, je oblikovala vlado, potem ko je sklenila sporazume o podpori z radikalnim Levim blokom, Portugalsko komunistično stranko ter Zelenimi ter do konca izpeljala mandat.

V Španiji je bila januarja 2020 po četrth volitvah v zadnjih letih oblikovana prva koalicijska vlada, ki je hkrati manjšinska, pod vodstvom vodje socialistične stranke P. Sanchez, v kateri je poleg socialistične PSOE tudi radikalno leva stranka Unidas Podemos. Vlada je bila izvoljena v drugem krogu, potem ko se je 13 poslancev Republikanske levice iz Katalonije (ERC) vzdržalo glasovanja. Podporo svojim predlogom bo morala iskati pri manjših regionalnih in drugih strankah.

Na Švedskem je bila po volitvah l. 2014 oblikovana manjšinska vlada med socialdemokrati in zelenimi. Drugo manjšinsko vlado je po volitvah 2018 sestavil vodja Socialdemokratske stranke S. Loejven ponovno z zelenimi, podpirata jo Sredinska stranka in Liberalna stranka.

Na Norveškem se je po volitvah l. 2018 iz Konservativne stranke (H) in Progress Party (Frp) oblikovala manjšinska vlada pod vodstvom E. Solberg, a je vlada, potem ko sta se ji v januarju pridružili Krščanska ljudska stranka (KrF) in liberalci (V), postala večinska.

Na Češkem je po volitvah l. 2017, na katerih je zmagala stranka ANO (Akcija nezadovoljnih občanov), manjšinsko vlado oblikoval A. Babiš skupaj socialdemokratsko ČSSD, ki jo podpirajo opozicijski komunisti.

in zmanjševanju možnosti večinskega oz. vladnega preglasovanja (vladni valjar). Kot kažejo opravljene raziskave, se manjšinske vlade ne oblikujejo zgolj v stresnih političnih razmerah in niso nujno manj stabilne in operativne (Stroem, 1990: 129). Končno naj bi se volivci, ki si sicer želijo operativno vlado, bali avtoritarnih vlad, ki jih je težje nadzorovati. Vendar je treba upoštevati, da manjšinske vlade prinašajo tudi težave zaradi dolgotrajnejših postopkov usklajevanja – zakoni pridejo težje skozi parlamentarno proceduro, vprašljiva je tudi kvaliteta zakonov oz. njihova uresničljivost (Mueller in Stroem, 2000: 17). Kljub težavam pa naj bi bile njihove prednosti dvojne: omogočajo racionalen dogovor o doseganju določenih konkretnih ciljev in na drugi strani preprečujejo politično škodo ali materialno (finančno) prikršanje, ki bi lahko nastala v primeru dolgotrajnega brezvladja ali novih oz. ponavljajočih se volitev. Ne gre pa spregledati potrebe po ustreznem vodenju, ki predpostavlja zavzemanje za skupne interese in graditev zaupanja, ki je podlaga uspešnemu sodelovanju.

Teoretično-konceptualni okvir raziskave

Na podlagi opravljenih analiz oblikovanja strankarskih koalicij in vlad v državah s proporcionalnim volilnim sistemom je mogoče oblikovati teoretični okvir empiričnega raziskovanja manjšinskih koalicij, ki temelji na predpostavki, da se stranke v določenih okoliščinah racionalno bolj zavzemajo za pridobitev vpliva na posamezne politike kot pa za prevzemanje položajev in odgovornosti v vladi. Druga predpostavka je, da na oblikovanje manjšinskih koalicij vpliva vrsta notranjih in zunanjih dejavnikov, ki se med seboj dopolnjujejo. Od teh je mogoče izpostaviti neko obliko krize v gospodarskem okolju (povečevanje nezaposlenosti, inflacija), ki vpliva na socialni položaj večjih skupin prebivalcev (Stroem, 1990: 62; Bernhard, 2008: 517). Takšna kriza, ki se je pojavila l. 2008, je vplivala na gospodarsko stabilnost številnih držav v Srednji Evropi in ogrozila socialno varnost njihovih prebivalcev (Marangoni in Verzichelli, 2015: 35). Manj stroga interpretacija nestabilnosti povezuje manjšinske vlade s težavami in dolgotrajnostjo pogajanj o oblikovanju koalicij ali s številnimi neuspešnimi poskusi, kar povzroča politično nestabilnost. V vsakem primeru sta gospodarska in politična nestabilnost, zlasti v medsebojni povezavi, pomembna dejavnika, ki vplivata na volivce, da spreminjajo svojo volilno podporo obstoječim (tradicionalnim) strankam ali pa da podprejo povsem nove stranke (stranke presenečenja), ki ponujajo enostavne rešitve in obljublajo hiter izhod iz krize (Zajc, 2015: 175) – čim večja je spremenljivost podpore strankam (volatility), tem večja so tveganja za preživetje političnih strank in njihovih voditeljev. Gospodarska nestabilnost in povečana politična tveganja otežujejo oblikovanje večinske koalicije in povečujejo možnost oblikovanja alternativnih

manjšinskih koalicij, ki se morajo zanašati na podporo posamezne večje ali več manjših strank v opoziciji, da si zagotovijo legislativno večino. Te zunanje podporne stranke so lahko idejno različne, programsko nekompatibilne ali celo zgodovinske nasprotnice, vendar ponujajo zadostno podporo manjšinski vladi, da ta obstane in uresničuje svoj dogovorjeni program. Pri tem gre prav gotovo tudi za izračunavanje koristi oz. škode, ki bi jo lahko strankam prinesle nove volitve.

Tretji dejavnik, ki v vsakem primeru vpliva na oblikovanje manjšinskih koalicij oz. vlad, so globoke družbene cepitve (cleavages). Te se pojavljajo kot družbene napetosti ali sovražnosti (Beyme, 1973: 27), ki vplivajo na politično polarizacijo. Polarizacija, ki se kaže v obliki ideoloških distanc med strankami, lahko pomembno določa njihovo koalicijsko sposobnost (coalition capacity) oz. pripravljenost, da se pogajajo o sodelovanju z drugimi strankami in dosejajo kompromise. Čim večja je polarizacija, tem manj je strank, ki so se pripravljene pogajati z drugimi strankami (oz. tem več je izključevanja), in tem bolj verjetna je manjšinska koalicija. Nekaterne analize oblikovanja koalicij kažejo, da so možnosti oblikovanja manjšinskih koalicij večje, čim več je strank, ki prestopijo volilni prag (še posebej če jih je več kot štiri ali pet) in čim večja sta ideološka distanca ter tekmovalnost med njimi (Stroem, 1990: 27). Ob teh se kot dodaten, a pomemben dejavnik lahko pojavljajo tudi posamezne sistemske oz. institucionalne značilnosti, kot je proporcionalni volilni sistem z nižjim ali višjim pragom, ki omogoča vstop v parlament več ali manj strankam (Grad, 2004: 65), kar posledično lahko otežuje doseganje konsenza o povezovanju oz. oblikovanju koalicije, nekateri raziskovalci pa omenjajo tudi možnost vlaganja konstruktivne nezaupnice (Stroem idr., 2008: 56).

Te različne dejavnike, ki se ob sistemskih značilnostih pojavljajo kot dinamični elementi, je težko vključiti v raziskovalni model za proučevanje oblikovanja manjšinskih koalicij (Druckman, 2008: 479). Razlog, da je bilo na tem področju vloženih manj raziskovalnih naporov, je metodološki, saj je treba predhodno opredeliti odvisno variabla, kot je bolj ali manj povezana manjšinska koalicija strank z eno ali več zunanjimi podpornimi strankami, ter vrsto neodvisnih variabel, ki vplivajo na sposobnost strank, da se povežejo v stabilne manjšinske vlade in koalicije. V pomanjkanju komparativnega pristopa, ki bi omogočil vnaprejšnjo opredelitev najpomembnejših variabel in primerjavo njihovega vpliva, bomo uporabili poenostavljen pristop, ki vključuje kombinacijo najbolj značilnih dejavnikov, kot so spremenljivost volilne podpore, fragmentalizacija političnega prostora, družbeni razcepi in polarizacija strank, ter omogoča pojasniti glavne razloge oblikovanja manjšinske koalicije (Stroem idr., 2008: 33). Pri tem bomo uporabili študijo primera oblikovanja manjšinske vlade v Sloveniji kot eni od novih in post-tranzicijskih držav.

Oblikovanje prve manjšinske vlade v Sloveniji

Prisotnost več različnih dejavnikov, ki v zadnjem času vplivajo na oblikovanje koalicijskih vlad v primerljivih državah, se je pokazala tudi v primeru oblikovanja manjšinske koalicijske vlade po predčasnih volitvah l. 2018 v Sloveniji, kjer (še) ni bilo izkušenj z manjšinsko vlado.² Oblikovanje trinajste koalicijske vlade po predčasnih volitvah l. 2018 je nedvomno povezano s podaljšanim vplivom gospodarske krize, ki se je v Sloveniji pojavila l. 2008, in ga lahko ugotavljamo s statističnimi podatki o trendih glavnih ekonomskih pokazateljev, kot je BDP.³ Kriza je vplivala na socialno varnost velikih skupin prebivalstva in posledično zmanjšala zaupanje v obstoječe tradicionalne stranke, ob katerih so se pojavile nove 'stranke presenečenja'. Povzročila je tudi precejšnjo spremenljivost volilne podpore strankam, ki jo merimo s pomočjo Pedersenovega indeksa (Zajc, 2015: 176). Indeks spremenljivosti (volatility) na volitvah v Državni zbor RS je l. 2018 znašal 32,7, kar je manj kot na dveh predhodnih volitvah, a več kot v primerljivih drugih državah, v katerih se zaradi gospodarske krize kažejo podobni trendi.⁴ Velika spremenljivost podpore strankam je vnesla precejšnjo negotovost glede razmerij politične moči med strankami ter izgledov preživetja političnih voditeljev, ki so si kot zastopniki posameznih, tudi parcialnih interesov gradili svoje politične kariere. Tako kot drugi politični voditelji hočejo ostati v politiki in ohraniti vpliv na oblikovanje politik (Stroem, 1990: 30).

Tabela 1: INDEKS SPREMENLJIVOSTI VOLILNE PODPORE STRANKAM NA VOLITVAH OD 1996 DO 2018 (VOLATILITY)

Leto volitev	1996	2000	2004	2008	2011	2014	2018
Spremenljivost volilne podpore	29,6	14,1	17,3	30,3	39,7	48,7	32,7

Vir: Izračun indeksov na podlagi rezultatov volitev v Državni zbor RS; Arhiv volitev v Državni zbor RS. Dostopno prek <https://www.dvk-rs.si/index.php/si/arhiv-drzavni-zbor-rs>, 17. 1. 2020.

Gospodarska kriza je povzročila tudi veliko fragmentacijo strankarskega prostora – volilni prag 4% glasov je na volitvah v državni zbor 3. junija

² Manjšinski sta bili nekaj časa prva vlada dr. J. Drnovška, potem ko je Združena lista februarja 1996 izstopila iz vlade in je ta delovala kot manjšinska do volitev konec leta, ter nekaj časa vlada B. Pahorja, potem ko sta iz nje l. 2011 izstopila DeSUS in Zares.

³ Statistični podatki Svetovne banke (World Bank) kažejo trend upada BDP-ja v Sloveniji l. 2009 (-8%), nov upad je bil l. 2012 (-2,5%) in l. 2013 (-1,9%) (Zajc, 2015: 178).

⁴ T. i. Pedersenov indeks volilne podpore strankam je izračunan s pomočjo podatkov o porastu ali upadu volilne podpore posameznim strankam v primerjavi s predhodnimi volitvami. Skupna vsota sprememb se deli z 2 (Pedersen, 1979: 9).

2018 ob nizki udeležbi (52,6% volivcev) prestopilo kar 9 strank (največ po l. 1990). Prvo mesto je zasedla etabrirana desnosredinska stranka z dolgim parlamentarnim stažem in jasnim programom (SDS), ki je na volitvah dobila 24,9% glasov, drugo mesto pa je zasedla povsem nova stranka Lista Marjana Šarca (LMŠ), ki je dobila 12,6% glasov; to najbrž dokazuje, da je v Sloveniji navzoč fenomen »novi obrazi«, ki naj bi prinesli nova načela in prakso političnega delovanja. Na tretjem mestu je bila z 9,9% glasov SD in na četrtem z 9,7% SMC, ki je na prejšnjih volitvah dobila 34% glasov. Stranka Levica je bila peta z 9,3%, na šesto mesto pa je s 7,1% prišla zmerna desnosredinska stranka NSi, medtem ko je SAB s 5,1% zavzela sedmo mesto. DeSUS je bila kot »one issue party« s 4,9% glasov na osmem mestu, volilni prag pa je po daljšem času prestopila SNS in s 4,1% glasov pristala na devetem.

Pomemben dejavnik, ki je vplival na oblikovanje prve manjšinske koalicijske vlade, pa je bila še vedno precejšnja ideološka polarizacija med strankami v slovenskem političnem prostoru – kot posledica zgodovinskih družbenih cepitev (cleavages), ki so se v obdobju prejšnjega avtoritarnega (enostrankarskega) socialističnega sistema še poglobile. Vpliv ideološke polarizacije v Sloveniji se kaže v nizki sposobnosti koalicijskega povezovanja (coalition capacity) oz. v zavračanju sodelovanja s strankami na drugi strani političnega prostora, ki imajo drugačne idejne in programske usmeritve. Kot takšna stranka se je v preteklem obdobju pojavljala SDS, ki se ni bila pripravljena povezovati z »levimi« oz. »prenovljenimi« strankami, na drugi strani pa so tudi te načelno zavračale sodelovanje z njo. V zadnjem času je takšna stranka Levica (prejšnja Združena levica), ki se razlikuje od strank, ki so šle skozi proces tranzicije, in ima za cilj družbeno preobrazbo v demokratični in ekološki socializem. Hkrati se zaradi idejne in programske nekompatibilnosti tudi sama noče koalicijsko povezovati z ostalimi strankami. Edina stranka, ki se od leta 1996 povezuje z drugimi in je sodelovala v vseh koalicijskih vladah (z izjemo kratkotrajne vlade dr. A. Bajuka), je DeSUS (Krašovec, 2019: 238).

Velik vpliv različnih navedenih dejavnikov lahko empirično potrdimo, saj se kljub poskusom, da bi bila po volitvah 3. junija 2018 oblikovana desnosredinska koalicija pod vodstvom prvouvrščene SDS (njenege vodjo J. Janšo je predsednik RS B. Pahor povabil, da sprejme mandat za sestavo vlade) se to ni zgodilo (J. Janša je 19. julija vrnil mandat). SDS je sicer drugim strankam poslala vabilo na razgovore, a ga je kasneje preklicala. Vodja drugouvrščene stranke LMŠ, M. Šarec, je kmalu začel s pogovori o oblikovanju koalicije z levosredinskimi strankami SD, SMC, DeSUS, SAB, ki so zavračale možnost sodelovanja z SDS, hkrati pa tudi s programsko precej drugačno (desno)sredinsko NSi, ki zagovarja odločen prehod v bolj liberalno gospodarstvo. Čeprav je bil po napornih in dolgotrajnih pogajanjih ob medsebojnem popuščanju sprejet usklajen tekst koalicijskega sporazuma o

oblikovanju večinske koalicije, je vodstvo NSi odstopilo od pogajanj zaradi dvoma o stabilnosti in trajnosti šestčlanske koalicije. Pri tem naj bi upoštevalo, da članstvo vstopu v levosredinsko koalicijo ni bilo naklonjeno.⁵

Glede na to da je po izstopu NSi od pogajanj peterica strank razpolagala s samo 43 poslanskimi glasovi, je M. Šarec v drugem poskusu poslal vabilo Levici na pogajanja o sestavi levosredinske vlade. Čeprav je bilo 30. julija pripravljeno besedilo kompromisnega koalicijskega sporazuma med Levico in petimi levosredinskimi strankami, se je svet stranke Levica odločil, da Levica v koalicijo ne bo vstopila, vendar je bila pripravljena podpreti manjšinsko koalicijo v zameno za projektno sodelovanje, kakršno se je izkazalo na Portugalskem. Po dobrih dveh mesecih je bil 10. avgusta, ko se je čas za oblikovanje vlade iztekal, pripravljen Sporazum o sodelovanju med Levico in LMŠ, SD, SMC, SAB ter DeSUS, kar je bila edina možnost, da ne pride do novih predčasnih volitev, ki niso bile v interesu nobene od levosredinskih strank. Vseh šest strank naj bi kljub razlikam našlo rešitve za trinajst ključnih področij, med katerimi so zdravstvo, pokojnine, zaposlovanje in izobraževanje.⁶ Levica se je kot zunanji partner zavezala, da bo podpirala manjšinsko koalicijo in ne bo nasprotovala njenim predlogom za mandatarja in ministre ter ne bo rušila njenih ministrov, sporazum pa ji je zato omogočil, da sodeluje pri pripravi partnerskih projektov.⁷ Vendar je bil sporazum le parafiran, kar je pomenilo samo seznanitev brez nasprotovanja ob dogovoru, da bo podpisan kasneje.

Način sodelovanja petih strank v manjšinski vladi in njihove obveznosti je bil konkretiziran s Koalicijskim sporazumom o sodelovanju v vladi za obdobje 2018–2022, ki ga je peterica uskladila in podpisala 29. avgusta 2018.⁸ Sporazum, ki je poleg vrednotnih načel navajal programska izhodišča in opredeljeval enaindvajset programskih področij, je vseboval vse

⁵ Sklep Izvršnega odbora NSi 16. julija 2018. Dostopno prek <http://topnews.si/2018/07/16/nsi-se-umika-iz-koalicijskih-pogajanj-s-sarcem/>, 16. 7. 2018.

⁶ Sporazum o sodelovanju med Levico in strankami Lista M. Šarca, Socialni demokrati, Stranka modernega centra, Stranka A. Bratušek ter Demokratična stranka upokojenцев Slovenije, Preambula. Dostopno prek <http://www.levica.si/wp-content/uploads/2018/08/Protokol-o-sodelovanju-med-Levico-in-strankami-LM%C5%A0-SD-SMC-SAB-in-DeSUS.pdf>, 15. 12. 2018.

⁷ Skladno s Sporazumom o sodelovanju petih strank z Levico je bil 17. avgusta v Državnem zboru za predsednika vlade izvoljen M. Šarec s 43 glasovi LMŠ, SD, SMC, DeSUS in SAB in 9 glasovi Levice ter 2 glasovoma poslancev narodnih manjšin (skupaj je dobil 55 glasov). Dostopno prek <https://www.rtlus.si/slovenija/marjan-sarec-je-s-55-glasovi-izvoljen-za-predsednika-vlade/463399>, 15. 12. 2018.

^{13.} septembra 2018 je bila nato v Državnem zboru potrjena 13. vlada v samostojni Sloveniji. Poslanci Levice so se vzdržali pri glasovanju (predlog je dobil 45 glasov podpore, 34 glasov je bilo proti). Dostopno prek <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/glasovanje?mandat=VIII&seja=08.%20Izredna&uid=C1257A70003EE753C1258307005BE77C>, 20. 12. 2018.

⁸ Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2018–2022. Dostopno prek https://www.gov.si/assets/vlada/Vlada_predstavitev_dokumenti/570caaf49e/Koalicijski_sporazum_o_sodelovanju_v_Vladi_Republike_Slovenije_za_mandatno_obdobje_2018-2022.pdf, 22. 12. 2018.

tri tipične elemente sporazumov, kot so glavni cilji politik na posameznih področjih, razdelitev ministrstev med partnerske stranke in način medsebojnega sodelovanja v vladi in državnem zboru.⁹ Zadoščal je minimalnim standardom strankarskih sporazumov, vendar v nasprotju s prejšnjimi koalicijskimi sporazumi določal le splošne usmeritve vlade in bil terminsko nedodelan.¹⁰ Medtem ko predvideni ukrepi (reforme posameznih področij) niso bili dovolj opredeljeni, je bil postopek usklajevanja med petimi strankami izredno zahteven in je omogočal veliko prostega teka.¹¹ Tudi vodenje tako sestavljene vlade ni bilo ustrezno določeno – glede na to, da so imele partnerske stranke različne izkušnje iz sodelovanja v prejšnjih koalicijskih vladah, stranka M. Šarca (LMŠ) pa še ni bila v nobeni, je bilo mogoče pričakovati nesporazume ob različnih interpretacijah zapisanega in dogovorjenega; očitno je bilo, da bo tako kot v drugih manjšinskih koalicijah, pomemben tudi »drobni tisk« (Stroem in Mueller, 1999: 177).

Stabilnost koalicijske manjšinske vlade v nestabilnih okoliščinah

Oblikovanje prve manjšinske vlade v Sloveniji, ki jo je sestavljalo kar pet strank (največ doslej v primerjavi s predhodnimi koalicijskimi vladami in tudi največ v primerjavi z drugimi aktualnimi manjšinskimi vladami v Evropi), je lahko bilo racionalno dejanje v okoliščinah velike fragmentacije strankarskega prostora, ki jo je povzročila gospodarska kriza, in ob velikih spremembah volilne podpore strankam. Vendar pomeni tudi precejšnje tveganje, saj se je koalicija petih strank, od katerih je vodilna prvič stopila v državni zbor, povezala z zunanjo stranko na skrajni levici, ki ima za cilj pre-razdelitev politične moči, kar je povzročalo velike stroške usklajevanja med njo in koalicijo. Podobne težave imajo sicer tudi druge manjšinske koalicije (Hiroi in Renno, 2014: 365).

⁹ *Koalicijski sporazum v posebnem protokolu določa enakopravnost partnerjev in način sodelovanja v vladi in v državnem zboru. Predsednik vlade sklicuje koordinacijo koalicijskih partnerjev, predsednikov strank in vodij poslanskih skupin. Koalicijski partnerji naj bi sporazumno reševali odprta vprašanja ali spore in naj ne bi vlagali interpelacij zoper ministre ali nezaupnic vladi oz. zahtevali glasovanje o zaupnici vladi. Dostopno prek https://www.gov.si/assets/vlada/Vlada_predstavitev_dokumenti/570caaf49e/Koalicijski_sporazum_o_sodelovanju_v_Vladi_Republike_Slovenije_za_mandatno_obdobje_2018-2022.pdf, 22. 12. 2018.*

¹⁰ *V programskem delu Sporazum na posameznih področjih predvideva sprejem novih zakonov ali noveliranj obstoječih ter prenavo celotnih sistemov, a ne določa časovnih rokov. Dostopno prek https://www.gov.si/assets/vlada/Vlada_predstavitev_dokumenti/570caaf49e/Koalicijski_sporazum_o_sodelovanju_v_Vladi_Republike_Slovenije_za_mandatno_obdobje_2018-2022.pdf, 22. 12. 2018.*

¹¹ *Protokol o sodelovanju koalicijskih partnerjev določa, da se predlogi zakonov, za katere mora biti zagotovljeno koalicijsko usklajevanje, ne morejo uvrstiti na dnevni red vlade, dokler vsebina ni usklajena. Dostopno prek https://www.gov.si/assets/vlada/Vlada_predstavitev_dokumenti/570caaf49e/Koalicijski_sporazum_o_sodelovanju_v_Vladi_Republike_Slovenije_za_mandatno_obdobje_2018-2022.pdf, 22. 12. 2018.*

Stabilnost petčlanske manjšinske koalicijske vlade s podporo zunanje stranke Levica je bila odvisna predvsem od tega, kako je koalicijski sporazum opredelil skupne interese petih strank in hkrati uravnotežil njihove preference z Levico kot pomembnim zunajkoalicijskim partnerjem. Na drugi strani je bila odvisna od spretnosti vodje koalicije, da orkestrira aktivnosti za uresničevanje skupnih ciljev, in od njegove sposobnosti, da zagotovi smotrno in hitro uresničevanje sporazumno sprejetih obljub in zavez, še posebej glede na velika pričakovanja strank. Mogoče je bilo sicer pričakovati, da bo neizkušena manjšinska koalicijska vlada, podobno kot nekatere manjšinske vlade v drugih državah, kljub težavam, med katerimi so bile tudi težave pri pripravi in usklajevanju zakonskih predlogov, preživela mandat.¹² To pričakovanje ni bilo brez osnove, saj se je peterica strank, ki jo je bolj ali manj podpirala Levica, najbolj bala tveganj z razpadom koalicije in novimi volitvami, saj so bile finančno izčrpane od občinskih in evropskih volitev, poleg tega pa nekatere zaradi šibke podpore v javnosti morda ne bi prestopile volilnega praga. Strah pred takim tveganjem ohranja manjšinske koalicijske vlade tudi v drugih državah.¹³ Na drugi strani bi tudi Levica, kot izrazito projektno usmerjena (policy oriented) stranka, v primeru, da odstopi od Sporazuma o sodelovanju, tvegala, da ne bi mogla vplivati na oblikovanje zanjo pomembnih politik in uresničiti nekaterih projektov, ki so zanjo prioriteta. Stabilnost manjšinske koalicijske vlade je bila prvič na preizkusu ob volitvah v Evropski parlament v maju 2019, ko so se pokazali precejšnji premiki v razmerjih moči med koalicijski strankami (vodja SMC je napovedal umik z mesta predsednika) in se je pojavila zamisel, da bi se LMŠ, SMC in SAB povezale v unijo, hkrati pa se je pojavilo tudi vprašanje, ali je podpora Levice še naprej zagotovljena pri sprejemanju prihodnjih proračunov (Zajc, 2019: 18). K njenemu preživetju so v 15 mesecih njenega obstoja nedvomno pripomogle gospodarska rast in ugodne razmere na trgu dela.¹⁴

¹² Koalicijska vlada M. Šarca je od začetka mandata do konca 2019 vložila v zakonodajni postopek manj zakonov. Državni zbor je sprejel le 16 zakonov, med katerimi je bil tudi zakon o državnem zboru. Med 76 novelami zakonov jih je večina prinašala manjše popravke obstoječih zakonov, nekaj pa je bilo sprejetih zaradi usklajevanja z zakonodajo EU. Sprejeta je bila tudi pomembna sprememba ustave z vpisom pravice do pitne vode (Poročilo o delovanju Državnega zbora RS za prvo leto mandata (2018); dostopno prek https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/PorocilaDZ/Porocilo_o_delu_Drzavnega_zbora_v_obdobju_2018_%E2%80%932022__prvo_letu_mandata_2018__22__6__2018_%E2%80%9331__12__2018.pdf, januar 2020 in Kratko letno poročilo o delu Državnega zbora RS za leto 2019; dostopno prek https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/Zborniki_RN/2019/Kratko_letno_porocilo_o_delu_Drzavnega_zbora.pdf, januar 2020).

¹³ Junija 2019 je manjšinska vlada Češke republike pod vodstvom A. Babiša preživela glasovanje o nezaupnici v parlamentu, ki jo je vložila opozicija zaradi obtožb o korupciji. Dostopno prek <https://www.rtvslo.si/svet/kljub-zgodovinskim-protestom-ceska-vlada-prezivila-glasovanje-o-nezaupnici/493072>, 27. 6. 2019.

¹⁴ Slovenija se od l. 2016 v gospodarski razvitosti, merjeni z BDP na prebivalca, približuje poprečju EU. Zmanjševanje zaostanka je povezano s hitrim zviševanje stopnje zaposlenosti. Urad RS za makroekonomske analize, Poročilo o razvoju 2019.

Manjšinski koalicijski vladi je v 15 mesecih obstoja sicer uspelo končati pogajanja s sindikati (kar predhodni vladi ni uspelo) in sprejeti nekaj socialnih popravkov (dvig minimalne plače in pokojnine ter socialne pomoči), a je svoje zaveze in obljube uresničevala z velikimi težavami. Levica 7. marca 2019 ni podprla predloga rebalansa proračuna za l. 2019 (podprli so ga poslanci SNS), julija pa je napovedala razmislek o sodelovanju z vlado. Potem ko je koalicija zavrnila predlog Levice o ukinitvi dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, za katerega je zbrala 11.000 podpisov, je v začetku novembra 2019 odstopila od sporazuma o sodelovanju s koalicijo in se formalno pridružila opoziciji.

Po njenem odhodu je manjšinska koalicijska vlada ostala brez zunanjšega partnerja in je za svoje preživetje morala iskati podporo med drugimi opozicijskimi strankami in njihovimi poslanci. Prvi resni preizkus za obstoj manjšinske koalicije je bilo sprejemanje proračunskih dokumentov za leti 2020 in 2021. Predlog proračunov je bil z vsemi dopolnili sprejet z enostavno (relativno) večino (43 glasov) na proračunski seji državnega zbora 22. novembra 2019. Po vetu državnega sveta so poslanci zakon o izvrševanju proračunov ponovno potrdili z absolutno večino 2. decembra 2019 z dodatnimi glasovi poslancev opozicijske SNS. S tem naj bi si manjšinska koalicijska vlada omogočila še dve leti vladanja, kar pa se ni uresničilo.¹⁵ Manjšinska koalicijska vlada, ki je razpolagala le še z 42 glasovi in sicer tudi sama ni bila vedno enotna, je morala iskati podporo za vsak primer posebej, kar je pomenilo velike težave pri usklajevanju s posameznimi opozicijskimi strankami. Vendar se je trajanje manjšinske koalicijske vlade po 500 dneh končalo. K temu so prispevale tudi menjave številnih ministrov – odstop ministra za zdravstvo A. Šebedra in ministra za finance A. Bertonclja v januarju 2020 je pomenil ‘pokanje po šivih’ LMŠ in vodil v razpad koalicije. Nenadni odstop predsednika vlade M. Šarca je pomenil zadnje dejanje. S tem se je začela v Sloveniji politična kriza, njeno reševanje pa je bilo odvisno na eni strani od pripravljenosti strank tvegati predčasne volitve in na drugi, od koalicijske sposobnosti vseh strank, da oblikujejo neko novo večinsko koalicijo.

Na delovanje manjšinske koalicijske vlade je gotovo vplivala tudi močna in nasprotujoča opozicija – največja in najbolj izkušena od njenih strank, SDS, ki je zagotavljala, da bo podprla vse dobre predloge manjšinske vlade,

¹⁵ Podpora posameznih opozicijskih strank je bila potrebna konec decembra 2019 tudi pri sprejemanju predloga za tretjega ministra za kohezijo (prva dva sta v prvem letu odstopila). Za njegovo potrditev je bila potrebna podpora vseh koalicijskih poslancev, ki pa ni bila zagotovljena tudi zaradi trenj med koalicijskimi strankami in neenotnosti znotraj posameznih poslanskih skupin. Glasovanje o imenovanju dr. Angelike Mlinar za ministrico (pred tem je dobila slovensko državljanstvo) 20. decembra 2019, na katerem je dobila en glas več (44 : 43), je pokazalo, da je kljub neenotnosti znotraj koalicijskih partnerjev (DeSUS, SNS) ali prestopanju poslancev mogoče dobiti tudi podporo poslancev strank opozicije.

a je ostajala najbolj neusmiljen kritik njenega delovanja in jo skušala destabilizirati z vsemi sredstvi, med drugim tudi z napovedmi sestave drugačnih koalicij.

Sklep

Manjšinske koalicijske vlade odstopajo od klasičnih predpostavk delovanja parlamentarne demokracije, po katerih je za oblikovanje izvršne oblasti (vlade) potrebna dejanska in nesporna večina v parlamentu (Lijphard, 1984: 68). Njihov pojav in pogostost v številnih evropskih in drugih državah, in v zadnjem času tudi v Sloveniji, negirata klasično koalicijsko teorijo, po kateri so stranke usmerjene zgolj v osvajanje pozicij moči oz. zavzemanje ministrskih resorjev. Z novim pristopom v raziskovanju koalicijskega obnašanja strank smo na primeru oblikovanja prve manjšinske koalicije v Sloveniji potrdili hipotezo, da je za stranke lahko bolj pomembno pridobivanje vpliva na oblikovanje politik brez dodatnih ali prevelikih tveganj. Novi koncept oblikovanja koalicij in koalicijskih vlad upošteva, da se legislativne koalicije ne pokrivajo nujno z vladnimi oz. so lahko širše od koalicij, ki se omejujejo na vladne resorje. Prav zato se odpirajo nove možnosti oblikovanja manjšinskih koalicijskih vlad, ki uživajo podporo posameznih zunanjih ali opozicijskih strank.

Z našim raziskovalnim pristopom smo tudi potrdili, da je pri oblikovanju manjšinskih koalicij treba upoštevati hkratni vpliv več različnih dejavnikov, ki se med seboj dopolnjujejo. V primeru oblikovanja prve manjšinske koalicije v Sloveniji ugotavljamo vplive tako notranjih kot zunanjih dejavnikov – med notranjimi so družbeni razcepi, ki so posledica posebnega zgodovinskega razvoja in ideoloških spopadov, ter polarizacija med strankami, ki kaže na veliko stopnjo izključevanja političnih tekmecev. Pomemben zunanji dejavnik je bila gospodarska kriza, ki je povzročila precejšnjo fragmentacijo strankarskega prostora in vplivala na veliko spremenljivost volilne podpore strankam. Poleg dinamičnih dejavnikov ugotavljamo tudi pomen institucionalnih posebnosti kot je proporcionalni volilni sistem in relativno nizek volilni prag (4% glasov), ki dopušča vstop v državni zbor tudi majhnim strankam. Hkrati ugotavljamo, da je prva manjšinska koalicija v Sloveniji tako po svojem nastanku kot po značilnostih primerljiva z drugimi manjšinskimi koalicijami v Evropi v državah z daljšo demokratično tradicijo, ki so se oblikovale v okoliščinah gospodarske krize, ob tem pa lahko izpostavimo še pomanjkanje politične kulture in tolerantnosti, kakršna omogoča oblikovanje delujočih manjšinskih koalicij v državah severne Evrope. V tej zvezi se pojavlja vprašanje, koliko so slovenske stranke v primerjavi z drugimi usmerjene k pridobivanju ministrskih položajev (office seeking) in koliko so že projektno usmerjene (policy oriented) ter kolikšna je njihova

dejanska koalicijska sposobnost (coalition capacity), ki omogoča pragmatično in hkrati inovativno sodelovanje.

Oblikovanje manjšinskih vlad je v evropskih novih in starejših demokratičnih državah v zadnjem času v veliki meri posledica racionalnega obnašanja strank v razmerah velikih in hitrih gospodarskih, političnih, okoljskih, zdravstvenih in drugih sprememb, ki od političnih strank in njihovih voditeljev terjajo izjemno veliko prilagajanja, če hočejo na dolgi rok preživeti v političnem prostoru z drugimi tekmujočimi strankami. Slovenija se je z oblikovanjem prve manjšinske koalicijske vlade približala trendu držav z delujočimi manjšinskimi vladami. V daljšem obdobju oblikovanja in delovanja manjšinskih vlad v številnih državah so se poleg nekaterih omejitev (ožji izbor ciljev) in različnih težav (stroški usklajevanja z zunanjo ali podporno opozicijsko stranko) pokazale tudi njihove številne prednosti (usmerjenost h konkretnim ciljem, onemogočanje večinskega preglasovanja, preprečevanje drugih vrst škode, ki nastajajo zaradi brezvladja itd.). Uspešnost delovanja manjšinske vladne koalicije v posttranzicijskih državah, kakršna je Slovenija, pa je odvisna še posebej od uspešnosti sodelovanja starejših (etabliranih) in novih strank in njihove sposobnosti sodelovanja z zunanjo oz. opozicijsko stranko ali pa od politične spretnosti pridobivanja 'ad hoc' podpore s strani različnih opozicijskih strank za posamezne predloge. Manjšinska koalicijska vlada, ki je bila eksistenčno odvisna od zunanje ideološko dokaj različne stranke Levica, po njenem odstopu od sporazuma o sodelovanju ni bila sposobna preživeti s pomočjo podpore drugih opozicijskih strank, na kar je vplivala neizkušenost vodilne SMC, ki je spregledovala potrebo po ustvarjanju zaupanja med partnerji. Po njenem padcu je bilo mogoče pričakovati tudi nove načine oblikovanja večinskih, širokih ali razvojnih koalicij, ki bi presegle sedanjo prakso izključevanja. Analiza hkrati poziva k metodološko bolj podprtemu in sistematičnemu primerjalnemu raziskovanju sestavljanja in trajanja manjšinskih vlad v Sloveniji in Srednji Evropi.

LITERATURA

- Bernhard, William, in Leblang David (2008): Cabinet collapses and currency crashes. *Political Research Quarterly* 61 (3): 17.
- Beyme, Klaus (1973): Opposition, v: *Marxism, Communism and Western Societies. A Comparative Encyclopaedia*. Vol. IV. New York: Herder.
- Bibič, Adolf (1993): Racionalnost opozicije, v: (D. Zajc, ur.): *Slovenski parlament v procesu politične modernizacije*. Ljubljana: FDV in SPOD.
- Budge, Ian in Michael Laver (1986): Office Seeking and Policy Pursuit in Coalition Theory. *Legislative Studies Quarterly* 11 (86).
- De Swaan, Abram (1973): *Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments after 1918*. Amsterdam: Elsevier.
- Dodd, Lawrence (1976): Party Coalitions in Multiparty Parliaments (A Game Theoretic Analysis). *American Political Science Review*, Sept. 68.

- Druckman, James (2008): Dynamic Approaches to Studying Parliamentary Coalitions. *Political Research Quarterly* 61 (3/08).
- Fink Hafner, Danica (2001): *Politične stranke*. Ljubljana: FDV.
- Grad, Franc (2004): *Volitve in volilni sistem*. Ljubljana: UL RS.
- Hiroi, Taeko in Renno Lucio (2014): Dimensions of Legislative Conflict. *Legislative Studies Quarterly* (4).
- Igličar, Albin (2018): Ne koalicijska pogodba, ampak koalicijski sporazum. Ljubljana: *Pravna praksa* 40–41 (18).
- Krašovec, Alenka in Tomaž Krpič (2019): Naj ostanem ali grem? Vladne koalicije in koalicijski sporazumi v Sloveniji med letoma 1990 in 2018. Ljubljana: *Teorija in praksa* 56 (1): 229–246.
- Laver, Michael, in Schofield Norman (1990): *Multiparty Government, The Politics of Coalitions in Europe*. Oxford University Press.
- Lijphart, Arend (1984): *Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Marangoni, Francesco in Verzichelli Luca (2015): From a technocratic solution to a fragile grand coalition: the impact of economic crisis on parliamentary government in Italy. *The Journal of Legislative Studies* 21 (1): 35–53.
- Mueller, Wolfgang, in Stroem, Kaare (2000): *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Riker, William (1962): *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Stroem, Kaare (1990): *Minority Governments and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stroem Kaare in Wolfgang Mueller (1999): *Koalicijsko vladanje v parlamentarnih demokracijah (zbornik)*. Ljubljana: Državni zbor RS.
- Stroem, Kaare, Wolfgang Mueller in Tornbjorn Bergman (2008): *Cabinets and Coalition Bargaining*. Oxford University Press.
- Zajc, Drago (2004): *Razvoj parlamentarizma: funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: FDV.
- Zajc, Drago (2009): Modeli oblikovanja koalicij in koalicijskih vlad v Sloveniji. *Teorija in praksa* 46 (4): 445–463.
- Zajc, Drago (2009): *Oblikovanje koalicij v Srednji Evropi*. Ljubljana: FDV.
- Zajc, Drago (2015): *Coalition Governments During the Economic Crisis (2008–2014) – A Case Study of Slovenia*. Ljubljana: *Teorija in praksa* 52 (1–2): 178.
- Zajc, Drago (2019): *Volitve v Evropski parlament 2019*. Ljubljana: *Pravna praksa* (16).

VIRI

- Arhiv volitev v državni zbor RS. Dostopno prek <https://www.dvk-rs.si/index.php/si/arhiv-drzavni-zbor-rs>, 17. 1. 2020. Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2018–2022. Dostopno prek https://www.gov.si/assets/vlada/Vlada_predstavitev_dokumenti/570caaf49e/Koalicijski_sporazum_o_sodelovanju_v_Vladi_Republike_Slovenije_za_mandatno_obdobje_2018-2022.pdf, 22. 12. 2018.

- Letno poročilo o delu Državnega zbora RS za leto 2019; dostopno prek https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/Zborniki_RN/2019/Kratko_letno_porocilo_o_delu_Drzavnega_zbora.pdf, 17. 1. 2020.
- Poročilo o delovanju Državnega zbora RS za prvo leto mandata (2018); dostopno prek https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/PorocilaDZ/Porocilo_o_delu_Drzavnega_zbora_v_obdobju_2018_%E2%80%93_2022__prvo_leto_mandata_2018__22__6__2018_%E2%80%93_31__12__2018, 17. 1. 2020.
- Protokol o sodelovanju koalicijskih partnerjev Dostopno prek https://www.gov.si/assets/vlada/Vlada_predstavitev_dokumenti/570caaf49e/Koalicijski_sporazum_o_sodelovanju_v_Vladi_Republike_Slovenije_za_mandatno_obdobje_2018-2022.pdf, 22. 12. 2018.
- RTV Slovenija. Dostopno prek <https://www.rtvsllo.si/svet/kljub-zgodovinskim-protestom-ceska-vlada-prezivila-glasovanje-o-nezaupnici/493072>, 27. 6. 2019.
- Sklep Izvršnega odbora NSi 16. julija 2018. Dostopno prek <http://topnews.si/2018/07/16/nsi-se-umika-iz-koalicijskih-pogajanj-s-sarcem/>, 16. 7. 2018.
- Sporazum o sodelovanju petih strank z Levico. Dostopno prek <https://www.rtvsllo.si/slovenija/marjan-sarec-je-s-55-glasovi-izvoljen-za-predsednika-vlade/463399>, 15. 12. 2018.
- Stroem, Kaare in Wolfgang Mueller (1999): Koalicijsko vladanje v parlamentarnih demokracijah (zbornik). Ljubljana: Državni zbor RS.
- Urad RS za makroekonomske analize, Poročilo o razvoju 2019. Dostopno prek https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/razvoj_slovenije/2019/Porocilo_o_razvoju_2019.pdf, 17. 1. 2020.
- Žagar, Katarina, Nina Zeilhofer in Ožbolt Križaj (2008): Manjšinska vlada (Analiza AN). Ljubljana: Državni zbor, Raziskovalno-dokumentacijski sektor.