

Nurko Pobrić\*

## Partijske koalicije i formiranje vlade

### Sadržaj

1. Uvod
2. Šta su koalicije?
3. Vrste koalicija
4. Teorija koalicija
5. Partija kao akter ili akteri unutar partije
6. Ostali faktori koji utiču na formiranje koalicija
7. Prevelike koalicije
8. Manjinske vlade
9. Usaglašavanje politike i raspodjela resora
10. Koalicioni sporazumi
11. Kritike koalicija i koalicionih vlada
12. Zaključak

### 1. Uvod

Predstavnička demokratija zasniva se na parlamentarnoj većini koja može formirati vladu. Parlamentarnu većinu mogu činiti članovi jedne, dvije ili više političkih partija. Postojanje višepartijskog sistema u jednoj zemlji rezultira (po pravilu) uspostavljanjem proporcionalnog izbornog sistema i u tim zemljama skoro da je neminovno formiranje koalicione vlade, pa, razumljivo, i postizborno partijsko koaliranje nije rijetkost. Politički sistemi sa proporcionalnom izbornom formulom su mnogo nestabilniji, tj. skloniji krizama i kolapsima, od onih koji su sa većinskim ili mešovitim izbornim sistemom.<sup>1</sup> Naročito su nestabilni oni politički sistemi u kojima postoji jak blok tzv. anti-sistemskih partija.<sup>2</sup> Mreža odnosa među političkim partijama naziva se partijskim sistemom. "Same partije, međutim, ne obezbeđuju i postojanje partijskog sistema. Obrazac odnosa među partijama postaje sistem ako ga oblikuju stabilnost i izvestan

---

\* Autor je doktor pravnih nauka i sudija Kantonalnog suda u Mostaru.

<sup>1</sup> V. Pavlović, *Država i društvo*, Beograd 2011, s. 334.

<sup>2</sup> Moglo bi se ustvrditi, da je u Bosni i Hercegovini, u postdejtonskom periodu, s vremena na vrijeme, manje ili više, bilo prisutno antisistemsko djelovanje pojedinih političkih partija, kako u parlamentu (parlamentima), tako i izvan njega.

poredak".<sup>3</sup> Generalno, svi partijski sistemi mogu se označiti kao dvopartijski, višepartijski i jednopartijski. Tip partijskog sistema u značajnoj mjeri je uslovljen institucionalnom strukturom vlasti u državi.<sup>4</sup> S druge strane, i uticaji izbornog sistema na politički sistem mogu biti brojni. Izborni sistem se odražava i na ponašanje biračkog tijela, na rezultate izbora, na partijski sistem, način izbora vlade i njenu stabilnost. Izborni sistem može uticati na broj partija u parlamentu, "predstavljanje (zastupljenost) pojedinih društvenih kategorija u parlamentu (žene, etničke grupe, manjinske grupe), može uticati na oblikovanje vlade (jednopartijska ili koaliciona)".<sup>5</sup>

Dakle, skoro da je samorazumljivo da su glavni akteri formiranja vlada (putem većine u parlamentu) političke partije, jer su one najaktivniji sudionici političkog života u savremenim društvima, mada veoma često nisu predviđene kao ustavne kategorije - bar ne neposredno. Ipak, neki ustavi novijeg doba teže ka davanju ustavnog statusa političkim partijama.<sup>6</sup> Ukratko, "političke partije su glavni nosioci izbornog procesa, one oblikuju parlament i vladu, kao i državu u celini".<sup>7</sup> Političke partije mogu se označiti i kao organizacije čije su djelatnosti usmjerene ka legitimnom osvajanju političke vlasti kroz izborni proces. Političke partije mogu se odrediti i "kao dobrovoljne političke organizacije dužeg trajanja koje se bore za osvajanje ili održavanje političke vlasti, radi ostvarivanja određenih ideja ili interesa".<sup>8</sup> O karakteru odnosa političkih partija i političke vlasti upućuje i citirana sentenca iz političke teorije: "Stvaranje potrebne parlamentarne većine, koja je ključ stabilnosti i efikasnosti vlade - mada očito i ne uvijek i demokratičnosti cijelog političkog sistema, jeste centralno političko pitanje. Ujedno, to je i osnovni cilj koje imaju pred sobom sve političke partije".<sup>9</sup>

Unutar državne dimenzije političkih partija ključni institucionalni okvir i političku arenu njihovog djelovanja predstavlja parlament, jer se u njemu sukobljavaju vlast i opozicija, sa svojim različitim interesima, što uključuje promjenljive koalicione aranžmane, političke blokade i opstrukcije. Takođe, "susret stranaka i vlade odvija se u parlamentu i on čini suštinu političkog učešća stranaka u političkom delovanju vlade".<sup>10</sup>

Proces formiranja vlade, koji se nerijetko odvija izvan uvida biračkog tijela, je važan političko-pravni proces, kojim se vrši (ili bi se trebalo vršiti) "preslikavanje" izborne i parlamentarne većine u izvršnu vlast i mogućnost realiziranja politike koja je legitimirana na izborima. Većina zapadnoevropskih vlada zasnovana je na koalicijama. Formiranju koalicija prethode koalicioni pregovori, koji rezultiraju koalicionim sporazumom (ako pregovori uspiju), kao formalnim i internim predizbornim ili postizbornim dokumentom kojim se utvrđuju pravila igre unutar vladine koalicije i ponašanje koalicionih partnera u cjelini<sup>11</sup>. U koalicionim pregovorima dobiva se odgovor na sljedeća pitanja: *Koje partije ulaze u vladu i kako je sastavljena vladajuća koalicija? Kako se distribuiraju ministarstva (resori) u vladi između i unutar partija? Kako su*

<sup>3</sup> E. Hejvud, *Politika*, Beograd 2004, s. 483.

<sup>4</sup> V. A. R. Hajman, *Uvod u političke nauke*, Podgorica 2004, s. 158.

<sup>5</sup> S. Orlović, *Politikološki ogledi*, Beograd 2010, s. 172.

<sup>6</sup> Ustav Italije iz 1947. godine, Osnovni zakon Njemačke iz 1949. godine, Španski ustav iz 1978. godine, Švedski ustav iz 1979. godine. Navedeno prema: F. Lovo, *Velike savremene demokratije*, Sremski Karlovci-Noví Sad 1999, s. 52.

<sup>7</sup> S. Orlović, *Političke partije i moć*, Beograd 2002, s. 48.

<sup>8</sup> V. Vasović, *Savremene demokratije*, Beograd 2006, s. 112.

<sup>9</sup> Č. Sadiković, *Politički sistem*, Sarajevo 2004, s. 143.

<sup>10</sup> R. J. Marjanović, *Političke stranke i moderna država*, Beograd 1999, s. 239.

<sup>11</sup> M. Kasapović, *Izborni leksikon*, Zagreb 2003, s. 190.

*utvrđene vladine politike tokom formiranja vlade?* Odgovor na pitanje, koje partije ulaze u vladu je relevantan samo u situacijama kada na osnovu izbornih rezultata nije posve jasno koje partije čine većinu. Kada je većina nejasna i neizvjesna, proces pregovaranja o podjeli vlasti u koaliciji, pod kojim uslovima i u kojim okvirima će se vršiti dogovorena politika, jedan je od najznačajnijih momenata u procesu pregovaranja. S obzirom na značaj navedenog problema, danas se može govoriti o teoriji formiranja vladajućih koalicija.

U političkoj teoriji se naglašava obaveza odgovornog političkog djelovanja političkih partija, u političkom sistemu države, a s druge strane ističe se njihova "otuđenost" od biračkog tijela i neodgovorno političko djelovanje (izostanak političke obligacije), partikularnog dosega, usmjerno primarno ka cilju realiziranja uskih partijskih interesa ili interesa partijskog vodstva. U prvoj, "idealističkoj" varijanti se kaže: "Natjecanje među političkim strankama ima osigurati odgovornost pred ustavom i zakonom, kao i opći nadzor nad dužnosnicima koji trenutačno obavljaju funkcije vlasti u državi".<sup>12</sup> U istoj varijanti se ističe: "Stranke u svom djelovanju moraju biti potpuno svjesne kako je njihova primarna zadaća javno dobro (bez obzira na teškoće određivanja sadržaja pojma "javnog dobra"-op. aut.) i da to dobro nikad ne smije biti stavljeno u službu stranačkog života".<sup>13</sup> "Realistički" pristup djelovanju političkih stranaka, "opisuje se" i na sljedeći način: "Pokazalo se, naime, da građani na izborima mogu promijeniti političare, ali ne i politiku. Ta nepromjenjivost politike kao da je oduzela smisao demokratskom odlučivanju građana".<sup>14</sup> Ako prihvatimo smislenom i uvjerljivom citiranu konstataciju, tada se s pravom možemo zapitati - da li (već) živimo u doba "postdemokratije", ili da je (možda) nastupilo neko doba "neodemokratije". U svakom slučaju, bilo kako bilo, bez povremene provjere na izborima, odnosno prijetnje gubitka vlasti, političke partije bi neminovno tonule u korupciju, nepotizam i nekompetentnost.

## 2. Šta su koalicije?

Uz već naprijed naznačeno, može se reći da se koalicija određuje kao skup političkih aktera (najčešće samo političkih partija) koji su se udružili radi maksimaliziranja određene (programirane) koristi. Takođe, može se reći da koalicije predstavljaju organizacije i pojedinci koji se ujedinjuju i udružuju svoje raspoložive resurse da bi time što uspješnije ostvarili postavljene ciljeve. Motiv za koaliciono udruživanje postoji ako se pretpostavlja da će korist od udruživanja nadmašiti troškove ili štetu, odnosno ako će se ostvariti veća korist (rezultati) nego kada bi subjekti koaliranja nastupali samostalno. U pitanju je tzv. "sinergijski efekt". Šta se može maksimalizirati koalicijskim udruživanjem? Može se maksimalizirati politička vlast, mandati, ministarstva u vladi. Posredno, koalicijskim udruživanjem stiže se i mogućnost da se mobilizira veći broj građana i promovira solidarnost među društvenim grupama sličnih statusa, ideologija, političkih opredjeljenja i sl. Koalicija, kao posebna organizacija, podrazumijeva zajednički cilj, zajedničko donošenje odluka i zajedničko rukovođenje. Način reguliranja navedenih pitanja zavisi od snage pojedinih koalicionih aktera, od njihove programske homogenosti/heterogenosti, a posebno od uspostavljenih jasnih pravila ponašanja, u vidu, prvenstveno pisanih sporazuma i

<sup>12</sup> B. Smerdel, *Ustavno uređenje Europske Hrvatske*, Zagreb 2013, s. 161.

<sup>13</sup> Z. Posavec, *Političke stranke i javno dobro*, *Politička misao*, Zagreb 2/2003, s. 29.

<sup>14</sup> T. Cipek, *Sudionička demokracija, trebaju li demokraciji aktivni građani?*, *Anali Hrvatskog politološkog društva*, Zagreb 2014, s. 114.

njihovog dosljednog poštivanja. Stoga je prije ulaska u koaliciju neophodno jasno odrediti željene ciljeve i očekivanja, definirati potencijalne koalicione partnere, pretpostaviti kakvi su izgledi na uspjeh, moguću pozitivnu ili negativnu reakciju birača na koaliciono udruživanje, način rukovođenja i komuniciranja, kao i druga za koalicione partnere važna pitanja. Predkoalicioni pregovori imaju karakter "pijace", gdje se svi cjenkaju, svi se zaklinju u kvalitet svojih programa, čvrstinu izbornih obećanja, vladavinu zakona, moral i slične vrijednosti, dok te vrijednosti drugima dovode u pitanje, osporavaju ih, minimiziraju i sl. Ipak, koalicionu politiku prije svega oblikuju pregovori i ustupci, traženje zajedničkih tačaka, na uštrb traženja zajedničkih ubjeđenja i političkih načela. Bitno je šta ko unosi i ulaže u koaliciju, šta iz nje dobiva ili eventualno gubi.

Političke partije su (što je već istaknuto) najčešći subjekt koalicija. Ovo iz razloga što se "politički proces odvija prvenstveno kroz interakciju političkih partija, a samo retko i epizodno u tom procesu sudeluju i drugi akteri, interesne grupe, organizacije i udruženja".<sup>15</sup> Vrlo slično o značaju političkih partija iskazuje se i sljedećom konstatacijom: "Političke partije najznačajniji su vid organizovanja u savremenoj politici".<sup>16</sup> One (političke partije) predstavljaju ključnu vezu između države i civilnog društva, odnosno vezu između institucija političke vlasti i titulara raznih interesa koji egzistiraju i djeluju u društvu. Stoga se može reći da liberalni model individualnog predstavnštva, polako ustupa mjesto modelu kolektivnog predstavnštva posredstvom političkih stranaka - modelom tzv. odgovorne stranačke vlade u kojem biračko tijelo bira svoje predstavnike između dvije ili više političkih stranaka, na osnovu njihovih programskih obećanja i postignuća njihove politike. Svakako, u vremenskom periodu predizborne kampanje i završetka mandata u parlamentu, uočljive su tzv. "stranačke transformacije", jer u odnosu na predizbornu fazu, u fazi isteka parlamentarnog mandata nerijetko stoji obmana (birača). Pitanje koje se u vezi s tim postavlja je - u kojoj mjeri se birači mogu obmanuti ili obmanjivati, kratkoročno ili dugoročno.

### 3. Vrste koalicija

Koalicije mogu biti predizborne i postizborne. Predizborne koalicije predstavljaju povezivanje i udruživanje političkih partija u političke saveze s ciljem da se povećaju šanse na uspjeh na izborima. Postizborna koalicija je "savez političkih stranaka koji se obrazuje posle održanih izbora s ciljem da se postigne parlamentarna većina i tako stvore uslovi za izbor i obrazovanje vlade".<sup>17</sup> Postizborna koalicija nastaje kad nijedna politička partija nema potrebnu većinu da formira vladu, pa je iz tog razloga upućena da sa nekom drugom partijom (partijama) stupa u koalicioni odnos. Građani nemaju mogućnost da utiču na uspostavu postizbornih koalicija, osim prijetnjom da u slučaju pogrešne kombinacije mogu uskratiti podršku na sljedećim izborima. Nastanak obiju vrsta koalicija bitno uslovljava važeći izborni sistem. Osim karakteristika temeljnih izbornih sistema, različita izborna pravila dodatno utiču na proces stvaranja i vrstu partijskih koalicija, kao što su: prohibitivna klauzula, veličina izbornih jedinica, vrsta glasanja itd."<sup>18</sup> Koalicije mogu biti programske i tehničke. Programske koalicije čini udruženje

<sup>15</sup> V. Goati, *Političke partije i partijski sistemi*, Podgorica 2007, s. 65.

<sup>16</sup> Hejvud (bilj. 3), s. 462.

<sup>17</sup> M. Pavjančić, *Parlamentarno pravo*, Beograd 2008, s. 218.

<sup>18</sup> Kasapović (bilj. 11), s. 189.

programskih bliskih političkih partija i one, po pravilu, imaju veće izglede da se održe u dužem vremenskom peridu. Tehničke koalicije se uspostavljaju između partija sa značajnim programskim razlikama, uz postojanje jednog ili više zajedničkih ciljeva. Odnosi u ovoj vrsti koalicija nisu nimalo jednostavni. Uvijek je otvoreno pitanje koliko i šta koja partija dobiva, a šta ulaže u koalicioni odnos. Opasnost da se ulaskom u tehničku koaliciju izgubi prvobitni "partijski identitet" sasvim je izvjesna.<sup>19</sup> Koalicije mogu biti i neformalne, odnosno prećutne koalicije, što se dešava u slučaju podržavanja manjinske vlade. Koalicije mogu biti formirane na nacionalnom i subnacionalnom nivou, što je uslovljeno teritorijalnom organizacijom vlasti u određenoj državi. "Pored imanentnog značaja subnacionalnog nivoa političkog sistema, koalicije na tom nivou imaju i indirektnu važnost, jer predstavljaju test spremnosti partnera za saradnju na nacionalnom nivou i/ili "probni balon" za utvrđivanje reakcija javnog mnijenja na savezništvo između određenih partija na nacionalnom nivou."<sup>20</sup>

Analiza koalicionih procesa jednostavnija je na subnacionalnom nego na nacionalnom nivou. Izdvojiti ćemo dvije takve osobenosti: Institucionalni okvir dat je unaprijed i on ne može biti pretvoren u pregovore. "Plije" koji dijele učesnici koalicije (materijalni i simbolički podsticaji i sl.) manji su po obimu (broju) i po značaju. Uvid u postojanje koalicija na različitim nivoima vlasti, pokazuje da relacije vlasti i opozicije nisu jednostavne ni jednoznačne. Moguće je da istovremeno neke političke partije budu na vlasti na lokalnom nivou, u opoziciji na regionalnom nivou i opet na vlasti na nacionalnom (saveznom) nivou. Svakako, moguće su i drugačije "kombinacije vlasti" u odnosu na navedenu. U svakom slučaju, sjedište vlasti i politička moć su na nacionalnom nivou, ili bi, pak, to trebali biti. Postoje koalicije unutar političkih partija i između tih partija. Ova podjela posljedica je činjenica što postoji mnogo birača, a svaki od njih ima političke preference, ali je samo nekoliko političkih partija i samo jedna vlada. Postoje i tzv. manjinske koalicije koje imaju podršku većine u parlamentu, ali sve partije koje pružaju tu podršku ne sudjeluju u vladi. Stoga su manjinske koalicije općenito nestabilnije od većinskih. "Manjinske koalicije tipične su za skandinavske zemlje, a institucionalno im osobito pogoduje tzv. negativni parlamentarizam, tj. negativno pravilo parlamentarne investiture koje ne zahtijeva potporu većine u parlamentu za inauguriranje vlade, te omogućuje njen opstanak sve dok protiv nje ne postoji eksplicitni votum parlamentarne većine."<sup>21</sup> Formiranje koalicija ima potpuno različite oblike u zemljama sa malim brojem većih političkih partija od zemalja sa više manjih partija. U prvom slučaju koalicije se uglavnom formiraju unutar partija, a u drugom uglavnom među njima. Dakle, i unutar svake političke partije pojedinačno, kao i u okviru parlamenta postoje promjenjive koalicije. U pitanju je trgovina glasovima poznata kao "vote trading". Trgovina glasovima može biti eksplicitna, kada se redom ide od pitanja do pitanja o kojima se odlučuje, ili implicitna, kada se postigne dogovor da se glasa "u paketu" o svim pitanjima. U navedenom slučaju radi se o tzv. ad hoc koalicijama. Bez obzira na sve moguće probleme, povodom postojanja "ovakvih" ili "onakvih" koalicija, snažna parlamentarna tradicija ("dobar parlament") je od posebnog značaja za stabilnost svakog demokratskog političkog poretka.

<sup>19</sup> I bez uvida u određene analize, čini se da bi se moglo zaključiti, da su u Bosni i Hercegovini u postratnom periodu dominirale tehničke, odnosno matematičke koalicije.

<sup>20</sup> Goati (bilj. 15), s. 76.

<sup>21</sup> Kasapović (bilj. 11), s. 188.

#### 4. Teorija koalicija

Učestalost koalicionih aranžmana podstaklo je neke teoretičare da pokušaju generalizirati pravila i principe koalicije i "koalicionog ponašanja" partija i da o tome postave određena uopćavanja i teorijske postavke. "Neki teoretičari (npr. Beyme) - suočeni sa različitošću partija i političkih sistema u kojima one djeluju - zauzeli su skeptičan stav u pogledu mogućeg teorijskog uopštavanja".<sup>22</sup> Ipak, raznolikost političkih partija i osobenosti institucionalnog okvira u kome djeluju nisu nepremostive prepreke uopćavanju, koje (uopćavanje), čini se, ako je u pitanju sfera koalicija i "koalicionog ponašanja" mora biti oprezno i fleksibilno. Rane teorije koalicija nastale početkom 1960-tih, "polazile su od temeljne postavke da je sudjelovanje u vladi glavni cilj političkih stranaka u parlamentarnoj demokraciji".<sup>23</sup> Prvi teoretičari koalicija zasnivaju svoje tvrdnje na pretpostavkama o racionalnom ponašanju aktera u političkom djelovanju. Polazi se od stava da u demokratiji građani prvenstveno djeluju da bi maksimalizirali svoje interese i dobiti, te da političke partije određuju svoju politiku kako bi pobijedile na izborima, a da ne pobjeđuju na izborima kako bi odredile svoje političko djelovanje. Ukratko, tragom naznačenih tvrdnji, moglo bi se zaključiti da su političari ideološki indiferentni i da ih interesira samo vlast. U vezi s navedenim, u korelaciji je i postavka iz političke teorije da "catch-all stranke traže podršku gdje god je mogu dobiti, njihov cilj nije predstavljati nego vladati"<sup>24</sup> (Catch-all stranke žele vladati u nacionalnom interesu, a ne kao predstavnici neke društvene skupine). Po ovoj logici, glavni cilj političara i političkih partija je da budu izabrani i sve se podređuje tome cilju. Političari žele da dobiju onoliko glasova koji im osiguravaju vlast. Smatra se da previše glasova može biti gotovo jednako loše kao i premalo, jer više glasova podrazumijeva više obećanja i obaveza datih tokom trajanja kampanje većem broju birača. Ako je u izbornoj raspodjeli utvrđena "stalna veličina kolača", onda je bolje da je što manje ljudi koji dobivaju svoj dio. Teorijski stav o igri konstantnog zbira (konstant sum) je da u njoj (toj igri) dobitak pobjednika bude jednak gubitku poraženih. U teoriji koalicija govori se i o organizovanju koalicija "najmanjeg obima". Kada je više učesnika u koaliciji, stvari će se kretati u smjeru ka "izbacivanju" suvišnih i nepotrebnih. U igri nultog zbira (zero-sum-game) akteri koalicija nastoje da maksimaliziraju svoj benefit. Oni se ponašaju racionalno, u smislu da imaju potpune informacije o pravilima i strategiji igara. S druge strane, gubitnici su zainteresirani da pokušaju na politički dnevni red postaviti nova pitanja, nastojeći pronaći pitanje na kojem se postojeća pobjednička koalicija "slama".

#### 5. Partija kao akter ili akteri unutar partije

Jedno od najznačajnijih pitanja u teoriji koalicija jeste da li su akteri od kojih je koalicija sastavljena jedinstveni. Važno je da li je partija (kao članica koalicije) jedinstvena, koherentna i disciplinirana, u kojem slučaju se prihvata kao jedan akter ili igrač, ili je interno podijeljena i sastavljena od više aktera ili frakcija. Ako se polazi od teorije racionalnog izbora i teorija koalicije zasniva se na metodološkom individualizmu, prihvatajući stav da je jedna partija jedan akter.

Jedna od osnovnih dilema u teoriji koalicija jeste da li su važnija mjesta u vladi (office) ili ostvarivanje programa (policy). Prvonavedena teorija koalicije je pod značajnim utjecajem

<sup>22</sup> Goati (bilj. 15), s. 79.

<sup>23</sup> Kasapović (bilj. 11), s. 187.

<sup>24</sup> R. Hague/M. Harrop/S. Breslin, *Komparativna vladavina i politika*, Zagreb 2001, s. 213.

teorije igara i teorije racionalnog izbora. Temeljna pretpostavka ovih teorija je da su političke partije i njihovi lideri racionalni akteri koji nastoje da maksimaliziraju korist i osvoje vlast, odnosno uđu u vladu. Arend Lajphart je rezimirao neke glavne rasprave iz teorije koalicija razlikujući vlade (kabinete) prema tome kakvu podršku imaju u parlamentu. Tako je naznačio kabinete minimalne pobjede ("pobjedničke"), u slučaju da partija (ili partije u koaliciji) kontroliraju većinu mjesta u parlamentu, a pri tome ne uključuju u vladu nijednu stranku koja nije neophodna za formiranje parlamentarne većine. Utvrdio je postojanje prevelikih kabineta, koji imaju više stranaka nego što je potrebno za formiranje većine, te je naznačio postojanje manjinskih (ili "premalih") kabineta koji nemaju podršku parlamentarne većine.<sup>25</sup> Pobjednička koalicija u teoriji koalicija može se odrediti na sljedeći način: Najvažnije je formirati stabilnu većinu koja može da traje. Teorija veličine ili obima, kojoj je imanentna težnja ka osvajanju vlasti, ali ne i ostvarivanju određenih politika, ima izvjestan broj propozicija i pravila. "Koalicija minimalne pobjede" (minimal winning coalition) obuhvata samo one članove koalicije koji su neophodni. S obzirom na činjenicu da je broj ministarstava (resora) u vladi fiksiran, uključivanje većeg broja članova (u partijsku koaliciju), smanjuje dio "plijena" svakom učesniku koalicije. Koaliciju minimalne pobjede, partije će obrazovati "u uslovima zero-sum-game pretpostavkama da imaju potpune informacije i da poštuju pravila igre, što, u praksi, naravno nije uvijek slučaj - ne širu za one koji veruju da im je neophodna pretpostavka za pobjedu".<sup>26</sup> "Koalicija minimalne pobjede" sastojat će se, dakle, od minimalnog broja aktera, jer uključivanje više aktera (uz ostalo) povećava i troškove pregovaranja. "Koalicija minimalne pobjede" takođe "zapostavlja političke razlike među članicama koalicije (policy - blind coalition theories)".<sup>27</sup> Teorija "koalicije minimalne pobjede" u svim svojim modalitetima djeluje uvjerljivo, premda reducira političke partije na jednu dimenziju, obim (veličinu) i pri tome zanemaruje njihovu ideološku, političku i programsku orijentaciju. Do destabiliziranja minimalnih vladajućih koalicija dolazi kada se promjene odnosi snaga između dva ili više koalicionih aktera i kada jedan akter podigne "ulog" u igri.

Minimalni broj mandata ili koalicija minimalne veličine (minimum seats) ukazuje da ukoliko postoji više solucija minimalne pobjedničke koalicije, koalicija će se formirati na način da se kontrolira minimalni broj mjesta u parlamentu. Ako prilikom formiranja koalicije partije mogu birati između manjeg i većeg partnera, radije će se opredijeliti za manjeg, jer svaki partner dobiva ministarska mjesta prema svojoj snazi u propoziciji parlamentarnih mjesta u vladajućoj koaliciji. Težnja je da se vlada formira na najužoj mogućoj osnovi s ciljem isključenja nepotrebnih partnera iz koalicije. Ideja je formiranje vlade sa najmanje neophodnih mjesta.

"Minimalni broj partija" (minimum parties) kao opcija formiranja minimalne političke koalicije, biti će u situaciji kada postoji više mogućnosti formiranja pobjedničke koalicije, pa će ta koalicija (pobjednička) biti formirana od minimalnog broja partija. Objašnjenje je jednostavno. Kada je manje partija lakše i brže se postiže dogovor, manja su "cjenkanja" u pregovorima i veće šanse da se vlada duže održi. U namjeri da se poveća moć predviđanja u formiranju koalicija, uz "veličinu i broj aktera", uvodi se i faktor programske bliskosti partija. "Koalicija minimalnog opsega" (minimal range) nastaje kad političke partije teže da formiraju koaliciju sa partijama veoma bliske ideologije (ideološki se partije veoma malo razilaze). "Koalicija minimalnog

<sup>25</sup> A. Lajphart, *Modeli demokratije*, Beograd-Podgorica 2003, s. 135.

<sup>26</sup> Goati (bilj. 15), s. 81.

<sup>27</sup> Kasapović (bilj. 11), s. 188.

opsega polazi od prihvatljive pretpostavke da je lakše formirati i održati koaliciju između stranaka koje daju prednost sličnim idejama nego između stranaka koje se u tom pogledu razlikuju".<sup>28</sup> "Koalicija minimalne povezane pobjede" (minimal connected winning) će se formirati od partija između kojih postoji minimalna ideološka distanca u glavnoj dimenziji kompetencije, a pri tome se ima u vidu raspon od dva najekstremnija člana. Ako među političkim partijama postoji najmanji ideološki jaz (gap), ako nisu u "konfliktu interesa", te partije imaju veće šanse da se duže održe u koaliciji. Slično prethodno pomenutoj koaliciji osnovna postavka ove teorije je da je najbolje koaliranje sa programski bliskim susjedima i "obližnjim" partijama. "Koalicija minimalne političke distance" (minimal policy distance) jeste koalicija moguće izvodljive politike. Partije žele da budu dio vladajuće koalicije čija je politička pozicija najbliža onoj koju oni preferiraju na socijalno-ekonomskoj skali lijevo-desno. U ovom slučaju se do kraja izvodi ideja o važnosti politike koja se može sprovesti u odnosu na samu vlast.<sup>29</sup>

Propozicija "srednjeg zakonodavca" (median legislator) proizilazi iz prostornog modela glasanja. Srednji zakonodavac je ona politička partija koja zauzima značajnu poziciju u odnosu na sastav koalicije. Ova partija je "ključni igrač" (pivot) u koalicionom odnosu. "Drugim riječima, neka stranka ili koalicija postaje pobjednička i može sastaviti vladu samo ako dobije potporu pivotne stranke i obrnuto, koalicija gubi potporu većine istupi li iz nje pivotna stranka".<sup>30</sup> Propozicija "podijeljene opozicije" (division of the opposition) upućuje na zaključak da što je više opozicija ideološki podijeljena, a koja kontrolira većinu mjesta u parlamentu, to su veće mogućnosti da se formira manjinska vlada. Uopće, u odnosu na stvaranje koalicija korisno je poštivanje načela izborne reprezentativnosti, što znači da u koalicionoj vladi sudjeluju samo partije koje su dobile više glasova nego na prethodnim izborima.<sup>31</sup>

## 6. Ostali faktori koji utiču na formiranje koalicija

Na formiranje koalicija može da utiče i tzv. "familijarnost" partija, kada su iste partije u prošlosti vladale zajedno, i "inercija", kada su partije reafirmirale prethodno postojeću koaliciju. Na formiranje i stabilnost vladajućih koalicija utiču i međuljudski odnosi između lidera partija, pogotovo ako u partijama demokratski odnosi nisu na poželjnom nivou i ako "vladanje partijom" ima naglašene autokratske elemente. Međunarodni kontekst i međunarodno okruženje, u pojedinim situacijama, mogu uticati na formiranje i stabilnost koalicija. Kod koalicija programski bliskih partija postoji opasnost (mada na prvi pogled apsurdna) da se između tih partija pojavi konkurencija u odnosu na biračko tijelo i da "nastaju problemi" jer u datom slučaju partije u koaliciji međusobno ugrožavaju svoje političke identitete i "zbunjuju birače". U takvoj situaciji događa se da prilikom formiranja vlade, povećava se uloga i značaj malih političkih partija nesrazmjerno u odnosu na broj glasova i mandata koji su osvojili, posebno ako od njih zavisi uspostavljanje parlamentarne većine, pri čemu te partije predstavljaju "jezičak na vagi" u formiranju pomenute većine. I neki ostali faktori utiču na formiranje i stabilnost koalicija, kao što su: erodiranje partija u organizacionom smislu, novi društveni rascjepi i promjena uloge

<sup>28</sup> Lajphart (bilj. 25), s. 138.

<sup>29</sup> Isto, s. 139. "Od šest razmatranih teorija koalicije, one zasnovane na politici pogodnije su u predstavljanju tipa stvarne koalicije nego one teorije koje na politiku ne obraćaju pažnju".

<sup>30</sup> Kasapović (bilj. 11), s. 270.

<sup>31</sup> Isto, s. 189.



ideološkog faktora, ustavne reforme, razlozi za izglasavanje nepovjerenja vladi, pojava radikalnih i ekstremističkih društvenih grupa i sl.

## 7. Prevelike koalicije

Koji su odlučujući motivi za formiranje manjinskih ili prevelikih kabineta? Formiranje koalicije koja je veća od koalicije minimalne pobjede, vrši se iz razloga što postoji potencijalna nepouzdanost pojedinih partnera u koaliciji. Iz tog razloga je cjelishodno osigurati postojanu većinu za slučaj povlačenja nekog od koalicionih partnera. Osim navedenog, svaka partija nastoji da oformi kabinet u skladu sa politikom koju vodi, kako bi je lakše sprovela. Ova činjenica može biti razlog za povećanje koalicije. Takođe, u vanrednim okolnostima, kada postoje vanjske ili unutrašnje opasnosti za zemlju, uočljive su tendencije formiranja kabineta na široj političkoj osnovi. Unutrašnje prijetnje mogu dolaziti od antidemokratskih partija i pokreta kao i sukobljavanja zbog izraženih političkih sukoba u pluralnim društvima. Kada postoji neposredna prijetnja demokratskom sistemu (spoljna ili unutrašnja), sve značajnije prosistemski opredjeljene partije će se uključiti u vladu, isključujući antisistemske partije.<sup>32</sup> Kod velikih koalicija evidentno je duže trajanje vlade.

## 8. Manjinske vlade

Kada iz raznih razloga nije moguće postići koalicioni sporazum kojim bi se omogućila stabilna parlamentarna većina, formira se manjinska vlada. To znači da partija ili koalicija mora imati podršku jedne ili više parlamentarnih partija izvan vlade, kako bi vlada bila izabrana i kako bi mogla da obavlja svoje funkcije. Podrška koja se dobiva od partije (ili partija) koja ne ulazi u vladu može biti programska, problemska, funkcionalna, ali i uslovljena, a ponekad ucjenjivačka i potkupljujuća. Lajphart razlikuje dvije vrste manjinskih kabineta. Prvi su pravi i tipični manjinski kabineti, kada vlada stalno pregovara sa jednom ili više partija izvan vlade o podršci za zakonske prijedloge ili sa različitim partijama u različite svrhe. Takva vlada traži podršku od slučaja do slučaja, odnosno od glasanja do glasanja. Funkcioniranje vlade na ovaj način, može rezultirati zastojem u njenom radu. Druga vrsta su "prerušeni" manjinski kabineti sa čvrstom podrškom jedne ili više partija koje su odlučile da ne učestvuju u vladi.<sup>33</sup> U ovom slučaju formira se parlamentarni savez, pri čemu se između partija postiže dogovor da neka od njih neće ulaziti u vladu, ali da će je njihovi predstavnici u parlamentu podržavati. Obaveza partija koje "samo" daju podršku nije toliko jaka kao podrška partija koje su u vladi i često se teško može odrediti da li se neka partija može kvalificirati kao partija podrške. "Manjinske vlade su česte u parlamentarnim sistemima (gotovo su pravilo u Danskoj), ali one rezultiraju i crpe svoje uređenje iz pregovora sa manje ili više promjenljivim parlamentarnim većinama koje ih zaista održavaju na položaju".<sup>34</sup> To znači da je moguće da se manjinska vlada formira uz pomoć jedne partije u parlamentu, koja ne ulazi u vladu, a da se u nekoj vanrednoj situaciji vlada održi uz pomoć neke druge partije. Iz navedenih razloga mandat manjinskih vlada je, po pravilu, kratak i neizvjestan. S pravom se navodi da "iza ovih vlada (manjinskih vlada, op. aut.) stoji promjenljiva

<sup>32</sup> Lajphart (bilj. 25), s. 142.

<sup>33</sup> Isto, s. 144.

<sup>34</sup> Đ. Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, Beograd 2003, s. 138.

parlamentarna većina, jer se za vladinu politiku stalno traži podrška u nekoj od grupa u parlamentu".<sup>35</sup>

Od manjinske vlade treba razlikovati koalicionu vladu, u koju ulaze predstavnici svih političkih partija koje čine koaliciju u parlamentu. "Koaliciona vlada obrazuje se od stranačke koalicije, tj. od političkih stranaka koje imaju većinu u parlamentu i koje su obrazovale stranački savez u cilju obrazovanja vlade".<sup>36</sup> U određenim političkim i društvenim okolnostima, manjinska vlada može se "preobraziti" u koalicionu, a moguća je i obrnuta situacija.

Mogućnost djelovanja manjinskih vlada je reducirana i nestabilna (i u ovom slučaju, moglo bi se reći, neodređena), jer parlamentarna većina može lako da im uskrati povjerenje. Nije teško skupiti "negativnu" većinu za obaranje manjinske vlade.

Manjinske vlade mogu biti jednopartijske i sastavljene od više političkih partija. Iako političke partije nastoje da se "uguraju" u vladu i pri tome vode računa o značaju resora u vladi, one mogu imati i interes da ne žele biti sastavni dio vlade. Ovakvo ponašanje proizilazi iz uvjerenja da im nepostojanje političke odgovornosti (jer nisu u vladi) može dati veće šanse na sljedećim izborima, i samim tim, učešće u vladi. Dakle, postojanje manjinskih vlada pokazuje da učešće u vlasti nije uvijek primarni cilj političkih partija, što se posebno iskazuje pri uspostavljanju partijskih koalicija. Partija koja podržava manjinsku vladu, a ne ulazi u nju, može da dobije "određen ustupak" za tu podršku. Neke partije ne ulaze u vladu (a podržavaju je - manjinsku vladu) iz razloga što žele očuvati svoj programski identitet i zadržati postojeću podršku birača. Takve partije, ponekad su nepoželjan partner u vladajućoj koaliciji, ali u uslovima polariziranog političkog pluralizma šanse za uspostavu manjinske vlade se povećavaju.

Manjinske vlade, po pravilu, su nestabilne i kratkotrajne. Kako naglašava Đovani Sartori - "Stabilnost vlade nije ništa drugo do puko trajanje, a vlade mogu biti dugoročne i istovremeno: njihova stabilnost ni u kojem slučaju nije pokazatelj njihove efikasnosti i delotvornosti".<sup>37</sup> Stoga, moglo bi se zaključiti da manjinske vlade ne moraju, samo po sebi, samo "što su takve" biti neefikasne. Jer, trajanje (stabilnost) vlade, po automatizmu, ne podrazumijeva i efikasnost vlade. U mnogim zemljama parlamentarnog sistema vlasti, koje imaju koalicionu vladu, vlade produžavaju svoj opstanak time što ne čine praktično ništa ili ne čine mnogo. Problem nije u "dugovječnosti" takvih vlada, odnosno u dužini njihovog trajanja, nego u tome mogu li da vladaju, mogu li djelovati kao stvarni subjekti odlučivanja. Da zaključimo, stabilna vlada nije nužno i efikasna vlada. Međutim, sigurno je da "politički sistemi sa kratkotrajnim vladama i fragilnim koalicijama su mnogo manje stabilni od političkih sistema gdje postoji relativno dugotrajna vlada".<sup>38</sup>

Problem formiranja manjinskih vlada u doticaju je (u osnovi) s problemom nemogućnosti formiranja koalicionih vlada (postojanje političke i parlamentarne krize). Tada je moguće da se za određeni period formiraju nestranačke ili ekspertne vlade. U tom slučaju riječ je o vladama "nacionalnog spasa" koje su sastavljene od uglednih javnih ličnosti koje ne pripadaju nijednoj

<sup>35</sup> I. Pejić, *Parlamentarno pravo*, Niš 2011, s. 195.

<sup>36</sup> R. Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd 2008, s. 333.

<sup>37</sup> Đ. Sartori, Ni predsednički sistem ni parlamentarizam, *Politikološke teme*, Beograd 2002, s. 191.

<sup>38</sup> Pavlović (bilj. 1), s. 335.

političkoj partiji. "Ekspertna" ili "činovnička" vlada, kako ističe Kasim Trnka, "se sastavlja od istaknutih stručnih osoba, koje, takođe nisu stranački opredjeljene."<sup>39</sup>

## 9. Usaglašavanje politike i raspodjela resora

Ponašanja partija u odnosu na koalicije opredjeljuju ciljevi koje su partije postavile. U vezi s navedenim mogu se uočiti sljedeće razlike: partije koje žele da osvoje maksimalni broj glasova (vote-seeking), one koje nastoje da osvoje što više mjesta u vlasti (office-seeking) i one koje žele da ostvare postavljene političke ciljeve (policy-seeking). U ovom kontekstu politička teorija uvodi pojam "političke distance" u uspostavi koalicija. Pojam "političke distance" podrazumijeva da akter koji želi da bude uključen u vladajuću koaliciju od nje očekuje da, što je moguće više približi politiku njegovim preferencama. Navedeno implicira da je razmatranje o politici glavna tema političkih aktera, i da se parlamentarna igra, ustvari, vodi oko određivanja glavne državne politike. Zato ni obim koalicija nije proizvoljan ni statičan, već je rezultat "političke distance" aktera - učesnika u procesu formiranja koalicija. Kada se usaglasi politika vlade, preostaje raspodjela resora. Koalicije koje su šire nego što je neophodno imaju veći legitimitet i autoritet nego tzv. male koalicije. Za aktere koalicija važno je ne samo ko ulazi u vladu, već koliko i koje resore dobivaju. Resori se uglavnom dijele prema broju osvojenih mandata i u tom pogledu vlada tzv. "gvozdeni zakon proporcionalnosti". U praksi se javlja i devijacija "proporcionalnosti" koja se teorijski objašnjava različitom pregovaračkom moći, koja daje disproporcijalni rezultat. U tim slučajevima manje partije mogu dobiti "bonus porfelj", a cilj je da ih se pridobije za koaliciju. "Problem moći i stabilnosti u parlamentarnim sistemima se dešavaju kada premijer treba da formira koaliciju više partija kako bi imao parlamentarnu većinu. Ponekad ova situacija maloj partiji daje utjecaj disproporcionalan njenoj stvarnoj snazi".<sup>40</sup> Partije zauzimaju poziciju u koaliciji ne samo na osnovu broja mjesta u parlamentu, već i po značaju njihove uloge u formiranju koalicije. Sve ovo ukazuje na relevantnost "koalicionog potencijala" na koju ukazuje Đovani Sartori. Koalicioni potencijal zahtijeva dva mjerenja: potencijal vladanja i stvarne relevantnosti u vladi. Politička partija je relevantna za vlast samo kada stvarno vlada, ulazi u vladu ili je podržava.<sup>41</sup> Koalicioni potencijal je, pored ostalog, stepen prihvatljivosti neke partije za druge partije. Za formiranje koalicija partije se sve više opredjeljuju još u predizbornom periodu, u kojem se tvorcima koalicija ponašaju odgovorno prema biračima. Sve je manje dugotrajnih pregovora, koji se odvijaju najčešće izvan uvida javnosti. Ovo posebno u fragmentarnim višepartijskim sistemima jer nije nimalo jednostavno izvoditi volju birača iz rezultata izbora.

U pogledu redosljeda podjele resora, prvi po važnosti je premijer, zatim potpredsjednik, odnosno potpredsjednici vlade, a potom uobičajena "državna" ministarstva: ministarstvo spoljnih poslova, ministarstvo finansija, ministarstvo unutrašnjih poslova itd. Najvećoj partiji u koalicionim pregovorima pripada mjesto premijera. Ministarska mjesta se posmatraju kvantitativno i kvalitativno. Važno je pitanje distribucije moći među koalicionim partnerima, s tim što svaki od njih teži ka maksimaliziranju moći. Ponekad se prema programskim opredjeljenjima i

<sup>39</sup> K. Trnka, *Ustavno pravo*, Sarajevo 2006, s. 321.

<sup>40</sup> Hajman (bilj. 4), s. 198.

<sup>41</sup> Đ. Sartori, *Stranke i stranački sustavi*, Zagreb 2002, s. 261. "Koalicijsku važnost moguće je mjeriti računanjem položaja u kabinetu koji ima pojedina stranka, kako u obliku postotka zastupljenosti u kabinetu, tako i u razdoblju provedenom na tom položaju".

prioritetima procjenjuje kojoj partiji bi bili prikladni pojedini resori. Osim standardnih resora, u nekim slučajevima resori se uspostavljaju u skladu sa datim potrebama. Stoga, za koalicionu vladu, može se reći da je vlada pregovora i dogovora, ali je ta vlada manje stabilna od jednostranačke, jer stabilnost koalicione vlade zavisi "od trajnosti međustranačkog saveza".<sup>42</sup> Lakše je održati i formirati koaliciju između partija koje daju prednost sličnim idejama, nego između partija koje se u tom pogledu razlikuju. "U pravilu, koalicijske vlade traju najdulje: a) kad stranke od kojih su koalicije sastavljene imaju većinu u parlamentu i kompatibilnu ideologiju, b) kad se koalicije sastoje od malog broja stranaka, c) kad je gospodarstvo uspješno i, uz to, d) kad vlada zadržava popularnost".<sup>43</sup> Koalicijske vlade mogu biti stabilne (kao primjer može se uzeti Njemačka), što im (uz ostalo), osigurava i ustavno rješenje - konstruktivno izglasavanje nepovjerenja vladi.<sup>44</sup>

Parlamentarni izbori i njihovi rezultati daju partijama pregovaračku moć u procesu pregovora o koalicionoj vladi. Partija koja vodi pregovore može biti prepoznata i priznata na osnovu izbornih rezultata ili na osnovu formalnih ili neformalnih pravila, kao što je određivanje mandatarata od strane šefa države. Važna je i kontrola (timing) pregovaranja. U svakom slučaju polazna osnova za pregovore su izborni rezultati, zatim slijedi raspodjela resora, vladavinske procedure i politički programi.

U koalicionim pregovorima postoje određena ograničenja (constraints) koja proizilaze iz partijskih sistema. Ako postoji antisistemska partija, ona može biti isključena iz procesa koalicije. Akteri koji učestvuju u pregovorima motivirani su osvajanjem vlasti, rukovode se programom i nastoje da dobiju što više. Koalicioni pregovori ponekad podsjećaju na izbornu kampanju. Zato je značajno pitanje kako da jedni dobiju, a drugi ne izgube. Koaliciona politika je strateško pitanje - koalicioni partneri nastoje da se ponašaju racionalno i da predvide ponašanje onih sa kojima vode pregovore. Iako se koaliciona politika manifestira kao "igra" između političkih partija, ta politika je uslovljena i strateškom saradnjom među njima (političkim partijama). Partijski lideri definišu sadržaj pregovora, s tim što tokom pregovora moraju voditi računa o odnosima u svojoj organizaciji (članstvu i rukovodstvu), kao i prema svojim biračima. Koaliciona politika je institucionalno uslovljena. Formiranje, djelovanje i prestanak koalicione vlade ne može se razumjeti bez uvida u društveno i političko okruženje (društveni i politički kontekst) i pravila prema kojima se koaliciona "igra" realizira. Koaliciona politika rukovođena je anticipacijom - predviđanjem reakcija i postupaka sudionika u koalicionom procesu.

Lociranje političkih partija prema jednodimenzionalnom spektru ljevica - desnica izvodi se na osnovu tri kriterija: istraživanju javnog mnjenja, programima partija i mišljenju eksperata.<sup>45</sup> U takvim jednodimenzionalnim podjelama politike (ljevica - desnica), partije centra (median)

<sup>42</sup> B. Milosavljević/M. Popović, *Ustavno pravo*, Beograd 2009, s. 280.

<sup>43</sup> Hague/Harrop/Breslin (bilj. 24), ss. 331 i 332.

<sup>44</sup> Isto, s. 332. "Konstruktivno izglasavanje nepovjerenja zahtijeva od skupštine da izabere novog premijera prije nego što se riješi postojećeg. Svrha tog pravila jeste smanjiti nestabilnost vlade tamo gdje su koalicije norma. Pravilo potječe iz Njemačke...".

<sup>45</sup> Hejvud (bilj. 3), s. 469. "Partije se razlikuju i po osnovu ideološkog usmerenja, naročito na one koje se označavaju kao levičarske i desničarske. Partije za koje smatramo da pripadaju "levici" (progresivne, socijalističke, komunističke) odlikuju se privrženosti promenama, ili u obliku reforme, ili sveobuhvatne privredne promene. Njih su tradicionalno podržavali siromašni i diskriminisani (u urbanim društvima radnička klasa). Partije koje se smještaju u na "desnicu" (naročito konzervativne i fašističke) uglavnom brane postojeći društveni poredak i zato su snaga kontinuiteta".

moгу monopolizirati pregovaračku poziciju. Prilikom ulaska u koalicione pregovore važno je, koji partijski organ je, prema statutu, ovlašten da donosi odluke o tom pitanju. Najčešće, najviši partijski organ daje mandat, određuje okvir partijskom rukovodstvu za vođenje koalicionih pregovora i donošenja potrebnih odluka. Ako je partija centralizirana, lakše će se postići koalicioni sporazum i obrnuto. Koaliciono dogovaranje se komplicira kada postoji veliki broj igrača i strategija. Ako postoji potreba za novim partnerima u koalicioni, lakše ih je uključiti kasnije - u toku koalicionih pregovora. Šanse partija da budu uključene u vladajuću koalicionu zavisi od njihove veličine, političke distance i od strateške pozicije u parlamentarnoj pregovaračkoj igri.

## 10. Koalicioni sporazumi

Rezultat uspješnih pregovora o formiranju vlade jeste koalicioni sporazum. Sporazum može biti formalan i neformalan, za internu upotrebu ili javno saopćen (o sporazumu je najčešće upoznata šira javnost). Postoji razlika između koalicionog sporazuma i ekspozea premijera. Ekspoze premijer iznosi pred parlament prikom izbora vlade i u njemu iznosi osnovne elemente vladine politike u narednom mandatnom periodu. Smatra se da se koalicioni sporazumi lakše raskidaju zbog političkih pitanja, nego zbog raspodjele resora. Koalicioni sporazum je temeljni dokument za oblikovanje politike koaliciona. Koaliciona politika je uslovljena i raspodjelom resora za koje su ministri odgovorni. U ustavima (i zakonima) postoje odredbe koje reguliraju političku odgovornost vlade i ministara (pojedinačno), te odredbe o materijalnoj i krivičnoj odgovornosti ministara. Jedno od važnih pitanja kod koalicionih aranžmana jeste mehanizam upravljanja konfliktima. Za tu svrhu se obrazuju koaliciona tijela unutar vlade ili druga međupartijska tijela. Sporazumom se može regulirati da li će kršenje pravila sporazuma po automatizmu voditi novim izborima ili će se tražiti novi koalicioni partner. Naravno, raspisivanje novih (prijevremenih) izbora mora biti u okviru ustava i izbornog zakonodavstva.

Koalicioni sporazumi reguliraju tri generalna pitanja: *politiku (program), raspodjelu resora (ministarstava) i proceduru*. Neke koalicije dozvoljavaju svojim članovima (političkim partijama) slobodu u "njihovim" resorima, dok ostale ostavljaju mogućnost korištenja veta. Koalicioni sporazumi mogu sadržavati i odredbe o "rasporedu" i postavljanju političkih funkcionera na nižim nivoima vlasti.

## 11. Kritike koalicija i koalicionih vlada

Među prednosti koalicionih vlada uglavnom se navodi sljedeće: koaliciona vlada širi zastupljenost i predstavljenost u izvršnoj vlasti. Ona povećava mogućnost pregovaranja, dogovaranja i kompromisa u toj vlasti. Koalicionu vladu odlikuje fleksibilnost i prilagodljivost, jer parlamentarni sistem vlasti omogućava da se vlada može ne samo formirati već i srušiti. Pri tom, može se formirati i nova koalicija bez čekanja novih izbora. U tom slučaju lideri različitih partija imaju šansu da formiraju novu koalicionu.

Jedan dio kritika, koji se upućuje koalicionim vladama, zasniva se na postavkama proporcionalnog izbornog sistema, jer su koalicione vlade uglavnom rezultat i posljedica tog izbornog sistema. Proporcionalni izborni sistem teži multipliciranju političkih stranaka, a pri

tome stvara i poteškoće "prilikom konstituiranja koherentnih i stabilnih vladinih većina.<sup>46</sup> Tvrdi se da većinske koalicione vlade nastaju najčešće u postizbornom periodu, da nerijetko nastaju tajnim pregovorima partijskih lidera, te da sadržaj tih pregovora građanima nije poznat. Odluka o formiranju vlade nije samo posljedica ispoljenih preferenci birača već zavisi i od toga ko i kakav dogovor postigne, iz čega proizilazi da je veza između izbora i formiranja vlade slaba. Smatra se da se koalicione vlade manje drže predizbornih obećanja usljed potrebe međusobnog usaglašavanja i postizanja kompromisa između partija koje su formirale vladu, ali i zato što se jedna partija "krije" iza druge. Kod jednopartijskih vlada navedene pojave su u znatnoj mjeri manje moguće i lakše ih je držati za riječ (te vlade) jer je odgovornost identificirana. Potencijalni nedostatak koalicione vlade je i u tome što male partije mogu imati nesrazmjerno veći uticaj u izvršnoj vlasti, nego što bi im to pripadalo po osnovu izbornog rezultata. Kritika se odnosi i na to što koaliciona vlada može biti neefikasna, jer se pri odlučivanju zahtijeva saglasnost svih koalicionih partnera, što uvijek nije lako postići. U kontekstu iskazane kritike je i stav A. Lajpharta koji smatra da se za kraj jednog, a početak drugog kabineta obično uzimaju izbori za parlament, promjene prvog ministra i status kabineta uključujući i parcijalne promjene.<sup>47</sup>

Dugo trajanje vlade ne govori dovoljno samo za sebe. Za koalicione vlade je važno sagledati nekoliko pitanja: trajnost i stabilnost, kome se pripisuje i utvrđuje odgovornost u takvoj vladi (podjela resora) i da li i u kojoj mjeri koalicione vlade zaista i vladaju, što zavisi od više faktora.<sup>48</sup> Lakše je voditi koaliciju sastavljenu od dvije nego od pet stranaka. Bitno je do koje mjere su partije koje čine koaliciju kompatibilne, solidarne ili konfliktne. Ako se u koalicijama ogleda polarizacija političkog sistema, teško je postizati dogovore. U tom slučaju koalicije su heterogene i nekooperativne. Kada je politička zajednica nepolarizirana, a političke partije slabije ideologizirane i više pragmatično orijentirane, dogovori i kompromisi se lakše postižu. U tom slučaju i koalicije su homogenije. Znači, proporcionalno predstavništvo ne mora nužno da vodi do blokiranja rada vlade.

U političkoj teoriji evidentna su i stajališta kako je osnovni indikator uspješnosti demokratije stabilnost vlade. Međutim, stabilna vlada ne mora uvijek biti i efikasna vlada. Efikasna vlada je ona vlada koja je sposobna da realizira sopstveni program u skladu sa obećanjima i očekivanjima građana.

## 12. Zaključak

Formiranje vlade je jedno od najvažnijih pitanja u parlamentarnom sistemu vlasti. Izboru koalicione vlade prethode koalicioni pregovori. U slučaju formiranja partijskih koalicija (posebno postizbornih), nerijetko se u tom slučaju, mijenja volja biračkog tijela izražena na izborima. Za rezultate izbora, može se reći, da su prije svega odluka građana, dok su koalicije, u osnovi, rezultat odluke političara. Građani se na izborima opredjeljuju za političku partiju (ili za

<sup>46</sup> A. Bačić, *Ustavno pravo*, Split 1997, s. 155.

<sup>47</sup> Lajphart (bilj. 25), s. 162.

<sup>48</sup> Sartori (bilj. 34), s. 136. "U krajnjem slučaju, ono što su koalicione vlade u stanju da urade, uradi se u prvih šest mjeseci u početnom periodu "medenog mjeseca", tokom koga bi bilo nedolično oboriti ih. Poslije toga dobijaju na vremenu tako što miruju i paze da se brod ne nakrivi. Dakle, problem nije u dugovečnosti - u tome koliko traju vlade - već u tome da li je vladama data mogućnost da vladaju. Stabilna vlada može biti olakšavajući uslov, ali sigurno nije dovoljan uslov za funkcionalnu vladu".

koaliciju političkih partija), dok od koalicionih pregovora političara zavisi formiranje koalicione vlade građani (birači) nemaju mogućnost da utiču na postizbore koalicija, osim prijetnjom da u slučaju neprihvatanja tih koalicija, da će njihovim akterima na sljedećim izborima uskratiti povjerenje. Šta je bitno u slučaju formiranja koalicija i koalicionih vlada?: *a) važna je veličina (brojnost) političkih partija (u koaliciji), odnosno broj osvojenih mandata ("gvozdeni zakon proporcionalnosti"), b) važno je da koalicija ima što manje članova (da nije brojna), c) akteri koalicije ne mogu ignorirati sopstvenu programsku orijentaciju ("ideološka distanca"), d) ako koaliciju čine programski bliske partije postoji opasnost da se pojave konkurentski procesi u odnosu na naklonost birača i da te partije međusobno ugroze svoje "političke identitete", e) u početku koalicionih pregovora obavezno se iznose maksimalistički zahtjevi, da bi se kasnije težilo ka kompromisnim dogovorima, f) u koalicionoj vladi najznačajnije je mjesto premijera, g) ministarstva u koalicionoj vladi dijele se kvantitativno i kvalitativno.*