

Prof. dr Vladimir Goati

**Političke partije
i partijski sistemi**

CEMI

POLITIČKE PARTIJE I PARTIJSKI SISTEMI
Prof. dr Vladimir Goati

Prof. dr Vladimir Goati

Recezent:
dr Veselin Pavićević

Izdavač:
Centar za monitoring-CEMI

Pokrovitelji:
Norveška narodna pomoć-NPA
Nacionalna zadužbina za demokratiju-NED

Lektura:
Jelena Šušanj

Priprema i štampa:
Studio MOUSE-Podgorica

Knjiga je izdata u saradnji sa
Fakultetom političkih nauka u Podgorici

Političke partije i partijski sistemi

UNIVERZITET
CRNE GORE

FAKULTET
POLITIČKIH
N A U K A
PODGORICA

Podgorica, 2007.



Norveška narodna
pomoć NPA



Nacionalna zadužbina
za demokratiju

SADRŽAJ:

UVOD	11
I DEO	
NASTANAK I DEFINICIJA PARTIJA	19
1.1. UZROCI I USLOVI NASTANKA PARTIJA	19
1.2. ŠIRENJE PARTIJA	23
1.3. DEFINICIJA PARTIJA.....	25
1.3.1. Nazivi partija.....	27
1.3.2. Organizacija partija.....	28
1.3.3. Težnja za vršenjem vlasti	29
1.3.4. Programska opredeljenja	33
1.3.4.1. Pritisci ka uniformnosti	36
1.3.4.2. „Ideološke porodice”	38
1.3.4.3. Levica i desnica.....	40
1.3.5. Interesna pristrasnost	45
1.4. „LICA” PARTIJE	46
1.5. RELEVANTNE PARTIJE	48
II DEO	
FUNKCIJA PARTIJA	51
2.1. LATENTNE I MANIFESTNE FUNKCIJE.....	51
2.2. PROSYSTEMSKE I ANTISYSTEMSKE PARTIJE.....	53
2.3. VRSTA FUNKCIJA PARTIJA.....	57
2.3.1. Selekcija i agregacija interesa	59
2.3.2. Organizovanje vlasti.....	60
2.3.3. Usmeravanje aktivnosti državnih organa.....	61
2.3.4. Izbor kandidata za nosioce vlasti.....	62
III DEO	
PARTIJE - SARADNJA I SUKOB	65
3.1. PARTIJSKE KOALICIJE	68
3.1.1. Vladajuće koalicije	69
3.1.1.1. Odluka o obrazovanju koalicije	71
3.1.1.2. Obim koalicije	74
3.1.1.3. Subnacionalne koalicije	76
3.1.3. Izborne i parlamentarne koalicije.....	77
3.1.4. Koalicije - teorijska elaboracija	79
3.2. IZBORI – INSTITUCIONALIZOVANI SUKOB	85

IV DEO	
PARTIJA KAO SISTEM	87
4.1. OSNOVA ORGANIZACIONE „PIRAMIDE”	87
4.2. UNUTRAŠNJI ODNOSI	89
4.3. PARTIJSKI ORGANIGRAM	94
4.3.1. Kongres	99
4.3.2. Glavni odbor	100
4.3.3. Predsednik	101
4.3.4. Predsedništvo i izvršni odbor	103
4.3.5. Poslanički klub	103
4.3.5.1 Karakter mandata	104
4.3.5.2 Poslanička disciplina	108
4.3.6 Posebni oblici organizovanja	112
4.4. STABILNOST I PROMENA	113
V DEO	
INTERNI AKTERI I PROCESI	115
5.1. ČLANSTVO	116
5.1.1 Aktivisti, činovnici, eksperti	118
5.1.2 Brojnost	126
5.1.3. »Partijska identifikacija«	129
5.1.4. Motivi angažovanja	133
5.1.4.1 Vrste podsticaja	134
5.1.4.2 Kitschheltova podela	135
5.2. RUKOVODSTVO	140
5.2.1. Uloga i značaj	144
5.2.2. Način odabira	147
5.2.3. Nivoi odlučivanja	150
5.3. PARTIJSKI VOĐA	152
5.3.1. Činioci uticaja	155
5.3.2. Dugotrajan opstanak na vrhu	159
5.3.3. Manipulativne tehnike	161
5.4. INTERNI SUKOBI I FRAKCIJE	163
5.4.1. Iluzija harmonije	163
5.4.2. Od tendencije do frakcije	168
5.4.3. Činioci nastanka	172
5.4.4. Efekti delovanja	178
VI DEO	
FINANSIJSKO POSLOVANJE PARTIJA	181
6.1. MISTERIOZNI TOKOVI NOVCA	182
6.2. PORAST RASHODA	188

6.3. DVE STRATEGIJE	191
6.4. VRSTA PRIHODA	194
6.4.1. Članarina	194
6.4.2. Pokloni	198
6.4.3. Partijsko preduzetništvo	203
6.4.4. Budžetska sredstva	204
6.5. JAVNOST I KONTROLA	208
6.6. KRŠENJE I ZAOBILAŽENJE PROPISA	213
6.7. PROBLEM KORUPCIJE	220
6.8. PARTIJE: IZVOR ILI PREPREKA KORUPCIJI?	225
VII DEO	
PROMENA PARTIJA	227
7.1. VRSTA PROMENA	227
7.2. PODSTICAJI PROMENA	229
7.2.1. Unutrašnji podsticaji	230
7.2.2. Spoljašnji podsticaji	233
7.2.3. Sistematsko praćenje stavova građana	240
VIII DEO	
TIPOVI PARTIJA	241
8.1. ŠIRE PRIHVACENE PODELE	241
8.2. PARTIJE U POSTKOMUNIZMU	255
8.2.1. Osobena obeležja postkomunističkih partija	259
8.2.2. Primer Crne Gore	261
IX DEO	
PARTIJSKI SISTEM	267
9.1. POJMOVNO-TEORIJSKA ODREĐENJA	268
9.1.1. »Klasično« objašnjenje i reinterpretacije	269
9.1.2. Oblikovanje partijskog sistema u Crnoj Gori	272
9.2. KLASIFIKACIJA I TIPOLOGIJA	279
9.3. IZBORNI SISTEM I PARTIJSKI SISTEM	285
9.4. GENERATORI PROMENA	288
9.5. PROCES INSTITUCIONALIZACIJE	292
X DIO	
PERSPEKTIVA PARTIJA	297
KORIŠĆENA LITERATURA	304

*U znak sećanja na rano preminulu
suprugu **Mirjanu Goati** (1953–2006).*

Autor

UVOD

Političke partije nastale su pre približno dva stolecja kao slučajno društveno otkriće u Velikoj Britaniji, „kolevci demokratije“, i proširile se, kao kap ulja na vodi, na ogromnu većinu zemalja na svim kontinentima. Izuzetak u tom pogledu, početkom trećeg milenijuma, predstavlja samo nekoliko malih država u regionu Persijskog zaliva, u kojima ne deluju političke partije. **Vlast i opozicija otelotvorene su u obliku partija i zato nije preterano tvrditi da su partije „žila kucavica“ demokratije.** U zemljama stabilne demokratije partije „prožimaju“ sve ostale demokratske institucije: one određuju način rada i sadržaj odluka parlamenta; aktivnost vlade zavisi od opredeljenja vladajuće partije (ili koalicije partija); personalni sastav učesnika izbora određuju partije; ishod izbora, takođe, zavisi od odnosa snaga među partijama. Partije na još jedan, suštinski, način omogućavaju održavanje izbora, što Katz ovako opisuje: „Bez partija koje strukturisu (izborne – V.G.) kampanje, koje osiguravaju kontinuitet od jednih do drugih izbora, obezbeđuju veze između kandidata u raznim lokalnim sredinama i za razne položaje, nije verovatno da bi sprovedeni izbori bili smisleni čak kad bi bili tehnički slobodni“ (1980, 1). Veliki procenat građana emotivno se vezuje za partije („partijska identifikacija“, partijska lojalnost), što nije u tolikoj meri slučaj sa drugim demokratskim institucijama, na osnovu čega se može tvrditi da partije čak imaju izvestan prioritet nad tim institucijama. Nije zato slučajno da se partije poimaju kao aktivni element, „glavni protagonisti“ demokratskog poretka, „pokretačka snaga“ moderne politike (Neumann, 1963, 15), a metaforično i kao „hleb svakidašnji liberalne demokratije“ (Seiler, 1982, 3). Postojanje više samostalnih partija (najmanje dve) koje se nadmeću za podršku građana na slobodnim i ravnopravnim izborima, jedno je od konstitutivnih obeležja demokratije. Atribut „samostalne“ ima suštinski značaj, jer ako u nekoj zemlji funkcioniše više partija koje nisu samostalne – kao što je to, na primer, bio slučaj u Poljskoj, Bugarskoj, DR Nemačkoj i Čehoslovačkoj do „pluralističkog obrta“ 1989/1990. godine, ne može se govoriti o stvarnom, nego o prividnom višepartizmu u kojem zapravo deluje samo jedna partija, dok su ostale puka dekoracija, „partije makete“.

Političke partije odigrale su odlučnu ulogu u globalnom procesu tranzicije iz autoritarnog u demokratski poredak, koji je Huntington (1991)

označio sintagmom „treći talas“ demokratizacije. O njihovoj važnosti govori to što je borba za demokratski preokret u zemljama centralne i jugoistočne Evrope 1989/1990. bila usredsređena, u svojoj odlučujućoj fazi, na zahtev za održavanje slobodnih i ravnopravnih višepartijskih izbora. U većini tih zemalja ostvarena je na pluralističkim izborima 1989/1990. godine prva mirna smena na vlasti reformisanih komunističkih partija od strane novoobrazovanih opozicionih partija, a u kasnijem razdoblju u nekim zemljama tog regiona (Slovenija, Mađarska, Poljska, Češka, Slovačka) uspostavljeni su demokratski poreci zavidne stabilnosti. **Ukoliko su pojedine zemlje centralne i jugoistočne Evrope napredovale u procesu demokratizacije i približavale se zemljama stabilne demokratije, utoliko su se njihove partije i partijski sistemi suočavali sa sve sličnijim problemima onima u zemljama stabilne demokratije** (Puhle, 2002, 59).

Doktrina nije prema partijama, grosso modo, ispoljavala nimalo blagonaklon stav, a manjinska, ali izuzetno žilava, struja teorijske misli pratila je njihov uspon sa neskrivenom skepsom i beskompromisno osvetljavala njihove slabosti i nedostatke. Neki autori su čak obrazlagali potrebu njihove zamene drugim oblicima delovanja: privremenim udruženjima građana, masovnim pokretima, sindikatima („revolucionarni sindikalizam“), ekološkim i drugim organizacijama. Potrebu eliminisanja partija možda je teorijski najpotpunije elaborirao početkom dvadesetog stoleća Moisei Ostrogorski (1902). Reljefno opisujući nedemokratsku atmosferu u engleskim i američkim partijama krajem devetnaestog veka i negativan uticaj partija na demokratske odnose u društvu i na parlamentarni život, Ostrogorski se založio za njihovo ukidanje i za obrazovanje tzv. „privremenih partija“, u stvari udruženja (leagues) koja bi prestajala da deluju ostvarivanjem konkretnog političkog interesa (cilja) zbog kojeg su formirana. Politički život nije, međutim, mario za ubedljiv teorijski pledoaje Ostrogorskog za ukidanje partija, te su njegove briljantno elaborirane ideje potonule na „grebenima stvarnosti“. O nezamenljivoj funkciji partija u demokratskom procesu ubedljivo govore i neuspesi nekih državnika u zemljama stabilne demokratije – poput Washingtona, početkom devetnaestog stoleća u SAD, i De Gaullea, sredinom dvadesetog stoleća u Francuskoj – da marginalizuju partije.

Osim napora Ostrogorskog da teorijski obrazloži projekat demokratije bez partija, u doktrini su poznata i nastojanja da se demokratija koncipira bez parlamenta, što su sredinom dvadesetog stoleća istrajno zastupali mnogi levo opredeljeni autori („demokratija saveta“). Parafrazirajući Kaen-ov

(1988, 182) komentar tih nastojanja – u kojem naglašava da **nikada nije postojao politički režim koji je u isto vreme negovao demokratski parlament i ukidao građanske slobode, niti režim koji je ukidao parlament i osiguravao građanske slobode – mogli bismo reći da nikada nije postojao višepartijski režim u kojem su zatirane ljudske i građanske slobode, niti režim u kojem nisu postojale partije, a koji je branio te slobode.**

Veza između višepartijskog režima i građanskih sloboda nije konjunkturna, nego sistemska, jer proizilazi iz vitalnih funkcija partija, od kojih su najvažnije: (a) selekcija; (b) agregacija i izražavanje interesa; (c) odabir kandidata koji na kompetitivnim izborima zadobijaju najvažnije političke funkcije, i (d) obrazovanje vlade ili kritika vlasti. Neke od nabrojanih funkcija mogu, doduše, da vrše druge organizacije, ali ne sve njih. Sindikati, na primer, ostvaruju selekciju i izražavanje interesa (prvenstveno ekonomsko-socijalnih), ali oni ne vrše vlast. Politički klubovi mogu da kritikuju vlast, kao što to mogu da čine i mediji, ali nemaju mogućnosti da to direktno izraze u parlamentu, niti mogu da svoje stavove i opredeljenja „potkrepe“ predlozima za izglasavanje nepoverenja vladi, zahtevom za vanredne izbore, bojkotom parlamenta, organizovanjem protestnih okupljanja i građanske neposlušnosti i dr. To još više važi za građane, pojedinačno uzev, koji imaju beskrajno različita opredeljenja ne samo o političkim ciljevima nego i o sredstvima i metodima za njihovo ostvarivanje, tako da bi politička akcija građana, bez posredstva partija, neizbežno vodila u anarhiju. **Partije su neophodne upravo da bi, na osnovu neograničeno mnogo ideja, ciljeva i vrednosti (neretko različitih, pa i suprotnih) koje zastupaju građani, formulisale razuman broj političkih programa o kojima se odlučuje na izborima.**

Iako se skeptična, (uslovno) „antipartijska struja“ može smatrati invarijantom u teorijskoj misli o partijama u protekla dva stoleća, ona ipak predstavlja u savremenom razdoblju periferan misaoni tok. Nasuprot tome, *mainstream* teorijske misli prihvata partije bez naglašenog normativnog naboja (negativnog ili pozitivnog) kao *conditio sine qua non* demokratije i nastoji da podrobno opiše i objasni i njihovu „anatomiju“ i „fiziologiju“. Od sredine dvadesetog stoleća, osim partija, u fokus analize dolaze i partijski sistemi, ne samo kao puki zbir partija već i kao posebna celina sa osobenim načinom delovanja i dinamikom. Upuštajući se u analizu partija i partijskih sistema, svesni smo da se početkom trećeg milenijuma – i pored intenzivnih napora i vrednih teorijskih i empirijskih saznanja i uvida – ne može govoriti o opšteprihvaćenoj teoriji partija, bez čega je autor lišen „čvrstog tla“ koje

obezbeđuje sigurnost u izboru vlastitih i u proceni tuđih pristupa, stanovišta i hipoteza. Kontradikcija kojom je Maurice Duverger započeo svoje kapitalno delo *Les partis politiques*, prvi put publikovano 1951. godine (u ovoj knjizi koristimo deveto izdanje, 1976), nije ni do danas otklonjena. Tu kontradikciju on je ovako formulisao: „Nemoguće je danas ozbiljno opisati uporedne mehanizme političkih partija, ali neophodno je da se to učini. Zatvoreni smo u začarani krug; samo prethodne monografije, mnogobrojne i produbljene, omogućiće da se jednog dana konstituiše opšta teorija političkih partija; ali monografije ne mogu biti zaista produbljene ako ne postoji opšta teorija partija. Jer priroda odgovara samo kad se pita: a ovde se ne zna koja joj pitanja treba postaviti“ (1976, 9 édition, VII). Ipak, Duverger je napravio iskorak iz tog zatvorenog kruga i ponudio preliminarnu teoriju partija, koja je koristan „vodič“ za teorijska i empirijska istraživanja, na osnovu kojih će biti konstituisana nauka o partijama ili, kako ju je on nazvao, „staziologija“.

Pola stoleća posle Duvergera, Von Beyme strogo sudi o stanju nauke o partijama. On piše: „U istraživanju stranaka teže je oblikovati teoriju nego na ostalim područjima društvene znanosti. Ono je ostalo mnogostruko zaglibljeno u tipološkim predradnjama ili se okrenulo formalističkom pristupu racionalnog izbora, koji je tržišne modele prenio iz ekonomije u politiku i koji je o političkom tržištu raspravljao jednako formalno kao o privrednom ili bračnom tržištu. Nakon 1945. ipak se nešto poboljšalo: teorija stranaka nije više bila u službi neke čvrste predrasude“ (2005, 7). Odsustvo generalne teorije partija Von Beyme (1985, 6-7; slično; 2003, 8-10) objašnjava sa nekoliko razloga. Prvi je to što su partije u funkcionalnom smislu zamena za samonikle aristokratske i ranograđanske elite koje su bile „prirodno“ povezane sa vlašću, tako da im za to nisu bile potrebne organizacije. Osim toga, partije su više od „interesnih grupa“ orijentisane na konkurenciju sa drugim partijama, te je koncentrisanje analitičkih napora samo na jednu partiju suviše usko; ponašanje unutar neke partije u većoj meri određeno je delovanjem najvažnije suprotstavljene partije nego što je to, na primer, slučaj kod „interesnih grupa“. Drugo, i kada se analiza usredsredi na unutrašnje „jezgro“ partijskih članova, veoma su teške generalizacije o njihovom organizacionom potencijalu i, povrh toga, na to „jezgro“ je teško primeniti logiku kolektivne akcije (o kojoj će biti reči). Slabost te logike posledica je toga što: „Partije imaju malo podsticaja i sankcija da bi ohrabrivale obične građane da se uključe u politiku, i one mogu u tom smislu da utiču na mali broj onih koji se nadaju političkoj karijeri“ (Von Beyme, 1985, 6). Treće,

partije su subjedinice političkog sistema sa manje jasnim granicama prema okruženju nego „interesne grupe“ i birokratija. U stvari, partije su „otvorene“ kako prema biračkom telu, socijalnim pokretima i društvenim organizacijama, tako i prema ostalim centrima političke moći. Čvrsto, partije su čvršće od drugih društvenih tvorevina povezane sa društvenim pokretima, što potencira opasnost da se zbivanja u partijama redukuju na zbivanja u pokretima i da se „potcijeni apsorpcijska sposobnost stranačkog sustava“ (Von Beyme, 2005, 10). Najzad, peti razlog je čvršća povezanost partijâ sa državom nego što je to slučaj sa drugim društvenim organizacijama, što stvara teškoće u nastojanjima da se partije izdvojeno analiziraju.

Odsustvo opšteprihvaćene teorije partija, koju je, prema nekim autorima, skoro nemoguće formulisati (npr. Montero and Gunther, 2005, 16), ipak nije zaustavilo sistematska istraživanja partija, već su, naprotiv, ta istraživanja intenzivirana posle Drugog svetskog rata, pa su partije danas u žarištu analize političkih nauka i političke sociologije. Traganje za opštom teorijom partija ostvaruje se kroz više pristupa, a svaki od njih ima, pored „glavnog toka“, mnogobrojne „rukavce“. Razlike su očigledne već pri pokušaju da se objasni nastanak partija, a vrše snažan upliv i na gledišta o razvoju i ulozi partija. U analizi partija Ware (1996) pravi distinkciju između sociološkog, institucionalnog i konkurentskog pristupa. Sociološki pristup (koji Haegel /2007, 17/ naziva socijetalnim – „societale“) naglašava važnost društvenih činilaca na oblikovanje i funkcionisanje partija i partijskih sistema. U okviru tog pristupa jedna struja naglašava važnost analize „partijskih putanja“ članova i činilaca koji su uticali na tu putanju (npr. Johsua, 2007). Institucionalni pristup usredsređuje pažnju na uticaj političkih institucija, pre svega tipa izbornog sistema (većinski, proporcionalni, mešoviti) i, u manjoj meri, oblika državnog uređenja (parlamentarni, predsednički i polupredsednički sistem) na partije. Konkurentski pristup percipira partijske lidere kao političke preduzetnike koji, između brojnih razlika u društvu, biraju i „politizuju“ samo one razlike koje im daju najveće šanse da osvoje i/ili zadrže vlast. Naravno, ovo su samo neki primeri različitih pristupa istraživanju partija, ali su „u optičaju“ i mnogi drugi (npr. Panebianco, 1988, XI-XVIII; Montero and Gunther, 2005, 5-15).

U analizi važnih tematskih celina iz kompleksne problematike partija uočavaju se krupne razlike. Na primer, u istraživanju vladajućih partijskih koalicija Laver i Schonfeld (1990, 7-8) skreću pažnju na dve distinktno tradicije: evropsku političku tradiciju i tradiciju „teorije igara“. Prva se

zasniva na komparativnim empirijskim istraživanjima partijskih koalicija u zapadnoevropskim zemljama na osnovu kojih je nastala induktivna teorija koalicija. Ta tradicija nastoji da generalizuje ogromnu empirijsku građu i da objasni „koaliciono ponašanje“ partija. Druga tradicija – čiji su rodonačelnici Morgenstren (1944), Von Neumann (1956) i Riker (1962) – poima politiku koalicijâ kao igru „konstantnog zbira“ koja se odvija za fiksnu nagradu: zauzimanja važnih političkih položaja. Osim sporova oko determinanti „koalicionog ponašanja“ partija, autori zastupaju različita mišljenja i o mestu i ulozi partija u političkim promenama; na jednom kraju linearnog kontinuuma stoje pisci koji partije smatraju „nezavisnom varijablom“ političkog razvoja, a na drugom kraju su oni autori koji partije svode na puku posledicu delovanja socioekonomskih činilaca, što Epstein (1975, 235) naziva „sociološkim redukcionizmom“. U žiži intenzivnih rasprava su, takođe, uzrok nastanka partija, tipologija njihove organizacije i vrsta funkcija koju vrše u političkom sistemu.

U težnji da u ovoj knjizi što potpunije analiziramo političke partije i partijske sisteme, oslonićemo se na ideje, hipoteze i „teorije srednjeg obima“, formulisane od strane autora koji u svojim radovima koriste različite pristupe. Uvereni smo da pluralizam pristupa i metoda nije mana, već, naprotiv, prednost političke nauke, jer svaki od njih može da ponudi nešto izrazito vredno i time obezbedi korisnu interakciju sa drugim pristupima (Stoker and Marsh, 2005, 4). Jedini kriterijum kojim se rukovodimo pri izboru je analitička „nosivost“ pristupa u objašnjavanju složene „partijske stvarnosti“. Kad god nam to dopuštaju dostupna saznanja i uvidi, upoređivaćemo zbivanja (proces, tendencije) u partijama zemalja stabilne demokratije sa zbivanjima u postkomunističkim zemljama centralne i jugoistočne Evrope, posebno Crne Gore. Zbog ograničenog opsega knjige, na mnogim mestima, umesto detaljnih obrazloženja, uputićemo čitaoca na naše ranije objavljene radove: *Savremene političke partije, Komparativna analiza* (1984; drugo izdanje 1990), *Partije Srbije i Crne Gore u političkim borbama od 1990. do 2000.* (2000), *Partije i partijski sistem Srbije* (2004) i *Partijske borbe u Srbiji u postoktobarskom razdoblju* (2006). Pojedini delovi tih radova poslužili su kao temelj za izlaganja u ovoj studiji, ali su mnogi stavovi izneti u njima obogaćeni novim argumentima i podacima, što je poslužilo kao podloga za nove (često različite) uvide, objašnjenja i hipoteze. U ovoj studiji navešćemo obimnu literaturu koja može da posluži kao koristan putokaz čitaocima zainteresovanim za produbljenu studiju partija.

Prvo poglavlje studije posvećeno je pitanju nastanka i definicije partije. U njemu ćemo osvetliti različite načine nastanka partija i njihove definicione oznake.

U fokusu druge glave su funkcije koje partije vrše u društvu: selekcija i agregacija interesa najvažnijih društvenih aktera, usmeravanje državnih organa i izbor kandidata za nosioce vlasti.

Treća glava posvećena je procesu interakcije, odnosno saradnje i sukoba između partija. U središtu analize biće najvažniji oblici (vidovi) saradnje i sukoba između partija kao kolektivnih aktera: partijske koalicije i izbori. Potpuno smo svesni, pri tom, da su procesi saradnje i sukoba između partija širi od tih „kristalizovanih“ oblika i da obuhvataju različite vidove interakcijâ u kojima deluju individualni članovi i/ili grupe članova pojedinih partija i koje permanentno postoje u svim sferama i na svim društvenim nivoima.

Predmet analize u četvrtoj glavi je partija kao „mali partijski sistem“ unutar kojeg se donose odluke uz sudelovanje užih subpartijskih aktera (organa, oblika grupisanja). U ovoj glavi posebno ćemo prikazati, oslanjajući se na statutarne odredbe, partijsku organizaciju, nivo odlučivanja i njihov međusobni odnos.

Dok se u prethodnoj glavi bavimo statutarom distribucijom vlasti, peta glava posvećena je drugom „Janusovom licu“ partije, manje vidljivom, ali ne manje značajnom, stvarnoj distribuciji moći u partijama, koja se nikada ne podudara sa statutarom modelom. Radi detaljnog uvida u realne odnose moći, posebno ćemo se baviti „ljudskim sastavom“ partija, odnosno članstvom i rukovodstvom. Naravno, ta dihotomna podela je gruba, jer ni članstvo ni rukovodstvo nisu homogene skupine: unutar njih – a ne samo između njih – postoje velike razlike u pogledu aktivizma i stepena uticaja na donošenje odluka. Kad je reč o partijskim rukovodstvima, posebno ćemo se zadržati na partijskim vođama (čelnicima, prvacima) i nastojati da ponudimo objašnjenje fenomena „nepokretnih“ lidera koji uspevaju da dugo opstanu na partijskom vrhu. Sa njima na partijskom vrhu često opstaju i njihovi najbliži saradnici i pripadnici „neformalne mreže“ (prijatelji, rođaci), što je pokazatelj okoštavanja partijske organizacije. Rasprava o stvarnim odnosima u partiji bila bi nepotpuna bez analize internih partijskih sukoba i frakcija. Unutarpartijski obračuni privlače pažnju i podstiču napore doktrine da pronikne u njihove dublje uzroke, ne samo stoga što oni dovode do krupnih promena unutar partija nego i zato što često imaju direktan uticaj na politički sistem u kojem partija deluje (pad vlade, izbori, pregrupisanje „partijskih snaga“). Frakcije

koje ponekad nastaju kao prolog, a često i kao epilog unutarpartijskih konflikata, na „lošem su glasu“ u postkomunističkim zemljama, verovatno zbog iskrivljene slike koja je o njima decenijama sistematski stvarana u zemljama „realnog socijalizma“.

U šestoj glavi u središtu pažnje su partijske finansije, tačnije rečeno sticanje i trošenje sredstava. U okviru ove celine pozabavićemo se naročito izvorima finansiranja, obimom tih sredstava i kontrolnim mehanizmima koji treba da obezbede namensko trošenje i da osujete korupciju.

Sedma glava posvećena je promenama partija. Tu ćemo izložiti neke teorijske uvide i saznanja o činiocima koji govore o tome šta podstiče partije da se menjaju ili, pak, da istrajavaju na *statusu quo*, uprkos podsticajima iz same partije i iz njenog „okruženja“.

Osma glava sadrži raspravu o tipovima partija. U ovoj oblasti, u kojoj su mnogi pisci iscrpno obrazložili vlastita originalna stanovišta, prinuđeni smo (zbog ograničenog prostora) da se zadržimo samo na tipovima partija koji su prihvaćeni od strane većeg broja autora i da samo ovlaš pomenemo tipologije partija koje nemaju (još) širu podršku u doktrini.

U središtu devete glave je rasprava o partijskom sistemu, koji je, inače, relativno kasno došao u središte naučnih analiza.

Najzad, deseta glava posvećena je budućnosti partija. U toj glavi nastojaćemo da odgovorimo na pitanje da li aktuelna zbivanja u „partijskom univerzumu“ daju za pravo piscima koji govore o krizi partija ili je, pak, tu reč o promenama uz pomoć kojih se partije adaptiraju na transformacije društvenog okruženja.

I DEO

Nastanak i definicija partija

Nastanak partija nije usledio kao realizacija neke prethodne zamisli, do njega je došlo spontano i postepeno, pa se teško može precizno odrediti trenutak kada su se labavi oblici političkog okupljanja pretvorili u političku partiju. Ti oblici okupljanja nosili su do sredine osamnaestog stoleća različite nazive: faksije (*faction*), veze (*connexion*), klike, koterije, klubovi itd. **Termin politička partija nastao je početkom osamnaestog stoleća, a u širu upotrebu ušao je posle publikovanja Bolinbroke-ove knjige 1733: *Une dissertation sur les parties* (prema: Sartori, 1998, 136).**

1.1. UZROCI I USLOVI NASTANKA PARTIJA

U većini zemalja zapadne Evrope formiranje partija odvijalo se paralelno sa pretvaranjem skupštine staleža u parlament koji je, suprotstavljajući se apsolutnoj monarhiji, postepeno zadobijao sve veću autonomiju i značaj. Bitne uzroke nastanka političkih partija treba, prema Duvergeru (1976), tražiti u širenju biračkog prava i u težnjama birača da organizovano utiču na članove parlamenta, kao i u nastojanju poslanika da budu ponovo izabrani. Treba imati u vidu da je biračka osnova sistema parlamentarne demokratije bila na početku 19. stoleća veoma uska. Tako je, na primer, u tom razdoblju, status birača u Velikoj Britaniji imalo od 5 do 7% punoletnih građana, u Francuskoj 3%, a na izborima u SAD-u sudelovalo je svega oko 40.000 birača. Ali, tokom devetnaestog stoleća započeo je proces izbornih reformi kojima je bitno prošireno biračko pravo. Do tih reformi došlo je u Engleskoj 1832, 1867. i 1884; u Francuskoj 1848. godine; u Austriji 1860, 1882. i 1907; u Belgiji 1893; Danskoj 1901; Norveškoj 1898. i Švedskoj 1909. godine. U Nemačkoj je značajno proširenje biračkog prava ostvareno zakonom iz 1867, ali su ovlašćenja parlamenta u toj zemlji bila mala u odnosu na prava monarha.

Ekspanzija biračkog prava i jačanje parlamenta, uz koje se odvija obrazovanje i konsolidovanje političkih partija, rezultat su promena u proizvodnim procesima samog društva, što Daalder (1966, 52) naglašava ocenom da su partije, uz niz posredovanja, „dete industrijske revolucije“. Podrobnije se problemom socijalno-političkih uslova pojave partija bave LaPalombara i Weiner (1966). Pojavu partija oni objašnjavaju krizama u političkom sistemu i procesom modernizacije. Postoje tri vrste krizâ: (a) legitimizacije; (b) integracije i (c) participacije.

Kriza legitimizacije odnosi se na problem nosioca suverene vlasti u društvu (monarhija-republika). Prve partije u zapadnoj Evropi (Velika Britanija, Francuska) obrazovane su početkom devetnaestog stoleća u toku krize legitimizacije koja izbija kada buržoazija svojim društvenim delovanjem dovodi u pitanje *ancien régime*. Ta kriza pojavljuje se, sa znatnim vremenskim zaostatom (u drugoj polovini dvadesetog veka) i u ekonomski nerazvijenim zemljama, kada narodnooslobodilački pokreti ističu zahteve za eliminisanje kolonijalne vladavine.

Kriza integracije tiče se problema teritorijalnog integriteta zemlje i težnje rascepanih nacionalnih grupa da se udruže u jedinstvenu političku zajednicu. U toku krize integracije formirane su u drugoj polovini prošlog stoleća prve političke partije u Nemačkoj, Italiji i Belgiji.

Najzad, kriza participacije izbija kad potisnute društvene grupe istaknu zahteve za veće učešće u političkom životu. U zapadnoevropskim zemljama te krize počinju u sumrak feudalizma, kada buržoazija traži veći politički uticaj.

Svaka od tri rečene krize dovodi do toga, smatraju LaPalombara i Weiner, da je snagama koje teže da osvoje ili da zadrže vlast potrebna podrška širih društvenih slojeva. Doduše, krize ne deluju automatski, već samo ako do njih dođe u epohi kad u društvima počinje modernizacija kojom LaPalombara i Weiner (1966, 3) označavaju kumulativne promene u proizvodnoj i socijalnoj strukturi društva. **Značajne strukturne promene u društvu čine, zapravo, suštinski uzrok obrazovanja partija, dok krize deluju kao katalizator tog procesa.**

Pored pomenutih kriza, koje deluju kao uzroci, dvojica pisaca pominju i jedan objektivan uslov, tvrdeći da do obrazovanja partija dolazi samo tamo „gde aktivnosti političkog sistema dostignu izvestan stepen kompleksnosti, ili kad god pojam političke moći uključuje ideju da masovna publika mora da učestvuje ili da bude konsultovana“. **Iako je nastanak partija socijalno-**

istorijski uslovljen, ne treba nipošto smetnuti s uma da je formiranje partija rezultat delovanja, kreacija pojedinaca. Njihova odluka o tome rezultat je tri vrste uzroka: prvi je potreba da se kolektivnom akcijom unaprede određeni interesi, drugi je da se aktuelizuju dileme oko ključnih pitanja sa kojima se suočava neka zemlja i treći je nastojanje da se posredstvom partija zadovolje lične ambicije njihovih tvoraca (Aldrich, 1995).

Osim pitanja uzroka i uslova nastanka partija, doktrina nastoji da rekonstruiše načine na osnovu kojih su partije formirane. Prema Duvergeru (1976), do obrazovanja političkih partija dolazi na dva načina. Prvi je povezivanje „parlamentarnih grupa“ koje konstituišu sami poslanici i „izbornih komiteta“ obrazovanih od strane građana sa ciljem odabira kandidata za poslanike i podrške njihovom izboru. Svrha povezivanja je dvostruka: obezbeđivanje ponovnog izbora poslanika i omogućavanje biračima da utiču na aktivnost izabranih poslanika. To je, prema citiranom piscu, „opšta shema“ nastanka partija. Neki pisci sa kraja devetnaestog i početka dvadesetog stoleća (Lowell, 1896, Cooke, 1911) smatraju da je to jedini način nastanka političkih partija, što je verovatno rezultat ograničene iskustvene građe u koju su imali uvid u vreme pisanja svojih studija. Drugi je način nastanka partije, prema Duvergeru, vanparlamentarni: u ovom slučaju različite grupe i organizacije (sindikati, crkva, profesionala udruženja, privredne korporacije, armija) obrazuju partije radi ostvarivanja svojih interesa i ciljeva u političkoj sferi, zbog čega se može smatrati da su takve partije „spoljašnja kreacija“ (Duverger, 1976, 9). Na potonji način nastale su u zapadnoevropskim zemljama socijalističke partije, Laburistička partija Velike Britanije (formirao je Trejdunion 1900. godine), zemljoradničke stranke (formirane od agrarnih kooperativa i nekih drugih oblika udruživanja poljoprivrednika) i, najzad, demohrišćanske partije (obrazovane pod uticajem crkve). Inspiraciju za formiranje demohrišćanskih partija Katolička crkva je iznela u enciklikama *Rerum Novarum* (1891) i *Quadragesimo Anno* (1931).

Način obrazovanja partija ostavlja na njih neizbrisiv trag, koji se lako uočava i nakon mnogo decenija. Partije nastale parlamentarnim putem najčešće su labavo organizovane, uticaj partijske doktrine je ograničen, pri čemu parlamentarni klub ima veći uticaj unutar partije od partijskog rukovodstva; dok su partije formirane na vanparlamentarni način najčešće veoma centralizovane, ideološki koherentne, disciplinovane i u njima je mali uticaj parlamentarne grupe na odlučivanje unutar partije (Duverger, 1976, 13-14). Mnogi pisci dele Duvergerovo mišljenje da „genetski momenat“

snažno utiče na unutrašnje ustrojstvo partija. To Panebianco (1988, 50 – ova knjiga prvi put je objavljena na italijanskom jeziku 1982) naglašava na sledeći način: „Organizacione karakteristike partija više zavise od njihove istorije, tj. od načina kako je organizacija nastala i kako je konsolidovana, nego od bilo kojeg drugog činioca.“ Ware (1996, 258), takođe, povezuje distribuciju uticaja unutar partije sa načinom njenog nastanka, naglašavajući da u partijama formiranim u parlamentu nadmoć u internom odnosu snaga ima poslanički klub, dok je u vanparlamentarnim strankama prevaga na strani partijskog rukovodstva. Doduše, citirani autor naglašava da se od druge polovine dvadesetog veka balans moći u partijama zemalja parlamentarne demokratije en général, postepeno pomera u korist poslaničkog kluba, bez obzira na to kako su partije nastale.

Problemu obrazovanja partija na unekoliko drugačiji način pristupa Panebianco (1988, 50-51). Taj autor diferencira nastanak partija s obzirom na sledeća tri kriterija i ukazuje na važne implikacije tih razlika. Prvi kriterijum je način obrazovanja, koji ima dva oblika: teritorijalno prodiranje (od centra ka periferiji) i teritorijalna difuzija, kada se prethodno stvorene organizacije integrišu na nacionalnom nivou (od periferije ka centru). Prvi oblik obrazovanja podstiče formiranje centralizovane, a drugi decentralizovane partije. Drugi kriterijum je postojanje ili odsustvo institucije „sponzora“. Ukoliko takva institucija postoji, partija je projektovana kao njeno „političko oružje“ i, u tom slučaju, lojalnost prema partiji je indirektna i zavisi od lojalnosti prema „matičnoj organizaciji“ - „sponzoru“, pri čemu organizacija-„sponzor“ predstavlja izvor legitimnosti partijskog rukovodstva. Treći kriterijum je (ne)postojanje harizmatičkog lidera u trenutku nastanka partije. Ako takav lider postoji, partije su uglavnom kratkog veka, jer neizbežno sledi proces „rutinizacije harizme“ koji uspešno preživljava mali broj partija.

1.2. ŠIRENJE PARTIJA

Političke partije obrazovane u zapadnoj Evropi i SAD-u snažno su uticale na formiranje partija u drugim delovima sveta. Naravno, one nisu uzrok nastanka partija u drugim zemljama, nego su samo ubrzale i uticale (kao neka vrsta „uzora“) na obeležja samih partija i na partijske sisteme u okviru kojih partije deluju.

U istočnoevropskim zemljama političke partije nastale su, uglavnom, u drugoj polovini devetnaestog veka. Izvesni začeci političkih stranaka uočavaju se, na primer, u Srbiji već početkom četrdesetih godina prethodnog stoleća, u toku ustavobraniteljske opozicije režimu Miloša Obrenovića. To je razdoblje već poodmaklog raslojavanja srpskog društva, kada se, pored trgovačke buržoazije, na političkoj sceni javlja sloj činovnika i bogatih seljaka. Šezdesetih godina formiraju se „Liberalna grupa“ i, nasuprot njoj, „Mladokonzervativna grupa“, obe sa obeležjima partije. Mladokonzervativci 1881. godine uzimaju naziv „Napredna stranka“, a iste godine obrazovana je i Radikalna partija.

Prve političke partije u Hrvatskoj, koja se, kao i Slovenija, nalazila u sastavu Austrougarske, nastaju u petoj deceniji devetnaestog stoleća. U borbi za ujedinjenje hrvatskih zemalja, političku autonomiju i uvođenje hrvatskog jezika, osnovana je Ilirska stranka. Da bi se osujetio uticaj Ilirske (kasnije Narodne) stranke, plemstvo obrazuje Hrvatskougarsku stranku, čije su se pristalice nazivale „mađaroni“. U Sloveniji je prvo formirana Katolička stranka (1892), a četiri godine kasnije Jugoslovenska socijaldemokratska stranka.

Prve partije u Makedoniji formirane su nakon pobede Mladoturske revolucije (1908). Najprije je obrazovana partija Ujedinjenje i napredak, kao izraz interesa vladajuće (turske) nacije u zemlji. Interese makedonskih masa zastupala je Narodna federativna partija, formirana 1909. godine. Zbog mladoturskih progona ta partija je prestala da deluje 1910. godine.

U Crnoj Gori prve političke partije obrazovane su početkom dvadesetog stoleća. Najpre je (1905) obrazovan Klub narodne stranke, čije su se pristalice nazivale „klubaši“. Radi suzbijanja uticaja „klubaša“, koji su se borili protiv knjaževine samovolje, formirana je, na inicijativu knjaza Nikole Petrovića, Prava narodna stranka. Njene pristalice su se nazivale „pravaši“.

Krajem devetnaestog i početkom dvadesetog stoleća nastale su prve stranke i u zemljama Latinske Amerike, Azije i Afrike. Formiranje stranaka

u Latinskoj Americi vremenski se poklapa sa oslobađanjem od kolonijalne zavisnosti. Prve političke stranke obrazovane u tom regionu, bile su – kako ističe Scott (1966, 360-366) – veoma personalizovane; one su, u stvari, predstavljale oblik okupljanja istaknutih političara (*politicos*). S obzirom na svoja ideološka opredeljenja i organizaciju, te partije su bile slične zapadnoevropskim liberalnim i konzervativnim partijama.

Proces nastanka političkih partija u azijskim zemljama počeo je u Japanu (od 1867 – Meidži restauracija) i Indiji (Kongresna stranka uspostavljena je 1885). Ali, u većini ostalih azijskih zemalja partije su obrazovane u dvadesetom stoleću u procesu borbe za nacionalno oslobođenje. Pojava partija u Africi, do koje je uglavnom došlo nakon Drugog svetskog rata, prouzrokovana je, kako pišu Coleman i Rosberg, „masovnim socijalnim i ekonomskim promenama kolonijalne ere, uključujući naročito pojavu novih moćnih socijalnih grupa i nezadovoljnih elita; provokacijama, frustracijama i pretnjama strane vlasti, nastankom različitih interesnih asocijacija, protestnih grupa i nacionalističkih pokreta, usmerenih najpre ka ispravljanju posebnih nepravdi i kasnije ka zameni kolonijalne vlasti nezavisnom afričkom vladom“ (1964, 3).

Formiranje partija u većini afričkih i mnogim azijskim zemljama prethodilo je konstituisanju samostalnih država. Te partije su obrazovane po evropskom uzoru i u početku su često bile ogranci metropolskih partija. Ali, posle proglašenja nezavisnosti bitna obeležja novooslobođenih društava (stepen socijalne homogenosti, ekonomska, kulturna i istorijska obeležja) presudno su uticala na njihovu „fizionomiju“. To naglašavamo zbog široko rasprostranjenih nastojanja da se politička zbivanja u ekonomski nerazvijenim zemljama svedu u celini na evropske obrasce i na procese vezane za kolonijalno doba.

1.3. DEFINICIJA PARTIJA

Termin *partija*, koji etimološki znači deo šire celine (lat. *part* – deo; *partire* – deliti), ušao je u upotrebu u prvoj polovini prošlog stoleća zamenjujući postepeno termin *fakcija* (*facere* – činiti; *factio* – grupa koja se bavi sumnjivim poslovima), kao i termin *sekta* (*secere* – deliti), koji se od kraja sedamnaestog stoleća upotrebljava uglavnom za označavanje verskih podela. Inače, termin *fakcija* je u starom Rimu, u vreme braće Grah, označavao grupu aristokrata koji kontrolišu senat. Gaj Grah ga je koristio da označi svoje neprijatelje. Ciceron u „Republici“ njime obeležava grčke oligarhe. S obzirom na negativnu vrednosnu konotaciju što, kao senka, prati termin *fakcija* još iz tog perioda, njegovo napuštanje i usvajanje termina *partija* za označavanje oblika političkog organizovanja predstavljalo je kod najvećeg broja pisaca, prećutno, napuštanje *a priori* negativnog stava prema partijama.

Polazeći od etimološke analize termina *partija*, neki autori nastojali su da odrede suštinske karakteristike pojave koju on označava. Neumann (1956, 395-396), na primer, podvlači da termin *partija* (*party*) znači, sa jedne strane, identifikovanje sa određenom grupom i saradnju (*partnership*) u posebnoj organizaciji i, sa druge strane, razlikovanje od drugih grupa i organizacija. Osim toga, zajedničko obeležje *partija* je, beleži dalje Neumann, učešće u političkom procesu i uključenost svih *partija* u politički sistem. Najzad, termin „*party*“ označava i to da je svaka posebna organizacija uključena u širu celinu. Ali, etimološka analiza može da dovede i do drugačijih zaključaka, jer termin *party* koji Neumann vezuje za englesku reč *partnership* (saradnja) može se povezati i sa terminom *partaking*, koji, između ostalog, znači „razdvojiti“, i sa francuskim glagolom *partager*, koji znači „(po)deliti“.

Mnogi savremeni pisci manje su zaokupljeni etimološkom analizom i definišu partije njihovim supstancijalnim svojstvima, što smo iscrpno prikazali u knjizi *Savremene političke partije* (Goati, 1984, 22-47). U toj knjizi opredelili smo se za definiciju čiji su konstitutivni elementi: organizacija, težnja za osvajanjem vlasti ili za održanjem na vlasti, ideološki karakter i, najzad, izražavanje interesa klasa ili drugih socijalnih grupa. Ali, jedan od najuticajnijih savremenih autora Giovanni Sartori eliminiše neka obeležja iz navedenog određenja partije (pretvara ih od definicijskih u hipotetična) i tako formuliše „minimalnu definiciju partije“, koja glasi: „Stranka je svaka politička skupina koja se prepoznaje po službenom nazivu, koja izlazi

na izbore i koja je u stanju da putem izbora (slobodnih ili neslobodnih) određuje svoje kandidate na javne položaje“ (1976, 65; slično: Aron, 1997, 113; Epstein, 1967, 9; Epstein, 1975, 230; Hermens, 1959, 160). Čini nam se da je ova „skraćena definicija“ korisna kad se raspravlja o partijama en général, uz jednu, kako piše Panebianco (1988, 4), „očiglednu“ dopunu da su partije organizacije, ili „institucije“ (Ware, 1996, 5). U stvari, reč „skupina“ u Sartorijevoj definiciji zameničemo rečju „organizacija“.

Pada u oči da u Sartorijevoj definiciji *ideologija* (programska opredeljenja) nije konstitutivni element određenja partije, što protivreči klasičnom Burke-ovom određenju formulisanom pre jednog i po stoleća, koje još uvek ima snažan uticaj: „Partije su skup ljudi ujedinjenih da zajedničkim nastojanjem unaprede nacionalni interes prema principu oko kojeg su saglasni“ (1861, 134). Doduše, od Burke-ove definicije nedvosmisleno se ogradio Downs tezom po kojoj „partije formulišu politiku da bi pobedile na izborima, pre nego što pobeđuju na izborima da bi formulisale politiku“ (1957, 28). Taj autor nije usamljen, jer na isključivo instrumentalnoj važnosti ideologije insistira i Banfield (1966, 83) analizirajući američke partije. On piše: „Politička mašina je poslovna organizacija u posebnoj sferi poslova – dobijanja glasova i pobeđivanja na izborima... Mašina je usled toga apolitična: ona je zainteresovana samo za sticanje i raspodelu prihoda – uglavnom novca – onima koji je pokreću i rade za nju. Politički princip joj je stran i predstavlja za nju opasnost i pretnju.“ Takav pristup prihvata i Blondel (1978, 141) koji smatra da su ideologija i programi „proizvod političkih partija na skoro isti način kao što su materijalna dobra proizvod industrijskih firmi“.

Nema nikakve sumnje da ovakva shvatanja imaju čvrsto uporište u američkim partijama koje prvenstveno deluju kao udruženje za „eksploataciju vlasti“, ali takva ocena važi samo izuzetno u Evropi i u nekim drugim delovima sveta. U Evropi u izuzetke svakako spada Snaga Italije (*Forza Italia*) okupljena oko biznismena i dugogodišnjeg premijera Silvija Berlusconija, kod koje je, zaista, teško naći čvrsta i konstantna ideološka uporišta. Ista ocena važi u Južnoj Americi za peronističku partiju (Argentina) šezdesetih godina dvadesetog veka čiji je „cement“ jedinstva predstavljala jedino harizmatička ličnost lidera (Ware, 1996, 5). U Srbiji je to, verovatno, slučaj sa Pokretom snaga Srbije „Bogoljub Karić“ (PSS-BK) koji je osnovao (i finansirao) sredinom 2004. godine biznismen Bogoljub Karić. PSS-BK je ostvario zavidan uspeh već na septembarskim lokalnim i pokrajinskim izborima 2004. godine, a mnogobrojna istraživanja političkih opredeljenja sprovedena 2004. i 2005.

beležila su njegov uspon u biračkom telu. Ali, kada je početkom 2006. tužilaštvo pokrenulo više postupaka protiv Karića i njegove „finansijske imperije“, a sam Karić napustio Srbiju, empirijska istraživanja su registrovala nezadrživu oseku uticaja PSS-BK u biračkom telu (sa prosečno 12% krajem 2005. na oko 3% sredinom 2006), da bi na januarskim parlamentarnim izborima 2007. PSS-BK pretrpeo potpuni krah.

Iako, dakle, u Sartorijevoj „minimalnoj definiciji“ partije figuriraju samo sa tri konstitutivna obeležja (naziv, organizacija i borba za vlast), mi ćemo na sledećim stranicama uz ta tri podrobnije osvetliti još dva elementa: programsko opredeljenje i zalaganje za određene interese socijalnih grupa, premda, ponavljamo, ona nisu univerzalna ali su nadasve važna za većinu najvažnijih partija u evropskim zemljama.

1.3.1 Nazivi partija

Partije obrazovane do prvih decenija dvadesetog stoleća sadržale su, po pravilu, u svom nazivu osnovnu programsku ideju-vodilju (liberalne, konzervativne, demohrišćanske, socijalističke, komunističke, nacional-socijalističke), ali u drugoj polovini dvadesetog stoleća često dobijaju nazive po događajima i ličnostima iz nacionalne istorije i po prioritetnim nacionalnim zadacima (obnova, ujedinjenje...), što često ništa ne govori o njihovim programskim opredeljenjima. Takav naziv ima ipak važnu svrhu, jer obezbeđuje partiji prepoznatljivost i razlikovanje od drugih aktera u partijskom sistemu. Kad naziv partije upućuje na njen programsko-politički profil, odnosno otkriva „političku porodicu“ kojoj partija pripada, veza između naziva i sadržaja često vremenom slabi, iz dva razloga: „Prvo, parlamentarne partije mogu postati mnogo heterogenije zbog spoljnjih razloga koji se tiču balansa javnog mnjenja. Na primer, dve ili više partija mogu da se udruže da bi povećale kolektivnu snagu u parlamentu, ali po cenu povećanja heterogenosti.

Mešanje jabuka i pomorandži je dobro, ako partija može prodati sebe kao partiju voća, ali ako birači još uvek vole jabuke ili pomorandže, ali ne oboje, oni neće biti u stanju da shvate mnogo iz naziva ‚Partija voća‘, koji im neće pomoći prilikom glasanja. Čak i ako oni vole jabuke, treba da prođe neko vreme dok shvate je ‚Partija voća‘ još uvek posvećena njihovim zahtevima. Drugo, relativna prepoznatljivost partije može da se promeni pod uticajem

eksternih uzroka, tako da akteulna ‚ključna‘ pitanja ne korespondiraju sa centralnim pitanjima parlamentarne partije... Ako su najvažnija pitanja za glasače promenjena od ekonomske ideologije ka socijalnim pitanjima koja dele partiju (ili partije), i o kojima je partija čvrsto nastojala da ne raspravlja, birači koji su zainteresovani za socijalna pitanja neće moći da se pouzdaju u naziv partije prilikom odlučivanja kako će glasati.“ (Thies, 2000, 249)

1.3.2 Organizacija partija

Partije su trajni oblici grupisanja koje prevazilazi životni vek lidera, a ne *ad hoc* okupljanja individua (LaPalombara and Weiner, 1966, 6; Aron, 1965, 117; Rose, 1974, 3 i dr.). Slobodan Jovanović (1992, 369) smatra da „glavna snaga savremenih stranaka leži u njihovoj organizaciji. Jedna dobro organizovana stranka može uspevati i sa ljudima osrednje vrednosti“. Sasvim su retki savremeni pisci koji previđaju važnost organizacione dimenzije partije. U njih spada, na primer, Burdeau (1949, 422), koji beleži: „Čim su prvim izlaganjem misli dva čoveka konstatovala svoju privrženost koncepciji zajedničkog života, različitoj od one koju imaju ostali pripadnici grupe, partija je rođena.“ Ovako određen pojam partije ne poseduje neophodnu oštrinu i zbog toga je neupotrebljiv; iz te perspektive svaka saglasnost ljudi, bez obzira na to koliki je njihov broj i u kakvom su odnosu, čini političku partiju. Odsustvo elemenata organizacije onemogućava da se o izvesnim oblicima političkog grupisanja, na primer u starom Rimu ili u Vizantiji, govori kao o partijama, a o njihovoj borbi kao o partijskoj borbi, što, inače, čine neki pisci, koji smatraju da je „partija“ samo novi termin za staru pojavu. Impresivan pokušaj da se dokaže postojanje partija u starom veku predstavlja, na primer, studija Ross-Taylor (1977, 44), u kojoj su znalački analizirani uslovi pod kojima su se u Rimu, između 70. i 50. g. p. n. e, vodile borbe između „partija“. Autorka te studije priznaje da su se te partije razlikovale od savremenih, jer „po svojoj formi i organizaciji, politička partija zavisi od društva u kome se razvija“, ali ne ostaje dosledna tom stavu, jer smatra da su i u pomenutom razdoblju istorije starog Rima postojale organizacije koje su, u suštini, identične savremenim partijama.

Organizacija partije označava njenu granicu sa okruženjem, granicu koja deli „nas“ i „njih“. Unutar partijske organizacije formalno su definisane uloge nosilaca funkcijâ, uspostavljeni su odnosi nadređenosti i podređenosti, kao i očekivanja u pogledu ostvarivanja određenih ciljeva. Partijska organizacija, kao i sve druge organizacije, ima svoj interni život; u partijama se odvija niz

aktivnosti kao što su mobilisanje članstva, formulisanje ciljeva, regulisanje konflikata, donošenje normi o ustrojstvu i načinu rada, izbor funkcionera i činovnika i dr. Pomenute aktivnosti imaju veliki uticaj na samu prirodu političke partije, jer usled njih dolaze do izražaja izvesne sličnosti između partija različitih ideoloških orijentacija. Sa tog stanovišta, sličnost je čak moguće uočiti između partija i drugih organizacija: sindikata, državne organizacije, privrednih korporacija, crkve i armije, što je jednom broju pisaca poslužilo kao argument za široke i ne uvek osnovane generalizacije.

Pojedini pisci koji prihvataju organizaciju kao definicionu oznaku partije idu korak dalje, tvrdeći da je organizacija „bazični koncept“ u istraživanju partija. Tu, svakako, spada Duverger (1976, IX-X) koji je formulisao stav da se „moderne partije manje ...definišu njihovim programom ili klasom pristalica nego prirodom njihove organizacije: partija je zajednica osobene strukture. Moderne partije karakterišu se pre svega svojom anatomijom...“ Doduše, citirani pisac relativizuje tu tvrdnju ocenom da organizacija nije važnija od partijske doktrine i socijalne baze (ibidem, X, fusnota 1), ali je analiza u njegovoj knjizi *Les parties politiques* bliža prvom nego drugom iskazu. Prioritet elementu organizacije daje, bez ikakvih ograda, i Michels u svojoj monumentalnoj studiji o političkim partijama (*Political Parties...*, 1962, prvi put objavljenoj 1911. godine). Taj autor naglašava hijerarhijski aspekt organizacije i, na osnovu toga, donosi dalekosežne zaključke o prirodi partije. Kao primer prenaplašavanja organizacionog momenta može da posluži i Selznick-ova knjiga *The Organizational Weapon* (1960), u kojoj pisac objašnjava uspešan prodor komunističkih ideja i širenje komunizma u svetu posle Drugog svetskog rata, prirodom komunističke organizacije.

Formalna struktura vlasti u partiji – propisana najčešće u odgovarajućim dokumentima (statutima, pravilnicima) – označava sistem odnosa (prava, dužnosti, ovlašćenja) između viših i nižih organa, a neformalna struktura moći govori o stvarnom odnosu između partijskih nivoa, o čemu će podrobno biti reči u glavama IV i V.

1.3.3. Težnja za vršenjem vlasti

Nastojanje da osvoje i da učestvuju u vršenju vlasti je *differentia specifica* partija u odnosu na mnoge druge organizacije (interesne grupe, crkve, političke klubove, sindikate i dr.). Formulacija „učestvuju u vršenju političke vlasti“ omogućava da se definicijom obuhvate i male partije koje nemaju mogućnosti

da same vrše vlast. Na taj način uzeli smo u obzir zamerku koju je izneo Georges Lavau (1953, 10) na Duverger-ovu ocenu da je težnja za osvajanjem vlasti opšte obeležje partija.

Razlikovati partije i druge aktere, s obzirom na odnos prema vlasti, nije uvek lako, jer neki akteri, posebno „interesne grupe“, deluju slično političkim partijama. Ali i kad „interesne grupe“ po svom delovanju podsećaju na partije, one se od njih bitno razlikuju upravo po tome što ne teže zauzimanju vlasti niti direktnom učešću u njoj, nego se zadovoljavaju manjim ili većim ustupcima od strane vlasti. Vršenje ili učešće u vršenju vlasti znači da partije odabiraju kandidate za vladajuće funkcije i usmeravaju njihovo delovanje. Aron (1997, 94-95) o tome piše: „Partije imaju presudan uticaj na vršenje funkcije koja je zajednička svim političkim režimima. Tradicionalni legitimitet zasnovan na rođenju i prošlosti nestaje; načelo legitimiteta na koje se danas pozivaju bezmalo svi režimi jeste demokratsko. Da ponovimo: vlast dolazi od naroda. U narodu počiva suverenitet. Dakle, u epohi u kojoj se demokratski suverenitet prihvata kao očigledan, prvorazrednu važnost ima institucionalni model izražavanja demokratskog načela. Jednostranačje ili višestranačje simbolizuju dva karakteristična modaliteta institucionalnog izražavanja narodnog suvereniteta.“

S obzirom na kriterijum vršenja vlasti ili učešća u njoj, jasno je da neke organizacije nisu političke partije, premda nose takav naziv. Dobar primer za to bile su u Poljskoj, od kraja Drugog svetskog rata do kraha režima „realnog socijalizma“ 1989/1990. godine, Demokratska partija i Ujedinjena seljačka partija, koje se nisu nadmetale u vršenju vlasti, nego su predstavljale puke kulise, virtuelne organizacije, koje prikrivaju dominaciju Poljske ujedinjene radničke partije (PURP). Isti je slučaj bio sa četiri „partije“ u Nemačkoj Demokratskoj Republici (Liberalno demokratska partija, Hrišćansko demokratski savez, Nacionalno demokratska partija i Demohrišćanska partija), četiri u Čehoslovačkoj (Čehoslovačka socijalistička partija, Partija slobode, Slovačka partija obnove, Narodna partija Čehoslovačke), jednom u Bugarskoj (Bugarski nacionalni agrarni savez), dve u NR Koreji (Demokratska partija, Religiozna partija), dve u DR Vijetnamu (Demokratska partija, Socijalistička partija) i osam partija u Kini (koje su postojale do početka „Kulturne revolucije“ 1966. godine).

Iz istog razloga o političkim organizacijama koje su delovale u FNR Jugoslaviji od 1945. do 1948. ne može se govoriti kao o partijama, premda su nosile taj naziv. Tu mislimo na Radikalnu stranku, Demokratsku stranku,

Savez zemljoradnika (Zemljoradničku stranku), Samostalnu demokratsku stranku, Hrvatsku republikansku seljačku stranku, Socijalističku partiju, Socijaldemokratsku partiju, Republikansku stranku i Narodnu seljačku stranku. Neke od tih organizacija pristupile su Narodnom frontu i prihvatile njegov program i dominaciju Komunističke partije Jugoslavije u političkom životu zemlje, čime su izgubile svoj subjektivitet. Osim odsustva težnje da zadobiju vlast, pomenutim „partijama“ nedostajalo je još jedno bitno obeležje: organizacija. Njima, naime, nije bilo dozvoljeno da okupljaju svoje članstvo (izuzev Hrvatskoj republikanskoj seljačkoj stranci) i da uspostavljaju svoje organizacije na čitavoj teritoriji Jugoslavije. Rukovodstva ovih organizacija nisu mogla ni putem partijskih listova da komuniciraju sa članstvom, jer je njihovo izlaženje bilo onemogućeno na različite načine (Koštunica i Čavoški, 1983).

Vlast u društvu čijem zaposedanju streme partije nije, po pravilu, koncentrisana na jednom nivou, jer i u najcentralizovanijim političkim sistemima postoji izvesna samostalnost subnacionalnih (lokalnih, regionalnih) nivoa. **Ocena da se neka partija nalazi na vlasti (ili u opoziciji) znači da ona vrši vlast (ili je u opoziciji) na nacionalnom nivou, odnosno na nivou na kojem se donose strateške političke odluke.** Zbog toga takva ocena, osobito ako je reč o decentralizovanom političkom sistemu, ne daje celovitu informaciju o distribuciji vlasti, jer ne govori o tome koja se partija nalazi na vlasti na nižim nivoima. Od značaja je ovde pomenuti i podelu vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Zanimajući sudsku vlast, s obzirom na njen osobeni delokrug, treba imati u vidu da u kompetitivnim političkim sistemima u kojima je izvršna vlast nezavisna od zakonodavne, postoji mogućnost da kandidat jedne partije postane nosilac izvršne vlasti, a da druga partija ima većinu u zakonodavnom telu. To se događa u predsedničkim sistemima, npr., u SAD-u, gde se neretko predsednik kao nosilac izvršne vlasti suočava sa kongresom i senatom u kojima je njegova stranka u manjini, a do slične „asimetrije“ dolazi i u Francuskoj, u kojoj je na snazi „polupredsednički sistem“.

U težnji da se domognu vlasti, partije neretko daju izborna obećanja koja nisu u stanju da ostvare. To neizbežno ima „bumerang efekat“, jer razočarani birači menjaju partijsku preferenciju i na sledećim izborima pružaju podršku drugoj partiji. Sklonost da se birači privlače utopijskim obećanjima manje se uočava u sistemima stabilne demokratije u kojima je većina relevantnih partija učestvovala u vlasti i iskusila u prošlosti „osvetu birača“ zbog izneverenih očekivanja. Nasuprot tome, uzdržanost i realizam u izbornim obećanjima manje pokazuju partije postkomunističkih zemalja centralne i jugoistočne Evrope,

uključujući Crnu Goru. U tim zemljama partije su ponekad „širokogruđe“ u izbornim obećanjima, jer u kratkom razdoblju „socijalnog učenja“ nisu shvatile da se, dugoročno posmatrano, za izborne obmane plaća previsoka politička cena. Istini za volju, u postkomunističkim zemljama ovog regiona posle nekoliko izbornih turnusa (od 4 do 7) može se oceniti da su „izborne ponude“ partija realističnije nego na početku višepartizma. Razlog tome je saznanje pripadnika partijskih rukovodstava da neostvarljiva obećanja donose samo kratkotrajnu korist, ali da, dugoročno posmatrano, narušavaju kredibilitet partije. Potreba da vode računa o mogućnostima ostvarenja izbornih obećanja prvenstveno važi za partije koje imaju izgleda da obrazuju vladu, jer obećanje takve partije može biti, naglašava Duverger (1976, 316), „stavljeno na probu prakse. Svaka demagogija sa njene strane može jednog dana da se okrene protiv nje: dobijanjem položaja ona će biti stavljena ‚pred zid‘ i primorana da se drži svojih obećanja. Prema tome, ona sme da obeća samo moguće, ne računajući ono što je plod elokvencije i literarnih hiperbola“.

Opisani rizik ne postoji za partije koje su, zbog malog obima ili niskog koalicionog potencijala, isključene *via facti* iz učešća u vlasti. Unutar te grupe važnu ulogu imaju antisistemske partije koje osporavaju legitimacionu matricu političkog sistema ili/i imaju negativan stav prema njegovim ključnim vrednostima i institucijama. Te partije mogu lako da „licitiraju“ sa izbornim ponudama, bez bojazni od izbornih sankcija, što predstavlja neku vrstu prednosti „nedogovorne opozicije“, o čemu će još biti reči. Pomenuli smo „socijalno učenje“ partijskih rukovodstava, koje se sastoji u izbegavanju da ponove ranije učinjene pogreške, ali uz to se odvija i „socijalno učenje“ birača, koje se očituje u njihovoj sve manjoj spremnosti da partijama veruju „na reč“ i u sve češćem vezivanju podrške nekoj partiji za procenu da je ona spremna i sposobna da realizuje izborna obećanja. **Samo ako je u prethodnom razdoblju demonstrirala te kvalitete, partija stiče poverenje u biračkom telu i zadobija veliki broj glasova.**

1.3.4. Programska opredeljenja

Kao što smo prethodno istakli, Von Beyme (1985, 29) je ispravno ocenio da su u zapadnoj Evropi samo partije zasnovane na ideologiji, a ne isključivo na sistemu zavisnosti (*patronage*) ili na ličnoj harizmi vođe, uspele da zadobiju čvrsto i trajno uporište u biračkom telu. Zbog toga on naglašava da su partije „udruženja sa **zajedničkim vrednostima i normama** (naglasio – V.G.) koja su bila u stanju da se osamostale od ličnosti određenog lidera i da, tokom vremena, postanu samostalne“.

Ideološko-politički projekti partija formulisani su, po pravilu, u pismenom obliku (program, povelja, statut, deklaracija principa, manifest) i sadrže ne samo više ili manje vernu sliku društveno-političke stvarnosti nego i njeno objašnjenje i (kad je reč o partijama koje se bore protiv *statusa quo*) plan korenitih promena poretka. Ono što partijska ideologija izričito tvrdi, opovrgava i predlaže nije njeno čitavo područje. Uz to, ideologije sadrže, kako primećuje Zarka (1976, 41-42), još dva dela: jedan implicitan i jedan „nerečeni deo“. Implicitno je – veli ovaj autor – ono što se razume po sebi i što nije predmet spora. Nerečeno, to je ono što se ne razume samo po sebi, a upravo suprotno (to je ono – VG) što bi bilo predmet spora i što bi razorilo savezništva i klasnu strategiju“.

„Nerečeni deo“ ideologije koji pominje Zarka zavisi od usmerenosti i sadržaja ideologije i od položaja partije koja tu ideologiju zastupa. No, funkcija „nerečenog dela“ nije samo u tome, kako smatra citirani pisac, da prikrije prave namere partije zbog kojih bi aktuelni ili potencijalni saveznici mogli da promene svoj odnos prema njoj nego i u tome da osigura političku partiju od izricanja jasnih sudova o nekim promenljivim ili unapred teško previdljivim aspektima stvarnosti. „Nerečeni deo“ ideološkog projekta partije postoji, najkraće rečeno, da bi partija u svojoj tekućoj politici imala što širi radijus samostalnosti. Ware (1996) i Zarka naglašavaju da postoji implicitni aspekt partijskog programa koji sadrži mnoga verovanja i vrednosti članova – ili „partijski etos“ – koji partija ne skriva svesno, već njegovi značajni delovi ili nisu artikulisani ili ih članovi partija ne smatraju vrednim saopštavanja. „Ti aspekti – beleži Ware (1996, 20) – mogu da postanu veoma važni, na primer, kada je partija na vlasti i kada je suočena sa potrebom da odgovori na nepredviđene okolnosti za koje je politika navedena u manifestu (ili

programu – V.G.) neodgovarajuća ili irelevantna, ili koje je prisiljavaju na napuštanje obaveza iz manifesta.“ U manje vidljiv ideološki element partije, ali ključni za njen identitet, Waller (1996, 25) ubraja „partijski folklor“, koji se sastoji od kolektivne memorije koja čuva od zaborava uspomene o prošlim borbama, kao i partijski Panteon i demonologiju.

Ni izričiti deo partijske ideologije nije, međutim, jedinstven. Sastoji se iz dva segmenta: prvi sačinjavaju ciljevi, uverenja i vrednosti koji su zabeleženi u ideološkom programu (platforma, deklaracija principa, manifest) i oni često dugo ostaju neizmenjeni. „Promene u programu partije su reperi njene istorije i ti programi će često – beleži Waller (1996, 25) – sadržati fraze koje zadržavaju ogromnu simboličku vrednost za članstvo, čak i kada je njihovo bukvalno savremeno značenje postalo nejasno.“ Partijski projekt ima i drugi, konkretniji segment, koji se sastoji od paradigmi koje konkretnije određuju smisao pojedinih stavova i obezbeđuju sledbenicima jasno uputstvo za političku akciju. Odnos ideologije i paradigme je, kako beleži Gouldner (1968, 220), srodan odnosu apstraktnog i konkretnog. I ideologija i paradigme služe, između ostalog, kao standardi koji pomažu ljudima u donošenju odluka i u formulisanju politike. Paradigma je, međutim, relativno konkretna predstava onog što je poželjno i traženo, dok je ideologija relativno opšta i apstraktna. Ako, na primer, jedna ideologija traži od čoveka da uspe, paradigme uspeha izvesnih ljudi mogu određeno definisati da je uspeh posedovati „aston martina“ ili biti oslovljavan sa poštovanjem „ser“. Preko paradigmi partijska ideologija se pretvara u politiku pa se zbog toga uticaj partije u društvu ne izražava samo brojem ljudi koji se zvanično deklarišu kao pristalice partije nego i stepenom prihvaćenosti njenih važnih paradigmi u društvu (efikasnosti, uspeha, sreće, poštenja itd.).

Iako su paradigme u čvrstoj korelaciji sa određenim ideologijama, one ne nose izričite ideološke oznake, što pospešuje njihovo prihvatanje u društvu. Usvajanje partijske ideologije često počinje prihvatanjem njenih važnih paradigmi, a odbacivanje tih paradigmi neporeciv je znak odbacivanja ideologije u celini, bez obzira što često i nakon toga pojedinci nastavljaju da deluju u političkoj partiji i da za nju glasaju, nesvesni, ili nedovoljno svesni, stvarnog raskida.

Jezikom sociologije religije mogli bismo reći da upražnjavanje kulta nadživljava gubitak vere. **Budući da ideološki ciljevi, vrednosti i opredeljenja neosetno prelaze u promenljive paradigme, partijska ideologija se, umesto jasno određenog sistema, može shvatiti kao niz koncentričnih krugova**

sa poroznim granicama koji označavaju različite nivoe operacionalizacije fundamentalnih programskih stavova, pri čemu stabilnost stavova pozitivno korelira sa nivoom apstraktnosti; opšti stavovi su stabilniji od konkretnih opredeljenja (Goati, 1978, 47).

Isticanje da su političke partije ideološke organizacije ne znači da svi članovi u istoj meri prihvataju oficijelna partijska opredeljenja. Naprotiv, iskustvena evidencija i rezultati brojnih empirijskih istraživanja pokazuju da se **intenzitet i obim** njihovog prihvatanja partijskih opredeljenja veoma razlikuju. Nalazi tih istraživanja govore, između ostalog, da usvajanje partijskih opredeljenja pozitivno korelira sa položajem člana u hijerarhiji, drugim rečima da rukovodioci u većoj meri prihvataju partijska opredeljenja nego obični članovi. Unutar partija, u pogledu prihvatanja programskih opredeljenja – uporedno posmatrano – nije reč samo o razlikama između članstva i rukovodstva već i unutar članstva i unutar rukovodstva.

U stvari, partije najčešće nisu ideološki podeljene samo horizontalnom linijom na „vrh“ i „bazu“, nego i brojnim vertikalnim linijama, zbog čega neke od njih liče na labave koalicije užih grupa, čemu je posvećena glava V („Interni akteri i procesi u partijama“). Pored intenziteta i obima prihvatanja partijske ideologije od strane članova, treba uzeti u obzir i treći važan aspekt: **konzistentnost** ideoloških opredeljenja članova, tj. stepen usaglašenosti ideja i vrednosti koje pojedinac usvaja. Od toga koliko je ideološko opredeljenje članstva konzistentno u velikoj meri zavisi uspeh političke akcije; nekonzistentna ideološka opredeljenja članova uslovljavaju nejedinstvenu i neefikasnu političku akciju partije.

Prema Convers-u (1967), stupanj konzistentnosti ideoloških opredeljenja partijskih članova rezultat je delovanja sledeće tri vrste pritisaka (constraints): logičkih, psiholoških i socijalnih, u koje prvenstveno spada informisanost. Odsustvo adekvatne informisanosti, prema citiranom piscu, znači odsustvo važnog pritiska ka konzistentnosti. Ideološka nekonzistentnost izvire u velikoj meri i iz interesne heterogenosti partijskog članstva. „**Saznajna perspektiva**“ članova čiji je društveni položaj različit po pravilu je različita; zato članovi i nesvesno (ili nedovoljno svesno) distinktno interpretiraju opšte ideje partijske ideologije i sa nejednakim intenzitetom prihvataju njene pojedine ciljeve i vrednosti.

Programska orijentacija je značajna komponenta koja utiče na tip sledbenika, organizaciju i na tip partije, a ne izolovani element partijskog života. Obrazložićemo to u najkraćim crtama.

Prvo, povezanost između programskih ciljeva-vrednosti partije, sa jedne strane, i sastava njenog članstva i izborne „klijentele“, sa druge strane, bezmalo je samorazumljiva, jer određeni ciljevi-vrednosti odgovaraju, kao rukavica ruci, interesima pojedinih segmenata društva. Ipak, interesne preferencije članova i birača nisu samo pasivan otisak programskih opredeljenja, nego i objektivna činjenica o kojoj je partijsko rukovodstvo prisiljeno da vodi računa. U slučaju da ono to previdi, članovi napuštaju partiju, a birači joj uskraćuju poverenje na izborima. Podrška članstva nekim principima partijskog programa objašnjava „dugovečnost“ tih principa. Dobra ilustracija za to je član 4 programa britanskih laburista usvojenog 1918. godine, kojim se propagira „zajednička svojina nad sredstvima za produkciju, raspodelu i razmenu“. Taj član, iz kojeg je proizilazilo zalaganje laburista za nacionalizaciju velikog broja privrednih grana, promenjen je, posle višedecenijske rasprave, tek 1994. godine, na insistiranje Tony-ja Blair-a.

Drugo, kad je reč o uticaju programske orijentacije na organizaciju, može se pretpostaviti da su partije koje zagovaraju promenu *statusa quo* organizovane po principu stroge subordinacije nižih organa u odnosu na više i da nastoje da uključe u svoje redove što veći broj članova.

Nasuprot tome, partije koje podržavaju postojeći politički sistem – u razdoblju kada on nije ugrožen – visoko su decentralizovane i angažuju manji broj članova. Treće, ideološka usmerenost vrši snažan upliv na tip partije, što Kitschelt (2001, 103-114) rezimira na sledeći način: „Ideologija koja se zalaže za univerzalne vrednosti verovatnije će podstaći obrazovanje programatske partije, nego ideologija koja ističe partikularističke grupne zahteve.“ Ideologija koja afirmiše partikularističke zahteve podstiče, prema citiranom piscu, obrazovanje klijentelističkih i harizmatičkih partija (o kojima će biti reči u glavi VIII).

1.3.4.1 Pritisci ka uniformnosti

Ideološka konvergencija partija u zemljama stabilne demokratije koja se uočava od druge polovine dvadesetog stoleća (Goati, 1984), rezultat je najpre višedecenijskog nastojanja partija da se približe „prosečnom biraču“ radi što boljeg izbornog učinka. Drugi činilac koji je ubrzao taj proces je krah zemalja „realnog socijalizma“ 1989/1990. što je podstaklo bezmalo sve komunističke partije u zemljama stabilne demokratije da odbace ideje o državnom (društvenom) vlasništvu kao superiornom obliku svojine i o

„diktaturi proletarijata“ kao obliku političkog uređenja i da, umesto toga, prihvate institucije privatne svojine i predstavničke demokratije. Stavovi o superiornosti predstavničke demokratije i tržišne privrede široko su elaborirani u programskim dokumentima partija postkomunističkih zemalja, čak i u dokumentima ogromne većine ranije vladajućih komunističkih partija. Ali, prihvatanja skoro identičnog „grozda“ temeljnih programsko-političkih stavova suočilo je partije postkomunističkih zemalja ovog regiona sa pitanjem koje bi se moglo formulirati na sledeći način: Kako se na „izbornom tržištu“ razlikovati od konkurenata koji nude bezmalo isti „proizvod“? Jedini odgovor na to pitanje sastoji se u obećanju boljeg (bržeg) sprovođenja istih ili sasvim sličnih izbornih ciljeva i u naglašavanju superiornosti vlastitih kadrovskih rešenja u odnosu na rešenja drugih partija.

Ne treba, takođe, smetnuti s uma da je u postkomunističkim zemljama centralne i jugoistočne Evrope programska raznovrsnost partija „prigušena“ i uticajem međunarodnog okruženja, pre svega ekonomsko-politički moćnih država i njihovih finansijsko-ekonomskih organizacija. Te države i organizacije uslovljavaju neophodnu pomoć vladama postkomunističkih zemalja – bez obzira na njihovu „ideološku boju“ – striktnim poštovanjem unapred određene stope inflacije, rasta plata, stepena spoljnje i unutrašnje zaduženosti, obavezom privatizacije određenih sektora, smanjivanjem subvencija javnim preduzećima i dr.

Tom pritisku je teško odoljeti, što dobro ilustruje Mađarska socijalistička partija (MSP), koja je na izborima 1994. godine osvojila 37% glasova i više od 40% mandata obećavajući u predizbornoj kampanji veću socijalnu pravdu i izdašnu pomoć siromašnim i socijalnim gubitnicima. Ali, MSP je, u koaliciji sa liberalima, bila prisiljena da, u želji da ispuni uslove za ulazak u EU – za šta se zalaže 4/5 mađarskih građana – pristupi drastičnom „stezanju kaiša“ i smanjivanju socijalnih davanja. Kao rezultat takve politike, raspon između najvišeg i najnižeg prihoda povećan je u Mađarskoj sa 1:3 na 1:8! (Bogdanović, 2005, 101-102).

Reč je, zapravo, o nekoj vrsti međunarodne „naddeterminacije“, zbog koje se politika vladâ postkomunističkih zemalja odvija u velikoj meri nezavisno od ideološke orijentacije partija koje su ih obrazovale. U takvim okolnostima, *differentia specifica* između partija sve je manje u sferi ideologije, a sve više u sferi efikasnosti sprovođenja u suštini identične politike.

1.3.4.2 „Ideološke porodice”

Ideologija je konstitutivni element partijskog identiteta, internog i eksternog, ili „političkog profila“ partije koji izražava *raison d'être* partije (Luebbert, 1986, 53). Interni identitet zasnovan je na tradiciji, načinu komuniciranja i običajima unutar organizacije po kojima se prepoznaju njeni članovi, a eksterni je utemeljen na sličnostima i razlikama na osnovu kojih spoljni posmatrači „prepoznaju“ partiju i određuju njeno mesto u „partijskom univerzumu“. Reč je kako o sadržaju principa izloženih u partijskim dokumentima tako i o načinu na koji se primenjuju. Mair (1997, 21) ispravno naglašava razliku između istorijskog identiteta partije i identiteta koji proizilazi iz njenog tekućeg delovanja partije u datom političkom sistemu (slično: Sartori, 1976, 171; Waller, 1996, 23). Ta razlika nastaje zato što partije ponekad, pod pritiskom spoljnih prilika ili promene odnosa snaga u vlastitom okviru, odstupaju od svog izvornog identiteta. U takvim okolnostima partijska propaganda nastoji da minimizira odstupanja i da ih, štaviše, proglasi nepobitnim znakom doslednosti. Napori partija da, po svaku cenu, demonstriraju programsku doslednost i očuvaju predstavu o istorijskom identitetu rezultat su njihove težnje da zadrže stare izborne pristalice koje vlastitu lojalnost zasnivaju upravo na tom identitetu. Ipak, krupne programske zaokrete teško je prikriti, a odluka o njima nosi sa sobom velike političke rizike. Malo je, na primer, verovatno da će katoličke partije podržati abortus, a agrarne smanjivanje subvencija zemljoradnicima, ukratko „prethodni identiteti imaju trajne političke implikacije“ (Mair, 1997, 21).

Von Beyme (1985; 2002) je ponudio široko prihvaćenu programsku klasifikaciju zapadnoevropskih partija koja se zasniva na tri kriterija: ideološko-političkoj orijentaciji, vrsti društvenog rascepa iz kojeg je partija nastala i pripadnosti nadnacionalnim federacijama. Koristeći navedene kriterije, Von Beyme nabraja, po redu nastajanja na evropskoj političkoj sceni, sledeće ideološke porodice (on koristi francuski izraz *les familles spirituelles*):

1. liberalnu i radikalnu;
2. konzervativnu;
3. socijalističku i socijaldemokratsku;
4. hrišćansko-demokratsku;
5. komunističku;
6. agrarnu;

7. regionalnu i etničku;
8. desno ekstremističku i, najzad,
9. ekološku.

Korišćenje ideologije, kao jednog od kriterija podele, olakšano je time što, kao što smo prethodno napomenuli, partije u zapadnoj Evropi imaju dugu istoriju i što retko menjaju svoja osobena i prepoznatljiva programska stanovišta. Po sebi se razume da pisci koji ne smatraju ideologiju konstitutivnim obeležjem partija (Downs, 1957; Duverger, 1964; Duverger, 1976; Epstein, 1956; Epstein, 1967; Sartori, 1976; Panebianco, 1988 i dr.) ne pridaju veći značaj klasifikaciji utemeljenoj na ideološkom kriteriju. Sve čvršće i intenzivnije veze između partija unutar Evropske unije i njihovo zajedničko delovanje u Evropskom parlamentu pojačali su, prema Von Beyme-u, trend konvergencije između partija iz iste „ideološke porodice“ ali i smanjivanje programskih razlika između različitih „ideoloških porodica“.

Postavlja se pitanje kakve bi rezultate dala primena Von Beyme-ove klasifikacije na partijsku scenu Crne Gore. Pokušaj odgovora na njega sudara se sa dve teško premostive prepreke: prva su uopšteni i/ili hibridni partijski programi u kojima figuriraju protivrečna programska opredeljenja, a druga je to što se partije, kada dođu na vlast, ne pridržavaju proklamovanih programskih opredeljenja. Sasvim uslovno, mogli bismo ipak u Crnoj Gori svrstati LSCG (do prestanka delovanja, sredinom 2005), Liberalnu partiju i Pokret za promene u liberalnu i radikalnu „ideološku porodicu“, jer insistiraju na idejama koje čine programsko „jezgro“ partija te porodice: ravnopravnosti svih građana pred zakonom, zaštiti manjina i jačanju decentralizacije, odbrani privatne svojine, preduzetništvu i univerzalizaciji prava na obrazovanje i jačanje međunarodnih integracija. DPS i SDP pripadaju socijalističkoj i socijaldemokratskoj porodici, dok je SNP, uprkos evoluciji, zadržao neka obeležja partija komunističke porodice. Većina ostalih partija Crne Gore bliska je konzervativnoj porodici, jer prihvataju neke od sledećih ideja konzervativnog kanona: „veru u božansko providenje, prihvatanje božanske misterije i bogatstva tradicionalnog života, podršku poretku i socijalnoj stratifikaciji, priznanje identiteta privatne svojine i slobode, veru u tradiciju i tradicionalna prava, kao i svest da promena i reforma nisu identične i da je spora promena sredstvo očuvanja“ (Von Beyme, 1985, 49). Ponovo naglašavamo da je ova klasifikacija „nategnuta“, jer su – kako „koaliciono ponašanje“ partija Crne Gore pokazuje – granice između „političkih porodica“ porodne i „porodična pripadnost“ malo utiče na njihovo političko delovanje

(Goati, 2000).

U programskim dokumentima partija figuriraju mnogi stavovi i opredeljenja od efemernog značaja, a suštinsku orijentaciju tih programa određuje odnos prema dve terminalne vrednosti o kojima govori Rokeach (1973): jednakosti i slobodi. U odnosu prema tim vrednostima nastala je u Francuskoj građanskoj revoluciji 1789. godine distinkcija na levicu i desnicu, koja od tada do danas predstavlja jednu od najkorišćenijih metafora u „ikonografiji“ političkog prostora. Levica je u Francuskoj revoluciji oličavala težnju za jednakošću i slobodom, naspram nejednakosti i feudalne hijerarhije, na kojima je bio zasnovan *ancien régime*. Za levicu je vezivan „grozd“ vrednosti-stavova u koji spadaju: sloboda, jednakost, bratstvo, prava, napredak, reforma i internacionalizam, a za desnicu: autoritet, hijerarhija, poredak obaveze, tradicija, reakcija i nacionalizam (Hejvud, 2004, 471). Pojmovni par levica/desnica bio je sistematski obesmišljavan u decenijama posle Drugog svetskog rata od strane komunističkih partija, prvenstveno KP SSSR, koje su „prisvojile“ pojam levice i negirale levi karakter socijaldemokratskih partija na Zapadu. Takvu pretenziju Jules Monnerot sarkastično je komentarisao na sledeći način: „Oni nisu lijevo, oni nisu desno, oni su na Istoku“ (prema: Von Beyme, 2005, 57).

Kada se, primera radi, dihotomna podela levica/desnica analitički percipira sa stanovišta autoritarnosti, kako su to činili pojedini autori (npr. Schils, 1954), onda se može dovesti u pitanje validnost „jednolinearne ljestvice političkih i socijalnih stavova na čijem desnom ekstremu se nalaze fašisti... a na drugom kraju... potpuni demokrati“. U tom cilju Shils (kao što se vidi iz tabele koja sledi) istovremeno navodi osnovne karakteristike „autoritarne desnice“ i ekvivalentne karakteristike „autoritarne ljevice“ (prema: Šiber, 1998, 155):

1.3.4.3 Levica i desnica

U programskim dokumentima partija figuriraju mnogi stavovi i opredeljenja od efemernog značaja, a suštinsku orijentaciju tih programa određuje odnos prema dve terminalne vrednosti o kojima govori Rokeach (1973): jednakosti i slobodi. U odnosu prema tim vrednostima nastala je u Francuskoj građanskoj revoluciji 1789. godine distinkcija na levicu i desnicu, koja od tada do danas predstavlja jednu od najkorišćenijih metafora u

„ikonografiji“ političkog prostora. Levica je u Francuskoj revoluciji oličavala težnju za jednakošću i slobodom, naspram nejednakosti i feudalne hijerarhije, na kojima je bio zasnovan *ancien régime*. Za levicu je vezivan „grozd“ vrednosti-stavova u koji spadaju: sloboda, jednakost, bratstvo, prava, napredak, reforma i internacionalizam, a za desnicu: autoritet, hijerarhija, poredak obaveze, tradicija, reakcija i nacionalizam (Hejvud, 2004, 471). Pojmovni par levica/desnica bio je sistematski obesmišljavan u decenijama posle Drugog svetskog rata od strane komunističkih partija, prvenstveno KP SSSR, koje su „prisvojile“ pojam levice i negirale levi karakter socijaldemokratskih partija na Zapadu. Takvu pretenziju Jules Monnerot sarkastično je komentarisao na sledeći način: „Oni nisu lijevo, oni nisu desno, oni su na Istoku“ (prema: Von Beyme, 2005, 57).

Kada se, primera radi, dihotomna podela levica/desnica analitički percipira sa stanovišta autoritarnosti, kako su to činili pojedini autori (npr. Schils, 1954), onda se može dovesti u pitanje validnost „jednolinearne ljestvice političkih i socijalnih stavova na čijem desnom ekstremu se nalaze fašisti... a na drugom kraju... potpuni demokrati“. U tom cilju Shils (kao što se vidi iz tabele koja sledi) istovremeno navodi osnovne karakteristike „autoritarne desnice“ i ekvivalentne karakteristike „autoritarne ljevice“ (prema: Šiber, 1998, 155):

Tabela 1: Osobine autoritarne »ljevice« i »desnice«

	Karakteristike autoritarne ljevice	Karakteristike autoritarne desnice
1.	Zahtjev za potpunom i neograničenom lojalnošću grupi	Ekstremna mržnja prema svima koji su izvan grupe
2.	Insistiranje na nužnosti konflikta interesa između radničke klase, čiji je vođa partija, i svih ostalih klasa, i potrebi za nepopustljivošću konfrontiranja prema drugim klasama čak i u vrijeme očigledne saradnje i zatišja	Ekstremna submisivnost prema pripadnicima grupe
3.	Stalna primjena kriterijuma interesa partije u prosuđivanju svake osobe i situacije i potreba za izbjegavanjem eklekticizma u doktrini i oportunitizma i kompromisa u praksi	Uspostavljanje oštrih granica između grupe kojoj se pripada i svih ostalih grupa

4.	Naglašavanje klasnih karakteristika pojedinaca i interpretacija njihovog djelovanja u isključivom svijetlu njihove klasne pozicije	Tendencija kategorizacije pojedinaca prema određenim specifičnim kvalitetima i stvaranje sudova po načelu „sve ili ništa“
5.	Vjerovanje da je cijela istorija – istorija klasnih borbi	Doživljaj svijeta kao „carstva sukoba“
6.	Odbijanje postojanja čiste istine i napad na one koji prihvataju čistu nauku ili „umjetnost radi umjetnosti“	Prezir prema čistoj teorijskoj ili kontemplativnoj aktivnosti ⁷
7.	Vjerovanje da je izražavanje osjećaja znak slabosti i da ono interferira s korektnom interpretacijom realnosti i izborom pravog kursa akcije	Odvratnost prema manifestaciji osjećanja
8.	Vjerovanje u sveprisutnost „Wall streeta“ i prisutnost interesa kapitala u svim sferama, i vjerovanje da nad njim treba ostvariti potpunu kontrolu	Vjerovanje da je svako i svaka grupa objekt manipulacije i da pojedinac i grupa mogu preživjeti jedino manipulacijom drugih
9.	Ideal besklasnog društva bez privatnog vlasništva nad sredstvima za proizvodnju, pa prema tome i bez konflikta, „carstvo slobode“ gdje će se ljudi osloboditi alijenacije i postati stvarno humani	Ideal beskonfliktnog, potpuno harmoničnog društva, nasuprot okolnostima ili slučajnostima konfliktnog haosa

Početak trećeg milenijuma podela na levicu i desnicu je opstala, ali nije tako odsečna kao ranije, jer postoji mnogo programsko-političkog „preklapanja“ između levih i desnih partija. Ipak, leve partije imaju u programskom središtu, kako dobro zapaža Von Beyme (2005, 75), jačanje državnog sektora, a tipična tačka programa desnih partija je *law and order*. Norberto Bobio (1997) nastoji da antitezi levica/desnica, koja je, kako on ocenjuje, postala puka „metafora političkog jezika“, obezbedi neophodnu analitičku jasnoću polazeći pri tome – na Rokeach-evom tragu – od dva kriterija: prvi je odnos prema idealu jednakosti, a drugi „relevantni kriterijum za razlikovanje umerenog i ekstremnog krila, kako na desnici tako i na levisi, jeste različit stav u odnosu na slobodu“ (Bobio, 1997, 95). Na osnovu tih kriterija Bobio nudi sledeću četvoročlanu tipologiju:

- (a) ekstremna levica koja obuhvata pokrete (partije) i doktrine koji su za jednakost i autoritarizam;
- (b) centar-levica su egalitarni i liberalni pokreti;
- (c) centar-desnica su liberalni i neegalitarni pokreti; i
- (d) ekstremna desnica su antiliberalni i antiegalitarni pokreti.

Dihotomija levica/desnica koristi se i kao prikladan analitički instrument da izrazi različite stavove o pitanjima koja proizilaze iz rasepa rad *versus* kapital (uloga države u privredi, pomoć nezaposlenim i socijalno ugroženim, poreska i stambena politika i dr.), što je ključna politička kontroverza početkom trećeg milenijuma u većini savremenih zemalja razvijene demokratije.

Stavove građana (članova partija, simpatizera, glasača) o tim pitanjima moguće je predstaviti na linearnom kontinuumu sa mnogo međustupnjeva čije polove predstavljaju levica i desnica. Takođe, pomenute stavove moguće je, u cilju dijahronične analize, upoređivati u pojedinim vremenskim presecima ili komparirati sa stavovima drugih partija iz istog ili različitog partijskog sistema. Nužan uslov za to je, naravno, da velikom delu stanovništva nije strana dihotomija levo-desno (Von Beyme, 2005, 76).

Dostupna empirijska istraživanja sugerišu zaključak da je taj uslov ispunjen u većini zemalja, o čemu govori podatak da se u devet evropskih zemalja stabilne demokratije obuhvaćenih jednim komparativnim istraživanjem, više od dve trećine građana samoidentifikovalo na skali levica/desnica (prema: Sartori, 2003, 290). Istraživači su čak registrovali naglašenu podelu društva na dimenziji levica-desnica i u „pluralnim društvima“, koja su „oštro podeljena uzduž religioznih, ideoloških, jezičkih, kulturnih, etničkih ili rasnih linija na suštinski odvojena poddruštva (*subsocieties*) sa svojim političkim partijama, interesnim grupama i sredstvima komuniciranja“ (Lijphart, 1984, 22).

Budge i saradnici (prema: Ware, 1996, 20) su takođe nedvosmisleno utvrdili, na osnovu analize programskih opredeljenja partija u zemljama stabilne demokratije – uključujući i zemlje koje pripadaju „pluralnim društvima“, da i u partijskim programima sukob između leve i desnice predstavlja osnovnu liniju konfrontacije. Podela na levicu i desnicu snažno se manifestuje čak i u Holandiji (Von Beyme, 1985, 140-141; 2002, 78), koja se smatra prototipom „pluralnih društava“. Ista ocena važi za Crnu Goru, koja je po svojoj etničko-religioznoj strukturi heterogena i u kojoj se, kao i u Holandiji, linije socijalnih rasepa (*cleavages*) „probijaju“ na politički teren. Preliminarni nalazi istraživanja sprovedenog 2004. u Crnoj Gori na 1500 ispitanika (*South-East Social Project*; rukovodilac: Albert Simicus) pokazali su da se skoro tri četvrtine crnogorskih građana svrstava na skali levo/desno. U Srbiji to je slučaj sa oko 52% građana (Mihailović, 2005, 2), a u Sloveniji sa oko 60% (Fink-Hafner i Krašovac, 2006, 95). Imajući rečeno u vidu, možda čak nije preterana ocena da dihotomija levica/desnica sublimira razlike u drugim dimenzijama i ukazuje na „stavove birača o nekim najvažnijim

konfliktnim domenima i predstavlja eho većine biračevih osećanja o značajnim političkim objektima“ (Sani and Sartori, prema: Mair, 1997, 26).

Sa nezadrživim povećanjem kompleksnosti savremenih visoko industrijalizovanih društava i sa porastom važnosti novih socijalnih podela, opada značaj klasične kontroverze između rada i kapitala (ili čak između socijalizma i kapitalizma) koju politički izražava pojmovni par levica/desnica. Lipset (2001, 62) to ovako obrazlaže: „Rascepi vezani za socijalnu stratifikaciju nisu više glavni korelati partijske pozicije na levisi ili desnici partijskog spektra. Pitanja koja se tiču morala, abortusa, ‚porodičnih vrednosti‘, građanskih prava, ravnopravnosti polova, multikulturalizma, imigracije, zločina i kažnjavanja, spoljne politike i supranacionalnih zajednica guraju pojedince i u pravcu nezavisnom od njihovog socijalnoekonomskog položaja.“ Lipset, međutim, pronicljivo zapaža da se kontroverza levica/desnica pokazala fleksibilnom i sposobnom da integriše nove teme, kako one koje je Lipset pomenuo, tako i neke druge kao što su: odnos prema ekološkim pitanjima, studentskim i ženskim pokretima, hendikepiranim, raseljenim i proteranim licima, istopolnim brakovima, korišćenju nuklearne energije i pravima životinja. Pretpostavljamo da je upravo sadržinska transformacija dihotomije levica/desnica ostvarena u programskim platformama levih i desnih partija u zapadnoj Evropi uticala na ublažavanje „oštrih ivica“ između tih partija, što snažno potkrepljuju nalazi komparativnog istraživanja sprovedenog između 1983. i 1994. godine u 13 zemalja tog regiona (Mair, 1997, 33).

U oceni analitičkog potencijala dihotomije levica/desnica priklonice se Sartorijevoj (2003, 290) tezi da je linearni kontinuum koji označava tu dihotomiju nužan ali nedovoljan, jer je, pored apcise, potrebna bar jedna ordinata koja olakšava pozicioniranje stranaka. To je posebno važno u zemljama u kojima je politički prostor višedimenzionalan. Kad je reč o Crnoj Gori, ulogu ordinate mogla bi da ostvari dimenzija proevropsko/tradicionalno, čime se dobijaju sledeća četiri kvadranta:

1. Levi-proevropski	2. Desni-proevropski
3. Tradicionalni-levi	4. Tradicionalni-desni

U Crnoj Gori se u prvom kvadrantu (opet uslovno) nalaze SDP i DPS, u drugom kvadrantu nalazi se LSCG, LP i NS i Pokret za promene, u trećem kvadrantu SNP, a u četvrtom kvadrantu SNS.

1.3.5 Interesna pristrasnost

Friedrich (1958, 450) naglašava da partije osvajaju vlast u korist rukovodstva, a da od toga članstvo stiče materijalne i spiritualne koristi. To zapažanje upozorava na važnu činjenicu da su političke partije „interesne organizacije“ u kojima se rukovodioci i članovi ne angažuju samo iz filantropskih pobuda nego sa ciljem da ostvare ličnu korist. Nezaobilazno pitanje u ovoj sferi je, svakako, i da li su partije pristrasne u korist određenih društvenih grupa (klasa, slojeva, rasnih, verskih i etničkih zajednica). Na klasnoj pristrasnosti kao konstitutivnom svojstvu političkih partija tradicionalno insistiraju marksistički orijentisani pisci u okviru osobene filozofije istorije po kojoj je radnička klasa predestinirani akter koji, nakon dolaska na vlast, ukida klasnu podelu društva i uspostavlja komunizam. Nasuprot tome, pisci nemarksističke orijentacije odbacuju klasnu prirodu partija, premda neki od njih ne negiraju uticaj klasne podele društva na partije. Duverger (1976, 234), na primer, uvažava uticaj klasa na partije i beleži: „Podela evropskih partija XIX stoleća na konzervativne i liberalne može se opisati kao suprotstavljenost između zemljišne aristokratije i trgovačke, industrijske i intelektualne buržoazije: pojava socijalističkih partija na početku dvadesetog veka koincidira sa ulaskom radničke klase u politički život...“ Lipset (1961, 6), takođe, naglašava da su klase „najvažnija osnova političkih razlika“, a da partije predstavljaju „demokratski izraz klasne borbe“. Lazarsfeld, Berelson i Gaudet (1944, 27) zaključuju, na osnovu empirijskih istraživanja izbornih opredeljenja, da „ličnost misli politički ono što je socijalno. Socijalne karakteristike determinišu političke preferencije“.

Ali, u postindustrijskoj eri empirijska istraživanja u zemljama stabilne demokratije pokazuju da su socio-profesionalna obeležja birača u sve slabijoj korelaciji sa njihovim izbornim izjašnjanjem, što označava krupnu promenu u odnosu na razdoblje do sredine dvadesetog stoleća, kada se ta korelacija snažno očitovala. Do promene je došlo zbog korenitih transformacija brojnosti i položaja pojedinih socio-profesionalnih grupa i stoga što partije nastoje da privuku prosečnog birača te, zbog toga, izbegavaju favorizovanje osobenih interesa pojedinih društvenih grupa. U prilog „okretanja“ partijâ prosečnom biraču govore programski dokumenti samih partijâ u kojima one naglašavaju svoju neutralnost u odnosu na interese užih grupa i svoj opštedruštveni karakter. To još ubedljivije potvrđuje socijalno heterogen sastav glasača i

članova savremenih partija, zbog čega se – prema Sartoriju (1990, 155) – ne može govoriti da neka partija reprezentuje određenu klasu. Pomenuti pisac polazi od toga da pojam reprezentacije označava da reprezent deluje u ime reprezentovanih, što se kod sadašnjih partija ne može empirijski verifikovati. Ako prihvatimo pojam reprezentacije u Sartorijevom značenju, rezultati brojnih empirijskih istraživanja, zaista, u velikoj meri opovrgavaju tezu da partije „reprezentuju“ klase. Najviše što se može zaključiti iz tih istraživanja je da pojedine klase i slojevi inkliniraju određenim partijama. Ali, i tako određen odnos između klasa i partija pretrpeo je krupne promene od poslednje trećine dvadesetog stoleća do danas. Nastankom najpre sveobuhvatnih pa potom kartelskih partija u zemljama stabilne demokratije (o kojima će biti reči u glavi VIII) povezanost između klasno-slojnog položaja i glasanja postala je jedva uočljiva.

1.4. „LICA“ PARTIJE

U analizi partija Key (1964) razlikuje tri aspekta:

- (1) partiju u biračkom telu (na terenu),
- (2) partiju kao organizaciju na čelu sa centralnim rukovodstvom i
- (3) partiju u vlasti.

King (1969, 114) je ovu trihotomnu podelu označio kao tri „lica“ partije. Tu distinkciju prihvatili su i razvili i drugi autori (Mair, 1997; Katz, 2002; Katz and Mair, 2002). Prvo od tri „lica“ (partija na terenu) obuhvata bazične organizacije (masovnih partija) i njihove članove, ali i aktiviste koji učestvuju u izbornim kampanjama, pojedince koji novčano podržavaju partiju, bez obzira na to da li imaju „partijsku knjižicu“, kao i pripadnike drugih organizacija koji su kolektivno učlanjeni u partiju. Partija na terenu, uglavnom je – za razliku od partijskog rukovodstva i partije na javnim položajima – dobrovoljna, amaterska. Partija na terenu raspolaže novčanim sredstvima, „radnom snagom“ i informacijama. Ovaj aspekt, naglašava Katz (2002, 97), obezbeđuje partiji legitimitet.

Organizovanje članstva odvija se, najčešće, po teritorijalnom principu, što je slučaj sa svim relevantnim partijama Crne Gore. Sasvim retko primenjuje se interesni princip koji je otelotvoren, na primer, u formi „tematskih krugova“ (*circoli tematici*) u Italijanskom centru hrišćanske demokratije. „Interesno

organizovanje“ propisivao je i *Statut* Socijalističke partije Srbije (1992), ali ga je ta partija *via facti* napustila posle oktobarskog preokreta 2000. godine, kada je eliminisana sa vlasti i potisnuta u opoziciju. Osim toga, sintagma „interesno organizovanje“ SPS-a označila je samo semantičku inovaciju, novi naziv za funkcionalno (ćelijsko) organizovanje koje je koristio Savez komunista Jugoslavije (SKJ) i druge komunističke partije, a koje je zabranjeno po jugoslovenskom *Zakonu o političkim organizacijama* (1990).

Drugo „lice“ partije obuhvata centralno partijsko rukovodstvo („glavni štab“), sastavljeno od pojedinaca izabranih od partije na terenu. „Osnovni resurs centralnog partijskog rukovodstva je mreža komunikacija pomoću koje ono deluje kao glavni posrednik između partije i društva. Ako partija na centralnom nivou vodi spisak članova – što, uz pomoć kompjutera čini danas većina partija – to obezbeđuje rukovodstvu sposobnost da direktno komunicira sa partijskim članovima, zaobilazeći niže organizacione nivoe i srednje rukovodeće kadrove partije na terenu, što jača moć rukovodstva.“ (Katz, 2002, 99)

Najzad, treće partijsko „lice“ je partija na javnim položajima. U demokratskim zemljama to „lice“ ima dve karakteristike: prvo, pojedinci zaposedaju javne položaje zahvaljujući partiji, i drugo, ti položaji su u javnoj sferi i njihovi nosioci treba, načelno uzev, da služe opštem interesu. Organizacioni oblik partije na javnim položajima su vlada (bez obzira na to da li je partija na vlasti sama ili u koaliciji) i poslanički klub. „Partija na javnim položajima ima više resursa koji mogu da budu korišćeni interno ili eksterno. Najočigledniji (resurs – V.G.) je zakonsko ovlašćenje da donosi državne odluke. Naročito, kada je na vlasti, partija na javnim položajima može da određuje (u velikoj meri) sadržaj zakonodavstva, ona može da rukovodi akcijom birokrata i tako dalje; čak i kada je u opoziciji partija na javnim položajima nije potpuno lišena uticaja.“ (Katz, 2002, 96)

Važnost triju „lica“ različita je u pojedinim tipovima partija: kadrovskim, masovnim, sveobuhvatnim i kartelskim (o tome u glavi VIII). Između triju „lica“ partije najčešće ne vladaju harmonični odnosi, nego manje ili više ogorčena (uglavnom pritajena) borba za prevlast. Generalno posmatrano, radničke partije, prvenstveno komunističke, davale su prednost centralnom partijskom rukovodstvu, dok su parlamentarna grupa i/ili vlada redukovane na *longa manus rukovodstva*. To ne važi za građanske partije, kod kojih je tradicionalno prvenstvo uvek imao parlamentarni klub i vlada (vladavinsko „lice“), ali to nije prolazilo bez protesta sve moćnijeg centralnog partijskog

rukovodstva koje je težilo da nametne svoju volju poslanicima. Tu je težnju Ostrogorski (1902) jetko okarakterisao kao „nastojanje čudovišta koje teži da uništi svoje tvorce“. Naravno, u političkom životu navedena „lica“ partije moguće je razlikovati samo analitički jer, u praksi, pojedinci mogu da budu u sastavu više partijskih „lica“, npr. mogu biti članovi centralnog rukovodstva i ministri, ili partijski aktivisti na terenu i poslanici. U zemljama stabilne demokratije uočava se, od kraja sedamdesetih godina prošlog stoleća, univerzalna tendencija jačanja partije na vlasti, uz istovremeno slabljenje centralnog partijskog rukovodstva i, još više, partije na terenu, posebno lokalnog nivoa organizovanja (Farrell and Webb, 2000, 118).

1.5. RELEVANTNE PARTIJE

U pojedinim zemljama deluje veliki broj partija, od kojih su neke male i politički beznačajne. U Crnoj Gori je do 2004. godine, kada je usvojen *Zakon o političkim partijama*, registrovano više od sedamdeset „političkih organizacija“, da bi se posle stupanja tog zakona na snagu njihov broj sveo na 20. Početkom 2007. godine u Srbiji je registrovano 329 partija, što govori o „ekstremnom višepartizmu“, koji je do sredine devedesetih godina prošlog stoleća „cvetao“ i u većini drugih zemalja centralne i jugoistočne Evrope (Rumunija, Bugarska, Albanija, Hrvatska). Kada se istraživač susreće sa podatkom o postojanju više desetina ili čak stotina registrovanih partija, neophodno je iz „partijske magme“ izdvojiti relevantne, važne partije koje bitno utiču na politički život. Ali, kako treba povući liniju razgraničenja između relevantnih i nerelevantnih partija?

Nezaobilazan kriterijum za to je svakako zastupljenost u parlamentu, čime se odvajaju parlamentarne od neparlamentarnih partija. Ta distinkcija jeste važna, ali ne i dovoljna, jer podatak da partija raspolaže sa jednim ili sa nekoliko poslaničkih mandata nije indikator velikog izbornog i parlamentarnog uticaja. Ovde pravimo razliku između izbornog i parlamentarnog uticaja, jer se oni u stvarnosti najčešće ne poklapaju; izborni uticaj označava procenat (i broj) birača koji glasaju za određenu partiju, a parlamentarni uticaj procenat (i broj) poslanika partije u parlamentu. Na širinu raskoraka između dva rečena procenta najviše utiče tip izbornog sistema; većinski sistem, načelno posmatrano, podstiče raskorak, dok proporcionalni sistem ima obrnuti efekat (o tome: Goati, 2001). Zadobijanje samo jednog ili nekoliko mandata češće

se događa u većinskim izbornim sistemima, u kojima u užim sredinama dominiraju lokalne partije ili u kojima pojedinci, zahvaljujući svom prestižu, pobeđuju kao nezavisni kandidati.

Izneta ocena važi i za proporcionalne sisteme u kojima nije propisan „izborni prag“ (npr. Holandija) tako da partija može u predstavničkom telu da osvoji samo jedno ili nekoliko poslaničkih mesta. Navedena ocena je na snazi i u proporcionalnim sistemima sa visokim pragom, ali sa više izbornih jedinica kakav je slučaj bio u Crnoj Gori 1990. (20 jedinica), 1992. (jedna jedinica) i 1996. godine (14 jedinica). U Crnoj Gori izborni „prag“ je u navedenom razdoblju bio 4%, što je, naročito 1996. godine, omogućavalo partijama sa malim uticajem u ukupnom biračkom telu republike da osvoje poslaničke mandate. Najzad, postoji mogućnost da partija zadobije samo jedan ili nekoliko poslaničkih mandata i u proporcionalnim sistemima u kojima je prihvaćen neki oblik „pozitivne diskriminacije“ (Crna Gora, Srbija, Rumunija i dr.).

U zemljama stabilne demokratije sa dugom parlamentarnom istorijom postoje primeri malih, patuljastih partija koje su, kao „jezičak na vagi“, uspele u koalicionim vladama da utiču na oblikovanje važnih istorijskih događaja, zbog čega svakako pripadaju relevantnim partijama. Ali, u zemljama koje imaju „kratku“ parlamentarnu istoriju – poput postkomunističkih zemalja – čini nam se da kriterijum relevantnosti treba odrediti vodeći računa prvenstveno o izbornom pragu, čijim dostizanjem partija prestaje da figurira kao *quantité négligeable*. Pokušavajući da odvoje relevantne od nerelevantnih partija, pojedini pisci se najčešće opredeljuju za procenat birača koji su glasali za partiju na izborima. Numerička vrednost kriterijuma se kreće od 2 do 5% (Klingeman, 1996, 381; Siaroff, 2000, 69; Ware, 1996, 162, Goati, 2000, 112).

Naglašavamo da usredsređivanje analize u ovoj studiji samo na relevantne partije nipošto nije rezultat apriornog potcenjivanja uloge malih partija niti, eventualno, uverenja da sićušne partije doprinose isključivo „drobljenju“ partijskog sistema i da predstavljaju „činilac remećenja“ njegovog skladnog funkcionisanja. Takav pristup previđa da upravo male partije često politički aktuelizuju važne i zapostavljene teme, izražavaju interese manjinskih grupa, kritikuju velike partije i nastoje da onemoguće „zatvaranje“ (kartelizaciju) partijskog sistema (Fisher, 1980, 609-612). Dodajmo tome da male partije predstavljaju okvir za afirmaciju sposobnih lidera.

Ipak, problematika malih partija je u tolikoj meri osobena da je Duverger

(1976, 322) formulisao preliminarnu skicu „teorije malih partija“. U toj skici on povlači oštru distinkciju između malih partija okupljenih oko značajnih ličnosti i partija stalnih manjina. Ta podjela ima značajne efekte na oblik organizacije, način delovanja i na političke perspektive partija. Ne obrazlažući, ovom prilikom, podrobnije niz podsticajnih hipoteza koje Duverger nudi u svom pionirskom poduhvatu, naglašavamo da je njegov napor do sada ostao usamljen, pa se problematika malih partija može smatrati jednim od najzastupljenijih područja u istraživanju „partijskog univerzuma“.

Pojam funkcije koristi se u analizi političkih partija najčešće u dva značenja: prvo upućuje na različite aktivnosti partije, a drugo na efekte partijske aktivnosti na društvo, politički sistem ili na neki njegov segment. Ako pojam funkcije shvatimo u prvom značenju, lako se uočava da je spektar partijskih aktivnosti veoma širok. Partije se bave različitim delatnostima: od izgradnje stanova, preko upravljanja fondovima socijalnog osiguranja (npr. u Izraelu) i vršenja čak administrativnih i sudskih funkcija (u nekim afričkim zemljama), pa do učešća u izbornim kampanjama i u parlamentarnim aktivnostima. Za istraživanje funkcija partija bitno je, međutim, odvojiti one njihove aktivnosti koje u društvu mogu obavljati i druge institucije od onih koje su imanentne političkim partijama. U našem razmatranju zainteresovani smo samo za potonje aktivnosti.

II DEO

Funkcija partija

Pojam funkcije koristi se u analizi političkih partija najčešće u dva značenja: prvo upućuje na različite aktivnosti partije, a drugo na efekte partijske aktivnosti na društvo, politički sistem ili na neki njegov segment. Ako pojam funkcije shvatimo u prvom značenju, lako se uočava da je spektar partijskih aktivnosti veoma širok. Partije se bave različitim delatnostima: od izgradnje stanova, preko upravljanja fondovima socijalnog osiguranja (npr. u Izraelu) i vršenja čak administrativnih i sudskih funkcija (u nekim afričkim zemljama), pa do učešća u izbornim kampanjama i u parlamentarnim aktivnostima. Za istraživanje funkcija partija bitno je, međutim, odvojiti one njihove aktivnosti koje u društvu mogu obavljati i druge institucije od onih koje su imanentne političkim partijama. U našem razmatranju zainteresovani smo samo za potonje aktivnosti.

2.1. LATENTNE I MANIFESTNE FUNKCIJE

Ako pojam funkcije partija shvatimo u značenju efekata delovanja, ne treba nipošto prevideti važnu distinkciju na manifestne (željene i očekivane) i latentne (neželjene i neočekivane) funkcije. Jer, tek identifikovanjem latentnih funkcija dolazimo do bitnih naučnih saznanja o političkim partijama. Merton (1965, 127) je naveo neke značajne latentne funkcije partije. Jedna od njih je humanizacija odnosa u savremenom impersonalnom društvu. „Mašina (partija – V. G.) priznaje da je čovek iznad svega živo biće koje egzistira u svom mestu stanovanja sa svojim problemima i specifičnim željama.“ Osim toga, latentne funkcije političkih partija, prema citiranom piscu, jesu:

obezbeđivanje privilegija članovima, omogućavanje asimilacije i socijalnog uspona pripadnicima manjinskih etničkih, religioznih i kulturnih grupa, osiguravanje povlastica biznisu (uključujući ilegalni biznis) i najzad protivteža formalnoj distribuciji vlasti u društvu.

Smatramo da se obezbeđivanje privilegija rukovodiocima i članovima teško može smatrati latentnom funkcijom, jer se to očekuje i poima kao pravična nadoknada za angažovanje, kao nešto što se razume „samo po sebi“ i prihvata, pa ga treba svrstati u manifestne funkcije. Ta ocena važi i za partije koje u svojim programskim dokumentima insistiraju isključivo na altruističkim podsticajima angažovanja svojih sledbenika i oficijelno osuđuju obezbeđivanje privilegija. U ovom pogledu, samo ovlaštan uvid pokazuje da praksa demantuje oficijelna opredeljenja, jer partijski aktivisti dobijaju zamašne materijalne naknade od partije, doduše često indirektno i u „zavijenom“ obliku. Kao dobar primer za to mogu da posluže vladajuće komunističke partije u zemljama „realnog socijalizma“ (do kraha tog režima 1989/1990), čiji su prvaci primali na partijskim blagajnama simboličke („radničke“) nadnice, ali su imali pravo na korišćenje besplatnih ekskluzivnih letovališta i svih drugih državnih dobara i usluga.

Pored funkcija koje je naveo Merton, nabrojaćemo još neke važne latentne funkcije partija. Prvo, u nekim, naročito ekonomski nerazvijenim zemljama, partije predstavljaju činilac političkog održanja slabo integrisanog društva, ograničavanjâ lične vlasti i ubrzavanja socijalnog raslojavanja. U političkom životu Afrike, Azije i Latinske Amerike, nakon uspešno završene nacionalnooslobodilačke borbe, partije postaju – piše Horowitz (1991, 225) – nosilac harizme. „Na izvestan način harizma partije tj. centralizovano okupljanje energije u jedinstvenoj progresivnoj partiji, mada se ne dopada onima koji su obrazovani po konstitucionalnim normama, jedino je sredstvo kadro da ograniči hirove i nesigurnost čiste lične harizme. Harizma partija može podneti izazov, ili seriju izazova lakše nego pojedinačni lider.“ Na bazi partijske harizme, „kulta partije“, nastaje u tim zemljama u postkolonijalnom razdoblju, buržoazija. U stvari, partijski aktivisti koji zasnivaju svoj sve bolji materijalni položaj na profesionalnom angažovanju u partiji, postepeno postaju deo buržoazije. U latentne funkcije treba ubrojiti i to što su partije katalizator socijalne integracije, što potvrđuju podaci da su u partijama natprosečno zastupljeni neoženjeni i neudate, kao i bračni parovi bez dece. Objašnjenje treba tražiti u tome što partija, osim što je „preduzeće“ usmereno ka maksimalizaciji dobiti, predstavlja i osobenu „ljudsku zajednicu“ sa naglašenom emotivnom komponentom. Prisustvo sastancima i učešće u kolektivnim akcijama omogućava članovima

partije intenzivne kontakte, jača njihove poslovne i prijateljske veze, što ponekad dovodi i do braka između članova iste partije. Empirijska istraživanja u Italiji pokazala su da stepen partijskog aktivizma pozitivno korelira sa stepenom bračne endogamije.

2.2. PROSISTEMSKE I ANTISISTEMSKE PARTIJE

Uticao aktivnosti partija na politički sistem u kojem deluju može se predstaviti na linearnom kontinuumu (sa mnogo međustupnjeva) čiji je jedan pol borba za očuvanje postojećeg sistema bez ikakvih promena ili sa malim promenama, a drugi težnja da se postojeći sistem razori i uspostavi novi, bitno različit. Na to upućuje podela na partnerske, protivničke i neprijateljske partije (Tiberj, 2007, 287). Umesto tročlane, u istraživanjima se češće koristi dvočlana podela partija na prosistemске i antisistemске, u kojoj prosistemске partije obuhvataju partnerske i protivničke, dok se antisistemске podudaraju sa neprijateljskim partijama.

Ocena da li je neka partija antisistemска u velikoj meri zavisi od percepcije ostalih partija u sistemu. Mair (1997, 211) beleži: „U tom smislu antisistemски (*anti-systemness*) karakter (partije – V.G.), kao lepota, ovde zavisi od očiju posmatrača.“ Van je svake sumnje da je percepcija neke partije od strane „relevantnih drugih“ nadasve važna, ali teško je pretpostaviti da je slika potpuno identična sa stvarnošću, pa je, po našem uverenju, neophodno uzeti u obzir i neke objektivne kriterije po kojima se razlikuju prosistemске od antisistemskih partija. Među njih spada odnos prema važećem političkom sistemu: prosistemске partije ne osporavaju temeljne vrednosti i institute tog sistema, dok antisistemске „žele da promene režim i ne prihvataju norme i strukture vlasti postojećeg režima“ (Morlino, 1986, 34).

Dok se uticaj prve grupe partija na funkcionisanje datog političkog sistema smatra pozitivnim (eufunkcionalnim), uticaj druge grupe se ocenjuje negativno (disfunkcionalnim). Osim partija koje osporavaju vladajući režim, listi antisistemskih partija treba dodati i one koje ne prihvataju uspostavljene granice političke zajednice u kojoj deluju, već insistiraju na njihovoj promeni na račun i protiv volje susednih država. U tom pogledu izuzetno je značajno Easton-ovo (1979, 180) analitičko razlikovanje tri nivoa političkog sistema. Prvi, najdublji nivo sistema je „politička zajednica“ (u stvari, država) koju čine ljudi koji žive na datoj teritoriji i dele zajedničku sudbinu. Drugi nivo

čini politički režim kao skup vrednosti, normi i procedura. Treći nivo, najzad, predstavlja rukovodeća garnitura. Prosistemske partije ne dovode u pitanje prva dva nivoa političkog sistema („političku zajednicu“ i režim), dok na trećem nivou učestvuju u izbornim nadmetanjima kojima se periodično odlučuje o nosiocima vlasti. Kad je reč o političkoj zajednici kao datoj teritorijalnoj celini, partije mogu da se zalažu za njenu podelu na unapred određen, demokratski, način (npr. neke partije Belgije i Kanade), zbog čega se o njima može govoriti kao o prosistemskim.

Nasuprot tome, **antisistemske partije osporavaju političku zajednicu, najčešće susednu državu, u datim granicama, zahtevajući delove njene teritorije, bez obzira na protivljenje te države, ponajviše u ime „istorijskog prava“.** Kad je reč o političkom režimu u vlastitoj državi, **antisistemske partije dovode u pitanje njegovu legitimacionu matricu, ključne institucije, procedure i mehanizme. Partije koje osporavaju demokratski režim u vlastitoj državi Linz (1978, 2) naziva „nelojalnom opozicijom“.**

Antisistemska partija je neizbežno isključena iz vršenja vlasti, što potencira nezadovoljstvo njenih sledbenika i simpatizera, koji vladajući poredak doživljavaju neprijateljskim. Takva je partija indikator dubokog političkog rasepa u društvu, ali i akter koji nastoji da ga produbi. Da bi antisistemska partija bitno ugrožavala demokratski proces, ona mora, po stanovištu Merkla (1980, 6), da zadobije podršku najmanje 10% glasova. Isti „prag“ pominje Diamond (1999, 67) kao granicu iznad koje antisistemska partija (ili više njih) otežava demokratsku konsolidaciju. Doduše, potonji pisac smatra da je taj „prag“ još niži ako podršku antisistemskoj partiji pružaju pripadnici armije, intelektualci, sveštenici ili javni službenici, ili ako su, pak, sledbenici te partije intenzivno angažovani u protestnim akcijama (ibidem, 57-68). Uticaj antisistemskih partija na politički život Ware (1996, 153) opisuje na sledeći način: „Prisustvo velikih antisistemskih partija, naročito kada one postoje na obe strane, levoj i desnoj, znači da ima malo alternativnih vlada i obrnuto, to ima uticaj na partijsku konkurenciju. U takvim situacijama, nepopularne vlade će verovatno obezbediti još širu podršku antisistemskim partijama, zbog nedostatka alternativa između konstitucionalnih partija. Sa svoje strane to još više povećava imobilizam sistema.“

Uloga antisistemskih partija bitno deformiše demokratski proces, utoliko više ukoliko te partije poseduju značajan „ucenjivački potencijal“. Kada je to slučaj, „njihovo postojanje, ili pojava, utiču na taktiku partijske konkurencije, naročito kada menjaju pravac konkurencije – određujući

skretanje od centripetalne ka centrifugalnoj kompeticiji ili ulevo ili udesno ili u oba smera – partija usmerenih na vršenje vlasti“ (Sartori, 1976, 122-123). Prema Morlino-u (1996), u zemljama u kojima postoje antisistemske partije, u partijskom sistemu se obrazuje suženi, „interni partijski sistem“, iz kojeg su isključene antisistemske partije. Postojanje antisistemske partije (partijâ) određuje, zapravo, karakter partijskog sistema, jer pretvara umereni višepartizam u „polarizovani višepartizam“, o čemu ćemo posebno raspravljati u glavi IX.

Bezmaloprirodno samorazumljivu ocenu po kojoj antisistemske partije vrše uvek negativnu ulogu u političkom sistemu osporio je Lavau (1953), polazeći od prethodno pomenute razlike između manifestnih i latentnih funkcija političkih partija. Navedeni pisac je pokazao da i antisistemske partije vrše ponekad „tribunsku funkciju“, tj. funkciju zaštite interesa one socijalne grupe koju dati politički sistem stavlja u inferioran položaj. U zapadnoevropskim zemljama „tribunsku funkciju“ vršile su – uglavnom do sredine sedamdesetih godina dvadesetog stoleća – komunističke partije koje su štatile interese radničke klase. U vršenju te funkcije, one, po mišljenju Lavau-a (1953), nisu uticale isključivo negativno na postojeći politički režim nego je njihov uticaj ambivalentan. S jedne strane, one su zaista ometale harmonično funkcionisanje demokratskog režima, ali su, sa druge strane, predstavljale „ventil sigurnosti“, jer su smanjivale mogućnost nasilne revolucije i uspostavljanje „diktature proletarijata“. Mislimo da je ovde reč o oštroumnom zapažanju koje ukazuje na jedan bitan latentni efekt delovanja manifestno antisistemskih partija. Mogao bi se navesti i obrnut primer partija koje se suprotstavljaju svim zahtevima za promenu sistema (manifestno prosistemske), ali koje na taj način onemogućuju njegovu adaptaciju novim okolnostima i time ubrzavaju njegov slom (latentno antisistemske).

U zemljama stabilne demokratije nakon raspada „realnog socijalizma“ 1989/1990. godine prestale su da postoje značajne antisistemske partije. Posle toga, moćne komunističke partije pretvorile su se u patuljaste organizacije ili je došlo do njihove „deradikalizacije“, odnosno do napuštanja njihovih integrativnih ideja, kao što su „diktatura proletarijata“ (jasnije rečeno ukidanje opozicije), dominacija državnog vlasništva putem nacionalizacije i „proleterski internacionalizam“. U južnoj Evropi (Italija, Grčka, Španija, Portugalija) u poslednjoj deceniji dvadesetog stoleća bitno su oslabljene antisistemske partije, a izuzetak je Severna liga, koja se od 1994. do 1999. zalagala za

proglašenje nezavisnosti razvijenog severnog dela Italije. Ocena o bitnom smanjivanju uticaja antisistemskih partija važi i za većinu postkomunističkih zemalja centralne i jugoistočne Evrope. Toj grupi približava se i Crna Gora, u kojoj sredinom 2007. nijedna relevantna partija ne osporava Crnu Goru kao političku zajednicu, niti vladajući politički poredak. Koristimo termin „približava“, jer nismo posve sigurni da li su referendumski gubitnici 2006. zaista prihvatili samostalnost Crne Gore ili su to učinili iz taktičkih razloga, čekajući pogodniju priliku.

Za razliku od Crne Gore, u kojoj pretpostavljamo da su (nakon referenduma održanog 21. maja 2006) nestale antisistemske partije, najjača partija u parlamentu Srbije izabranom u januaru 2007. godine jeste Srpska radikalna stranka (81 mandat od ukupno 250), koja ne priznaje postojeće granice Srbije i zalaže se da joj budu prisajedinjeni delovi bivših republika SFRJ, a sada samostalnih država (Bosne i Hercegovine i Hrvatske). Osim toga, SRS i SPS (16 mandata) ocenjuju da je politički poredak Srbije uspostavljen 5. oktobra 2000. nasilnom uzurpacijom vlasti, to jest da je nelegitiman.

Postavlja se pitanje: kako određena partija gubi antisistemski karakter? U transformaciji antisistemske partije u prosistemsku Bosco (2001), na osnovu evolucije komunističkih partija Italije, Španije, Portugalije i Grčke, razlikuje tri faze: napuštanje ranije dominantnih ključnih principa, vrednosti i stavova od strane antisistemske partije, priznavanje te promene od relevantnih drugih partija i, najzad, prijem nekadašnje antisistemske partije u „interni partijski sistem“. Koliko će proteći vremena između pojedinih faza, naročito između prvih dveju (promene i registrovanja te promene), zavisi od niza konjunktivnih okolnosti. Uz to, između navedenih faza ne postoji odsečna granica. Dobra ilustracija za to je SPS u Srbiji. Ta partija je na svom VI kongresu (2003) značajno promenila svoja programska opredeljenja (prema privatizaciji, ulasku u EU), ali je zadržala negativan stav prema oktobarskom prevratu 2000. godine, kojim je srušen Miloševićev režim. Nedovoljno odlučna (subjektivna) promena SPS-a imala je za posledicu da su relevantne partije Srbije različito ocenjivale njen domašaj: u širokom rasponu od „taktičkog prilagođavanja“ (DS) do istinske transformacije (DSS), sa mnogo međustupnjeva. Rečena programska promena SPS – premda je njen domet ograničen i sporan – ipak nije ostala bez posledica, jer je ta partija „delimično“ primljena u „interni partijski sistem“, budući da je prihvaćena njena podrška formiranju i delovanju manjinske vlade Vojislava Koštunice, obrazovane u martu 2004. godine. SPS je tako postao deo „vladavinskog aranžmana“, a po nekim autorima (De Swaan) i deo vladajuće koalicije.

2.3. VRSTA FUNKCIJA PARTIJA

Bez obzira na mnoga neslaganja oko prirode partija i važnih aspekata njihove organizacije i načina delovanja, u doktrini se uočava suštinski visok stepen saglasnosti u pogledu funkcija partija shvaćenih kao vrste aktivnosti. Naglašavano reč „suštinski“, jer pojedini autori koriste različite termine ili različite nivoe uopštavanja, te broj partijskih funkcija koje pominju oscilira, ali se svi kreću u okviru sličnog „bazičnog obrasca“. Navodimo stanovišta nekoliko relevantnih autora. Dalton i Wattenberg (2002, 5) detaljno diferenciraju partijske funkcije u prethodno pomenutoj trodelnoj analitičkoj podeli na tri partijska „lica“: partiji u biračkom telu, partiji kao centralnim rukovodećim organima i partiji u vlasti. Kad je reč o partiji u biračkom telu, Dalton i Wattenberg nabrajaju sledeće funkcije:

- (1) svođenje partijskih ciljeva na (za birače) razuman broj;
- (2) obrazovanje građana;
- (3) stvaranje simbola identifikacije i lojalnosti prema partiji, i
- (4) mobilizaciju građana da glasaju.

Partija kao centralno rukovodstvo vrši – prema upravo citiranim piscima – regrutovanje politički rukovodećeg stratuma, teži za položajima u vladi, artikuliše političke interese i ostvaruje njihovu agregaciju. Najzad, partija u vlasti teži stvaranju većine, organizuje vladu, nastoji da ostvari proklamovane političke ciljeve, osigurava odgovornost za vladine akcije, kontroliše državnu administraciju, podstiče stabilnost vlade i omogućuje delovanje opozicije.

Gunther i Diamond (2001, XIV) nabrajaju sledećih sedam funkcija:

- (1) regrutovanje i nominaciju za izborne položaje;
- (2) mobilisanje izbornog tela i podsticanje političke participacije;
- (3) strukturisanje političkih alternativa;
- (4) predstavljanje socijalnih grupa, bilo simbolički bilo njihovih interesa;
- (5) agregaciju interesa u šire izborne i vladavinske saveze;
- (6) formiranje i podršku vladi i, najzad,
- (7) integrisanje građana u državu i u političke procese koji se u njoj odvijaju.

Hejvud (2004, 470) piše o šest sledećih funkcija:

- (1) predstavljanju;
- (2) stvaranju elita i regrutovanju;
- (3) određivanju ciljeva;
- (4) artikulaciji i agregaciji interesa;
- (5) socijalizaciji i mobilizaciji, i
- (6) organizovanju vlasti.

Merriam (1923, 321-405) pominje pet funkcija u koje ubraja:

- (1) selekciju zvaničnih ličnosti;
- (2) formulisanje politike;
- (3) vođenje ili kritiku vlade;
- (4) političko obrazovanje, i
- (5) održavanje veza između pojedinaca i vlade.

Isti broj funkcija navodi **Prelot** (1973, 434-435) i ovako ih određuje:

- (a) organizatorska;
- (b) etička (nosilac političke odgovornosti);
- (c) obrazovna i informativna;
- (d) selektivna i disciplinska, i
- (e) institucionalna.

Von Beyme (1985, 13) nabraja sledeće četiri funkcije:

- (1) identifikovanje ciljeva;
- (2) artikulaciju i agregaciju društvenih interesa;
- (3) mobilizaciju i socijalizaciju građana, naročito kroz izbore, i
- (4) regrutovanje elite radi formiranja vlade.

M. Leiserson (1968, 123) pominje tri funkcije:

- (1) uspostavljanje, kod šireg kruga građana, osnove identifikacije koja je pretpostavka političke aktivnosti;
- (2) kontrola nominacije javnih funkcija, i
- (3) preuzimanje političke odgovornosti za organizovanje legislative i vršenje izvršno-upravne vlasti.

Tri funkcije partija pominje i **Hajneman** (2004, 156-157): omogućavanje mirne smene vlasti u skladu sa zakonom, pružanje političkih alternativa građanima i afirmisanje novih ideja. **Epstein** (1967, 14) i **Blondel** (1970, 88) svode, pak, partijske funkcije samo na dve: prvi autor na strukturiranje izbornih alternativa i rukovođenje vladom, a drugi na izbor kandidata za rukovođeće funkcije i usvajanje odgovarajuće politike.

Apter (1968, 330-331) ocenjuje da se funkcije političkih partija razlikuju u demokratskim i totalitarnim državama. U prvom slučaju partije, po njegovom mišljenju, ostvaruju sledeće funkcije:

1. kontrolišu egzekutivu;
2. predstavljaju različite interese, i
3. vrše regrutovanje za položaje (*recruitment to office*).

U drugom slučaju partije (a) podstiču osećanje solidarnosti preko propagande i manipulacije simbolima i (b) određuju sve druge karakteristike organizovanog života preko kontrole nad njim. Čini nam se da razlika u prirodi političkog poretka u kojem partije deluju ne utiče bitno na njihove funkcije jer i u totalitarnim državama partije kontrolišu egzekutivu, predstavljaju različite interese i vrše regrutovanje za važne političke položaje. One samo obavljaju te funkcije u osobenim uslovima, bez konkurencije drugih partija. Isto tako, u demokratskom društvu partije teže da pojačaju osećanje solidarnosti i da odrede sve karakteristike organizovanog života. Ovde, opet, nisu posredi različite funkcije, nego uslovi pod kojima se one ostvaruju; te funkcije partije u ovom slučaju vrše u konkurenciji sa drugim partijama.

Uvid u izneta gledišta pojedinih pisaca potvrđuje ocenu da su razlike u određivanju partijskih funkcija više verbalne nego suštinske. Koristeći razuđenije ili manje razuđene tipologije, pisci, u osobenom jezičkom ruhu, govore zapravo o istim funkcijama. S obzirom na „minimalnu“ definiciju političke partije koju smo prihvatili u prvoj glavi, čini nam se da se partijske funkcije mogu sažeti na sledeće:

1. Selekciju i agregaciju interesa;
2. Organizovanje vlasti;
3. Usmeravanje aktivnosti državnih organa, i
4. Izbor nosilaca najvažnijih položaja u političkom sistemu.

2.3. 1. Selekcija i agregacija interesa

Predstavljanje interesa ogleda se u sposobnosti partija da iznesu „gledišta članova i glasača i da daju odgovore na njih. Jezikom sistemske teorije, političke partije su najznačajnije sredstvo za pružanje inputa koje obezbeđuje da vlada odgovara na potrebe i želje društva“ (Hejvud, 2004, 470). Ne treba nipošto izgubiti iz vida da partije nemaju posla sa jasno izraženim

interesima društvenih subjekata koje treba u celini prihvatiti ili odbaciti, već sa difuznim zahtevima u kojima društvene grupe i pojedinci izražavaju svoje potrebe i težnje. Takvi zahtevi, i kad ih partije ocenjuju legitimnim, ne postaju deo njihovog političkog programa u „neprerađenom“ stanju, nego tek pošto budu usaglašeni sa drugim sličnim zahtevima. Tako **partije redukuju beskrajnu složenost političkog života i sažimaju je u nekoliko konkurentskih političkih projekata**. Inače, proces selekcije i artikulacije interesa odvija se i u drugim društvenim akterima: sindikatima, masovnim organizacijama, profesionalnim i verskim udruženjima itd., ali partije, za razliku od njih, vrše i agregaciju interesa (Dalton and Wattenberg, 2002, 8), čija je svrha „obrazovanje najšire moguće koalicije interesnih grupa nudeći prihvatljiv izbor političkih kadrova i javne politike“ (Almond, prema: Epstein, 1967, 73).

Težnja partija ne samo da izraze „sirove“ zahteve građana nego da ih uobliče u širi projekat, odnosno da ostvare interesnu agregaciju, izuzetno je važna distinkcija partija u odnosu na „interesne“ grupe. Ona je naročito izražena u dvopartijskim sistemima, u kojima obe partije nude biračima zaokružene „interesne ponude“ u pogledu svih relevantnih pitanja, pa se u takvim sistemima uspostavlja jasna „podela rada“ između partija i „interesnih grupa“. Nasuprot tome, u višepartijskom sistemu partije, prvenstveno male, ređe ostvaruju celovitu agregaciju interesa, zbog čega deluju slično „interesnim grupama“ ili „grupama za pritisak“ (Meynaud, 1958).

2.3.2 Organizovanje vlasti

Partije oblikuju i menjaju, u skladu sa svojim opredeljenjima, strukturu državne vlasti. U demokratskim zemljama one odlučuju –posredstvom ustava i zakona koje usvaja parlament – o strateški važnim pitanjima u koja svakako spadaju oblik državnog uređenja (parlamentarizam, prezidencijalizam), tip izbornog sistema, odnos viših i nižih organa (centralizacija/decentralizacija), način kontrole „vojnog kompleksa“ i institucije i procedure koje obezbeđuju nezavisnost sudske vlasti.

2.3.3 Usmeravanje aktivnosti državnih organa

Kada zauzmu strateške poluge vlasti, partije usmeravaju državu u skladu sa svojim programskim opredeljenjima, izbornim manifestima i (ako obrazuju vlast sa drugim partijama) koalicionim dogovorima. U tom pogledu opozicione partije su u nepovoljnijem položaju od partija na vlasti, jer nemaju pristalice u rukovodećim organima države preko kojih bi „pretakale“ svoja ideološka opredeljenja u političku praksu. Ali, to ne dovodi u pitanje njihovu inherentnu težnju da ostvare svoja stanovišta; prednost koju nad njima poseduje vladajuća partija opozicija nastoji da nadokandi drugim metodima: pritiskom, uslovljavanjem saradnje sa ispunjavanjem nekih njenih zahteva itd. Dok je u opoziciji, politička partija je, po svom načinu delovanja, slična „grupi pritiska“. Kakvim će vrstama pritiska pribеći i kako na to reagovati vladajuća partija, zavisi od odnosa političkih snaga i od dominantne političke kulture u društvu. Uporedno posmatrano, situacija je u tom pogledu veoma različita: u nekim zemljama vladajuća partija maksimalno koristi prednost svoje pozicije i potpuno ignoriše interese i težnje opozicione partije (partijâ), dok u drugim zemljama partija na vlasti konsultuje, pa u značajnoj meri i uvažava mišljenje opozicije. Ilustrativne za drugi slučaj jesu konsultacije o važnim društvenim problemima uobičajene između „vlade i opozicije“ u Velikoj Britaniji.

Kooperativni odnos između vlasti i opozicije početkom trećeg milenijuma karakteriše sve veći broj zemalja stabilne demokratije. Vlada se ne trudi da maksimalizuje političku korist nauštrb opozicije, računajući na to da će se uskoro sama naći u njenom položaju, a opozicija na to odgovara umerenim suprotstavljanjem, zbog čega relacija vlast/opozicija gubi raniju oštrinu.

Vladajuće komunističke partije u zemljama „realnog socijalizma“ usmeravale su, do epohalnog preokreta 1989/1990. godine, državu neposredno svojim odlukama koje je vlada bila obavezna da sprovodi. Zato su se sve krupnije promene u programskoj orijentaciji monopolskih komunističkih partija direktno odražavale na karakteristike vladajućeg političkog poretka. Pored donošenja opšteobaveznih odluka, postoje još neke poluge pomoću kojih su monopolske komunističke partije operativno usmeravale rad državnih organa. Značajna poluga uticaja bile su partijske organizacije formirane prema

mestu rada (u privredi, državnim organima, kulturi) i u manjoj meri prema mestu stanovanja. U nadležnost partijskih organizacija nisu spadali samo uže shvaćeni partijski problemi nego i meritorno odlučivanje o svim pitanjima sredine u kojoj deluju, sa jasno naglašenim hijerarhijskim ingerencijama, bilo da je reč o proizvodnoj organizaciji ili vladinom ministarstvu.

U nešto blažem obliku u odnosu na ostale vladajuće komunističke partije i SKJ je ostvarivao kontrolu nad državom u nekadašnjoj SFRJ. Ta partija opšteobavezne odluke nije donosila direktno, već indirektno, preko odgovarajućih državnih organa, ali u trenucima ozbiljnih kriza (1968, 1971, 1972) navedena razlika gubila je na značaju. U kriznim prilikama SKJ je neposredno preuzimao vlast, pozivajući se na stav zapisan u svom programu (1958): „Komunisti se ne odriču svoje rukovodeće uloge“ (o tome više u: Goati, 1984). Slomom „realnog socijalizma“ u centralnoj i jugoistočnoj Evropi 1989/1990. takav „obrazac“ odnosa vladajuće partije i države nije definitivno otišao u „muzej prošlosti“, jer njegovi relikti traju početkom trećeg milenijuma u Kini, Kubi i Severnoj Koreji.

2.3.4 Izbor kandidata za nosioce vlasti

Svoje ideje i opredeljenja partije realizuju tako što na odgovorne položaje u državnom aparatu i paradržavnim institucijama postavljaju vlastite članove. U zemljama predstavničke demokratije, partije predlažu kandidate kojima vršenje društvenih funkcija postaje dostupno tek ako dobiju podršku birača na izborima. U zemljama bez institucionalizovane opozicije vladajuće komunističke partije realizovale su kadrovski monopol na karakterističan način koji zaslužuje da bude opisan. Takva praksa nije samo istorijska reminiscencija definitivno okončana krahom „realnog socijalizma“ 1989/1990. godine već i način dominacije koji je, kao što smo naveli, opstao u nekim komunističkim zemljama Azije i Južne Amerike. Kadrovski monopol personifikuje nomenklatura koja je ovako definisana u oficijelnoj sovjetskoj publikaciji: „Nomenklatura označava listu najvažnijih mesta; kandidati su prethodno ispitivani, preporučeni i odobreni od strane komiteta okruga, grada, regiona itd. Potrebna je, takođe, saglasnost partijskog komiteta da budu oslobođene njihovih funkcija ličnosti koje čine deo nomenklature odgovarajućeg komiteta. Nomenklatura obuhvata osobe koje zauzimaju ključna mesta“ (prema: Vozlenski, 1980, 88). Delovanjem nomenklature,

impresivan normativni sklop zemalja „realnog socijalizma“ sa ustavno priznatim suverenim pravima predstavničkog tela beznadežno je sveden na fasadu koja prikriva stvarne nosioce političke moći.

Sa mehanizmom nomenklature se u zemljama predstavničke demokratije ništa ne može meriti. U njima svaka partija, vladajuća ili opoziciona, može imati svoju „nomenklaturu“, ali se njeni efekti ne mogu uporediti sa efektima nomenklature zemalja „realnog socijalizma“ iz dva razloga. Prvi je taj što u zemljama predstavničke demokratije sa smenom partija na vlasti dolazi i do smene pripadnika nomenklature sa društvenih funkcija. Takva mogućnost u jednopartijskim sistemima *per definitionem* ne postoji. Drugi razlog se tiče širine nomenklature.

U zemljama predstavničke demokratije nomenklatura je zbir nosilaca, pre svega političkih funkcija, dok u zemljama „realnog socijalizma“ ona postoji u svim sferama društva: privredi, nauci, kulturi itd. U potonjem slučaju prostor nomenklature je neograničen, iz njega nije moguće „bekstvo“. Vozlenski (1980, 132), na primer, smatra da je početkom sedamdesetih godina dvadesetog stoleća nomenklatura u SSSR obuhvatala oko 750.000 mesta. Potpuniju sliku o pravom smislu ove institucije i o njenoj širini, pružaju tri interne direktive Poljske ujedinjene radničke partije (PURP) donete 1979. godine, čiji je prevod na francuski objavljen u *Revue française de sociologie* (br. 2, 1979). U direktivama PURP-a do u tančine su razrađene nadležnosti pojedinih partijskih organa svih nivoa u izboru pojedinaca na odgovarajuće funkcije u partiji, vladi, administraciji, privredi, društvenim organizacijama, armiji, sredstvima masovnog informisanja, izdavačkim preduzećima i naučnim institucijama. Na spisku koji obuhvata više desetina hiljada mesta našli su se, između ostalog, komandanti vatrogasaca u distriktima! Nomenklatura je u političkoj praksi SFRJ primenjivana na nešto rafiniraniji, ali ne manje efikasan način. To je ostvareno obaveznom saglasnošću komisije Socijalističkog saveza radnog naroda (SSRN) za izbor pojedinaca na sve politički značajne položaje. U suštini, o saglasnosti je odlučivao SKJ, jer je SSRN predstavljao „organizaciju maketu“ bez ikakve autonomije.

U zemljama sa institucionalnom opozicijom, partija (partije) koja zadobije poverenje većine građana na slobodnim i ravnopravnim izborima obrazuje vladu i imenuje nosioce najvažnijih položaja. U ovom slučaju vladajući stratum je, načelno posmatrano, odgovoran građanima i partiji. Ipak, odgovornost ministara i poslanika svodi se, zapravo, na odgovornost partiji, dok je mogućnost građana da utiču na izbor (i opoziv) poslanika

mimo partije, svedena na najmanju meru. Partije obezbeđuju poslušnost izabраниh poslanika koristeći svoj veliki, a ponekad i presudan uticaj na proces kandidovanja i izbora. Zbog velikih troškova izborne kampanje, kandidati imaju minimalne šanse da bez podrške partije pobeđu na izborima. Decenijama se, na primer, u Velikoj Britaniji smatra za veliko iznenađenje ako na izborima pobeđu neki samostalni kandidat. Uticaj partije traje i nakon izbora; izabrani poslanik mora da se ponaša u skladu sa očekivanjima (rukovodstva) partije, jer u protivnom rizikuje da bude eliminisan iz kruga kandidata na sledećim izborima. Dominantan položaj partija u predlaganju i izboru državnih funkcionera uzdrman je obavezom, prvi put uspostavljenoj u SAD-u, da se o partijskim kandidatima za predsednika SAD-a izjašnjavaju građani (*primary*). Ta praksa postepeno se širi i u drugim zemljama i krnji moć partije, o čemu će kasnije biti više reči u glavi IV.

III DEO

Partije – saradnja i sukob

Politički proces odvija se prvenstveno kroz interakciju političkih partija, a samo retko i epizodno u tom procesu sudeluju i drugi akteri; interesne grupe, organizacije i udruženja. Građani deluju preko tih oblika organizovanja, a povremeno i neposredno uzimaju učešće u političkom procesu, bilo na legalan način (glasanjem na izborima, sudelovanjem na referendumu, građanskom neposlušnošću i dr.) ili na ilegalan način (nasilni protesti, bune). **Ali, i kada se politički aktiviraju nepolitičke organizacije ili neposredno građani, njihove akcije, po pravilu, preuzimaju i usmeravaju partije.**

Potpuno smo svesni da su saradnja i sukob između partija „čiste situacije“ (Pusić, 1989, 133), dok se u stvarnom političkom životu ta dva oblika interakcije čvrsto prepliću i uslovljavaju. Saradnja ima više vidova: od *ad hoc* dogovora kojim programski i politički različite partije zajednički deluju na ostvarivanju cilja oko kojeg postoji *consensus omnium* – poput saglasnosti o podršci vlastitim manjinama u drugim zemljama i zaštiti životnog okruženja – preko taktičke saradnje oko izglasavanja konkretnog zakona i zaštite nekog „cehovskog“ interesa poslanika koji ih ujedinjuje, bez obzira na njihovu partijsku pripadnost, do izbornih, parlamentarnih i vladajućih koalicija. U „cehovske“ interese spadaju, na primer, povećanje poslaničkih plata, što šire definisanje poslaničkog imuniteta u ustavu ili zakonu (radi izbegavanja sankcija), smanjivanje radnog staža za ostvarivanje poslaničkih penzija, besplatno korišćenje sredstava javnog transporta za poslanike i dr. **U tom pogledu partije podsećaju na proizvođače cigareta koji se među sobom nemilosrdno bore za tržišta, ali su spremni na stvaranje „zajedničkog fronta“ protiv zabrane pušenja.**

Sukobi između partija – kao i saradnja – imaju brojne vidove i odvijaju se na svim nivoima i u svim institucijama društva. Pomenimo, kao ilustraciju, permanentne javne sporove između funkcionera različitih partija oko vitalnih političkih pitanja i rasprave partijskih sledbenika i simpatizera

o prividno nepolitičkim (literarnim, kulturnim, istorijskim) temama, o čemu neprekidno izveštavaju mediji. Umesto svakodnevnih političkih razmirica, koje je nemoguće precizno registrovati, u fokusu pažnje u ovoj glavi naše studije stoji najvažniji vid sukoba između partija u demokratskim zemljama: periodični izbori. Raymond Aron (1997, 73) određuje izbore kao „Normalan izraz miroljubive organizacije konkurencije za vršenje vlasti...; u toj konkurenciji onaj koji je jednom izgubio nije izgubio zauvek, nego dobija novu priliku na sledećim izborima.“ Izbori su „institucionalizovan sukob“ sa strogo propisanim pravilima koja do u tančine regulišu ponašanje aktera pa se, zbog toga, o izbornom sukobu može govoriti kao o izbornoj konkurenciji čiji intenzitet zavisi od stabilnosti „izborne arene“.

U zemljama u kojima dominira rascep između leve i desnice – kakav je slučaj u Velikoj Britaniji – „izborna arena“ je stabilna i izbori najčešće označavaju male promene u odnosima snaga između partija. U takvim zemljama partije se, radi što boljeg izbornog učinka, zaista, „pomeraju“ ka centru – kako je to ocenio Downs (*An Economic Theory of Democracy*, 1957), inspirisanom analizom Harolda Hotellinga o konkurenciji između dve prodavnice smeštene u istoj ulici. Budući da se kupci racionalno ponašaju i da kupuju (pod ostalim istim uslovima) u bližoj prodavnici, Hotelling je uočio da oba vlasnika pomeraju svoje prodavnice ka sredini ulice (i tako se približavaju), budući da na krajevima ulice ne postoje konkurentske prodavnice. Downs nalazi da istu strategiju slede i partije, jer on, kao i Hotelling, pretpostavlja da postoji jednodimenzionalna konkurencija (levica-desnica) i da se na toj dimenziji nadmeću samo dve partije. Najzad, Downs (1957, 27) smatra da se građanin, poput potrošača, ponaša racionalno, tj. da je to ponašanje „usmereno prvenstveno ka sebičnim ciljevima“, što, kad je reč o glasanju, znači da teži da nađe delikatnu ravnotežu između troškova i dobiti. Na taj način, građanin podstiče partije da se u borbi za što više glasova „pomeraju“ ka centru, jer nijedna ne mora da strepi od (ekstremnih) konkurenata, na svojoj levoj, odnosno na desnoj strani. Neizbežan efekat tog pomeranja čini politička konvergencija konkurentskih partija.

Za razliku o dvopartijskim sistemima, u kojima se sukob odvija na jednoj dimenziji i u kojima je „analitička nosivost“ Downs-ove teorije prostorne konkurencije (*spatial competition*) nesumnjiva, u partijskim sistemima u kojima postoji više rascepa (o kojima će biti reči u glavi IX) i u kojima se birači opredeljuju za partije s obzirom na njihov stav i delovanje oko više važnih pitanja, „izborna arena“ je, po pravilu, turbulentna. Potonja ocena

odnosi se i na Crnu Goru, u kojoj je partijska arena višedimenzionalna jer, pored kontroverze između leve i desnice, na opredeljenje birača snažno utiču i drugi politički rascepi: komunizam/demokratski politički poredak; etničko-religiozna nehomogenost i dilema između državne samostalnosti i nekog oblika zajedništva sa Srbijom (rešena referendumom 21. maja 2006). Turbulentne „izborne arene“ karakteriše veliki procenat „slobodnih“ (lutajućih) glasača koji nemaju čvrsto „partijsko sidro“.

Pored „jednodimenzionalnog“ ili „višedimenzionalnog“ partijskog sistema, na intenzitet partijske konkurencije utiče vrsta „partijske arene“ u kojoj se odvija ta konkurencija. Panebianco (1988) s pravom naglašava značajnu razliku između jednostavnih i složenih „izbornih arena“. U jednostavnim „izbornim arenama“ partije konkurišu za podršku distinktnih socijalno-političkih grupa birača, pa je sukobljavanje između partija umereno. U tom slučaju postoje samo opozicione, ali ne i konkurentske partije. Primer za to je Velika Britanija, u kojoj laburisti i konzervativci imaju jasno određene „ciljne grupe“, a izborna borba se vodi, u suštini, za nekoliko procenata neopredeljenih. Ista ocena važi i za Belgiju, gde flamanske partije ne konkurišu za valonske birače i *vice versa*.

Nasuprot tome, u složenim „izbornim arenama“ više partija teži da privuče identičnu izbornu klijentelu, odnosno njihova borba se odvija na istom „lovnom području“. U takvim arenama sukobljavanje između partija je intenzivnije, a ishod izbornih nadmetanja teško predvidljiv. Dobra ilustracija za to je Crna Gora, u kojoj se više partija nadmeće za glasove sličnog ili identičnog izbornog tela, zbog čega su odnosi između njih konkurentski, a izborne oscilacije velike. Pomenimo, na primer, DPS i Liberalni savez CG (do prestanka delovanja 2005), koji su, posle programsko-političkog zaokreta DPS-a (1997/1998) usmeravali svoje programski slične poruke ka identičnoj ciljnoj grupi: proevropskim, demokratskim i tržišno opredeljenim pojedincima (Goati, 2000). U ovom slučaju reč je o konkurentskim partijama, što objašnjava bespoštedan politički sukob koji je podstakao LSCG da u maju 2002. godine – zbog prihvatanja Beogradskog sporazuma, kojim je odgođeno raspisivanje referenduma o nezavisnosti Crne Gore – stupi u savez sa programski različitim, unionističkim partijama (SNP, SNS, NS) protiv vladajuće koalicije, čiju je stožernu stranku činio DPS (podrobnije: Darmanović, 2007, 94-95). To je u potpunoj saglasnosti sa Panebianco-ovom (1988, 217) ocenom da „partijski lideri teže da zauzmu u većoj meri neprijateljski i agresivan stav prema konkurentima, nego prema oficijelnoj opoziciji“.

3.1. PARTIJSKE KOALICIJE

Partijske koalicije su sporazumi formulisani najčešće u pisanom obliku u kojima partneri definišu zajedničke ciljeve i oblike angažovanja u njihovom ostvarivanju. **Partijske koalicije možemo podeliti na vladajuće, izborne i parlamentarne, a prema nivou političkog sistema, razlikuju se nacionalne i subnacionalne (opštinske, gradske, pokrajinske) koalicije.**

Relevantni autori različito određuju svrhu zbog koje partija obrazuje vladajuću koaliciju sa drugim partijama. Primera radi, Riker (1962) neuvijeno svodi motivaciju aktera na „novac, moć i uspeh“, a Downs (1957) na zadobijanje što većeg broja ministarskih položaja. Premda najvažniji cilj partija jeste zauzimanje vlasti, on ipak nije jedini, jer u tom slučaju – logično zaključuju Laver i Schonfeld (1990, 73-74) – manjinska koaliciona vlada ne bi postojala kao vladavinski aranžman, već bi svaka opoziciona većina obrazovala vladu. Za razliku od Riker-a i Downs-a, De Swaan (1973) smatra da partije pri obrazovanju koalicije teže maksimiziranju „političke koherentnosti“, odnosno ostvarivanju „minimalne političke distance“ sa partijama-partnerima, zbog toga što očekuju da će takve koalicije na vlasti sprovoditi politiku najbližu njihovim opredeljenjima.

Analitički vrednu podelu koja u velikoj meri objašnjava „koaliciono ponašanje“ partija ponudio je Strøm (1990, slično: Wolinetz, 2002). S obzirom na ciljeve, taj pisac pravi razliku između partija:

- (1) koje nastoje da osvoje maksimalan broj glasova (*vote-seeking*);
- (2) koje nastoje da osvoje što veći broj mesta u vlasti (*office-seeking*), i
- (3) da ostvare određene političke ciljeve (*policy-seeking*).

Izneta tročlana podela je, naravno, kao i sve slične, kruta i shematska jer se partije, po pravilu, rukovode u svojoj akciji sa više ciljeva, a ne samo jednim. Ali, u svom političkom angažovanju određene partije daju prednost nekom od navedenih ciljeva. Ovde nije reč samo o razlikama između partija nego, neretko, i o razlikama između iste partije u pojedinim vremenskim etapama.

3.1.1. Vladajuće koalicije

Vladajuće koalicije označavaju saveze stranaka koje imaju podršku apsolutne većine poslanika ili, pak, saveze stranaka koje nemaju većinski oslonac u parlamentu, ali uživaju podršku stranke ili stranaka koje ostaju izvan vlade. U potonjem slučaju, reč je o osobenom vladavinskom aranžmanu koji se naziva manjinska koaliciona vlada, što treba razlikovati od manjinske jednostranačke vlade. **Vladajuće koalicije nisu, međutim, samo „tehnički posrednik“, „most“ između volje biračkog tela i nosilaca vlasti već i politički aranžman koji, neretko, preinačuje volju birača.** Zato Luebbert (1986, 1) umesno naglašava da u „većini zapadnih demokratija izbori ne odlučuju ko će vladati. Umesto toga, ko će vladati odlučuje se koalicionim pregovorima između političkih partija“. De Swaan (1973, 1) ide korak dalje i piše o paradoksu sa kojim se suočava višepartijska demokratija na sledeći način: „Ako različite vlade, distinktno u pogledu partijskog sastava i politike, mogu da proizađu iz datog izbornog rezultata (znači da – V.G.) ili ne postoji ‚presuda izbornog tela‘ ili, ako taj koncept ima smisao, presuda nije neizbežno, ili čak uobičajeno ostvarena u višepartijskom sistemu.“ Neophodnost obrazovanja koalicionih vlada dovodi ponekad do ogromnog povećanja važnosti malih partija koje predstavljaju „jezičak na vagi“ (npr. Stranka zelenih u Nemačkoj ili Fina Gael u Irskoj); od takvih partija ponekad zavisi opstanak koalicione vlade koliko i od daleko većih partija.

Važno je naglasiti da su u savremenom razdoblju koalicije bezmalo univerzalni oblik sudelovanja partija u vlasti, čemu u prilog govore podaci Laver-a i Schonfeld-a (1990, 70) koji obuhvataju 218 vladâ u 12 zapadnoevropskih zemalja u razdoblju od 1945. do 1987. godine. Od ukupnog broja vlada, čak 90% bile su koalicione. Sastav koalicionih vlada može biti stabilan u više izbornih turnusa, što Mair (1997, 209-210) naziva zatvorenom strukturom koalicija, ili, pak, može biti inovativan, kada u koalicionu vladu bude uključena i stranka koja ranije nikada nije bila na vlasti.

U Crnoj Gori od 1990. do danas može se govoriti o otvorenoj strukturi koalicija, o čemu govore podaci da su posle izbora 1992. vladajući aranžman činili: DPS, NS, LSCG i SDP, posle izbora 1998. godine DPS, SDP i NS, a posle izbora 2001, 2002. i 2006. godine DPS i SDP.

Verovatnoća uspostavljanja vladajuće koalicije zavisi od numeričke snage partija u parlamentu i od političkih prioriteta partija-potencijalnih

partnera, koji, prema Luebbertu (1986, 62), mogu biti: tangentni, konvergentni i divergentni. U prvom slučaju reč je o različitim prioritetima koji nisu među sobom sukobljeni, u drugom posredi je zalaganje za principe koji su međusobno saglasni, ali se razlike tiču načina njihovog ostvarivanja (tempa, postupaka, mera). Najzad, „preferencije su divergentne kada su dve partije fokusirane na različita pitanja, ali zastupaju međusobno isključive preferencije ili su fokusirane na isto pitanje, ali podržavaju suprotno usmerene preferencije“ (Luebbert, 1986, 63).

Obrazovanje koalicione vlade pretpostavlja kod partnera spremnost na popuštanja i kompromise. Kompromisi mogu biti implicitni ili eksplicitni. Implicitnim kompromisima partneri mogu „zalediti“ sporna pitanja, dogovoriti se da neki organ odluči o njima kasnije (odbor, mešovita komisija) ili formulirati stav o spornim pitanjima na sasvim uopšten način tako da ga svaka strana može „kreativno“ interpretirati u svoju korist. Bez obzira na izabrani modalitet, partneri nisu obavezni da podržavaju politiku suprotnu njihovim preferencijama, što Luebbert (1986, 63) naziva „divergentnim odnosom zasnovanim na implicitnom kompromisu“. Nasuprot tome, on razlikuje divergentan eksplicitan odnos koji se sastoji u jednostranoj ili višestranjoj promeni preferencija kao uslovu za učešće u koaliciji. U ovom slučaju partija (ili partije) je obavezna da podržava vladinu politiku koja osporava njene prethodne preferencije.

Za partije koje su inicijator i stožer koalicije (*formative party*) u literaturi se uobičajeno koriste i drugi termini, poput: ključna partija (*pivotal party*), dominantni igrač (*dominant player*). Zapravo, reč je o partijama čiji su interesi tangentni i konvergentni nad partijama čiji su interesi divergentni, i implicitnim nad eksplicitnim kompromisima. Luebbert napominje, doduše obazrivo, da su koalicije sa konvergentnim partnerima „dvosekli mač“, jer u tom slučaju u vladu ulazi partija koja je usmerena na isto „izborno tržište“ kao i partija-stožer koalicije, što, zapravo, znači savez „konkurentskih partija“ (Panebianco) koji u sebi potencijalno nosi klicu razdora.

Posle obrazovanja koalicionih vlada, kabineti postaju, po pravilu, središte permanentnih rasprava između partnera o odlukama koje vlada donosi. Ako su ciljevi partnera divergentni, vlada nastoji, zarad izbegavanja rascepa, da sporna pitanja ne rešava većinskim odlukama, nego da ih izbegne ili odgodi („zamrzne“). Iz istog razloga koalicione vlade razvijaju alternativne „arene“ za rešavanje spornih pitanja: sastanke partijskih vođa; „uži kabinet“, koji čine najvažniji ministri; mešovite koalicione odbore, u čiji sastav ulaze vodeći

ministri, partijske vođe i šefovi parlamentarnih grupa, i specijalizovane vladine komitete sastavljene od ministara i njihovih pomoćnika, koji su zaduženi za određenu sferu vladine aktivnosti (De Winter, 2002, 2001).

3.1.1.1 Odluka o obrazovanju koalicije

Jedno od prethodnih pitanja u istraživanju „koalicionog ponašanja“ jeste da li partije treba razumeti kao jedinstvene ili interno podeljene aktere. Premda se u ovom pogledu pisci razlikuju, čini nam se da je prihvatljiv odgovor koji nude Laver i Schonfeld (1990, 34-35). Naime, oni smatraju da, kad je reč o relativno disciplinovanim evropskim partijama, treba prihvatiti pretpostavku o partiji kao jedinstvenom akteru, uz dopunu da je ona oboriva kada interni sukobi ukazuju na unutrašnje podele. Od izuzetno velikog značaja za internu distribuciju moći u partiji jeste koji je organ, prema statutarnim dokumentima, ovlašćen da donosi odluku o obrazovanju koalicione vlade. Najčešće tu odluku donosi najvažniji kolegijalni organ između dva kongresa (glavni odbor), ređe o tome odlučuju svi članovi neposredno na partijskom referendumu (Laburistička partija Izraela), a sasvim izuzetno odluku o obrazovanju koalicione vlade ratifikuje konferencija delegata na kojoj su zastupljeni pristalice i protivnici koalicione vlade (npr. Laburistička partija Irske). Prema statutima partija Crne Gore, odluku u uspostavljanju koalicija donosi glavni odbor (DPS, SNP, SNS, NS, GPCG, LPCG), ili mali kabinet (LSCG).

Bez obzira na statutarna rešenja, u pregovorima o tako važnom i osetljivom pitanju kakvo je obrazovanje koalicione vlade, neizbežno se angažuju svi važni partijski akteri, posebno vođa i „rukovodeći krug“, a u decentralizovanim partijama i srednji partijski nivoi (Pridham, 1986, 13). Poslovično sporo i zamorno pregovaranje oko obrazovanja vladajućih koalicija nije uvek, kako dobro uočava Luebbert (1986, 30), posledica interpartijskih nesuglasica, nego složenih unutarpartijskih odnosa. „Najviše pregovora u slučajevima produženog procesa formiranja vlade odvija se – ocenjuje citirani pisac – između lidera i njihovih sledbenika i između rivalskih frakcija u partiji.“ U tim pregovorima, partijske vođe teže da maksimalizuju uticaj svoje partije u vladi, ali i da, po svaku cenu, zadrže čelne pozicije u partiji, zbog čega biraju za to najpogodniju pregovaračku strategiju (Luebbert, 1986, 246). U pregovorima o koalicionom aranžmanu rukovodstva pomno

vode računa o opredeljenjima simpatizera, članova i, naročito, „aktivističkog jezgra“, koje, generalno uzev, nije sklono političkim kompromisima. Da bi zadobili podršku tog uticajnog segmenta članstva, lideri u početnoj fazi koalicionih pregovora, naročito u polarizovanim višepartijskim sistemima, iznose, po pravilu, ekstremne programske zahteve, a tek kasnije pregovori dobijaju pragmatičan tok.

U pregovorima o koalicijama učesnici se suočavaju sa zahtevima potencijalnih partnera (jednog ili više) da maksimalizuju svoj udeo u raspodeli „plena“ – prvenstveno u broju ministarskih mesta i drugih važnih položaja u državnoj hijerarhiji – i da ostvare što veći uticaj na smer delovanja buduće vlade. Pregovaračka pozicija partije zavisi od njene relativne veličine (Duverger, 1976, 379), ali i od „pregovaračkog potencijala“ (Ware, 1997, 340) ili „koalicionog potencijala“ (Sartori, 1976, 152). Ukoliko je neka partija u stanju da uspostavi koaliciju sa više partnera, biva otpornija na „pretnje“ drugih partija da će istupiti iz koalicionih pregovora, jer u tom slučaju može da računa na „rezervnu opciju“. U pravu je Groennings (prema: Pridham, 1986, 221) kad ocenjuje da je partija jači pregovarački partner ukoliko je centralizovana, jer, ako se radi o visoko decentralizovanim i/ili na frakcije podeljenim partijama, njihovi potencijalni koalicioni partneri mogu da podstaknu „unutarpartijsku konkurenciju“ i da tako iznude ustupke. Delatnost partijskih predstavnika oko raspodele „plena“ Laver i Schonfeld (1990, 40-41) slikovito opisuju na sledeći način: „Pobednička koalicija je, u stvari, osvajanje torbe trofeja različite važnosti, a sadržaj torbe raspodeljuje se između članova.“

Načelno posmatrano, „količina plena“ koju koalicioni partneri dele među sobom manja je u zemljama stabilne demokratije nego u postkomunističkim zemljama, zato što je u ovim drugim državama još uvek direktno angažovana u privredi i u drugim društvenim sferama. Upravo zbog neuspeha u raspodeli „trofeja“, pregovori o uspostavljanju koalicija neretko završavaju fijaskom, posle čega se isti postupak ponavlja sa promenjenim učesnicima ili se raspisuje novi izbori.

U raspodeli političkih položaja, prvenstveno ministarskih portfelja, važi, po mišljenju De Wintera (2002, 189-190), „gvozdeni zakon proporcionalnosti“, iako autor dopušta da ponekad male partije dobijaju „bonus portfelj“, što ima za cilj da ih odvrati od pridruživanja opozicionim partijama radi obrazovanja nove vlade. Tezu o čvrstoj pozitivnoj korelaciji između broja mandata i ministarskih portfelja koji pripadaju koalicionim partnerima potvrdilo je već

citirano empirijsko istraživanje distribucije ministarskih mesta u koalicionim vladama 13 zapadnoevropskih zemalja obrazovanih posle Drugog svetskog rata, ali ne i potpunu podudarnost, jer su nalazi istraživanja pokazali izvesno „favorizovanje“ malih partija u odnosu na velike (Laver and Schonfeld, 1990, 171-172). Povrh toga, navešćemo još dva slučaja kada se odstupa od proporcionalnosti. Prvo, partije koje su inspirisane prvenstveno političkim načelima mogu da „ustupe“ deo ministarskih položaja u zamenu za političke koncesije od svojih partnera. Drugo, institucionalni okvir u nekim zemljama onemogućuje realizaciju pravila proporcionalnosti. To je, na primer, slučaj u Belgiji, u kojoj je ustavom propisano (čl. 86 B) da se koaliciona vlada sastoji – bez obzira na ostvarene izborne rezultate – od jednakog broja predstavnika kojima su maternji jezici holandski i francuski, uz moguće odstupanje u pogledu premijera.

Kad je reč o političkim položajima koji čine „plen“, posebno su važni i atraktivni položaji premijera i ministara spoljnih poslova, te (u nekim zemljama) vojske i unutrašnjih poslova. Privlačnost premijerske funkcije je samorazumljiva, jer njen nosilac najviše utiče na rad vlade i za njega se vezuju sva njena dostignuća i slabosti. Važnost tri navedena ministarska resora proizilazi iz različitih uzroka. Ministar spoljnih poslova ostvaruje zvanične kontakte sa stranim državicima, zbog čega je stalno u središtu medijske pažnje, što, indirektno, koristi partiji čiji je član. Ministar vojske kontroliše najjaču organizaciju sile, što ima posebnu važnost u zemljama u kojima je uspostavljeni demokratski poredak još uvek nestabilan i u kojima vojska neretko interveniše u sukobima između domaćih političkih aktera (npr. u pojedinim latinoameričkim državama). Najzad, ministar policije raspolaze (kao i ministar vojske) značajnim aparatom prinude i, povrh toga, dostupne su mu „osetljive“ informacije o političkim liderima iz vlasti i opozicije, što, naročito u postkomunističkim zemljama, može da postane važan „adut“ u političkim borbama.

Relativna važnost pojedinih ministarskih resora zavisi, naravno, i od osobenosti pojedinih zemalja. U zemljama bogatim naftom (npr. neke zemlje Persijskog zaliva, Venecuela, Rusija, Nigerija) „na ceni“ je naročito ministarstvo u čijoj je nadležnosti taj energetski resurs. Značaj pojedinih ministarskih portfelja oscilira i s obzirom na različite političke preferencije partija u istoj zemlji. U stvari, partije „ponderišu“ značaj određenog ministarskog položaja vodeći računa o vlastitoj izbornoj klijenteli i njenim očekivanjima u vezi sa učešćem partije u vladi. Ako, na primer, biračko telo neke partije

čine prvenstveno stariji građani, verovatno će ona nastojati da dobije pre ministarstvo socijalnog staranja nego ministarstvo sporta, koje je, opet, privlačniji „plen“ za partiju čiju glavninu podrške čine mladi. U Belgiji je 1980. uspostavljeno neformalno pravilo poznato kao „3-2-1“ o ponderisanju važnosti pojedinih političkih položaja koje među sobom raspodeljuju koalicioni partneri. Prema tom pravilu pozicija premijera vredi 3 poena, ministra 2, koliko i položaji spikera Donjeg doma i Senata, dok 1 poen vredi pozicija „mlađeg ministra“ (De Winter, 2002, 193).

U pregovorima oko političkog programa koalicione vlade, svaka partija nastoji da taj program što manje odstupa od njenog vlastitog. U koalicionom sporazumu nije uvek moguće proceniti koliko je stranka uspela da sopstvena opredeljenja „pretoči“ u ciljeve koalicione vlade, jer su ti sporazumi najčešće uopšteno definisani, a o njihovom sprovođenju u život odluke se donose u toku funkcionisanja vlade. Zbog toga, veličina udela pojedinih partija u ministarskim portfeljima snažno utiče na način interpretacije koalicionog sporazuma, odnosno na distancu između politike vlade i opredeljenja određene partije. **Nije zato preterano tvrditi da „mlađi partneri“ u koalicionoj vladi mogu da računaju da će sve uopštene i dvosmislene formulacije, kao i sve praznine u koalicionom programu, biti interpretirane i „ispunjene“ kako najviše odgovara opredeljenjima stožerne partije.**

3.1.1.2 Obim koalicije

Kao što pokazuju prethodno navedeni podaci Laver-a i Schonfeld-a, 90% vlada u zapadnoj Evropi su koalicione, a od toga su 36% (77) minimalne vladajuće koalicije, 33% (73) manjinske vlade i, najzad, 21% (46) preširoke većinske koalicije (*surplus majority coalition*). Samo u 10% posmatranih slučajeva (22) jedna partija je osvojila više od 50% mandata na izborima, ali je ipak i 4% tih partija (8) obrazovalo koalicionu vladu sa još nekom partijom. Kao što se iz navedenih podataka vidi, potonji slučaj je relativno redak i za njega se odlučuje većinska partija najčešće ako se zemlja nalazi u teškoj situaciji. Pretpostavljamo da je upravo taj razlog naveo DPS – koji je osvojio parlamentarnu većinu na decembarskim parlamentarnim izborima 1992. godine (46 od ukupno 85 mandata) – da obrazuje koalicionu vladu (5. marta 1993) sa opozicionim partijama (NS, LSCG, SDP) i sa vanpartijskim ličnostima. Razlog obrazovanja preširoke koalicije, odnosno koalicije u kojoj

učestvuje na prvi pogled „suvišna partija“ često je i težnja dominantne partije da osloncem na manju partiju izbegne ucene drugog koalicionog partnera (ili više partnera).

Pored većinske koalicije – minimalne ili preširoke po obimu – postoji i manjinska koaliciona vlada, kao relativno čest oblik vladavinskog aranžmana koji je dugo i neopravdano smatran anomalijom (Laver and Schonfeld, 1990, 6). Takav aranžman govori da neka partija (partije) podržava vladu iako nije u njoj zastupljena, ali je realno pretpostaviti da za to dobija određene kompenzacije. De Swaan (1973) iznosi, po našoj oceni, prihvatljiv sud da **takve partije treba smatrati članovima koalicione vlade.** U Crnoj Gori manjinska koaliciona vlada koju su činile DPS i SDP obrazovana je, uz podršku LSCG, posle parlamentarnih izbora 2001. godine. Ali početkom 2002. godine LSCG je, kao što smo prethodno pomenuli, otkazala podršku vladi, zbog čega su održani prevremeni parlamentarni izbori iste godine.

Pogodno „okruženje“ za uspostavljanje manjinske vlade, prema Von Beyme-u (1985, 326), predstavlja polarizovani višepartijski sistem, što je, na primer, slučaj sa Srbijom, u kojoj je u martu 2004. godine obrazovana manjinska koaliciona vlada (DSS, G17 plus, SPO i NS uz podršku SPS). Pored polarizovanog višepartizma, u pogodna „okruženja“ za manjinsku vladu citirani pisac ubraja: partijske sisteme sa dominantnom partijom u kojima deluje više manjih partija suprotnog ideološkog predznaka; sisteme koji se približavaju dvopartizmu i u kojima ideja koalicionih vlada nije ukorenjena i, najzad, sisteme u kojima je pregovaranje o koalicionoj vladi spor i zametan posao, pa se do njegovog okončanja obrazuje manjinska vlada. Strøm (1990, 212) navodi dva uzroka nastanka manjinske koalicione vlade. Prvi je težnja mogućih koalicionih partnera da striktno poštovanje svojih programskih načela ne pretpostave dobicima koje bi ostvarile na vlasti, a drugi je procena partije da će neuključivanjem u vladu i lišavanjem kratkoročnih koristi u vezi sa vršenjem vlasti obezbediti bolji učinak na sledećim izborima. Navedenim uzrocima, koji stavljaju u prvi plan motivaciju partije koja formalno ostaje izvan vlade, treba, po našem mišljenju, dodati i još jedan, koji uzima u obzir rezerve partnera u manjinskoj vladi prema nekoj partiji. Upravo tu treba tražiti uzroke obrazovanja manjinske koalicione vlade Srbije 2004. godine. U toj vladi SPS je zadobio simbolički sekundarnu ulogu (podrška u parlamentu), zbog bojazni koalicionih partnera da bi njenim zvaničnim uključivanjem u vladu razočarali deo svojih pristalica, budući da je SPS predstavljao „kičmu“ Miloševićevog autoritarnog režima, srušenog u oktobru 2000. godine.

Imajući to u vidu, koalicioni partneri na čelu sa Demokratskom partijom Srbije odlučili su se na „polukorak“ i obezbedili parlamentarnu potporu SPS-u, uz određene, neformalno dogovorene, ustupke. Time je SPS lišen ministarskih portfelja i medijskih prednosti učešća u vladi, ali ne i bitnog političkog uticaja iz „drugog plana“.

3.1.1.3 Subnacionalne koalicije

Proučavanje subnacionalnih koalicija i „koalicionog ponašanja“ partija je u ovoj – inače oskudno obrađenoj problematici – jedno od, možda, najzastupljenijih područja (Mellors and Brearey, 1986, 178; Laver and Schonfeld, 1990, 8). 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 mnjenja na savezništva između određenih partija na nacionalnom nivou. Uslovi da se analiziraju koalicioni procesi povoljniji su na subnacionalnom nego na nacionalnom nivou, zato što je na subnacionalnom nivou istraživač u prilici da ostvaruje uvid u veći broj koalicionih aranžmana (često više stotina) i što, pri tom, može da „drži pod kontrolom“ važne varijable, kao što su institucionalni okvir i timing uspostavljanja koalicija.

Proces koalicionog pregovaranja na subnacionalnom planu ima neke važne osobenosti u odnosu na pregovore na nacionalnom nivou, od kojih ćemo izdvojiti dve; prva je to što je institucionalni okvir unapred dat i što ne može biti predmet pregovora, a drugi je da je „plen“ koji dele učesnici (materijalni i simbolički podsticaji i dr.) manji po obimu (broju) i po značaju. Koalicioni aranžmani postoje na subnacionalnom nivou kao i na nacionalnom. Dobra ilustracija za to je Srbija. Sudeći po subnacionalnim koalicijama formiranim nakon izbora 2004. godine u 158 opština Srbije, u četiri grada (Beograd, Novi Sad, Niš, Kragujevac) i autonomnoj pokrajini Vojvodina, te koalicije su, po obimu, pretežno minimalne (podrobnije: Goati, 2006, 77-83). Naravno, standard „minimalna vladavska koalicija“, koji je na nacionalnom nivou izražen kao 50% mandata plus jedan, na subnacionalnom nivou ne predstavlja politički održivo rešenje iz tri razloga, od kojih su dva načelna, a jedan osoben i tiče se Srbije. Prvi razlog je češće izostajanje predstavnika sa sednica nego što je to slučaj sa poslanicima nacionalnog parlamenta. Drugi

je manja disciplina predstavnika na subnacionalnom nivou u odnosu na poslanike nacionalnog parlamenta. Istini za volju, apsentizam i odsustvo partijske discipline uočavaju se i u nekim nacionalnim parlamentima, zbog čega vlade, pored minimalne većine, moraju da obezbede i dovoljnu „poslaničku rezervu“ kada se glasa o poverenju (Laver and Schonfeld, 1990, 82). Najzad, treći razlog je, osoben u slučaju Srbije, što pored predstavnika izabranih na partijskim listama postoje i predstavnici izabrani na listama „grupa građana“, koje su *ad hoc* udruženja lišena jasnog političkog programa i discipline. Imajući u vidu sve što je prethodno izneto, opseg minimalne koalicije na subnacionalnom nivou treba fiksirati na 60% mandata.

3.1.3. Izborne i parlamentarne koalicije

Izborne koalicije su sporazumi kojima partije žele da poboljšaju svoj izborni učinak, naročito da „savladaju“ izborni cenzus i zadobiju pravo na raspodelu mandata u parlamentu. Tip izbornog sistema ima značajan uticaj na oblik i učestalost izbornih koalicija. U većinskim izbornim sistemima u jednom krugu (*first-past-the post*), izborne koalicije se obrazuju samo ako na izbornom nadmetanju učestvuju, pored dve velike partije, i neke male (npr. u Velikoj Britaniji). U takvim prilikama partije se koalicionim dogovorom uzajamno obavezuju da u određenim izbornim jedinicama ne ističu svoje kandidate, kako bi njihov partner ostvario bolji učinak.

Izborni sporazumi zaključuju se, ponekad, i u zemljama u kojima je na snazi sistem pojedinačnog prenosivog glasa (Irska) ili alternativnog glasanja (Australija). U većinskom izbornom sistemu u dva kruga, koji u aktuelnom razdoblju funkcioniše u Francuskoj – a u Srbiji i Hrvatskoj primenjen je na prvim pluralističkim izborima 1990. godine – predizborne koalicije se sastoje u dogovoru partijskih rukovodstava da u drugom krugu pozovu svoje simpatizere u izbornim jedinicama u kojim nemaju kandidate da glasaju za predstavnike partnerske partije. Ostvarenje takvog dogovora zavisi, naravno, od spremnosti simpatizera da slede preporuke vlastite partije. Iskustvo izbora održanih sedamdesetih godina dvadesetog stoleća u Francuskoj pokazalo je da su simpatizeri KPF-a, u skladu sa izbornim sporazumima sa Socijalističkom partijom, disciplinovano glasali u drugom krugu za kandidata te partije, ali da su simpatizeri socijalista često ignorisali izborni dogovor i apstinirali, ili se čak opredeljivali za kandidata druge partije.

Proporcionalni izborni sistem ne podstiče stranke na predizborne koalicije, ali ta ocena važi za stabilizovane partijske sisteme, u kojima se decenijama nadmeću iste stranke i u kojima rezultati izbora označavaju, po pravilu, male promene u stranačkom uticaju. Nasuprot tome, u izbornim sistemima u postkomunističkim zemljama sa više desetina i stotina partija koje nastoje da ostvare predstavništvo u parlamentu uobičajene su predizborne koalicije, naročito između malih partija U Crnoj Gori je ta taktika isprobana na izborima 2001. godine, ali je tada od 16 izbornih lista pravo na raspodelu mandata steklo samo 5, na izborima 2002. od 20 lista 4, a na izborima 2006. od 12 lista 8.

Osim poboljšanja izbornih šansi, partije obrazuju saveze sa drugim partijama u samom parlamentu radi zajedničkog delovanja, prvenstveno sa ciljem da izglasaju nepoverenje vladi. Takvi savezi mogu podrazumevati ponekad i dogovor o formiranju sastava „vlade u senci“, kao i program merâ koje će ta vlada sprovoditi po preuzimanju vlasti. Naravno, takvi savezi nisu mogući u sistemima „polarizovanog višepartizma“, jer je u takvim sistemima „politička distanca“ između opozicionih stranaka isuviše velika da bi mogle zajedno da obrazuju koalicionu vladu.

U Francuskoj, Italiji i Finskoj, u kojima su postojale monolitne antisistemske partije – u razdoblju između Prvog i Drugog svetskog rata, kao i u periodu posle Drugog svetskog rata, sve do kraja sedamdesetih godina dvadesetog stoleća – te partije su često obrazovale parlamentarne saveze sa demokratski orijentisanim strankama. Takav aranžman moguć je sve dok od partnera ne zahteva pozitivno delovanje; neodrživost koalicionog dogovora pokazala bi se tek kad bi se politički divergentni partneri našli u prilici da obrazuju vladu. Prema Duvergeru (1976, 70), takvi savezi imali su, pored eksplicitnih ciljeva da osporavaju vladu i da je zamene, dve prikrivene svrhe. Prva je „kamufleža“, odnosno nastojanje antisistemske partije da se uspostavljanjem koalicionog aranžmana sa partijom (partijama) koja prihvata demokratska pravila igre prikaže prosečnom biraču prihvatljivom i vrednom izborne podrške. Druga svrha antisistemske partije je da privuku simpatizere koalicionih partnera, dok one, zahvaljujući monolitnoj organizaciji, lako mogu da odole obrnutom izazovu. „Banalna metafora – beleži Duverger – o zemljanom i gvozdenom loncu dobro opisuje privilegovanu poziciju partija tog tipa u okviru jednog saveza; one su gvozdeni lonac neprobojan i čvrst, sposoban da razbije druge, a da sam ne bude razbijen.“ Čini nam se da ne treba isključiti ni treću svrhu takvih saveza, a to je demonstracija spremnosti od strane antisistemske partije

(ili partija koje su tako percipirane) da prihvate ključne institucije, vrednosti i procedure postojećeg poretka. To je bio slučaj sa KP Italije, koja je početkom osamdesetih godina prošlog stoleća ostvarila trajne saveze sa demokratskim strankama i time demonstrirala svoj reformski zaokret, a možda na sličan način treba interpretirati učešće Socijalističke partije Srbije u vladavinskom aranžmanu obrazovanom u martu 2004. godine.

3.1.4 Koalicije – teorijska elaboracija

Učestalost koalicionih aranžmana podstakla je neke autore da generalizuju pravila i principe koalicija i „koalicionog ponašanja“ partija i da o tome formulišu teorije, dok su neki drugi (npr. Von Beyme, 1985) – suočeni sa raznolikošću partija i političkih sistema u kojima one deluju – zauzeli skeptičan stav u pogledu mogućnosti teorijskog uopštavanja. Taj stav ima snažno uporište u činjenici da su partije, kao i institucionalna okruženja u kojima funkcionišu, zaista distinktni tako da je teško formulisati opšta pravila o „koalicionom ponašanju“ partija. O raznolikosti partija već je bilo reči, a ovde ćemo navesti neke osobene karakteristike institucionalnog okruženja koje otežavaju generalizacije.

Prvo, već smo pomenuli primer Belgije čiji ustav zahteva da – bez obzira na izborne rezultate – vlada bude sastavljena od podjednakog broja ministara kojima je maternji jezik holandski i francuski (ne uzimajući u obzir premijera).

Drugo, *Osnovni zakon* Nemačke propisuje da izglasavanje nepoverenja kancelaru stupa na snagu tek izborom njegovog naslednika („konstruktivno izglasavanje nepoverenja“), čime je pred eventualnu parlamentarnu koaliciju koja želi rušenje vlade postavljena teško prelazna prepreka.

Treće, u većini evropskih zemalja stabilne demokratije (ali ne u svim) na snazi je običajna norma po kojoj svako odbijanje parlamenta da prihvati vladin predlog zakona predstavlja pritisak za održavanje novih izbora (Laver and Schonfeld, 1990, 213-214).

Četvrto, veoma je različita uloga šefa države u određivanju mandatarata, od čisto protokolarne (Irska), preko nešto važnije uloge koja se sastoji u imenovanju mandatarata koje podleže odobravanju parlamenta (Italija, Belgija, Grčka), do još značajnijeg uticaja na izbor vlade koji ostvaruje šef države (kraljica) u Holandiji.

Peto, neke zemlje obezbeđuju budžetsko finansiranje parlamentarnih partija, neke obezbeđuju finansijska sredstva i neparlamentarnim partijama, a neke, pak, uopšte ne prihvataju finansiranje partija iz budžeta (šire u poglavlju VI).

Potonji element je izuzetno važan, jer potreba partija da dobiju zamašna državna sredstva utiče ponekad presudno na njihovo „koaliciono ponašanje“, odnosno na spremnost da uspostave izborne koalicije i sa programski distinktnim partijama. Čini nam se, ipak, da raznolikost partija i navedene osobenosti institucionalnog okvira u kojem deluju nisu nepremostiva prepreka uopštavanju, doduše opreznom i fleksibilnom, u sferi koalicija i „koalicionog ponašanja“ partija.

Prve teorije vladajućih koalicija zasnovane su na racionalnom modelu odlučivanja političkih aktera-partija, a teorija igara je „matematička elaboracija racionalnog modela u situacijama kada rezultat zavisi od kombinovanih odluka racionalnih aktera“ (De Swaan, 1973, 4). Teoriju minimalne poredničke koalicije prvi su formulisali Von Neumann i Morgenstern (1944; izdanje 1964), ali ona ima više različitih varijanti (Lijphart smatra različiti teorija; 2003, 136-139). Von Neumann i Morgenstern pretpostavljaju da je u (koalicionoj) igri između n aktera suma dobitaka konstantna, odnosno da dobitci ne rastu ako se povećava broj članova poredničke koalicije, a ako do toga dođe, reč je o povećanju sa „nepotrebnim akterima“. Koalicija bez takvih aktera je „minimalna porednička koalicija“ (podrobno o pretpostavkama te teorije: Laver, 1986, 34-35; Laver and Schonfeld, 1990, 26-28). Tezu Von Neumann-a i Morgenstern-a precizirali su i dopunili, između ostalih, Riker (1962) i Leiserson (1968).

„Čvrstu tačku“ na koju se oslanja Riker (1962, 22) u svojoj elaboraciji „koalicije minimalne poredbe“ čini teorija igara koja u potpunosti ignoriše političko-programsku opredeljenja partija. Osim toga, ovaj pisac polazi od osobene definicije racionalnog aktera u politici. On piše: „Šta hoće racionalan politički čovek jeste, verujem, da pobedi, što je specifičniji motiv nego želja za moći. Osim toga, želja za poredom razlikuje jedne ljude od drugih. Neosporno, postoje ljudi opterećeni krivicom (*guilt ridden*) i osećajem stida (*shame conscious*) koji ne žele da poredbe, koji, u stvari, žele da izgube. Postoje iracionalni (pojedinci – V.G.) u politici... Imajući to na umu, moguće je za tu svrhu definisati racionalnost bez pozivanja na pojam moći. **Politički racionalan čovek je čovek koji radije dobija nego što gubi, bez obzira na osobene uloge**“ (naglasio V.G.). Prema prvom principu Rikerove „koalicije

minimalne poredbe“, partije će obrazovati u uslovima zero-sum game, pod pretpostavkama da imaju potpune informacije i da poštuju pravila igre – što, u praksi, naravno, nije uvek slučaj (Von Beyme, 1985, 323; Mellors and Brearey, 1986, 278) – ne širu od one za koju veruju da im je neophodna za poredbu. Preveliki broj članova koalicije iziskuje troškove da se oni privuku i smanjuje dobitke članova koalicionog aranžmana. „To znači da retkost dodatnih prihoda (*side-payment*) onemogućuje njihovu upotrebu na preteran način“ (Riker, 1962, 107). Citirani pisac pretpostavlja da će od svih, u datim okolnostima mogućih, poredničkih koalicija biti obrazovana „**koalicija najmanjeg obima**“ (odnosno broja mandata); drugim rečima, partija A će od dva partnera (B i C) sa kojima može obrazovati poredničku koaliciju izabrati onoga koji ima manji opseg (broj mandata).

M. Leiserson (1968, 23) je u svojoj varijanti teorije minimalne koalicije („koalicije sa najmanjim brojem stranaka“) još reljefnije istakao važnost dopune koja se nazire kod Rikera, a koja se odnosi na broj učesnika koalicije. Leiserson je svoju dopunu izneo u obliku predloga koji se tiče pogađanja (*bargaining proposition*). Prema toj dopuni, koalicija će se sastojati od minimalnog broja aktera, jer uključivanje više aktera povećava vreme i troškove pregovaranja.

Drugi Riker-ov postulat glasi da će se u telima i organima u kojima je princip minimalne većine ostvarljiv učesnici koalicionog sporazuma neizbežno kretati ka njegovom ostvarenju. Najzad, treći Riker-ov postulat naglašava da u telima i organima u kojima funkcioniše princip minimalne veličine, imanentno deluju snage koje, bez obzira na visinu uloga, vode ka razaranju koalicije.

Do destabilizacije minimalnih vladajućih koalicija dolazi, najpre, smatra Riker (1962, 190-210), kada se promene odnosi snaga između dva ili više koalicionih aktera i kada jedan akter podigne „ulog“ u igri. Objašnjenje zašto se zahteva promena snage najmanje dva aktera je u tome što se težina (*weights*) jednog aktera ne može izolovano promeniti, budući da težina označava relaciju između aktera, a ukupna težina svih aktera je konstantna. „To jest, težina svakog učesnika može biti označena kao razlomak (*fraction*) ukupne težine... Stoga, ako jedan član poveća sposobnost da utiče na odluku, neki drugi član (članovi) moraju da izgube nešto od (svoje) sposobnosti da čine istu stvar.“

Nepogrešive indicije o promeni odnosa snaga obezbeđuju rezultati izbora, a u međuizbornom razdoblju sličnu ulogu igraju – istina, manje

pouzdanost – rezultati sistematskih istraživanja javnog mnjenja. Kad je reč o povećanju „uloga“, odluka o tome ne mora da bude rezultat pouzdanih procena nego činilaca koji su rezultat psiholoških svojstava liderâ i odnosa među pripadnicima rukovodećeg stratuma partije (lične ambicije, inat, surevnjivost, zavist, mržnja, osveta), što, priznaje bez okolišenja Riker, onemogućuje generalizaciju. Ovaj pisac smatra, zapravo, da su lideri skloni pogrešnim procenama, pa je „sistem donošenja odluka apsolutno i neizbežno u neravnoteži“. Inače, akter koji iz navedenih razloga doprinese razaranju koalicije ne uživa, sudeći prema nekim parcijalnim saznanjima (vezanim za Italiju), simpatije javnog mnjenja (Pridham, 1986, 225).

Teorija „minimalne pobedničke koalicije“ u svim svojim varijantama deluje zaista sugestivno, premda redukuje partije na jednu dimenziju, obim (veličinu) i, pri tom, zanemaruje njihovu ideološku (političku, programsku) orijentaciju. Na tu slabost ukazali su brojni autori (npr. Pridham, 1986, 11; Pridham, 1986a, 202; Laver, 1986, 32-33; De Swaan, 1973, 37-41). Izostavljanje ideološko-programске dimenzije, odnosno ciljeva partije, ostavilo je bez valjanog objašnjenja veliki broj vladajućih koalicija koje nadmašuju minimalni opseg. Tu slabost pojedini autori nastojali su da otklone uzimanjem u obzir, pored veličine partije, i njenih političkih prioriteta, odnosno ideologije ili „političke distance“ sa drugim partijama, kao druge konstitutivne varijable, pa su tako nastale multidimenzionalne koalicione teorije (o tome: De Winter, 2002, 181-185). De Swaan (1973, 111) je, recimo, elaborirao teoriju „političke distance“ zasnovanu na postulatu da „akter teži da bude uključen u vladajuću koaliciju koja je bliska, koliko je moguće, njegovim vlastitim političkim preferencijama. To implicira da je razmatranje o politici prvenstveno u glavama akterâ, i da se parlamentarna igra, u stvari, vodi oko određivanja glavne državne politike“. Iz rečenog razloga, vladajuće koalicije često odstupaju od minimalne veličine, ali – naglašava na istom mestu De Swaan – obim koalicija ipak nije proizvoljan, nego zavisi od minimalne „političke distance“ koja „se definiše u terminima težine i političkih pozicija aktera“ (ibidem). Na taj način, smatra ovaj autor, teorija minimalne „političke distance“ usklađena je sa konceptom maksimalizacije koristi i sa modelom racionalnog odlučivanja. Polazeći od takvog pristupa, preširoke koalicije nisu „devijantni slučajevi“, nego vladavinski obrazac koji „može, ako su ostale stvari iste... posedovati veću legitimnost i autoritet nego minimalne koalicije“ (Laver and Schonfeld, 1990, 69). Iz iste perspektive posmatrano, ni manjinske koalicione vlade nisu izuzetak, jer takvim aranžmanom sve

stranke – članice vlade i stranka (stranke) koja joj „spolja“ pruža podršku – ostvaruju željeni politički uticaj.

Teorija o „koaliciji minimalne povezane pobjede“ (Axelrod, 1970) uzima, takođe, u obzir, osim veličine, programsku orijentaciju partija. Ova teorija smatra da se koalicije obrazuju od programski bliskih partnera i ponekad uključuju stranku sa kojom postoji povezanost na nekoj politički važnoj dimenziji, iako bi i bez te stranke bilo moguće ostvariti „minimalnu koaliciju pobjede“.

Najzad i koaliciona teorija „moguće (izvodljive) politike“ utemeljena je ne samo na obimu partija nego i na „političkoj distanci“. Prema toj teoriji, koalicije se obrazuju s obzirom na spremnost stranaka da sprovedu određenu politiku i zbog toga nadmašuju, po obimu, „minimalnu koaliciju pobjede“ (prema: Lijphart, 2003, 139).

Uključivanje ideološko-programске dimenzije u teoriju koalicija svakako je povećalo njihovu eksplikativnu vrednost. Ali, u političkom životu postoje protivrečnosti koje „izmiču“ eksplikaciji. Pomenimo upravo malu „političku distancu“ između partija, koja se u nekim od prethodno navedenih teorija smatra preduslovom obrazovanja i trajnosti koalicije. Takvo stanovište zastupa, na primer, Von Beyme (1985, 323) i kao argument navodi slučaj energičnog suprotstavljanja lokalnih organizacija Socijaldemokratske partije i sindikata u Danskoj 1978. godine pokušajima prvaka te stranke Jorgensena da obrazuje koaliciju sa liberalnom Venstre partijom. Ali, „medalja ima i drugu stranu“, jer uticaj programsko-političke bliskosti između koalicionih partnera neizbežno aktivira konkurentске procese između njih, pošto programsko-politički slične partije računaju, po pravilu, na istu izbornu klijentelu ili, kako piše Panebianco (1988, 217-219), na isto „izborno lovište“. Zbog toga one – realistično upozorava Panebianco – međusobno ugrožavaju političke identitete i uzajamno se destabilizuju „transferima“ simpatizera iz jedne u drugu partiju (partije). To dovodi, pre ili kasnije, do nezadovoljstva jednog od koalicionih partnera i do raspada koalicionog aranžmana. Imajući to u vidu, Panebianco zaključuje: „Paradoksalan efekt – koji protivreči dobro poznatoj teoriji koalicija – je da se najstabilniji savezi ostvaruju između oponenta (ideološki udaljenih), dok se najmanje stabilne koalicije ostvaruju između takmaca (ideološki sličnih)... Partija jedino može zaustaviti destabilizirajuće pritiske od takmaca, izbegavajući koaliciju sa njim.“ To pravilo ne važi, upozorava pisac, u dva slučaja; prvi je kad programski slične partije računaju, ipak, na različitu izbornu klijentelu i drugi kad je jedna partija u koalicionom

aranžmanu toliko slaba da ne može da ugrozi drugu.

O potonjem slučaju radi se u Crnoj Gori, u kojoj DPS i SDP od parlamentarnih izbora 1998. godine formiraju izborne i vladavinske koalicije. U tim koalicionim aranžmanima SDP ostvaruje znatno veći uticaj nego što je njena snaga u biračkom telu (Vujović, Komar, 2006, 185), ali, po našem mišljenju, uzrok tome nisu altruističke pobude DPS-a nego to što SDP, „dodajući“ 3-4 procentna poena izbornom rezultatu DPS-a, omogućuje toj stranci da obrazuje vladu. Ne negirajući, dakle, Panebianco-ovo stanovište o štetnim efektima ideološke bliskosti po koalicione partnere i o „prednosti“ ideoloških razlika, mislimo ipak da ono važi samo za vlade koje nisu prinuđene da donose dalekosežne odluke sa redistributivnim efektima, vlade čije se aktivnosti, u stvari, svode na „administriranje“, kao što je to, u atuelnom razdoblju, uglavnom slučaj u zemljama stabilne demokratije. Ako je, pak, vlada u postkomunističkim zemljama stalno suočena sa potrebom da brzo donosi politički sporne i „teške“ odluke koje imaju redistributivne efekte, koalicioni partneri nastoje da takve odluke odgode, a to neizbežno znači usporavanje reformi (npr. Koštuničina koaliciona vlada 2004-2007. godine u Srbiji).

Kao što smo prethodno naveli, sve „razuđenije“ teorije vladajućih koalicija i „koalicionog ponašanja“ zasnovane su na dvema varijablama: obimu partija i „političkoj distanci“, a u fokusu tih teorija znatno su ređe neki drugi važni činiooci, od kojih ćemo izdvojiti sledeća četiri. Prvi je broj članova koalicije, čiji uticaj, doduše, neki pisci sasvim uopšteno određuju. Tako, na primer, Ware (1997, 336) naglašava da verovatnoća kolapsa koalicione vlade raste sa povećanjem broja partija koalicionih partnera. Drugi je „lični koeficijent“, tačnije rečeno odnos između vođa partija koje čine koaliciju. Taj činilac Ursula Hoffmann-Lange (1986, 47) s pravom označava kao „stepen simpatije ili antipatije između partija“. U prilog važnosti tog psihološkog činiooca – koji je, zaista, teško operacionalizovati – De Winter (2002, 203) navodi rezultate jednog empirijskog istraživanja sprovedenog u Belgiji u kojem su 3 od 10 portparola partija na lokalnom nivou ocenili da su loši međuljudski odnosi bili bitan uzrok neuspeha koalicionih pregovora, dok su 4 portparola uspeh koalicionih pregovora pripisali dobrim odnosima između partijskih lidera. Treća, zanemarena varijabla u teoriji koalicija je međunarodno okruženje, koje i te kako opredeljuje „koalicionono ponašanje“ partija na dva načina. Najpre, „međunarodno okruženje“ – u stvari, najmoćnije zemlje na svetu i važne međunarodne organizacije – destimulišu obrazovanje

vladajućih koalicija sa partijama čija je privrženost demokratiji sporna. Kao paradigmatičan primer za to pomenućemo Italiju, u kojoj je, sve do kraja osamdesetih godina dvadesetog stoleća, mandatar za sastav nove vlade obavezno obavljao prethodne konsultacije sa američkom administracijom i u tom cilju često, pre odluke italijanskog parlamenta, boravio u SAD-u. Cilj tih konsultacija bio je uveravanje SAD-a da se u novoformiranoj koaliciji KP Italije neće domoći strateških poluga moći. U Srbiji, u postoktobarskom razdoblju, međunarodni činilac je, takođe, bitno uticao na vladajuću koaliciju u martu 2004. godine. U toj koaliciji mandatara (pa potom premijer) republičke Vlade Koštunica „zaobišao“ je ultranacionalističku SRS, iako je imala najviše poslanika u parlamentu (82 od ukupno 250, odnosno 32.8%). Premda između Koštuničine stranke (DSS) i SRS-a ne postoje nepremostive političke razlike, Koštunica nije prihvatio ponudu SRS-a da se uključi u koalicionu vladu. Na takvu ponudu potpredsednika SRS-a Nikolića, Koštunica je uzvratio: „To ne možemo da radimo, Zapad se sa tim ne bi složio“ (*Blic*, 30. maj 2005). Najzad, četvrti činilac je sve čvršće supranacionalno povezivanje partija po srodnosti u parlamentu Evropske unije, što, svakako, podstiče i njihovo udruživanje na nacionalnom planu.

3.2. IZBORI – INSTITUCIONALIZOVANI SUKOB

Dalekosežan značaj izbora u političkom sistemu ocenio je Key (1967, 204) na sledeći način: „Kad je partijski proces uobličen, ustanovljeno je delovanje organizovanih nenasilnih konflikata za kontrolu nad vladom. Organizovana kritika i koncentrisani naponi da se zamene oni na vlasti postali su rutina. Jednom kada je vlast postala predmet takvih izazova, i jednom kada je niz izbora ostvaren, partijska vlada je pustila svoje korene. Institucionalizacija **partijskog rata** (naglasio – V.G.) označila je najveću inovaciju – ili otkriće – u umetnosti vladanja. Ritualni, ceremonije i pravila igre razvijeni su da usmeravaju domaća neprijateljstva koja su u ranijim danima mogla da budu vođena na barikadama.“ Od uspeha partija „u nenasilnim konfliktima za kontrolu nad vladom“ – kako izbore definiše citirani pisac – zavisi učešće u vršenju vlasti, što je *raison d'être* partije. U ovom odeljku govorimo o izborima u kojima se partije bore između sebe za glasove birača, dok će o izborima unutar pojedinih partija za najvažnije položaje biti reči u glavi V.

Na „izbornim tržištima“ partije se mogu opredeliti za defanzivnu ili ofanzivnu strategiju (Mair, 1997, 158), odnosno mogu da usmere napore da zadrže vlastito biračko telo ili da privuku nove birače. U većini zemalja partije se ne sučeljavaju na jednom nego na više „izbornih tržišta“, koja mogu biti zatvorena ili otvorena, što zavisi od snage kolektivnih političkih identiteta zasnovanih često na snažnim, duboko ukorenjenim supkulturama. Ti identiteti razvijaju se kako na askriptivnim svojstvima pojedinaca i grupa, kao što su raso, etničko i religiozno obeležje, tako i na pripadnosti određenom socijalnom sloju, profesiji ili regionu. U socijalno heterogenim društvima, u kojima se partijsko angažovanje odvija uzduž linija rasnih, etničkih ili religioznih rascepa, neka izborna tržišta su zatvorena, ali ne nužno sva. Tako, na primer, u Holandiji granice verskih grupa čvrsto koreliraju sa posebnim izbornim tržištima, u Švajcarskoj se partijsko angažovanje ostvaruje u etničkim granicama, a slično je u Belgiji, u kojoj je flamansko izborna tržište zatvoreno za valonske partije i vice versa. Isti fenomen uočava se u postkomunističkim zemljama heterogenog etničkog i konfesionalnog sastava (Srbija, Makedonija, Slovačka, Hrvatska).

Crna Gora je, takođe, multikonfesionalna i multietnička država, ali glasanje građana od početka pluralizma 1990. godine naovamo osobeno je po tome što sledi prvenstveno linije programsko-političkih, a ne etničkih i verskih podela (Goati, 2000). U stvari, „izborna tržišta“ u Crnoj Gori je iznenađujuće otvoreno, jer pripadnici pojedinih manjinskih grupa (Albanci, Bošnjaci/Muslimani) pretežno glasaju po programskom afinitetu, a ne po verskoj ili etničkoj pripadnosti, što odstupa od „obrasca“ glasanja u drugim socijalno heterogenim zemljama; reč je o izuzetku koji, nažalost, nije detaljno analiziran. Istini za volju, početkom trećeg milenijuma empirijska istraživanja u Crnoj Gori pokazuju nešto veću podudarnost između srpskog etničkog porekla i glasanja za stranke „srpskog bloka“, ali se i ta podudarnost kreće u okviru bitno nižih vrednosti nego u drugim socijalno heterogenim zemljama.

IV DEO

Partija kao sistem

Partije su deo partijskog sistema, ali su i same „minijaturni politički sistem“ (Eldersveld, 1966, 42). Drukčije rečeno, partija nije „nerastvorljiva čestica“, najmanja jedinica analize koju je nemoguće raščlaniti, nego u njoj postoje osobeni oblici grupisanja i delovanja partijskih funkcionera i članova, što ima različite nazive: tendencije, frakcije, struje, klike, koterije, krila. U prividno jedinstvenoj partijskoj organizaciji ispod mirnog „površinskog sloja“ intenzivno teku procesi saradnje i sukoba između užihih grupa. U ovoj glavi osvetličemo najpre partijsku organizaciju od dna do vrha, da bi se u sledećoj glavi (V), pozabavili interakcijom između pojedinih delova (segmenata) partijskog rukovodstva i članstva.

4.1. OSNOVA ORGANIZACIONE „PIRAMIDE“

Osnovu partijske organizacije čine bazične jedinice, a na višim „spratovima“ postoje odgovarajući organi, od lokalnih do centralnih. Osnovne jedinice političkih partija tradicionalno nose različite nazive: odbor (*caucus*), ekipa, sekcija, ćelija, osnovna organizacija i milicija. Naziv bazične partijske organizacije, koji je dugo bio dovoljan da se prepozna o kojoj je vrsti partija reč, prestao je nakon Drugog svetskog rata da bude uniforman za pojedine vrste partija. Umesto toga, partije bliske po svojim programsko-političkim opredeljenjima često usvajaju različite nazive za svoje bazične jedinice. No, napred pomenute nazive bazičnih jedinica koristićemo kao opšti termin u analizi pojedinih vrsta partija. Partije neretko koriste u isto vreme više organizacionih oblika, što je uslovljeno različitim okolnostima u kojima deluju i diferenciranim zadacima pojedinih delova partije. Ali i u slučaju postojanja više različitih oblika organizovanja, moguće je identifikovati najvažniji, onaj koji u najvećoj meri izražava prirodu i stremljenja partije.

Iznećemo ukratko karakteristike pojedinih bazičnih organizacionih jedinica pojedinih vrsta partija. U kadrovskim partijama u zapadnoj Evropi i u američkim partijama **odbor** okuplja najuglednije i najuticajnije pojedince u teritorijalnoj zajednici (gradska četvrt, mesto, selo). Broj članova odbora (koji se biraju neposredno od strane pristalica ili kooptacijom) kreće se od 10 do 20. Aktivnost odbora odvija se uglavnom u periodu izbora, a nakon toga zamire. U odboru postoji ponekad plaćeno lice (*captain* u američkim partijama) koje je „zaduženo“ za angažovanje članova u partijskim aktivnostima. **Ekipe** označavaju uske grupe (10-15) pristalica demohrišćanskih partija okupljenih na profesionalnoj, prijateljskoj ili teritorijalnoj osnovi. **Sekcija** je osnovna organizaciona jedinica socijaldemokratskih partija i čini je redovno članstvo koje plaća mesečnu članarinu. Članstvo sekcije bira izvršno-politički organ (biro, odbor) od nekoliko članova, kao i komisije zadužene za pojedine sektore delatnosti. Sekcija je centar aktivnosti, obrazovanja i propagande; ona teži da obrazuje postojeće članove i da u svoje redove privuče što više novih. Formira se na teritorijalnom osnovu. Osim naziva sekcija, savremene socijaldemokratske partije koriste i druge nazive: mesna organizacija (Socijaldemokratska partija Nemačke), odeljenje (Partija rada Holandije, Socijaldemokratska partija Finske), ćelija (Socijalistička partija Portugala), udruženje (Socijalistička partija Danske), radnička komuna (Socijaldemokratska partija Švedske), mesna grupacija (Španska socijalistička partija), partijski ogranci (Socijalistička partija Japana). Socijalistička partija Italije je, pored sekcija obrazovanih po teritorijalnom principu, uspostavljala, do početka osamdesetih godina dvadesetog stoleća, i ćelije u preduzećima obrazovane po radnom principu.

Bazične organizacije komunističkih partija nazivaju se **ćelije** i dugo su bile organizovane po radnom principu (u privrednim organizacijama, državnim organima i ustanovama). Savez komunista Jugoslavije od kraja pedesetih godina, a većina vladajućih komunističkih partija u ovom regionu od početka sedamdesetih godina prošlog stoleća uspostavili su, pored ćelija, i osnovne organizacije zasnovane na teritorijalnom principu da bi obuhvatile radno neaktivno stanovništvo (penzioneri, domaćice, studenti). **Milicija** je bazična organizacija fašističkih partija. Po zadacima za koje je namenjena i po svojoj unutrašnjoj strukturi (stroga subordinacija, nošenje uniformi), milicija je, u stvari, vojna formacija. Na taj način bili su, na primer, organizovani „jurišni odredi“ Nationalsocijalističke partije Nemačke. Ali, čitava Nationalsocijalistička partija nije se zasnivala isključivo na miliciji; pored

toga postojale su sekcije i ćelije. No, u periodu borbe za vlast, milicija je bila najvažniji oblik organizovanja navedene partije. Tek nakon osvajanja vlasti, miliciju potiskuju drugi oblici organizovanja („jurišni odredi“ rasformirani su 1934. godine).

U nazivima bazičnih organizacija partija zemalja centralne i istočne Evrope u savremenom razdoblju uočava se naglašeno šarenilo, a između njih i programsko-političke orijentacije partije nema čvrste povezanosti. Osnovne organizacije crnogorskih partija nose različite nazive: mesna organizacija (DPS, SNS, SNS); opštinska organizacija (GPCG, LPCG); podružnica (LSCG) i zasnovane su na teritorijalnom principu.

4.2. UNUTRAŠNJI ODNOSI

Bazične organizacije povezane su preko niza nivoa u jedinstvenu partijsku organizaciju. Broj tih nivoa zavisi od prirode partije, broja njenih članova, veličine zemlje u kojoj partija deluje i karaktera političkog sistema. Odnos između viših i nižih partijskih organa oscilira u širokom luku čiji jedan kraj čini partija u kojoj su niži organi potpuno lišeni autonomije, a drugi partija u kojoj viši organi nemaju nikakvog uticaja na delovanje nižih. U prvom slučaju partija liči na vojnu organizaciju, a u drugom gubi svojstvo jedinstvene organizacije, pa se o njoj može govoriti kao o konfederaciji partija. U stvarnom životu ne postoje „čisti“ tipovi potpune centralizacije niti potpune decentralizacije, nego se radi o „mešovitim“ tipovima, tj. o partijama koje su u izvesnom stepenu centralizovane i decentralizovane, o čemu se može pouzdano suditi samo na osnovu konkretno-istorijske analize.

„Školski primer“ centralizacije su komunističke partije u kojima je uspostavljena – po vojnom uzoru – stroga subordinacija nižih organa u odnosu na više. Organizacija tih partija, zapazio je Duverger (1976, 69), „jako podseća na mehanizam bezbednosti ustanovljen na brodovima njihovim pregrađivanjem u zatvorena odeljenja, hermetički izolovana jedna od drugih“. Obrnut primer su izrazito decentralizovane američke partije, za koje je Key (1967, 315) ocenio da na nacionalnom nivou i ne postoje, već samo na nivou federalnih država i na lokalnom nivou. Istini za volju, izneta ocena odražava stvarnu situaciju u partijama SAD sredinom dvadesetog stoleća, ali je nakon toga uočljivo postepeno jačanje centralnih nivoa Demokratske i Republikanske partije.

Svaka, pa i najcentralizovanija partija, ima svoj interni politički život u kojem – kao što ćemo pokazati u glavi V – deluju različiti organi i grupe između kojih se odvijaju intenzivni procesi kooperacije i sukoba. U visoko centralizovanim partijama jedinstvo rukovodstva je naročito izraženo, dok se u decentralizovanim partijama, po pravilu, uočava difuzija moći na više rukovodećih grupa, što Eldersveld (1964, 6) naziva **stratarhija**. Na sličan način Machos (prema: Karasimeonov, 2005, 6) razlikuje poliarhijski i oligarhijski organizovane partije. Kod poliarhijskih partija postoji više institucionalizovanih centara moći, a statutarna regulacija obezbeđuje autonomiju lokalnim partijskim organizacijama, propisuje njihovu internu organizaciju i definiše prava članova da učestvuju u odlučivanju. Kod oligarhijskih partija moć odlučivanja koncentrisana je u maloj grupi. Mair (1997, 152) smatra da u savremenom razdoblju partije en général evoluiraju od hijerarhijskog modela organizacije ka stratarhijskom modelu, jer svako od tri „lica“ partije zadobija svoje vlastite organizacione obrise.

Stepen (de)centralizacije partija zavisi od načina nastanka, ideoloških opredeljenja i odnosa između partije i okruženja u kojem deluje. Partije obrazovane spajanjem nekoliko organizacija uglavnom obezbeđuju viši stepen autonomije sastavnih delova u kasnijem razdoblju; ranije samostalne partije često deluju u novoj partiji kao frakcije. Odnos partije prema postojećem političkom poretku, takođe, vrši snažan upliv na stepen njene (de)centralizacije. Partije koje teže korenitoj promeni postojećeg političkog poretka – poput komunističkih i fašističkih – naglašavaju vrednost jedinstvenog delovanja i svode niže organe na puke ekspoziture partijskog vrha. Na takva nastojanja ugroženi poredak odbrambeno reaguje i podstiče oštar stav prema samoj partiji. U pogledu interne organizacije u zemljama stabilne demokratije, sve do poslednje trećine dvadesetog stoleća, bila je posebno uočljiva razlika između građanskih i radničkih partija. Ta razlika je početkom trećeg milenijuma manje oštra, ali nije nestala. Građanske partije – koje su prvo nastale u obliku kadrovskih partija (o kojima će biti reči u glavi VIII) – po pravilu su visoko decentralizovane. Njihovi viši nivoi organizovanja najčešće ne poseduju hijerarhijska ovlašćenja u odnosu na niže. Kao što je prethodno navedeno, takve su američke partije, koje na nivou SAD-a uopšte nemaju stalne organe ili su oni uspostavljeni u nekoliko poslednjih decenija, sa malim ovlašćenjima. U američkim partijama odvijaju se *ad hoc* zasedanja partijskih tela i, uz to, formiraju se štabovi u kampanjama za predsedničke izbore sa ciljem da obezbede finansijske i druge uslove za pobedu partijskog kandidata. Sastav

štaba zavisi od kandidata koji, po svojoj volji, bira osoblje. Za razliku od partijskih organa većine drugih partija (radničkih i građanskih), u kojima rad u izbornim štabovima obavezno pretpostavlja pripadnost partiji, u izborne štabove američkih partija biraju se i politički neopredeljeni pojedinci. Istini za volju, ova nekad odsečna razlika postepeno „bledi“, jer evropske partije sve više primaju u tela nadležna za sprovođenje izbornih kampanja pojedince na osnovu ekspertskih znanja (stručnjake za marketing), bez obzira na njihovu partijsku afilijaciju.

U većini građanskih partija u zapadnoj Evropi koje poseduju stalne organe na nacionalnom nivou uticaj tih organa je slab. Na primer, predsednik Konzervativne partije u Velikoj Britaniji ima veoma male ingerencije na rad partijske organizacije koja je podeljena na dva okruga. Na čelu tih okruga su okružni saveti (*Divisional Councils*), koji obrazuju vlastite profesionalne štabove, na čiji sastav predsednik partije nema nikakvog uticaja. Od 1950. godine predsednik partije ima vlastiti biro (*Chairman's Office*), koji finansijski potpuno zavisi od okružnih saveta. Centralni biro (*Central Office*) Konzervativne partije nema nikakvog uticaja na političku karijeru lokalnih partijskih aktivista, a u finansijskom pogledu zavisi od lokalnih organizacija. Imajući sve to u vidu, jedan istraživač je zaključio da Konzervativna partija funkcioniše pomoću „interne diplomatije i kompromisa“ (Pinto-Dutshinski, 1972, 263). Mislimo da je taj zaključak ipak preteran, jer lider ima izuzetan upliv na odluku partije da podrži nekog kandidata za parlamentarne izbore ili da mu uskrati podršku, tako da bismo „internoj diplomatiji i kompromisima“ svakako dodali i uticaj na političke karijere pripadnika rukovodećeg stratuma.

Predsednik Hrišćansko-demokratske unije (CDU) u Nemačkoj nema – statutarno posmatrano – nikakvu vlast u partiji. Ali, ako on u isto vreme obavlja i funkciju kancelara, njegova moć je i u partiji velika (slučaj Adenauera i Kohl-a). Izrazito je decentralizovana i Liberalna partija Danske (*Venstre*). Najviši organ te partije je Kongres, koji čine delegati ogranaka i ex officio delegati. Izvršni odbor partije ima 50-60 članova, od kojih su samo trojica birani na Kongresu, a ostali su delegati lokalnih organizacija. Do 1929. godine Izvršni odbor uopšte nije postojao, a na nacionalnom nivou partija je delovala samo kroz zasedanja Kongresa. Inače, uticaj Izvršnog odbora na lokalne organizacije je mali; on ne poseduje nikakve ingerencije u kadrovskoj politici, a, sa druge strane, finansijski zavisi od lokalnih organizacija. U celini uzev, građanske partije (izuzev demohrišćanskih) na lokalnom nivou imaju slabu

organizaciju. Na primer, mreža lokalnih organizacija Konzervativne partije Škotske aktivira se samo povremeno. Njihova delatnost, naročito u ruralnim sredinama, zasniva se na neformalnim vezama u čijem su centru uticajni pojedinci, „nosioci mnjenja“: učitelji, lekari, veterinari i advokati. Neke građanske partije nastupaju na lokalnom planu bez vlastitih partijskih oznaka. Tako, na primer, članovi Konzervativne partije Velike Britanije kandiduju se često na lokalnim izborima pod firmom „Građana“ ili „Progresivnih“ (*Progressive*). Razlozi nastupanja bez jasnih partijskih oznaka su višestruki, a u najverovatnije spadaju: povećanje mogućnosti da se lakše pridobiju partijski neopredeljeni građani, izbegavanje nepovoljnih efekata nepopularnosti konzervativaca (u razdobljima kad beleže slabe rezultate na nacionalnim izborima), težnja da se na lokalnim izborima izbegnu podele po partijskoj liniji u situaciji kada ne pogoduju kandidatima, itd.

Radničke partije su, generalno gledano, u većoj meri centralizovane od građanskih, a centralizacija među njima naglašenija je kod komunističkih nego kod socijaldemokratskih partija. Premda je najveći broj komunističkih partija nestao ili se bitno transformisao posle kraha režima „real-socijalizma“ 1989/1990. godine, neke su ipak opstale u jedva izmenjenom vidu, poput KP Kine, KP Koreje i KP Kube. Ovde o komunističkim partijama govorimo kao o „idealnom tipu“ u Veberovom smislu. Te partije prihvataju „demokratski centralizam“ kao osnovni princip unutrašnjih odnosa, a u njihovim statutima figuriraju uglavnom sledeći elementi tog principa: izborni karakter svih organa, obaveza rukovodećih organa da periodično polažu račune članstvu o svome radu, obaveza poštovanja partijske discipline, dužnost nižih organa da sprovode odluke viših i zabrana postojanja frakcija. Dominantna pozicija viših organa komunističkih partija u odnosu na niže ne izražava se samo kroz načelne odredbe partijskih statuta o obavezi izvršavanja odluka viših organa, nego je obezbeđena zavisnošću nižih organa od viših u kadrovskoj sferi. Činjenica da viši organi imaju presudan uticaj (u stvari, monopol) na izbor funkcionera nižih organa (kroz davanje saglasnosti ili čak pravo da postavljaju čelne funkcionere) snažno podstiče centralizaciju. Teško je preceniti važnost te činjenice; *motivisani interesom svoje karijere, profesionalni političari, po pravilu, bespogovorno slede naloge i želje onih od kojih ta karijera zavisi.*

Dok su komunističke partije na vlasti i u opoziciji sve do 1989/1990. godine prihvatale „demokratski centralizam“ kao princip uređenja internih odnosa, stav socijaldemokratskih partija prema tom principu je diferenciran. Statutu Socijalističke partije Japana (1976) sadrži formulaciju koja podseća

na odredbe u statutima komunističkih partija: „Principi organizacije usmereni su ka demokratskom centralizovanom sistemu“ (čl. 14). Ipak, u Statutu izglasanom 1983. godine ove formulacije nema. Statut Socijalističke partije Italije (1972) ne sadrži eksplicitnu odredbu o demokratskom centralizmu kao principu uređenja unutrašnjih odnosa, ali naglašava hijerarhijsku dimenziju partijske organizacije, što dobro ilustruje čl. 33: „U slučaju da rukovodeći organi federacije ne izvršavaju svoje funkcije ili se pak ne pridržavaju odluka centralnih organa, Direkcija Partije ima pravo da donese odluku o raspuštanju i naimenovanju jednog ili više poverenika. Istim ovlašćenjima raspolažu rukovodeći komiteti federacija u odnosu na rukovodeće komitete sekcija i socijalističkih ćelija u preduzeću.“ Statuti reformisanih komunističkih partija u centralnoj i jugoistočnoj Evropi usvojeni posle kraha „realnog socijalizma“ 1989/1990. godine ne pominju sintagmu „demokratski centralizam“, ali odgovarajućim odredbama obezbeđuju subordinaciju nižih organa u odnosu na više. Odnosi unutar partija Crne Gore zasnovani su, takođe, na principu subordinacije nižih organa, što se u Statutu DPS-a naziva „principom demokratskog jedinstva“.

Premda je odnos nižih i viših partijskih nivoa definisan u statutima i drugim dokumentima, stvarni politički život odvija se često pored stavova zapisanih u zvaničnim dokumentima, pa i nasuprot njima. Ako viši partijski nivoi nemaju uticaja u kadrovskoj politici i finansijama, statutarni stavovi koji govore o maloj političkoj samostalnosti nižih nivoa ostvaruju se u praksi kao značajna autonomija. Isto tako, najšira politička autonomija nižih partijskih nivoa dobija u praksi restriktivno tumačenje ako viši nivoi zadrže presudan uticaj na kadrovsku politiku (kroz obavezno predlaganje funkcionera na nižim nivoima ili davanje saglasnosti za njihov izbor), ili ako politička autonomija nižih organa nije praćena odgovarajućom finansijskom autonomijom. Generalno gledano, viši partijski organi nalaze mehanizme i načine da statutarne odredbe interpretiraju i sprovode na način koji obezbeđuje njihovu hijerarhijski nadređenu poziciju u odnosu na niže organe, o čemu će biti reči u sledećoj glavi.

Unutarpartijska hijerarhija odgovara dvema potrebama. Prva je organizaciono-tehnička i proizilazi iz nužnosti podele rada u partiji kao kompleksnoj i multifunkcionalnoj organizaciji. Parametri kompleksnosti (Panebianco, 1988, 199) su:

- (1) nivo specijalizacije, podele rada merene brojem službi na istom nivou ili horizontalna diferencija;

- (2) stepen standardizacije procedura;
- (3) nivo formalizacije;
- (4) broj hijerarhijskih nivoa ili vertikalna decentralizacija, i
- (5) stepen birokratizacije, odnosno proporcija činovnika u ukupnom članstvu.

Druga potreba je u vezi sa organizacionim problemom kontrole procesa statusne stratifikacije, koja reguliše političke karijere pristalica partije – prvenstveno napredovanje i zadobijanje materijalnih i simboličkih priznanja (nagrada). U trenutku obrazovanja partije, uočava se, po pravilu, visoki stepen participacije, naglašena jednakost članova i preovladavanje duha solidarnosti. Vremenom prvobitni žar i revnost članova usahnjuju, a partija od sistema solidarnosti prerasta u sistem interesa, čime se neizbežno birokratizuje, što se naziva institucionalizacijom. Time, zapravo, Panebianco (1988, 18-19) označava „prelazak partije sa sistema solidarnosti usmerenog na realizaciju njenih zvaničnih ciljeva... na sistem interesa orijentisanih na vlastito preživljavanje...“ Istovremeno, ovaj autor (1988, 193) govori o „pragu preživljavanja“ kao granici ispod koje je opstanak partije doveden u pitanje. Reč je o izuzetno važnom analitičkom konceptu, čiju je vrednost moguće samo kontekstualno odrediti. U proporcionalnim izbornim sistemima, naročito u zemljama poput Crne Gore, u kojima partije lavovski deo svojih prihoda dobijaju iz državnog budžeta samo ako uđu u parlament, „prag preživljavanja“ je u suštini identičan izbornom pragu (3%), jer samo njegovim dostizanjem partije osiguravaju parlamentarno predstavništvo i sredstva za delovanje.

4.3. PARTIJSKI ORGANIGRAM

Partijski organigram odgovara strukturi partije propisanoj u statutu („partijskom ustavu“) i u drugim dokumentima, ali ta struktura nije potpuno identična sa stvarnošću. Iza organigrama „razvijaju se latentne strukture, dublje i delimično različite, čije istraživanje i analiza čine jedno od suštinskih područja sociologije organizacija“ (Duverger, 1973, 242). Struktura partijske organizacije sledi, po pravilu, organizaciju političkog sistema; u decentralizovanim sistemima partije imaju, pored centralnog (nacionalnog), i niže nivoe organizovanja. Na tim nivoima funkcionišu kolegijalni organi, izabrani uglavnom na partijskim skupovima (konferencija, kongres), i inokosni organi

izabrani od strane kolegijalnih organa ili neposredno od članstva.

Članstvo je skup pojedinaca koji poseduju – kako se to kolokvijalno kaže – partijsku knjižicu ili partijsku pristupnicu. Američke partije su u tom smislu osobene, jer ne postoji formalna veza između pojedinca i partije, premda i američke partije imaju svoje odane sledbenike i aktiviste. U nedostatku „formalne komponente“, Seurin (1953, 28) predlaže da se članom stranke u SAD-u smatra svako ko glasa na primarnim izborima, što nam se, iz analitičkih razloga, čini prihvatljivim. Statuti partija Crne Gore opredeljuju se za sistem prijema članova od strane bazičnih organizacija, koji je podložan odobrenju viših organa, što najčešće ne predviđaju statuti partija stabilne demokratije. Članovi partija uključeni su u bazične organizacije, na čijem čelu se nalazi rukovodilac (sekretar, predsednik, poverenik, koordinator), kojeg, po pravilu, biraju članovi, uz saglasnost viših nivoa organizovanja. Partijski statuti, gotovo bez izuzetka, ovlašćuju člana da sudeluje u oblikovanju i realizaciji partijske politike; od člana se, naročito, zahteva da se u razdobljima izbornih kampanja angažuje u propagandnim aktivnostima, kao što su učešće na partijskim skupovima, sudelovanje u kampanji „od vrata do vrata“, kojima se građani podstiču da glasaju za partiju, lepljenje plakata i pridobijanje prijatelja i srodnika da glasaju za partijsku listu ili kandidata partije. Članovi su, takođe, dužni da plaćaju makar simboličnu članarinu, što nema samo finansijski smisao, nego je „element psihološke privrženosti i participacije. To je, u isto vreme, znak vernosti i izvor vernosti“ (Duverger, 1976, 97).

Pristupanjem partiji član najčešće zadobija unutarpartijsko *aktivno i pasivno biračko pravo*, s tim što se kod manjeg broja partija oba prava stiču protokom izvesnog roka, pri čemu je duži rok za sticanje pasivnog nego aktivnog prava (npr. DS i DSS u Srbiji). Na taj način partije jamačno nastoje da se odbrane od „pridošlica“ koje koriste trenutnu poziciju partije (dobre izborne rezultate, ulazak u vladu i dr.) i teže da se uključe u njene redove. Statutarni dokumenti nabrajaju, na bezmalo jednoobrazan način, druga prava članova, kao što su: učešće u partijskom životu, slobodno pokretanje inicijativa, iznošenje mišljenja i predloga unutar partije i pravo na dobijanje zaštite od partije ukoliko su ugroženi zbog obavljanja partijskih aktivnosti. Obaveze članova pojedinih crnogorskih partija definisane su na sličan način i obuhvataju borbu za partijske principe i vrednosti, angažovanje u izbornim kampanjama i (kod nekih partija) plaćanje članarine. Prema *Statutu DPS-a* članstvo u partiji inkompatibilno je sa članstvom u drugoj partiji, što je, takoreći, samorazumljivo (član svojim glasom može na izborima da podrži

samo jednu partiju). Ali, u političkom životu važe ponekad i teško shvatljiva rešenja, kao što je ono u Srbiji koje je dozvoljavalo članovima Jugoslovenske levice (JUL) – jedne od najuticajnijih partija do oktobarskog preokreta 2000. godine – da u isto vreme budu i članovi SPS-a. Pored nespojivosti članstva u DPS-u sa članstvom u drugoj partiji, *Statut DPS-a* ne dozvoljava članovima ni da se uključuju u druge organizacije „čije je djelovanje nespojivo sa principima partije“ (čl. 11).

Statuti pojedinih partija razlikuju individualne i kolektivne članove u koje spadaju prvenstveno sindikati (npr. Sindikat je član Laburističke partije Velike Britanije), ali i masovna udruženja, politički klubovi itd. U crnogorskim partijama postoje samo individualni članovi. Pored „običnih“ članova, neke partije ustanovile su i počasne članove. U Crnoj Gori je to slučaj sa nekoliko partija. Statut SNS-a govori o počasnim članovima koji, sudeći prema članu 11 ovog akta, ne moraju imati „partijsku knjižicu“, a o dodeljivanju zvanja počasnog člana odlučuje Glavni odbor. Identično rešenje sadržano je u Statutu NS. Statut Liberalne partije pravi razliku „u startu“ između članova i počasnih članova (čl. 11); potonji u odnosu na „obične“ članove imaju veći prestiž i više se angažuju na širenju temeljnih vrednosti stranke. Neke crnogorske partije uspostavljaju među svojim pristalicama i druge razlike. Statut DPS-a, na primer, razlikuje članove i simpatizere. Na simpatizere se ne odnose obaveze koje Statut DPS-a propisuje članovima, uključujući plaćanje članarine (čl. 10), pa bi se simpatizeri mogli okarakterisati kao „kandidati“ za članove. Za razliku od navedene dihotomne podele pristalica, Građanska partija CG uspostavlja trihotomnu podelu, jer razlikuje članove, simpatizere i savetnike (čl. 23). Status simpatizera sličan je statusu te kategorije pristalica u DPS-u, dok se status savetnika (koji su eksperti u određenim oblastima) stiče odlukom Glavnog odbora na osnovu mišljenja predsednika, potpredsednika, Izvršnog odbora ili najmanje 50 članova partije.

U poslednje dve decenije dvadesetog stoleća statuti velikog broja partija u zemljama stabilne demokratije obezbedili su pravo članovima da neposredno učestvuju u internim izborima za strateške položaje u institucijama političkog sistema i u samoj partiji. O tome svedoče podaci da, od 84 partije u osamnaest zemalja stabilne demokratije, u trinaest zemalja članstvo nekih ili svih partija neposredno učestvuje u selekciji kandidata za parlamente. To važi za sve relevantne partije Finske i Kanade, veći broj partija Austrije, Danske, Kanade, Nemačke i Velike Britanije, dve partije

Irske, po jednu partiju Francuske, Novog Zelanda, Holandije i Australije i za nekoliko partija u federalnim državama Australije (Scarow, Webb and Farrell, 2000, 139). Na južnoameričkom kontinentu članstvo nekih partija Argentine, Čilea, Meksika i Urugvaja dobilo je pravo na učešće u izboru partijskih kandidata za parlament (Russell, McAllister i Wattenberg, 2002, 49). Zanimljivo je da je ova „inovacija“ sa izvesnim modifikacijama, prihvaćena i u Demokratskoj partiji u Albaniji. Ali, u toj partiji su 2000. godine izbili unutrašnji sukobi prilikom izjašnjavanja članstva o tome ko će biti partijski kandidat na izborima za gradonačelnike te godine (Kajsiu, 2005, 10).

Članstvo pojedinih partija statutarno je ovlašćeno i da odlučuje o uspostavljanju koalicionih vlada sa drugim partijama. Dobar primer za to je „partijski referendum“ na kojem su, u Izraelu sredinom decembra 2004. godine, članovi Likud partije odlučivali o uspostavljanju koalicione vlade sa programski različitom Laburističkom partijom. U istoj zemlji Katz (2002, 107) je registrovao zanimljiv fenomen pojedinaca koji su pristupili partijama da bi učestvovali na primarnim izborima, ali su potom apstinirali od sudelovanja na parlamentarnim izborima.

Najzad, članstvo nekih partija ima statutarno pravo da neposredno bira partijske rukovodioce. Prema podacima prethodno citiranog istraživanja sprovedenog u 84 partije osamnaest zemalja stabilne demokratije, u 37 partija izbor partijskih rukovodstava vrše kongresi, u 20 parlamentarne grupe, u **19 partija članstvo neposredno** (naglasio V.G.) i u 8 partija nacionalni komiteti (Scarow, Webb and Farrell, 2000, 143). Izbor rukovodstava od strane partijskih članova počeo je 1980. godine, kada je SDP Velike Britanije odlučila da partijskog lidera biraju svi članovi, a za takvo rešenje je optirala Liberalno-demokratska partija, naslednica SDP. Za nešto „umerenije“ rešenje opredelili su se 1990. godine Laburisti, obezbeđujući članstvu da neposredno bira 1/3 kolegijuma koji vrši odabir lidera. Važan korak u istom pravcu učinili su konzervativci 1998. godine kada su prepustili članstvu da, glasanjem putem pisma, bira partijskog vođu između dva kandidata koja su prethodno dobila najveću podršku parlamentarne grupe.

Partije postkomunističkih zemalja centralne i jugoistočne Evrope ostale su, uglavnom, po strani od trenda jačanja uloge članstva u unutarpartijskim izborima, uz dva izuzetka. Prvi je Socijalistički pokret za integraciju u Albaniji, čijeg je predsednika Ilir Meta neposredno izabralo članstvo u martu 2005. godine, a dve najveće partije u istoj zemlji (Demokratska i Socijalistička partija) najavile su da će prihvatiti neki oblik neposrednog

izbora „u bliskoj budućnosti“ (Kajsiu, 2005, 5). Drugi je slučaj Demokratske stranke (DS) u Srbiji, po čijem Statutu, usvojenom na Kongresu 2006 godine, rukovodioce te partije biraju članovi neposredno. Ta odredba odnosi se na rukovodioce centralnih partijskih organa od sledećeg kongresa (2010), dok je na opštinskom nivou neposredan izbor rukovodilaca počeo iste godine. Prvi neposredan izbor predsednika opštinskog odbora DS-a dogodio se u junu 2006. u opštini Vračar (Beograd), a 2007. izabrano je, na isti način, gradsko rukovodstvo DS-a u Beogradu.

Postavlja se pitanje da li u statutima izraženu tendenciju jačanja uticaja članstva na izbor kandidata partije za državne položaje i ya rukovodioce partije treba interpretirati kao zaustavljanje oligarhijskih tendencija u partijama koje je početkom dvadesetog stoleća sa neprevaziđenom jasnoćom opisao i analizirao Michels. Možda nije posve netačan negativan odgovor koji na to pitanje nude Scarow, Webb i Farrell (2000, 132-135). Po mišljenju tih pisaca obezbeđenje širokih prava članova u partiji predstavlja najjeftiniji podsticaj angažovanju i, povrh toga, citirani pisci cinično zapažaju da je „prepuštanje“ članstvu (ili parlamentarnoj grupi) izbora lidera partije, motivisano nastojanjem „vrha partije“ da izbegne uticaj partijskog kongresa na kojem dominiraju radikalni partijski sublidersi. Ne može se olako odbaciti ni vrlo slična Mairova teza (1997, 149) da partijske vođe obezbeđuju članstvu učešće u donošenju strateških odluka zato što je ono poslušnije i sklonije da bespogovorno prihvati predloge vođe i/ili nacionalnog rukovodstva partije nego što su to srednji rukovodeći nivoi i partijski aktivisti. Ali, **bez obzira na različite motive pojedinih političkih aktera, čini nam se da jačanje prava članova ima objektivno značenje; postepeno pretvaranje amorfnе skupine partijskih članova u „partijski demos“.**

Odluke u partijama donose se u odgovarajućim organima većinom glasova, javnim ili tajnim glasanjem. U partijama Crne Gore na snazi su različite procedure odlučivanja. Statutarni dokument DPS-a naglašava da se odluke donose većinom glasova prisutnih članova i da je njihovo izvršavanje obavezno. Slične odredbe sadrže i statuti ostalih relevantnih partija. Niži organi crnogorskih partija dužni su da sprovedu odluke viših, uz pravo članova da svoje kritike i primedbe iznose isključivo unutar partije. U skladu sa tim, viši organi ovlašćeni su da kontrolišu rad nižih i da, u statutom predviđenim slučajevima, smenjuju kolegijalne ili inokosne organe na nižim lestvicama partijske piramide.

Pozabavićemo se sada ukratko „statutarnim profilom“ najvažnijih

partijskih organa i tela: kongresom, glavnim odborom, predsednikom partije, predsedništvom i izvršnim odborom, poslaničkim klubom i posebnim oblicima organizovanja unutar partije (žene, omladina).

4.3.1. Kongres

Najviši organ partije je kongres, koji se periodično sastaje (2-5 godina), a statuti mnogih partija predviđaju, pod unapred propisanim uslovima, sazivanje vanrednih kongresa. Reč kongres koristimo kao opšti naziv, iako partije te skupove ponekad zovu drugačijim imenima. Na primer, partije u Crnoj Gori nazivaju ih konferencijama (LSCG i LPCG), skupštinama (SNS i NS), dok su se DPS i SNP opredelili za standardni naziv kongres. Kongres je statutarно ovlašćen da donosi ključne partijske odluke – između ostalog program i statut – i da bira najvažnije partijske organe. Sastav kongresa čine delegati izabrani od strane članstva, ali mu najčešće prisustvuju, po položaju, i članovi bivšeg rukovodstva. Kod nekih partija bivši rukovodioci imaju pravo i da odlučuju, dok kod drugih to nije slučaj. Kad je reč o statutima crnogorskih partija, rešenja su različita; Statut DPS-a onemogućava članovima Glavnog odbora da na zasedanju Kongresa glasaju o izveštaju o vlastitom radu u prethodnom razdoblju, dok druge partije ne prave razliku u tom pogledu između kongresnih delegata i onih koji po položaju sudeluju u radu kongresa. Statut GPCG ne daje pravo samo jednom delu članova Kongresa po položaju (članovima Savjeta stranke) da odlučuju, dok je to pravo obezbeđeno članovima Glavnog odbora, Predsedništva, Izvšnog odbora, Statutarne komisije, Nadzornog odbora i Vijeća časti.

U većini slučajeva, kongresi predstavljaju „aklamacione skupove“ čija „koreografija“ treba u javnosti da formira predstavu o masovnosti, snazi i jedinstvu partije. Uz taj ritualno-simbolički značaj, kongresi „ratifikuju“, najčešće bez suštinske rasprave i uz sasvim retke disonantne tonove, predloge rukovodstava, bilo da je reč o partijskim dokumentima ili o sastavu glavnog odbora, predsedništva stranke, predsednika ili predsednika predsedništva partije. U većini partija Crne Gore kongres bira predsednika partije, dok je u DPS-u to nadležnost predsedništva.

Autonomija kongresa nije ista u svim partijama, niti u istoj partiji u različitim razdobljima, nego presudno zavisi od tri činioca:

(a) autonomija je veća ako kongres donosi odluke o predlozima koji

- sadrže alternativne opcije, naročito ako se u izboru rukovodilaca izjašnjava između više kandidata;
- (b) tiče se načina izbora samih kongresnih delegata: ako je taj proces sproveden uz poštovanje principa *free and fair elections*, delegati imaju vlastito demokratsko utemeljenje, a time i veću samostalnost u donošenju važnih političkih odluka, i, najzad,
- (c) autonomija kongresa obrnuto je proporcionalna udelu delegata po položaju u njegovom sastavu. Takvi delegati čvrsto su vezani za postojeću strukturu partijske moći koju žele da zadrže i reprodukuju, te je bitno ograničen njihov „kapacitet“ prihvatanja novih rešenja (organizacionih, kadrovskih).

4.3.2. Glavni odbor

Komparativno posmatrano, stalni organ koji permanentno rukovodi partijom naziva se najčešće glavni odbor, ali pojedine partije koriste i druge nazive: nacionalni komitet, centralni savet, otadžbinska uprava, centralni komitet itd. Taj organ „može da označava različite vrste tela sa distinktnim imenima, obimom, članstvom, funkcijama i moći, ali možemo sa sigurnošću da tvrdimo da je malo verovatno da će brojati više od 200 članova ili najviše toliko i da se jasno razlikuje od čitavog partijskog kongresa“ (Scarow, Webb and Farrell, 2000, 137). U okviru rečene brojčane vrednosti kreće se broj članova glavnih odbora (GO) partijâ Crne Gore.

Glavni odbori su izvršno-politički organi koji, kako dobro zapaža Panebianco (1988, 196), funkcionišu prema „principu komiteta“, što znači da se u njihovom radu ostvaruje permanentan kontakt članova, među kojima se, tokom zajedničkog rada, uspostavlja duh tolerancije i spremnosti na međusobne ustupke, što najčešće obezbeđuje jednoglasnost odluka. Glavni odbori, po pravilu, vrše odabir operativnog tela koje nosi različite nazive: izvršni odbor, stalni komitet, izvršni komitet itd. Politička važnost GO veća je ukoliko njegov sastav čine, po položaju, nosioci najvažnijih političkih funkcija (predsednik, potpredsednik i drugi nosioci važnih partijskih funkcija). Takav je upravo slučaj sa većinom relevantnih partija Crne Gore, pa se može oceniti da u njima pripadnici GO sačinjavaju partijske „elite moći“. Unekoliko je različit LSCG, čiji Statut ne ustanovljava glavni odbor, nego „Mali kabinet“, koji čine lider stranke, članovi poslaničkih klubova i „politički analitičar“.

4.3.3. Predsednik

Nosilac najvažnijeg položaja u partiji najčešće nosi naziv predsednik, a ređe (u komunističkim partijama) generalni sekretar. Posle sloma „realnog socijalizma“ statuti većine reformisanih komunističkih partija u centralnoj i istočnoj Evropi propisali su, takođe, da se „ključna figura“ partije naziva predsednik, a ne više generalni sekretar. U nekim partijama, poput SP Srbije, postoje i predsednik i generalni sekretar, ali statut obezbeđuje veća ovlašćenja predsedniku. U crnogorskim partijama partijski prvak je predsednik, izuzev u LSCG, u kojem se zove „politički lider“. Doduše, ta partija ima i predsednika, čiji je položaj inferioran u odnosu na „političkog lidera“. U prilog tome govori to što „politički lider“ predlaže predsednika stranke, kojeg bira Konferencija prostom većinom i javnim glasanjem, dok je za izbor „političkog lidera“ neophodna dvotrećinska većina i tajno glasanje.

U pogledu obima i karaktera ovlašćenja, između partijskih predsednikâ uočavaju se važne razlike. Predsednici nekih partija imaju široka statutarna ovlašćenja, uključujući pravo da vrše imenovanje važnih partijskih funkcionera, dok se u drugim partijama prerogativi predsednika svode na sazivanje i vođenje sastanaka GO i, eventualno, predsedništva. Na osnovu toga mogu se razlikovati (statutarno) jaki i slabi predsednici; u prvom slučaju govori se o „statutarnom prezidencijalizmu“ (Čular, 2005, 80), koji funkcionišu u nekim hrvatskim partijama. Razlike u statutarnim pravima predsednika naglašene su i u crnogorskim partijama. U statutima nekih partija položaj predsednika ojačan je ovlašćenjem da predlaže ili sam postavlja partijske funkcionere i/ili da obustavlja izvršenje akata drugih partijskih organa. Najvažnija ovlašćenja predsednika su: predlaganje potpredsednika i sastava poslaničkog kluba (čl. 26 Statuta LSCG); potpredsednika i članova predsedništva (čl. 5.3 Statuta NS); članova predsedništva (čl. 29 Statuta DPS), mandatara za sastav izvršnog odbora i određivanje vrste poslova kojom će se baviti potpredsednici stranke (čl. 31 Statuta SNS). S obzirom na statutarne ingerencije, predsednici crnogorskih partija mogu se svrstati u „slabe“ (GPCG) i „jake“ (ostale stranke). Naročito je važno istaći da statuti obezbeđuju „jakim“ predsednicima da „kroje“ političke sudbine partijskih saboraca. Reč je, zapravo, o rečenom pravu na predlaganje na važne položaje u partiji i državi. Statuti koriste sintagmu „davanje predloga“, što je, zapravo, eufemizam za imenovanje,

jer je predlog zapravo „finalni proizvod“ procesa konsultacija u čijem je središtu sâm predsednik partije, pa se, zbog toga, njegovi predlozi mogu smatrati odlukama.

Kao što smo prethodno napomenuli, predsednik se bira na više načina: većinskom voljom kongresa, parlamentarne grupe, GO ili neposredno od strane članstva. Ovaj potonji način izbora širi se, u poslednjih nekoliko decenija, u partijama zemalja stabilne demokratije.

Način izbora predsednika i potpredsednika crnogorskih partija nije jednoobrazan. U DPS-u i predsednika i potpredsednike partije bira kongres na osnovu *Poslovnika o radu*. Identičnu odredbu sadrži Statut GPCG. Odabir predsednika i potpredsednika u SNS vrši se tajnim glasanjem, a uslov za kandidovanje za predsednika je saglasnost najmanje tri opštinska odbora. Zajedno sa svojom kandidaturom, predsednik predlaže programsku platformu, kandidate za potpredsednika, i mandatara za sastav izvršnog odbora. Na taj način, predsednik je bitno suzio autonomiju potpredsednika, pretvorivši ga, praktično, u člana svog kabineta lišenog vlastitog uporišta u članstvu. U NS predsednika bira, takođe, kongres (odnosno skupština), a kandidatura za taj položaj smatra se validnom ako je podrži najmanje pet opštinskih odbora i 1/3 članova GO. Izbor predsednika i u ovoj stranci vrši se, takođe, na predlog predsednika. I u LPCG je između izbora predsednika i potpredsednikâ uspostavljena značajna razlika. U toj partiji predsednik se bira na konferenciji tajnim glasanjem, dok se odabir potpredsednikâ vrši javnim glasanjem, na predlog predsednika. U sva tri slučaja (SNS, NS, LPCG) statuti naglašavaju zavisnost potpredsednika od predsednika, bilo da je potpredsednikov izbor uslovljen predlogom predsednika i/ili da se odvija „u paketu“ sa izborom predsednika. **Verovatno je takvo statutarno rešenje zasnovano na bojazni da bi potpredsednici mogli da podstaknu smenu predsednika, kao što se to dogodilo u nekim partijama (DPS, NS, SDP).** LSCG nema potpredsednika, ali po statutarnim pravima „drugi čovek“ stranke je predsednik, dok je, kao što smo prethodno naglasili, „politički lider“ stvarni vođa LSCG.

4.3.4. Predsedništvo i izvršni odbor

Pored predsednika, statuti mnogih partija predviđaju uže kolegijalne organe sa različitim nazivima: predsedništvo, prezidijum, sekretarijat itd. Statuti relevantnih partija Crne Gore, izuzev SNS, uspostavljaju predsedništvo, kao izvršno-politički organ (u LPCG naziv je Predsjednički kolegijum, a u LSCG „Mali kabinet“), i izvršni odbor (IO), kao operativni organ partije. Ovlašćenja predsedništva slična su ovlašćenjima partijskog vođe, ali je, uprkos tome, predsedništvo najčešće „u senci“ vođe, jer je reč o kolegijalnom organu koji pati od immanentne „tromosti“ u odnosu na predsednika kao inokosnog organa. Predsedništvo se, po pravilu, sastoji od izabranih članova i pojedinaca koji vrše najvažnije partijske funkcije. Sastav tog tela u DPS-u i NS-u čine: predsednik stranke, potpredsednici, šefovi poslaničkih grupa i visoki funkcioneri partije na državnim funkcijama. U GPCG predsedništvo čine predsednik, dva potpredsednika, predsednik izvršnog odbora (IO) i tri člana koja bira kongres partije.

Glavni odbor SNS vrši izbor članova izvršnog odbora, na osnovu predloga mandatara za predsednika IO. Izbor je punovažan ako predlog dobije tajnim glasanjem većinu glasova GO. Na sličan način bira se i IO GPCG. U tim strankama odnos između GO i IO podseća na odnos parlamenta i vlade. Druge crnogorske partije prihvatile su različite načine izbora IO. U DPS-u članove IO bira predsedništvo, Statut NS prepušta glavnom odboru da odredi način izbora IO, dok Statut LPCG propisuje da sastav IO (odnosno Predsedničkog kolegijuma) čine po položaju predsednik, potpredsednici, predsednik konferencije i predsednici opštinskih odbora partije.

4.3.5. Poslanički klub

Poslanički klub (poslanička grupa) sastoji se od članova partije zastupljenih u parlamentu i čini autonomnu celinu u odnosu na poslaničke klubove drugih partija. Parlamentarni poslovnici (pravilnici) regulišu način delovanja i ovlašćenja kluba i njegovih članova u radu parlamenta i njegovih tela (odbora, komisija). **Pripadnici kluba su važan deo partijske „nomenklature“, a odnos između poslaničkog kluba i partijskog rukovodstva kluba zavisi od „tipa partije (građanska ili socijalistička), partijskog sistema (stepena**

fragmentacije), institucionalnih varijabli (kao što su moć šefa države, parlamentarna pravila, zakoni o partijama, pravila o inkompatibilnosti funkcija) i od odnosa između partija i grupa pritiska“ (Von Beyme, 1985, 366-367).

Osim navedenih, još jedan činilac vrši snažan upliv na pomenuti odnos: izborni sistem. U većinskim sistemima (relativne ili apsolutne većine) u kojima zadobijanje mandata u parlamentu presudno zavisi od samog kandidata, poslanik je, načelno uzev, nezavisniji prema „direktivama“ partijskog rukovodstva nego u proporcionalnom sistemu, a ista ocena, naravno, važi *mutatis mutandis* i za poslanički klub. Doduše, poslanik ipak nije nezavisan ni u većinskim sistemima kao što se čini na prvi pogled, jer je podrška partije najčešće nužna za reizbor, kojem poslanici „prirodno“ teže i zbog kojeg u svom delovanju retko odstupaju od „partijske linije“.

4.3.5.1 Karakter mandata

Mandat se označavaju ovlašćenja koja birači daju svojim predstavnicima, premda se taj pojam koristi i u drugim značenjima (videti: Kasapović, 2003, 221-222). Postoje dve vrste mandata: slobodni i imperativni. Kod slobodnog mandata smatra se da predstavnik (poslanik) reprezentuje opštu volju (*la volonté générale*) i da nije obavezan u svakom pojedinom slučaju da zastupa stavove svoje izborne jedinice – preciznije rečeno, partije koja ga je predložila ili podržala – dok imperativni mandat svodi poslanika na transmisiju, „megafon“ biračkog tela (u stvari, partije), koje ima pravo da ga opozove ako ne ostvaruje taj zadatak. **Sukob u doktrini oko imperativnog ili slobodnog mandata ima duboke i razgranate genealoške korene koji sežu u razdoblje u kojem nisu postojale političke partije, ali tamna senka tog sukoba uočava se u političkoj teoriji i danas, kada su političke partije postale nezaobilazna „kopča“ između biračkog tela i poslanika.**

Zanemarujući neke sitnije distinkcije, kontroverzni pristupi pitanju karaktera mandata najreljefnije su izraženi u delima dvojice velikana političke misli: Rousseaua i Montesquieua. Rousseau (Jean-Jacques), zaokupljen idejom neposredne demokratije, izražava nevericu u ideju političke reprezentacije, jer „u trenutku kad narod prihvati predstavnike, on nije slobodan, on nije ništa“ (*Contrat Sociale*, Liv. III, chap. 15). Iz toga, konsekvntno, sledi njegova često citirana ocena da su građani Velike Britanije slobodni samo

u trenutku izbora poslanika. Istini za volju, Rousseau je svestan da narod ne može direktno – čak ni u maloj Ženevi, koju je, kao ideal, stalno imao pred očima – da odlučuje o svim pitanjima. Zbog toga čini ustupak i prihvata instituciju deputata (*les députés*), koji nisu predstavnici, već poverenici naroda bez ikakve autonomije; svaku odluku poverenika narod mora da verifikuje. Iz tako suženih ovlašćenja poverenika, shvaćenog kao puka transmisija tuđe volje, kao neka vrsta „poštara“, proistekao je imperativni mandat. To govori o dalekosežnoj protivrečnosti u Rousseau-ovim političkim koncepcijama. Iskoračujući idejom suverenosti naroda i opšte volje (*la volonté générale*) daleko izvan uskog srednjovekovnog horizonta, Rousseau je prihvatio imperativni mandat, koji je, zapravo, srednjovekovni institut korišćen u radu skupština staleža, koje su se retko i neredovno sastajale (npr. kralj je u Francuskoj sazvaio skupštinu staleža 1789. godine, a prethodna skupština održana je daleke 1614), da bi na zahtev apsolutnog monarha izneli neobavezno mišljenje, najčešće o povećanju poreza ili o sudelovanju stanovnika u ratnim pohodima.

Za razliku od Rousseau-a, Montesquieu (Charles de Secondat, baron de la Brède) prihvata političko predstavništvo, jer narod, po njegovom uverenju, nije u stanju da neposredno upravlja. Montesquieu – i plejada njegovih sledbenika – iz nužnosti političkog predstavnika prave vrlinu. Budući da narod ima neke imanentne nedostatke, dobro je, po uverenju Montesquieu-a, a ne samo nužno, da deluje preko predstavnika koji imaju neophodne pretpostavke za donošenje odluka (De l' esprit de lois, Liv. XI, chap. VI, str. 145). Ne ulazeći na ovom mestu dublje u suštinu spora, naglašavamo da je politička praksa u zapadnoevropskim zemljama, posebno ekspanzija uloge i važnosti parlamenta u XVIII i XIX stoleću, koji tokom zasedanja donosi desetine važnih zakona i drugih odluka, osujetila korišćenje imperativnog mandata i time dala za pravo Montesquieu.

Koncentracija vlasti u parlamentu i intenzitet aktivnosti tog predstavničkog organa onemogućili su poslanicima da znaju stav svoje „izborne baze“ o svim spornim pitanjima i time, zapravo, onemogućili sprovođenje imperativnog mandata. Ali, institucija imperativnog mandata nije nestala sa političke scene, nego se „preselila“ u političke sisteme zemalja „realnog socijalizma“ (SFRJ, SSSR, Poljska i dr.), inspirisane marksističkom teorijom, bliskom Rousseau-u po pitanju političkog predstavništva (Sobolevski, 1968, 96). Prihvatanje imperativnog mandata u pomenutim zemljama nije otežavalo rad parlamenata, jer su parlamenti predstavljali samo virtuelnu instituciju, dok je sve vitalne odluke donosila vladajuća komunistička partija. Do preuzimanja

imperativnog mandata u zemljama „realnog socijalizma“ došlo je prvenstveno iz propagandnih razloga, jer je time – kako se oficijelno tvrdilo – ostvaren bitan demokratski progres kojim je arbitrarna moć predstavnika, naglašena do paroksizma u „buržoaskoj demokratiji“, vraćena narodu.

Slobodni mandat funkcioniše, početkom trećeg milenijuma, u svim zemljama stabilne demokratije i u većini bivših zemalja „realnog socijalizma“, pa nije preterano tvrditi da je postao neka vrsta civilizacijske tekovine, dok 2007. godine imperativni mandat predstavlja pravi raritet (funkcioniše u Indiji, Bangladešu, Južnoafričkoj uniji, Panami i Srbiji). Ogromna većina postkomunističkih zemalja izričito se opredelila za slobodni mandat. Poljski ustav (1997), na primer, zabranjuje obavezivanje poslanika od strane partija da glasaju na određeni način, naglašavajući da su poslanici predstavnici naroda (čl. 104). U Slovačkoj su partije sredinom devedesetih godina dvadesetog stoleća pokušale da prinude poslanike na poslušnost potpisivanjem unapred „blanko ostavke“, na osnovu koje je jednom poslaniku (František Gaulieder) oduzet mandat. Ali, Ustavni sud te zemlje odlučio je (23. jula 1997. godine) da je to oduzimanje ilegalno.

„Slučajevi“ Crne Gore i Srbije osobeni su i u odnosu na zemlje stabilne demokratije i u odnosu na druge države centralne i jugoistočne Evrope. U Crnoj Gori su u pogledu tipa mandata uočljiva kolebanja. Premda crnogorski ustav (1992) izričito ističe u članu 77 da poslanik glasa po svom uverenju i da zbog toga ne može biti opozvan, mogućnost opoziva i imperativnog partijskog mandata zaobilazno je uvedena *Zakonom o dopuni Zakona o izboru odbornika i poslanika* (1995), prema kojem poslanik automatski gubi mandat prestankom članstva u partiji (bez obzira na to da li je poslanik isključen iz partije ili ju je sam napustio). To je omogućilo vrhovima partija da arbitrarnim isključenjem iz partije oduzmu mandat „neposlušnim“ poslanicima, čime je, u stvari, derogirana njihova sloboda proklamovana u članu 77 Ustava i dovedena u pitanje autonomija institucije parlamenta. „Sa neslobodnim poslanikom parlament, umjesto središta slobodne političke rasprave i odlučivanja o najvažnijim pitanjima, funkcioniše kao ustanova koja samo ratifikuje stavove partijskih kadrova“ (Pavićević i Goati, 2002, 18). Razlog arbitrarnog oduzimanja mandata mogla je da bude poslanička nedisciplina, ali ne treba sasvim isključiti ni nastojanje da se „sklanjanjem poslanika“ uprazni mesto za ličnosti bliske partijskom vođi, niti težnju da se obezbeđenjem mandata određenoj ličnosti „uzvati usluga“ važnim partijskim finansijerima. Anahroni imperativni partijski mandat u Crnoj Gori bio je na

snazi do 2004. godine, kada je ukinut odlukom Ustavnog suda, prema kojoj pojedinac zadržava svojstvo poslanika i kada prestane njegovo članstvo u partiji. Na taj način, **Crna Gora se pridružila ogromnoj većini demokratskih zemalja u kojima je na snazi slobodan poslanički mandat.**

U Srbiji je formalni prekid sa imperativnim partijskim mandatom i uspostavljanje slobodnog mandata označila odluka Ustavnog suda od 27. maja 2003. godine, koja je poštovana samo do 3. marta 2004, kada je obrazovana manjinska vlada (na čelu sa DSS) koja je onemogućila njeno sprovođenje sve do kraja mandata (maj 2007). Ta vlada, tačnije rečeno njena većina u Administrativnom odboru Narodne skupštine Srbije, grubo je derogirala odluku Ustavnog suda, prihvatajući tzv. „blanko ostavke“ koje su članovi nekih partija (DSS, G17 plus) bili prisiljeni da potpišu da bi bili uključeni u partijsku listu na parlamentarnim izborima u decembru 2003. godine. **Premda su „blanko ostavke“ politički ugovori između poslanika i partije i ne mogu da derogiraju imperativnu zakonsku normu o slobodnom mandatu,** Administrativni odbor se na to nije obazirao, nego je, na osnovu „blanko ostavki“, nezakonito oduzimao mandate „neposlušnim“ poslanicima da bi sačuvali tanak „mandatski saldo“ manjinske vlade. Ništa nisu pomogle tužbe poslanika sudovima u Srbiji, jer nijedna od njih (ukupno 7) nije rešena do kraja mandata, 2007. godine. Inače, ni u jednoj evropskoj zemlji unapred deponovane „blanko ostavke“ ne proizvode pravno dejstvo, a u nekima su izričito zabranjene.

Ali, kad je reč o Srbiji, „priča“ se, nažalost, ne završava sa nezakonitim oduzimanjem mandata „neposlušnim poslanicima“. Oduzimanje poslaničkih mandata prihvaćeno je kao opcija u Ustavu usvojenom 2006. godine, čime je legalizovana ranije protivzakonita praksa. Član 102, stav 2, Ustava glasi: „Narodni poslanik je slobodan da, pod određenim uslovima, stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika.“ Cinična formulacija „poslanik je slobodan“ u citiranoj odredbi prikrija, u stvari, obavezu kandidata za poslanike da svoje mandate „stave na raspolaganje“ partijama, ako žele da se nađu na kandidatskoj listi. U takvim okolnostima, poslanici su pretvoreni – doduše, sada ne protivpravno nego u skladu sa Ustavom – u privremene i zamenljive nosioce „imperativnog partijskog mandata“, parlamentarni klub u grupu pojedinaca bez ikakve autonomije, a parlament u „protočni bojler“ političkih partija. Na opisani način parlament je „zarobljen“ od strane partijskih vođa, a Srbija je postala u tom pogledu devijantan slučaj kako među zemljama stabilne

demokratije, tako i među postkomunističkim zemljama ovog regiona. Svođenje poslanika u Srbiji na transmisiju „tuđih“ odluka otvara pregršt pitanja, od kojih ćemo, namerno u hiperboličkom obliku, navesti sledeća: da li su oni narodni predstavnici ili partijski poverenici; da li je parlament utemeljen na principu imperativnog partijskog mandata uopšte autonomna politička institucija ili kongres partijskih poverenika; zar ne bi bilo efikasnije da partije (koalicije) imaju jednog poverenika (umesto 250 poslanika) koji raspolaze sa brojem glasova u skladu sa snagom partije, i, postoji li u epohi elektronskih komunikacija jeftiniji način prenošenja odluka od poverenika koji to čini usmeno.

4.3.5.2 Poslanička disciplina

Slobodan mandat nije, naravno, „savršena institucija“, jer neizbežno nosi sa sobom neke probleme i izazove sa kojima politički poredak mora da računa. Navešćemo nekoliko najozbiljnijih: povećanje kontingencije u političkom životu do kojeg mogu da dovedu promene „partijskog dresa“ od strane poslanika, pružanje prilike bogatim pojedincima da finansijski stimulišu „poslaničke transfere“ i tako menjaju odnose snaga u najvišem predstavničkom telu i, najzad, omogućavanje poslanicima da, u toku mandata, prelaze u partije koje na izborima nisu ušle u parlament ili na njima nisu ni učestvovala, što otvara širok prostor „neizbornoj parlamentarizaciji“ (o tome: Kasapović, 2003, 242). Zato nije preterano tvrditi da slobodan mandat zaoštrava *volens nolens* problem discipline poslanika, koja je bitan preduslov funkcionisanja parlamentarizma. Bez poslaničke discipline, naročito u parlamentima u kojima su odnosi snaga izjednačeni, nekoliko „poslaničkih nomada“ mogu učestalom promenom „partijskog dresa“ da prouzrokuju permanentne smene na vlasti i da do maksimuma povise stepen neizvesnosti u političkom životu. O neophodnosti discipline Giovanni Sartori (2003, 121) neuvijeno saopštava sledeće: „Ideal stranačke discipline nije popularan ideal. Mnogo je suza proliveno nad tužnom sudbinom *back-benčera*, *peonesa* ili parlamentarnih vodonoša i mnogo se prezira sručilo na poslanika koji se povinuje stranci. Oplakujem ga i ja, i ne bih voleo da sam u njegovoj koži. Činjenica je, i ostaje tako, da parlamentarna vlada ne može da vlada bez parlamentarne podrške, da podrška znači da su stranke koje podržavaju vladu zaista u stanju da obezbede glas svojih poslanika, što sa svoje strane znači mogućnost da se primora na jednoobrazno glasanje.“

Izneta ocena odnosi se na parlamentarni sistem, dok predsednički sistem može da funkcioniše i bez jednoobraznog glasanja; štaviše, u situacijama kada, na primer, predsednik SAD-a potiče iz partije koja nema većinu u Kongresu i/ili Senatu, spremnost poslanika da ne glasaju prema partijskoj afilijaciji omogućava izglasavanje zakona. Zbog toga Von Beyme (2005, 148), s pravom, govori o individualističkom ponašanju poslanika u glasanju u SAD.

Jedno od sredstava kojim partije teže da očuvaju homogenost parlamentarne grupe predstavlja izbor pripadnika vlastitog rukovodstva u parlamentu. Partijski funkcioneri rado prihvataju poslanički mandat, jer time dobijaju značajnu simboličku satisfakciju za svoj rad. Povrh toga, posedovanje mandata ima za njih u postkomunističkim zemljama još dva, izuzetno važna, efekta. Prvi je vezan za relativno visoke poslaničke plate, što je, neosporno, značajan „mamac“, jer u većini tih zemalja postoji visok nivo nezaposlenosti i malo uspešnih privrednih preduzeća koja mogu da ponude političkim funkcionerima privlačnije zaposlenje. Drugi, možda još važniji efekat je poslanički imunitet koji je u većini postkomunističkih zemalja široko definisan, pa može da posluži kao efikasna zaštita od odgovornosti za krivična dela i prekršaje koji često nemaju nikakve veze sa redovnom poslaničkom aktivnošću (klevete, uvrede, korupcija, prekršaji javnog reda i mira). Pomenimo, na primer, da član 79 Ustava Crne Gore onemogućuje da se pokrene krivični postupak i da se poslaniku odredi pritvor bez prethodnog odobrenja Skupštine, ne precizirajući slučajeve na koje se zabrana odnosi. **Ne treba nipošto izgubiti iz vida da poslanik, pozivajući se na imunitet, ne ostvaruje samo privremeno odgađanje pokretanja krivičnog ili prekršajnog postupka nego često i potpuno oslobađanje od odgovornosti, pošto u toku mandata protekne objektivni rok zastarelosti.**

Evropska komisija procenjuje, na primer, da je čak polovina članova rumunskog parlamenta potplaćivala pojedince u okviru svoje stranke kako bi dobila bolji položaj na listi kandidata (u toj zemlji primenjuje se sistem zatvorene liste) i da su mnogi od njih to činili kako bi bili zaštićeni imunitetom od krivičnog gonjenja, a slično važi i za ruski parlament. Bivši član ruske Dume Grigorij Javlinski izjavio je da je „odvratno koliko se mnogo kriminalaca nadmeće za mesto u Dumi kako bi dobili imunitet. Kako zakonodavno telo da se bori protiv korupcije kada sami njegovi članovi rade takve stvari?“ (prema: Karklins, 2007, 35)

Favorizovanje nosilaca rukovodećih položaja u partiji da postanu poslanici ipak nije siguran lek protiv poslaničke nediscipline. „Školski

primer“ za to je „pobuna“ poslanika Srpskog pokreta obnove (SPO) 2004. godine, u kojoj je čak 9 članova poslaničke grupe te partije u parlamentu (od ukupno 13) otkazalo poslušnost rukovodstvu, napustilo SPO i obrazovalo Demokratski srpski pokret obnove (DSPO). U „pobuni“ je uzelo učešća 7 članova Glavnog odbora i dva potpredsednika SPO.

Poslanički „transferi“ se, po pravilu, manje manifestuju u proporcionalnim nego u većinskim izbornim sistemima. **Pored karaktera izbornog sistema, na spremnost na promenu partijske afilijacije poslanika snažno utiču stepen institucionalizacije partija i partijskih sistema.** Ako je reč o visoko institucionalizovanim partijama i partijskim sistemima, prelasci poslanika iz jedne partije u drugu retki su, čak i ako je na snazi većinski izborni sistem (SAD, Velika Britanija). Upravo bi u tome trebalo tražiti objašnjenje zašto su u tim zemljama prelasci iz jedne partije u drugu (*cross the floor*) nesvakidašnji politički događaji. U SAD su, na primer, dva demokratska senatora i šest kongresmena pristupili 1994. godine Republikanskoj partiji. U Velikoj Britaniji u razdoblju od skoro pola stoleća (1950-1996) na prelazak iz Laburističke partije u Konzervativnu i obrnuto odlučilo se samo 6 poslanika (prema: Bowler, 2000, 177). „Prebezi“ su u drugoj partiji uglavnom nailazili na izrazito negostoljubiv prijem; oni najčešće nisu dobijali priliku da nastave političku karijeru ili, ako im je to ipak polazilo za rukom, prethodno su morali da izdrže dug i naporan „iskušenički test“ u kojem dokazuje odanost novoj partiji. Zbog toga odluka o prelasku iz jedne u drugu britansku partiju najčešće označava definitivni kraj političke karijere poslanika. Tu, dakle, nije reč samo o skrupuloznosti poslanika nego i o odbojnom stavu pripadnika druge partije, koji nerado primaju „strance“ socijalizovane u različitoj partijskoj supkulturi.

Ali i poslanici koji u Velikoj Britaniji ostaju u redovima svoje partije ponekad se oglašuju o njena uputstva, čime rizikuju gubitak podrške na sledećim izborima. To dobro ilustruje podatak da je između 1970. i 1974. godine, kada su konzervativci imali „tanku“ većinu u Donjem domu – 2/3 poslanika te partije glasalo, bar jednom, protiv predloga vlastite vlade i da je konzervativna vlada 5 puta poražena zahvaljujući glasovima vlastitih poslanika (Von Beyme, 1985, 319). Ali, u toj zemlji nedisciplinovanim članovima poslaničke grupe, osim gubitka partijske podrške na sledećim izborima, preči još jedna sankcija: premijer vlade ima pravo da raspusti parlament i zakaže nove izbore na kojima partija otkazuje podršku „buntovnicima“.

U manje institucionalizovanim partijskim sistemima – poput sistema u

postkomunističkim zemljama centralne i jugoistočne Evrope – ni proporcionalni izborni sistem ne može da spreči brojne interpartijske transfere poslanika. „Poslanički nomadi“ su, na primer, registrovani u Hrvatskoj u prethodnim sazivima parlamenta, o čemu svedoče sledeći podaci: 1990-1992. godine 8; 1992-1995. godine 18; 1995-1999. godine 13 i 2000-2002. godine 20. U parlamentu Slovenije od 2000. do 2004. godine dvanaest poslanika promenilo je „partijski dres“. Sa istim problemom suočila se Italija posle „kraha“ partijskog sistema, sredinom devedesetih godina prošlog stoleća. U novom, fražilnom partijskom sistemu Italije registrovana je pojava „masovnog dezertiranja“ poslanika u druge stranke: od 1996. do 1999. godine 99 poslanika promenilo je partije, neki od njih više puta. I u Crnoj Gori je od 2004. godine registrovano više prelazaka poslanika iz jedne partije u drugu.

Imajući u vidu prethodno rečeno, čini nam se da postoji potreba da se razmišlja ne samo o zaštiti nosioca mandata nego i o zaštiti birača koji su za njega glasali, jer je političko predstavništvo dvostrani odnos između lidera i građana (Stokes, 1968, 51). To, u stvari, znači da, pored osiguranja integriteta poslanika, treba razmišljati i o obezbeđenju birača od jednostranih poteza izabranih poslanika. Takva potreba je akutna naročito u zemljama u kojima je na snazi proporcionalni izborni sistem i u kojima zadobijanje poslaničkog mandata u presudnoj meri zavisi od programskog opredeljenja i kredibiliteta partije na čijoj se listi pojedinac nalazi (slučaj Crne Gore). „Neograničeni“ slobodan mandat obezbeđuje pravo poslaniku da (ponekad i iz materijalnih pobuda) pristupi drugoj partiji potpuno različitog programsko-političkog opredeljenja i da tako „izneveri“ glasače. To je razlog što princip slobodnog mandata, za koji se zalažemo, nije „bez obala“, već je ograničen ostvarivanjem demokratskog principa, po kojem građani imaju pravo na adekvatno reprezentovanje svoje volje. U sukobu dva demokratska principa nužan je kompromis koji se ogleda u tome što poslanik ne može da izgubi zadobijeni mandat voljom partijskih moćnika, ali ga gubi samo ako vlastitom odlukom pristupi drugoj partiji ili drugoj parlamentarnoj grupi (takvo rešenje važi u Portugaliji, a do skoro je važilo i u Španiji).

U Crnoj Gori je od 1990. godine do danas na snazi proporcionalni izborni sistem, premda su u međuvremenu menjani neki njegovi važni elementi (broj izbornih jedinica, cenzus, olakšanje izbora za članove albanskih etničkih partija). Ali, treba naglasiti da je u Crnoj Gori prihvaćen nedemokratski sistem dodeljivanja mandata, koji, u još širem obimu, funkcioniše i u Srbiji. Pomenimo, uzgred, da su u proporcionalnim sistemima najčešće na snazi

„zatvorene liste“ kod kojih je predlagatelj-politička partija obavezna da dodeljuje mandate prema redosledu predloženih kandidata na listi. Pored toga, ređe se primenjuju „poluotvorene liste“ (birač može da menja redosled kandidata) i „otvorene liste“ (Luksemburg, Švajcarska), koje omogućuju biračima da zaokružuju kandidate sa različitih lista. Umesto tri poznate vrste lista, u Crnoj Gori je prihvaćena četvrta vrsta, u kojoj je podnosilac liste ograničen položajem kandidata na listi samo u dodeljivanju prve polovine poslaničkih mandata. Ova bizarna „novina“ još doslednije je primenjena u Srbiji, gde podnosilac liste dodeljuje sve poslanike nezavisno od njihovog redosleda kandidata na izbornoj listi. **U oba slučaja, određivanje nosilaca polovine (Crna Gora), odnosno svih mandata (Srbija), događa se posle objavljivanja ukupnih rezultata izbora! Ovdje je reč o rešenju koje ukida vezu (u celini ili delimično) između volje građana i poslanika, jer građanin, dajući glas za određenu listu, ne zna redosled po kojem će mandati biti raspodeljeni, niti principe na osnovu kojih će to biti učinjeno.**

Opisani izborni sistem predstavlja primer „nakaradne inovacije“ i, koliko nam je poznato, funkcioniše samo u Srbiji i (uz navedenu razliku) u Crnoj Gori. Takav sistem svrstali smo u *posredne proporcionalne sisteme* (Goati, 2004, 252), zasnivajući tu ocenu na jednoj odluci Saveznog ustavnog suda Nemačke donetoj sredinom dvadesetog stoleća. Rečeni sud je odgovarao na pitanje da li su proporcionalni izbori za predstavnička tela tip neposrednih izbora koje zahteva *Osnovni zakon* (1949), odnosno Ustav Nemačke. Sud je zauzeo stav da su izbori organizovani po proporcionalnom sistemu neposredni, pod uslovom da „treća ličnost“ ne interveniše između glasanja birača i sticanja mandata (Burke, 1961, 19). U slučaju Srbije i Crne Gore „treću ličnost“ čine partijska rukovodstva koja posle završenog glasanja vrše, umesto birača, konačan odabir poslanika, što predstavlja grubo kršenje fundamentalnih demokratskih principa i vrednosti.

4.3.6 Posebni oblici organizovanja

Neke partije ustanovljavaju u svojim statutima posebne oblike organizovanja omladine i žena. Reč je o osobenim socijalnim kategorijama čiji položaj i interese partije nastoje da ojačaju u svom okviru, a posredno i u društvu. Omladina je deo populacije koji nije određen samo brojem godina nego i višim stepenom obrazovanja u odnosu na stariju generaciju, dinamizmom i

težnjom da svoja politička stremljenja izrazi na nekonvencionalan način. U tom cilju partijski statuti uspostavljaju, generalno uzev, fleksibilne obrasce organizovanja prikladne mladima koji su već članovi, ali i atraktivne za nove članove. Statuti partija Crne Gore propisuju posebne oblike delovanja mladih pod različitim nazivima (organizacija mladih – DPS i GPCG; omladinski klub SNS; klubovi mladih – LPCG i NS). Statuti crnogorskih partija ne predviđaju posebne oblike organizovanja žena u okviru partije, izuzev GPCG, čiji statut propisuje da žene „mogu imati“ svoje organizacije pri opštinskim organizacijama i na nivou Crne Gore. Statut te partije opredeljuje se i za „pozitivnu diskriminaciju“ žena, jer ističe da će njihova zastupljenost na bilo kojem nivou organizovanja biti uvećana za 50% u odnosu na učešće u članstvu.

4.4. STABILNOST I PROMENA

Statutarna struktura tek obrazovanih partija, po pravilu, često se menja, ali vremenom postaje stabilnija, što označava važan korak u institucionalizaciji partije. Pojmu institucionalizacije vratilićemo se u raspravi o partijskom sistemu (glava IX). Prema Panebianco-u (1988, 59), institucionalizaciju partija moguće je meriti na dve skale, prva govori o stepenu autonomije partije u odnosu na okruženje, a druga o međuzavisnosti različitih sektora u partiji. Partija je, naime, uključena u odnose „razmene“ sa okruženjem, što znači da je prinuđena da, između ostalog, obezbeđuje podsticaje za angažovanje ne samo svojih članova nego i simpatizera i glasača.

O autonomiji partije može se govoriti ako partija kontroliše proces „razmene“, što je ograničeno ako na deo sredstava neophodnih za razmenu presudno utiče druga organizacija, kakav je slučaj sa Sindikatom u odnosu na Laburističku partiju Velike Britanije.

Druga pomenuta dimenzija – međuzavisnost različitih sektora u partiji – tiče se, u stvari, interne koherentnosti organizacije. Visok stepen koherentnosti ukazuje na veliku međuzavisnost između partijskih subgrupa, koju obezbeđuje centralizovana kontrola partijskih resursa i procesa razmene sa okruženjem. Na ovoj dimenziji Panebianco navodi sledećih pet indikatora stepena institucionalizacije partija:

- (1) Stepenu razvoja centralne partijske organizacije. Institucionalizovana partija poseduje razvijen centralni birokratski aparat koji ima

nadomoć nad srednjim i lokalnim nivoima.

- (2) U institucionalizovanim partijama ujednačena je organizaciona struktura partije na istom nivou na čitavoj nacionalnoj teritoriji.
- (3) Institucionalizovane partije raspolažu finansijskim sredstvima koja dolaze iz više izvora.
- (4) Visoko institucionalizovana partija dominira nad svojim spoljašnjim okruženjem, i
- (5) U visoko institucionalizovanim partijama statutom regulisana distribucija moći u većoj meri odgovara stvarnoj situaciji nego u slabije institucionalizovanim partijama.

Crnogorske partije, bez sumnje, ispunjavaju prva dva indikatora, koja se tiču partije kao organizacije. Kada govorimo o trećem indikatoru, većina partija prikuplja sredstva iz više izvora, ali u finansiranju ipak sasvim dominiraju sredstva iz državnog budžeta, čiji bi izostanak ugrozio postojanje većine partija. Po pitanju dominacije partije nad spoljašnjim okruženjem (četvrti indikator), teško je dati jednoznačan odgovor, najpre zato što su u tom pogledu partije različite – neke imaju snažan uticaj na okruženje (DPS), dok je uticaj ostalih partija efemeran i/ili veoma promenljiv, a zatim i što samo okruženje, odnosno crnogorsko društvo – kao i društva postkomunističkih zemalja u procesu tranzicije – nije autonomno, nego je pod snažnim, verovatno presudnim, uticajem međunarodnog okruženja i njegovih dominantnih političko-ekonomskih aktera.

V DEO

Interni akteri i procesi

Nasuprot prethodnoj glavi, u kojoj je naglasak bio na organizacionoj strukturi partije utvrđenoj partijskim dokumentima, u ovoj glavi usredsredićemo se na stvarni proces donošenja političkih odluka, koji se često odvija mimo pa i protiv statutarnih pravila. U žarištu analize je, zapravo, distribucija i reprodukcija unutarpartijske moći, jer kako dobro uočava Duverger (1973, 237), „proučavati organizacije, to znači vraćati se na izvestan način proučavanju moći i hijerarhije“. Distribucija moći u partijama odstupa od formalne strukture vlasti, što se ogleda, između ostalog, u tome što uži izvršno-politički organi (često njihovi delovi, pa i pojedinci) presudno utiču na sadržaj partijskih odluka, dok se uloga statutarano viših partijskih foruma svodi na ratifikaciju. Ovde moć shvatamo, u skladu sa Weber-ovim (1976, 37) određenjem, kao verovatnoću, odnosno sposobnost, bez obzira na čemu se ona zasniva, da jedan čovek ili grupa ljudi, uprkos otporu, sprovedu svoju volju u nekom društvenom odnosu. Iz toga sledi da je moć odnos između gospodarenja i potčinjenosti. Kada je taj odnos u političkim partijama statutarano sankcionisan, govori se o statutarnoj vlasti, pri čemu treba imati u vidu da je to samo jedna, i to ne nužno i najvažnija, dimenzija moći. Naravno, iz ocene da statutom garantovana ovlašćenja nisu jedina, a najčešće ni najvažnija poluga moći, ne treba izvući zaključak da su statutarna pravila i procedure nevažni. „Izbor rukovodilaca od strane članova organizacije, tajno glasanje, redovno obnavljanje mandata, zasedanje skupština ili kongresa da bi nadgledali odluke, **unutrašnjeg kruga**‘, sve to postavlja granice razvoju oligarhijskih tendencija“ (Duverger, 1973, 239). Osim toga, slobodno interpretirajući zakon „anticipiranih reakcija“ (C. Friedrich), može se očekivati da sâm partijski vođa, u težnji za reelekcijom, usaglašava svoje delovanje sa statutaranim ovlašćenjima i sa očekivanjima članova od kojih zavisi njegov ponovni izbor. Ali, uprkos tome, **stvarni politički život u partiji odvija se često mimo statutarne pravila, a na donošenje ključnih odluka, umesto**

statutom propisanih aktera, presudno utiču *sive eminencije*, moćni pojedinci koji čak nisu članovi partijskog rukovodstva.

Usredsređujući se na stvarno delovanje internih aktera i na njihove interakcije, ne može se prevideti da ti akteri nisu uvek jedinstveni već streme ostvarivanju različitih, često među sobom suprotstavljenih, ciljeva, zbog čega dolazi do internih podela i unutarpartijskih sukoba, o kojima će, takođe, biti reči. Radi analize stvaranja i reprodukcije moći u partijama, sastav partija podelićemo na članstvo (sledbenike) i rukovodstvo, što je od Michels-a do danas uobičajeni postupak u analizi internih odnosa u partijama. Prihvatajući taj pristup, vodićemo računa da ni članovi ni rukovodioci, pojedinačno uzev, nisu homogene grupe već se unutar njih uočavaju krupne razlike.

5.1. ČLANSTVO

O statutarnom regulisanju položaja članstva bilo je reči u prethodnoj glavi, a sada ćemo pokušati da odgovorimo na pitanje zašto većina partija nastoji da u svoje redove uključi veliki broj članova. Za to postoje, uslovno, dve grupe razloga.

Prva grupa je simboličke prirode i sastoji se u tome što uključivanje članova u partije, beleži Katz (2002, 106; slično: Katz and Mair, 1995, 21), „pretvara političare od nezavisnih (i verovatno koristoljubivih) preduzetnika u agente socijalnih pokreta, i na taj način pojačava njihovu demokratsku legitimnost“. Članstvo je, prema istom piscu, indikator popularnosti i uspeha same partije u društvu. U tome treba tražiti veliki deo objašnjenja što su oficijelni podaci o broju članova – komparativno posmatrano – najčešće preterani i, osim toga, uglavnom nepotpuni i teško uporedivi sa podacima drugih partija (Von Beyme, 1985, 5; Von Beyme, 2005, 100; Goati, 2004, 136).

Druga grupa razloga tiče se materijalnih davanja kojima članovi pomažu partiju (članarina, prilozima, besplatan rad), obezbeđivanja sigurnih glasova na izborima i „mobilisanja“ prijatelja i rođaka da glasaju za partiju i njene kandidate. Povrh toga, članstvo predstavlja „regrutacionu osnovu“ za rukovodstvo, a neretko i konačnog arbitra u unutarpartijskim konfliktima. Nabrojali smo neke koristi koje od članstva ima partija i njeno rukovodstvo, ali „medalja ima i drugu stranu“, jer partije imaju i direktne i indirektno „troškove“ koji proizilaze iz postojanja članstva. U prve spadaju održavanje partijske

organizacije (što znači obezbeđivanje kolektivnih i selektivnih podsticaja članovima) i ograničenje slobode delovanja rukovodstva, koje je prinuđeno da vodi računa o interesima i nastojanjima članstva, a u druge stalna pretnja rukovodstvu od strane članova da, ako su nezadovoljni partijskom politikom, smanje angažovanje ili istupe iz partije i time oslabe položaj rukovodstva (Katz, 2002, 108). Imajući sve to u vidu, **jednostrano je tvrditi da partije instrumentalizuju članove ili *vice versa*; realističnu ocenu formulisao je Eldersveld (1966, 46): članstvo u partiji treba posmatrati kao međusobno eksploatatorski odnos.**

Partije se bitno razlikuju u pogledu mere kojom obezbeđuju članstvu da učestvuje u donošenju ključnih odluka, o čemu je prethodno bilo reči. Ako bismo prihvatili hipotezu da članovi teže da budu aktivni učesnici političkog procesa u partiji, a ne samo pasivni posmatrači, partije koje obezbeđuju viši stepen interne demokratije bi po broju članova nadmašivale manje demokratske partije. Nažalost, izneta hipoteza „ne drži vodu“, jer su neretko u istom partijskom sistemu brojnije partije koje svode članove na obične „vojnike partije“ od partija koje obezbeđuju članovima značajnu ulogu u donošenju odluka. Pomenimo, na primer, da su Nacional-socijalistička partija Nemačke 1933. godine i komunističke partije Italije, Francuske i Finske neposredno posle Drugog svetskog rata (tada čvrsto usmerene na ostvarivanje „diktature proletarijata“ po uzoru na KP SSSR) bile najbrojnije stranke u tim zemljama (Goati, 1984, 364). Razloge za to treba tražiti u različitim motivima zbog kojih se članovi priključuju partiji (o čemu će biti reči na sledećim stranicama), ali i u distinktnom shvatanju interne demokratije od strane članova, o čemu postoji oskudna, ali indikativna, dokumentaciona podloga.

U jednom istraživanju članova Socijalističke partije Italije (bliske Komunističkoj partiji Italije), koje je početkom šezdesetih godina dvadesetog stoleća sproveo Barnes (1967, 72-78), došle su do izražaja korenite razlike u pogledu poimanja unutarpartijske demokratije. Od ukupno 272 respondenta, 70% običnih članova SPI prihvatilo je – koristeći autorovu terminologiju – „marksističko shvatanje“, po kojem je partija demokratska ako predstavlja istinske interese radničke klase, 18% prihvata „neoliberalno“ gledište, koje insistira na pravu članova da biraju između više predloženih lidera, i samo 12% „klasično“, po kojem je partija demokratska ako članovi imaju mogućnost da utiču na proces odlučivanja. Nezavisna varijabla koja je u najvećoj meri uticala na ispitanike da prihvate „klasično“ poimanje interne demokratije – a koje danas usvaja najveći broj pisaca – jeste obrazovanje.

„Procenat onih sa visokim obrazovanjem – naglašava Barnes – koji podržavaju ‚klasičnu koncepciju‘ trostruko je veći od srednje vrednosti...“ Premda je reč (koliko je nama poznato) o „izolovanom“ istraživanju, njegovi nalazi snažno potvrđuju intuitivno pretpostavljenu vezu između stepena interne demokratije i obrazovnog nivoa pristalica. U skladu sa tim, Barnes izvlači sledeći, zaista dalekosežan, zaključak da pojedinci niskog obrazovanja i, time uslovljenog, niskog nivoa političke kompetentnosti, mogu biti angažovani podjednako uspešno, možda uspešnije, nedemokratskim nego demokratskim stilom rukovođenja. Odvažićemo se da u završnoj glavi knjige koristimo napred izneti nalaz kao podlogu za pretpostavku da globalni trend porasta obrazovnog nivoa pripadnika savremenih društava sve više podstiče članove da zahtevaju od partija da im omoguće sudelovanje u donošenju odluka i da će partije nastojati, radi vlastitog održanja, da uvažavaju taj zahtev.

Napokon, udeo partijskog članstva u biračkom telu određene zemlje zavisi od obeležja političke kulture i njenog odnosa prema učešću građana u partijama. Kad je reč o zapadnoj Evropi, pada u oči da je procenat partijskog članstva niži u zemljama u kojima je veliki deo građana učlanjen u interesne grupe, posebno sindikate (Nemačka, Holandija, Belgija), ali tu nije reč o čvrstom pravilu, jer postoje zemlje, poput Francuske, u kojima je nizak udeo i partijski i sindikalno organizovanih građana (Von Beyme, 2005, 98).

5.1.1 Aktivisti, činovnici, eksperti

Članovi predstavljaju „unutrašnju stranu“ granice između partije i društva i prvi, najširi, partijski krug, čiji su pripadnici u različitom stepenu angažovani u partijskim aktivnostima. Ne treba posebno naglašavati da se „obični“ članovi u velikoj meri razlikuju od njihove „statutarne projekcije“, o kojoj je bilo reči u prethodnoj glavi. Oni nastoje, u visokom procentu, da izbegnu plaćanje članarine, a prema nalazima mnogih empirijskih istraživanja u zemljama stabilne demokratije samo mali procenat članova aktivno učestvuje u radu lokalnih organizacija, dok ostali svode svoj angažman na glasanje na izborima za partijske kandidate. Aktivizam članova oscilira u pojedinim razdobljima i, po pravilu, dostiže zenit u predizbornom periodu. O neujednačenom sudelovanju pojedinih članova u internom životu partije upečatljivo svedoče rezultati dvaju empirijskih istraživanja. Nalazi prvog, komparativnog, istraživanja sprovedenog u trima zapadnoevropskim zemljama

početkom osamdesetih godina prošlog stoleća pokazuju da 69% članova SDP Švedske samo ponekad učestvuje u donošenju internih odluka, da više od polovine članova Demohrišćanske partije Italije u prethodnih šest meseci nije prisustvovalo nijednom partijskom sastanku i da je samo oko 10-15% članova Hrišćansko-demokratske unije Nemačke ocenilo da pripada aktivnom jezgru partijskih članova (Von Beyme, 1985, 235). Prema rezultatima drugog istraživanja sprovedenog u Holandiji 1971. godine, približno jedna četvrtina članova holandskih partija angažovala se u izbornim aktivnostima (Katz, 2002, 107). Nalazi mnogih drugih teorijskih i empirijskih istraživanja (Von Beyme, 1985, 235-236; Von Beyme, 2005, 128-130; Gallagher, Laver and Mair, 1992, 121; Goati, 1984, 138-141; Merkl, 1980, 615; Scarrow, 2002, 95) podržavaju ocenu da je u partijama većine zemalja stabilne demokratije aktivno od jedne desetine do jedne četvrtine partijskih članova. Nešto optimističnije stanovište zastupa Blondel (1970, 93) u pogledu partija Velike Britanije na početku druge polovine dvadesetog stoleća. Po njegovoj proceni, 2/5 članova Laburističke partije može se smatrati aktivnim, dok je u Konzervativnoj partiji to slučaj sa trećinom ili četvrtinom. Verujemo, međutim, da su manje razmere pasivnosti članova britanskih partija uveliko posledica razdoblja na koje se Blondelova procena odnosi; u tom razdoblju partije su se u političkom delovanju, još uvek, prevashodno oslanjale na članove, a manje na elektronske medije, što će se u kasnijim decenijama bitno promeniti.

Raširena pasivnost članstva nije isključivo obeležje partija u zemljama zapadne Evrope, zapaža se i u drugim regionima. Poznavajući, na primer, smatraju da je u Kongresnoj partiji Indije – koja ima 25 miliona članova – aktivan samo jedan milion (Jain, 2001, 351). Slična situacija je u postkomunističkim zemljama, uključujući Crnu Goru, o čemu svedoči podatak da veliki procenat članova partija ne plaća partijsku članarinu, niti se uključuje u partijske aktivnosti. Imajući u vidu prethodno navedene podatke i ocene, može se pretpostaviti da je pasivnost članstva univerzalni fenomen sa kojim se sreću partije na svim meridijanima. Taj fenomen Blondel (1963, 91; slično, 1971, 221) generalizuje na sledeći način: „Većina članova nije aktivna... Oni nikad ne učestvuju ni u kakvoj aktivnosti, bilo političkoj – uključujući izbornu – bilo socijalnoj, one partije kojoj pripadaju. Većina članova političkih stranaka ponašaju se kao članovi ostalih društvenih tela: oni ne ostvaruju pravo – ili dužnost – koju im članstvo nameće.“ Ovde je, zapravo, reč o univerzalnom fenomenu nesudelovanja u kolektivnim akcijama čiji uspeh ne zavisi odlučujuće od pojedinca, a dobit, u slučaju uspeha, pripada svima, bez obzira na to da

li su učestvovali u akciji. Pronicljivo objašnjenje tog fenomena ponudio je Olson (tzv. Olsonov paraks, 1971, 163). On piše: „Iako najveći deo ljudi oseća da bi im bilo bolje ako je njihova stranka na vlasti, oni su svesni da, ako njihova partija pobedi, ona će verovatno pobediti i bez njih, a oni će ostvariti dobit u svakom slučaju.“ **Zbog toga, u kolektivnim akcijama partije najviše participiraju oni koji su zainteresovani za ličnu dobit (zaposlenje, važan položaj, unosan posao), a ne za ostvarivanje kolektivnih ciljeva.**

Ocenu o niskom aktivizmu i malom uticaju partijskih članova možemo dopuniti generalnom hipotezom – koju ćemo dokazivati na sledećim stranicama – da presudan uticaj u procesu odlučivanja igraju izvršni partijski organi (sa malim brojem članova). Za hipotezu po kojoj između brojnosti (partijskih organa) i njihove moći postoji obrnut odnos ponudili smo bogatu empirijsku argumentaciju u jednoj ranijoj knjizi (Goati, 1984). Dominantan uticaj užih izvršnih organa, prvenstveno partijskog vođe, govori, zapravo, o maloj mogućnosti članova da učestvuju u donošenju važnih političkih odluka, što izaziva odbojan stav prema partijama kako u široj javnosti, tako i kod autora koji zastupaju koncepciju participativne demokratije (Barber, 1984; Pateman, 1970 i dr).

Mnogo manje je to slučaj sa piscima koji, u skladu sa Šumpeterovim stanovištem (1960, 402), definišu demokratiju kao politički poredak u kojem građani imaju mogućnost da biraju lidere koji će donositi najvažnije odluke u političkoj zajednici. Ti pisci smatraju da oligarhijski odnosi unutar partija koje deluju u kompetitivnom poretku ne ugrožavaju nego, naprotiv, omogućavaju demokratiju. Obrazloženje za to je jednostavno; u partijama se angažuje mali deo građana spremnih da prihvate oligarhijske odnose u partijskom okviru („partijske megdandžije“, „partijski gladijatori“), a zauzvrat partije pružaju priliku ogromnoj većini građana da se na izborima opredeljuju između više konkurentskih političkih opcija. Rasmussen (1969, 170), na primer, izričito naglašava da zadatak partijskih članova nije da formulišu politiku, već da svojom aktivnošću podržavaju rukovodstva tako da partije mogu da ponude biračima različite političke alternative, o kojima se oni izjašnjavaju na izborima. „Paradoksalno, demokratija zahteva nedemokratske partije; ironično, to je istina samo tamo gde je partijski sistem kompetitivan.“ Takvo stanovište brani i Sartori (2004, 155), naglašavajući da demokratija u globalnom društvu „nije zbir organizacija koje čine to društvo, nego dinamički proizvod njihovih interakcija“. Isti stav saopštava, bez okolišenja, Schattschneider (1960, 130): „Demokratija ne može da se nađe u partijama nego između partija.“ Slično

gledište ubedljivo obrazlažu i mnogi drugi autori (Key, 1967, 345; McKenzie, 1955, 131; Lipset, 1962, 36-37; Von Beyme, 1985, 369). Pojedini pisci, poput Milibrath-a (*Political Participation*, Rand McNally, 1965, prema: Šiber, 1998, 218-229), u analizi političkog aktivizma idu i dalje, obuhvatajući pri tom ne samo članove političkih partija već cjelokupnu populaciju jednog društva. Kako to izgleda, može se videti iz tabelarnog pregleda koji sledi:

Tabela 2: Hijerarhijski prikaz političkog aktivizma

GLADIJATORSKE AKTIVNOSTI /Gladijatori/	1. Spremnost za prihvatanje javne ili stranačke funkcije; 2. Sakupljanje sredstava za političke aktivnosti (partija, NVO koja se bavi politikom) 3. Posjećivanje skupova gdje se donose odluke 4. Aktivno učešće u radu političke stranke
PRELAZNE AKTIVNOSTI	1. Posjećivanje političkih skupova (sastanaka, promocija, tribina...) 2. Davanje novčanih sredstava političkoj stranci 3. Kontaktiranje političkih vođa (direktni kontakt, Obraćanje putem pisma ili medija)
POSMATRAČKE AKTIVNOSTI /Posmatrači/	1. Nošenje bedževa ili oznaka sa političkom porukom (na automobilu, radnom mjestu...) 2. Uvjeravanje drugih kako da glasaju 3. Započinjanje političkih razgovora 4. Izlazak na biralište Izlaganje političkim uticajima (redovno praćenje političkih emisija na TV, skupštinskog zasjedanja, čitanje političkih rubrika u novinama...)
APATIČNI	Apatičnost – apsolutna nezainteresovanost za politiku i zbivanja povodom politike

Nivo participacije članstva u aktivnostima pojedinih partija, pa i u istoj partiji u različitim razdobljima, zavisi od niza okolnosti. Pomenimo, na primer, da u malim partijama, naročito u kratkom periodu posle osnivanja, većina članova pokazuje naglašeni aktivizam, ali procenat aktivnih vremenom se neizbežno smanjuje. U već institucionalizovanoj partiji sa brojnim funkcionerima i nivoima organizovanja većina običnih članova je inertna i uglavnom se aktivira u razdobljima izbornih kampanja. „U kriznim vremenima – kako cinično, ali vrlo precizno, zapaža Von Beyme (2005, 105) – brojno članstvo služi kao pojas za plivanje koji pomaže da se spriječe potpuni padovi glasova birača...“ Osim „starosti“ i veličine partije, na intenzitet angažovanja članova prevashodno utiču: oština političke konfrontacije u društvu, (ne)

postojanje „partije blizanca“ koja nastoji da mobilise isto biračko telo i dr.

Unutar amorfne skupine „običnih“ partijskih članova korisno je, s obzirom na intenzitet i prirodu njihove aktivnosti, razlikovati tri kruga.

Prvi krug sastavljen je od aktivista koji – prema Duverger-u – čine „jezgro“ partijskih organizacija na terenu.

Drugi, još uži, krug čine „profesionalni činovnici“, pojedinci koji su plaćeni za svoj rad u partiji.

U treći, najuži, krug spadaju eksperti.

Aktivisti su, po pravilu, faktička grupa koju od ostalih članova ne izdvajaju formalna obeležja, nego intenzivnija politička participacija kako unutar partija, tako i u društvu, kao i čvrsta emotivna veza sa partijom. Oni su – kako pokazuje jedno istraživanje američkih i britanskih partija (sprovedeno početkom šezdesetih godina dvadesetog stoleća) – čvršće vezani za partiju i čak ideološki radikalniji nego partijski rukovodioci (Epstein, 1967, 117). Upravo zbog svoje fanatične privrženosti partiji, aktivisti neretko stvaraju probleme centralnom rukovodstvu, koje je u svom političkom delovanju prinuđeno da taktizira i da pravi političke kompromise, što izaziva odbojnost članova bezgranično odanih striktnom i bezuslovnom poštovanju ortodoksnih stanovišta. Epstein (1960, 380) na sledeći način objašnjava naglašeno prihvatanje zvanične partijske ideologije od strane aktivista u Velikoj Britaniji: „Dobrovoljna i amaterska priroda ovih organizacija (partija – V.G.) uslovljava da one privlače fanatike u pogledu partijskih ciljeva, i to naročito na lokalnom nivou, gde ima mnogo rutinskih poslova koje su spremni da obavljaju samo odani. Ovde su važni principi a ne partijska karijera.“

Pretpostavku da uzroke velikih razlika u pogledu spremnosti na kompromise između rukovodilaca i aktivista treba tražiti u distinktnim ciljevima dveju grupa formulisao je May (1973). Prema tom autoru, partijski rukovodioci prvenstveno teže izbornom uspehu partije pa su spremni na kompromise radi približavanja prosečnom biraču, dok aktivisti, neopterećeni izbornim kalkulacijama, preferiraju ideološku ortodoksiju. Naravno, reč je o hipotezi koju valja brižljivo empirijski testirati. Treba naglasiti i da su partijski aktivisti još ređe od partijskih članova predmet naučnih istraživanja, te su saznanja o njima sporadična i oskudna.

Ekstremne razlike u aktivizmu članova uočavale su se i u vladajućim komunističkim partijama zemalja „realnog socijalizma“ do 1989/1990. godine, o čemu rečito govori jedno od retkih empirijskih istraživanja

članova SKJ sprovedeno početkom osamdesetih godina prošlog stoleća. Tim istraživanjem obuhvaćeni su članovi SK Srbije i SK Slovenije i u obe republike identifikovana je izrazita raslojenost članova u pogledu stepena angažovanja (Goati i ost., 1985). Kao dobar indikator angažovanja poslužilo je vršenje funkcija u društvu, o čemu je postojala pouzdana statistička evidencija za Sloveniju (ne i za Srbiju). Ta evidencija je pokazala „da skoro polovina članova SK ove republike (46%) nije 1973. vršila nijednu funkciju, 43% je imalo od 1 do 3 funkcije, 10% od 4 do 7, a 2% čak preko sedam funkcija“. Na osnovu tih podataka zaključili smo da u SKJ postoji čvrsto aktivističko jezgro članova „koji u svojim rukama kumuliraju veliki broj funkcija“ (Goati, 1985, 289).

Ima izuzetaka od pravila da su aktivisti faktička grupa koja se od ostalog članstva ne razlikuje na osnovu formalnih obeležja. Tu svakako spada Socijalistička partija Austrije, u kojoj je sedamdesetih godina dvadesetog stoleća mali deo članova, otprilike 10%, zvanično svrstan u „neplaćene partijske radnike“ (*Vertrauenspersonen*), koji se prvenstveno angažuju u izbornim aktivnostima. Oni služe kao kanal za komunikaciju između rukovodstva, sa jedne strane, i članstva i birača, sa druge strane. Indikativno je da je i tako visoko selekcionisana skupina nehomogena u pogledu angažovanja, čemu u prilog govori procena poznavalaca da samo 1/3 „neplaćenih partijskih radnika ostvaruje svoju funkciju na zadovoljavajući način“ (Sally, 1977, 219). Pomenimo, opet, da partije u SAD-u, kao i neke partije u Evropi (npr. *Forza Italia*), nemaju članove, ali imaju aktiviste.

Panebianco (1988, 27) je razvrstao partijske aktiviste na dve grupe: karijeriste i prave vernike (true believers). Karijeristi su pretežno zainteresovani za selektivne podstice (materijalne privilegije, napredak u karijeri, zaposlenja, unosne poslove). „Njihovo prisustvo, beleži citirani pisac, ima značajan organizacioni uticaj. Karijeristi predstavljaju glavnu snagu frakcijskih igara, često su ljudska baza za šizme i predstavljaju potencijalni izvor turbulencija i pretnju organizacionom poretku koju lideri nastoje da neutralizuju.“ Nasuprot karijeristima, koji su „prirodna osnova“ klijentelističkih partija (o kojima će kasnije biti reči), „pravi vernici“ gravitiraju programskim partijama. Boreći se za ostvarivanje partijskih ciljeva *hic et nunc*, taj soj egzaltiranih partijskih sledbenika je, po pravilu, nosilac unutarpartijskog nezadovoljstva i pobunâ protiv rukovodstva „jeretičkog tipa“ (o vrstama internih konflikata biće reči u četvrtoj tački ove glave). Da bi ih u tome osujetili, partijski rukovodioci –

sarkastično beleži Schlesinger (1965, 722) – pribegavaju dvema taktikama. Prvo, oni nastoje da „prave vernike“ odvrate od angažovanja, uveravajući ih da je politika „neprijatna i sumnjiva stvar“, i, drugo, podstiču ih da se angažuju u nezavisnim organizacijama izvan partijskog okvira. „Na dugi rok posmatrano, one (nezavisne organizacije – V.G.) – napominje citirani pisac – oslobađaju partiju od elemenata koji bi imali intenzivan interes za sadržaj partijskog programa.“

Za detaljniju analizu partijskih aktivista, vrlo je inspirativno Heberle-ovo razlikovanje dva tipa angažovanja u socijalnim pokretima: prvi tip oličavaju entuzijasti (*Enthusiast*), a drugi fanatici (*Fanatics*). Prvi se inspirišu idealima pokreta, dok su drugi zainteresovani samo za akciju. „Entuzijast poseduje imaginativnu misao, on stvara ideje, simbole pokreta, dok je fanatic aktivista koji često pribegava nasilju u službi ideja koje su za njega postale dogma... Fanatik kao tip je, u suštini, identičan sa političkim aktivistom koji traži i nalazi ispunjenje (*fullfillment*) u političkoj akciji kao takvoj. Za njega ciljevi pokreta ne znače toliko koliko borbeni život i iskustvo grupne akcije“ (1951, 114-115). Profil „pravog vernika“ izvrsno ocrtava sledeća izjava jednog pristalice: „Glasao bih za svinju ako bi je (moja – V.G.) partija predložila“ (Butler, prema: Cole, Deener and Brady, 1959, 37). Analizirajući aktivizam u prozelitskim socijalnim pokretima, Hofer (2004, 154-60) opisuje mentalni sklop „pravog vernika“: „Pravi vernik je odan celini – crkvi, partiji, naciji – a ne svom bližnjem, drugom pravom verniku. Istinska odanost među pojedincima moguća je samo u labavom i relativno slobodnom društvu...“ Hofer – sledeći, očigledno, ideje Eriha Froma (ubedljivo obrazložene u knjizi *Bekstvo od slobode*) – naglašava da su „pravi vernici“, u suštini, nesigurne, osujećene ličnosti koje su spremne da se, odustajući od ličnog ja, potpuno uklope u neku kompaktnu celinu, bez obzira na njenu političku orijentaciju. Ako su onemogućeni da deluju u toj celini – zbog isključivanja ili zbog toga što je celina izgubila svoj *raison d' être*, poput komunističkih partija posle kraha real-socijalizma 1989/1990. godine – „oni ne mogu da stoje sami za sebe, već moraju da prigrle drugu svetlu stvar i vežu se za neku novu grupu. Pravi vernik je većito nepotpun, većito nesiguran...“ Čini nam se da traganje za sigurnošću dobro objašnjava prividno nerazumljive „političke putanje“ desetina hiljada „pravih vernika“ komunističkih partija u zemljama „realnog socijalizma“ koji su posle raspada tog režima 1989/1990. pronašli „sigurnu luku“ u ekstremno nacionalističkim pokretima i partijama. Sledeću, relativno

malobrojnu, skupinu članova (drugi krug) čine činovnici zaposleni u partijskom aparatu, koji za to dobijaju stalnu novčanu naknadu. Oni učestvuju u pripremi političkih odluka i često ostvaruju značajan upliv na njihov sadržaj. Isto tako, činovnici vrše odabir informacija koje „dopiru“ do partijskog vrha i time, posredno, utiču na proces odlučivanja (Blondel, 1970, 113). Panebianco (1988, 223) definiše partijsku birokratiju kao „skup administrativnih činovnika posvećenih održavanju mašine koji imaju bar neke odlike Veberovog idealnog tipa“. Istovremeno, ovaj autor razlikuje dva tipa birokratije: egzekutivnu i reprezentativnu. Pripadnici prvog tipa imenovani su od partijskog rukovodstva i ne uključuju se u političke aktivnosti. Takav tip birokratije postoji u Laburističkoj i Konzervativnoj partiji Velike Britanije. Pripadnici drugog tipa imenovani su, takođe, od rukovodstava, ali ta odluka, po pravilu, zahteva potvrdu od strane članstva, što ojačava legitimitet birokrata. Pripadnici potonjeg tipa uključuju se u političke aktivnosti, naročito za vreme izbora. Ova „podvrsta“ poznata je u komunističkim partijama kao „profesionalni aktivisti“, a između njih i političkih rukovodilaca postoji naglašena „osmoza“ (Goati, 1984, 159-161). **U partijama Crne Gore, kao i većine postkomunističkih zemalja, postoje istovremeno obe vrste činovnika; većinu čine egzekutivni činovnici, ali na rukovodećim položajima u „partijskoj mašini“ nalaze se pojedinci koji su i članovi rukovodećih organa, po pravilu GO.**

Pored aktivista i činovnika u partijama se uočava, doduše još uvek rezidualno, skupina eksperata, savetnika (treći krug). Tu je prvenstveno reč o znalcima političkog marketinga, ali i drugih važnih oblasti poput ekonomije, političkog sistema, međunarodnih odnosa, ekologije, kulture i dr., u koje nisu dovoljno upućeni partijski rukovodioci „opšteg tipa“. Eksperti se javljaju kao savetnici partijskog vođe i, sve više, parlamentarnog kluba partije. Inače, eksperti su – komparativno posmatrano – osobeni u odnosu na tradicionalno činovništvo po nizu važnih obeležja: mobilniji su, prvenstveno su privrženi profesionalnim standardima a ne principu hijerarhije i, najzad, njihova saradnja sa partijom zasnovana je, uglavnom, na ekonomskim motivima, a ne na lojalnosti. Samo deo eksperata stalno je zaposlen u partijskom aparatu, dok se drugi (često daleko brojniji) deo povremeno angažuje u partijskim poslovima, prvenstveno u izbornim kampanjama. Eksperti-savetnici postoje u nekim partijama Crne Gore (SNS, NS, LPCG, LSCG, GPCG).

5.1.2 Brojnost

Odnos pojedinih partija prema članstvu je diferenciran; najveći broj partija teži da ima što više članova, neke se zadovoljavaju malim brojem „elitnih“ članova i, najzad, neke partije nemaju uopšte članove u uobičajenom značenju. U pojedinim zemljama zapadne Evrope često se međusobno nadmeću na izborima partije čije članstvo dostiže više desetina ili stotina hiljada članova sa partijama koje jedva imaju nekoliko hiljada članova, ali koje na izborima, ipak, uspevaju da privuku veliki broj glasova. Promena broja članova, po pravilu, pozitivno korelira sa kretanjem uticaja partije u biračkom telu, zbog čega su oscilacije u obimu članstva važan „signal“ partijskim funkcionerima o širenju ili opadanju izbornog oslonca partije (Von Beyme, 2005, 94).

Izborna pobeda i zauzimanje vlasti od strane partije najčešće podstiču ekspanziju članstva, jer vršenje vlasti obezbeđuje partiji nove „selektivne podsticaje“ koji privlače, kao magnet komadiće gvožđa, nove sledbenike u redove pobednika. U stvari, rezultati izbora deluju, generalno uzev, kao katalizator produžene redistribucije uticaja na štetu izbornih gubitnika. Naglašavamo „po pravilu“, a ne uvek, jer ne treba potceniti važnost drugih faktora koji utiču na obim članstva kao što su: kvalitet akcija (mera, poteza) koje partija preduzima u postizbornom razdoblju, (ne)postojanje u sistemu druge partije koja je usmerena na identičnu izbornu bazu i dr. U prilog tvrdnji da ne postoji čvrsta pozitivna korelacija između broja članova i izbornih ostvarenja govori KP Italije, kod koje se od sredine dvadesetog stoleća reljefno ocrtavaju dva kontradiktorna trenda: smanjivanje članstva i porast glasača. Obrnut je slučaj sa Konzervativnom partijom Velike Britanije, kod koje je ekspanzija članstva, početkom sedamdesetih godina prošlog stoleća, praćena stagnacijom ili opadanjem biračke podrške.

U najvećem broju zemalja stabilne demokratije „gustina“ partijskih članova među biračima dostigla je vrhunac krajem pedesetih godina prošlog stoleća, kada je, na primer, u Austriji svaki četvrti birač bio član partije. U drugoj polovini dvadesetog stoleća počeo je proces opadanja članstva (Ware, 1997, 73), čiji je tempo u pojedinim zemljama različit, kao što je bila različita i „startna osnova“. Početkom trećeg milenijuma „gustina“ članova u biračkom telu pojedinih zemalja oscilira u širokim amplitudama, što dobro ilustruju sledeći podaci: Austrija 17,1%, Švedska 7,1%, Italija 3,2%, Nemačka 3,2%,

Holandija 2,2%, Velika Britanija 1,9%, Francuska 1,5% (Scarow, 2002, 90). Kod mnogih partija nije sasvim izvesno da li je smanjivanje broja članova stvarno ili je reč o uspostavljanju tačnije, kompjuterske evidencije. Da se ne može u potpunosti isključiti drugi odgovor, potvrđuju primeri opadanja članstva Laburističke partije Velike Britanije koje je uočeno tek pošto je obrazovan jedinstven kompjuterski spisak, i SDP Nemačke, kod koje je registrovan pad broja članova kad je počela da eliminiše pojedince koji ne plaćaju članarinu (Scarow, 2002, 85).

Neuporedivo je brži trend erozije članstva u četiri postkomunističke zemlje centralne Evrope (Mađarska, Poljska, Rumunija, Češka) nego u partijama zemalja stabilne demokratije. Evo nekoliko upečatljivih podataka o tome. Sredinom devedesetih godina broj članova osam najvažnijih partija u Poljskoj sveo se na oko 225.000, što je jedna desetina članstva vladajuće PURP 1988. godine. Tri najvažnije partije u Mađarskoj imale su 1995. godine oko 100.000 članova, što je, takođe, samo deseti deo članova vladajuće Mađarske socijalističke partije rada u 1988. godini, a u Rumuniji članstvo svih partija kretalo se 1993. oko 250.000, što je, kao i u dve prethodno pomenute zemlje, oko 10% članstva KP Rumunije 1989. godine. U Češkoj (1993) proces erozije članstva odvijao se sporije nego u tri prethodno pomenute zemlje, čemu u prilog ide što je deset najvažnijih partija imalo 416.700 članova ili nešto manje od polovine u odnosu na KPČ 1989. godine. U celini uzev, u četiri pomenute postkomunističke zemlje udeo članstva u biračkom telu i u populaciji spustio se na znatno niže vrednosti nego u zemljama stabilne demokratije. To Mair i Van Bisen potkrepljuju podacima da u glasačkom telu 16 zapadnoevropskih zemalja „gustina“ partijskog članstva u populaciji dvostruko nadmašuje (5,5% prema 2,8%) udeo članstva među građanima Poljske, Češke, Slovačke i Mađarske (prema: Walecki, 2003, 77).

Tendencija opadanja broja partijskih članova u zemljama stabilne demokratije i u postkomunističkim zemljama centralne i jugoistočne Evrope ima neke zajedničke i neke posebne uzroke. Prvi zajednički uzrok je porast kognitivnih sposobnosti građana, što im omogućuje da se sve lakše snalaze u „političkom lavirintu“ bez pripadnosti partiji koja služi kao neka vrsta „kompasa“. Drugi, takođe zajednički, uzrok je smanjena „potreba“ partijâ za članstvom kao izvorom prihoda ili „rezervoarom“ besplatnog rada u izornoj propagandi, zato što su partije, u većini zemalja, obezbedile značajna sredstva iz državnog budžeta (šire o tome biće reči u glavi VI), koja koriste za iznajmljivanje elektronskih medija u razdoblju izbornih kampanja. Pored

zajedničkih, na tendenciju opadanja članstva u postkomunističkim zemljama snažan upliv vrše tri posebna uzroka. Prvi je izrazito negativan stav prema partijama prouzrokovan skoro poluvekovnom vladavinom komunističke jednopartijske države, što su, s pravom, naglasili Linz i Stepan (1998, 295). Drugi uzrok je izuzetno brzo postizanje bazičnog političkog konsenzusa u većini postkomunističkih zemalja između najvažnijih partija, uključujući reformisane komunističke partije, oko prihvatanja demokratskih vrednosti, tržišne privrede i EU. Treći uzrok je etički razumljiva odluka dela članova vladajućih komunističkih partija – koji su zaista verovali u programska opredeljenja svojih partija („istinski vernici“) – da posle odricanja tih partija od izvornih ciljeva, ideja i vrednosti (diktature proletarijata, zabrane opozicije, dominacije državne svojine) 1989/1990. godine prekinu partijski angažman.

Za razliku od većine postkomunističkih zemalja, u Crnoj Gori i u Srbiji obim partijskog članstva pokazuje čudesnu postojanost od 1989. preko 2000. do 2007. godine, premda je u međuvremenu došlo do bitne promene relativnog odnosa snaga između pojedinih partija, pa bi se moglo zaključiti *plus ça change–plus c'est la même chose*. U Crnoj Gori je 2004. u jednom obuhvatnom istraživanju (South-East Social Science Project; rukovodilac projekta Albert Simkus, 1500 respondenata) registrovano čak dvostruko povećanje članstva u odnosu na 2000. godinu, jer je svaki peti ispitanik odgovorio da je član partije! Uvereni smo da taj podatak treba primiti cum granum salis, jer su oštrina i intenzitet političkog konflikta oko državnog statusa Crne Gore u vreme terenske faze citiranog istraživanja, verovatno, podstakli deo respondenata da slaganje sa nekom partijom oko poželjnog državnog okvira „pojačaju“ tvrdnjom da su njeni članovi. **O povišenoj „političkoj temperaturi“ biračkog tela Crne Gore svedoči podatak da je na referendumu sudelovalo 86,5% građana s pravom glasa. U Srbiji su intenzivne političke tenzije od 1989. godine do aktuelnog razdoblja rezultat nepostojanja bazičnog konsenzusa između najvažnijih političkih partija oko karaktera političkog režima (autoritarizam/demokratija). Taj sukob je, pokazalo se, samo delimično eliminisan političkim preokretom 5. oktobra 2000. godine, jer su važni predoktobarski politički akteri (Srpska radikalna stranka, Socijalistička partija Srbije) nastavili borbu za restauraciju ancien régime. Rascep oko karaktera režima u Srbiji predstavlja kristalizacionu tačku drugih politički važnih razlika (pristupanja EU, odnosa prema nezavisnosti Crne Gore, stava prema problemu Kosova i Metohije).**

Do brojnosti crnogorskih partija, pojedinačno uzetih, teško je doći jer o tome ne postoje podaci u oficijelnim partijskim publikacijama niti na internet sajtu, a ako se to pokuša doznati na drugi način, dobijeni podaci su često nepouzdana. Na višestruke pokušaje da u centrali DPS-a telefonski dođemo do broja članova te partije, dobili smo lakonski odgovor da je taj broj „oko 100.000“, što, verujemo, predstavlja najmanje dvostruko preterivanje u odnosu na stvarno stanje. Na isto pitanje smo u SNP-u dobili odgovor da ne raspolažu tačnim brojem jer je u toku preregistracija članstva, dok u drugim partijama funkcioneri nisu želeli da odgovore, izuzev u SNS, u kojem je rečeno da broj članova te partije iznosi 14.370, što se podudara sa procenom nekoliko nezavisnih analitičara.

Odnos između broja članova i broja birača pojedinih partija iz iste „političke porodice“ u različitim zemljama oscilira u širokom rasponu, kao i između pojedinih partija u istoj zemlji. U Češkoj i Bugarskoj, sredinom devedesetih godina dvadesetog stoleća, odnos između članstva i birača ex-komunističkih partija (KP Čehoslovačke, odnosno SP Bugarske) bio je oko 1:10, a u Poljskoj 1:50, što su daleko niže vrednosti nego u DPS u Crnoj Gori, gde iznosi oko 1:3. U prilog navedenih vrednosti za DPS govori podatak da je ta partija na parlamentarnim izborima 2006. godine zadobila (u koaliciji sa SDP) 164.737 glasova.

5.1.3. »Partijska identifikacija«

Koncept „partijske identifikacije“ elaborirala je „Mičigenska škola“, koja je pošla od pretpostavke da „veliki broj građana poistovećuje sebe psihološki sa jednom ili drugom partijom i da ta identifikacija ima predvidljiv odnos sa njihovim percepcijama, procenama i akcijama“ (Campbell et al. 1960, 90). Pojam „partijske identifikacije“ nastao je, dakle, u SAD-u – zemlji u kojoj, za razliku od zapadne Evrope, ne postoji partijsko članstvo, zbog čega je Von Beyme (1985, 294; 2003, 23-34) ispravno naglasio da je koncept „partijske identifikacije“ korišćen kao funkcionalni ekvivalent za partijsko članstvo. Ali, s obzirom na prethodno opisanu apatiju većine članova partija, koncept „partijske identifikacije“ pokazao se i u evropskim zemljama kao korisno analitičko oruđe za diferenciranje na više i manje identifikovane članove. Visoka „partijska identifikacija“, o kojoj se može govoriti kad članovi doživljavaju partiju kao sredstvo za ostvarivanje važnih ciljeva i

sigurno glasaju na izborima za nju, ima stabilizujući uticaj u političkom životu jer smanjuje upliv konjunkturalnih zbivanja na ishod izbora. Široka i intenzivna „partijska identifikacija“ i onemogućuje nagli gubitak podrške određenoj partiji i uspon novih, nepoznatih političkih aktera. Na taj način, **partijska „identifikacija“ doprinosi predvidljivosti izbornih rezultata i, još šire, smanjuje stepen kontingencije u političkom životu.**

U većini zemalja stabilne demokratije uočen je, od početka sedamdesetih godina dvadesetog stoleća, proces postepenog opadanja „partijske identifikacije“. To dobro ilustruju podaci da je u Austriji, na primer, 1969. godine 75% birača manifestovalo identifikaciju sa partijama, a 1990. samo 59%; u Nemačkoj je procenat identifikovanih opao sa 82% 1981. godine na manje od 75% 1989. (Mair, 1997, 128). Uporedo sa smanjivanjem procenta „partijski identifikovanih“ građana u zemljama EU, povećava se udeo birača koji na uzastopnim izborima glasaju za različite partije, a u zemljama gde se glasa na više nivoa ili za više političkih institucija češće je podeljeno glasanje (*split-ticket voting*) (Russell, McAllister and Wattenberg, 2000, 44-46). Na primer, u Švedskoj na parlamentarnim izborima 1960. godine samo je 7% birača glasalo za različitu partiju u odnosu na izbore 1956, dok je između izbora 1990. i 1994. taj procenat porastao na 29% (Dalton, McAllister and Wattenberg, 2000, 44). Slabljenje „partijske identifikacije“ u SAD-u ogleda se u izbornoj podršci kandidatima za predsednika i za članove Kongresa i Senata, koji pripadaju različitim partijama. Na takav način u SAD-u je šezdesetih godina dvadesetog stoleća glasalo manje od šestine birača, da bi se taj udeo u devedesetim godinama udvostručio (Dalton, McAllister and Wattenberg, 2000, 46-47; isto: Dalton, McAllister and Wattenberg 2002, 36-37).

Imajući u vidu da „partijska identifikacija“ olakšava pojedincu snalaženje u političkom životu ili da služi kao „prečica“ u donošenju važnih političkih odluka (Shiveli, prema: Flanagan and Dalton, 1990, 243; Dalton, 2002, 22), razloge slabljenja identifikacije treba, verovatno, tražiti u sve višem obrazovnom nivou prosečnih birača i, uporedno sa tim, u povećanju njihovog kapaciteta da, bez oslonca na partije, razumeju političke procese. Drugi razlog je u nezadovoljstvu građana učinkom partija, naročito, sa učestalim finansijskim skandalima u kojima su partijski lideri ključni akteri (šire: Dalton, 2002, 34-36). Najzad, treći razlog je programsko-politička konvergencija različitih partija, koje se, u težnji za što boljim izbornim rezultatima, približavaju prosečnom biraču, čime neizbežno smanjuju međusobne razlike.

Smanjivanjem osobenosti, partije postaju prihvatljive čitavom biračkom telu, ali intenzitet podrške slabi, odnosno one gube strasnu privrženost užih grupa sledbenika.

Istini za volju, opadanje „partijske identifikacije“ nije ni linearan ni univerzalan proces: ono se izrazito očitivalo u Švedskoj, Irskoj, Italiji, Francuskoj, SAD, Nemačkoj i Velikoj Britaniji; u zemljama Beneluksa, Danskoj i Norveškoj nivo „partijske identifikacije“ nije oscilirao, dok se u zemljama južne Evrope (Grčka, Portugal, Španija) uočava postepen porast, što je pouzdan indikator da različiti kontekstualni činioci određuju stepen „partijske identifikacije“. Von Beyme (2005, 37-39) nabraja u formi hipoteza sledeće činioce koji utiču na „partijsku identifikaciju“ u zapadnim demokratijama:

1. Broj stranaka i vrsta izbornog sistema; „partijska identifikacija“ veća je u dvoipostanačkim sistemima, oslonjenim u celini ili delimično na većinske izbore, nego u višestranačkim sistemima;
2. „Partijska identifikacija“ pozitivno korelira sa izbornom participacijom;
3. „Partijska identifikacija“ povezana je sa spremnošću građana da se identifikuju na dimenziji levo/desno;
4. „Partijska identifikacija“ raste sa poverenjem u politički sistem;
5. „Partijska identifikacija“ nije analitički odvojiva od povezanosti birača sa sekundarnim skupinama (crkva, sindikat);
6. Posebni politički događaji mogu uticati da se „partijska identifikacija“ razlikuje od izbornog ponašanja i, najzad,
7. Politički pristrasno delovanje medija smanjuje uticaj „partijske identifikacije“ na izbornu ponašanje.

Stepen „partijske identifikacije“ birača u postkomunističkim zemljama centralne i jugoistočne Evrope početkom devedesetih godina prošlog stoleća kretao se u širokom luku od 17% u Poljskoj, preko 51% u Čehoslovačkoj, do 64% u Rumuniji i 67% Mađarskoj (Linc i Stepan 1998, 340). U Srbiji je „partijska identifikacija“ birača sredinom devedesetih godina bila slabog intenziteta i raširenosti (Slavujević, 1997, 107), ali kasnija istraživanja registruju postepeni porast. Naime, sredinom 2005. godine istraživači su utvrdili da 57% građana Srbije „pokazuje znake stranačke identifikacije“, po čemu smo se „približili... drugim tranzicionim zemljama, kao što su Bugarska, Rumunija, Češka i Mađarska“ (Mihailović i ost., 2005, 4). Kad je

reč o „partijskoj identifikaciji“ birača Crne Gore, nisu nam poznati pouzdani podaci o tome; brojna empirijska istraživanja političkih opredeljenja od 1990. do danas nisu bila fokusirana na tu temu.

Ako „ukorenjenost“ partija definišemo kao sintetički pokazatelj koji obuhvata opseg članstva u društvu i nivo „partijske identifikacije“, prethodno izneti podaci sugerišu ocenu, doduše sa izvesnim izuzecima, o slabljenju „partijske ukorenjenosti“. To svakako utiče na smanjivanje izborne participacije, jer je mobilisanje građana za učešće na izborima jedan na najvažnijih zadataka političkih partija. Manje sudelovanje građana na izborima manifestovalo se u većini zemalja stabilne demokratije od početka šezdesetih godina prošlog stoleća do danas. Od petnaest zemalja stabilne demokratije u trinaest je, u devedesetim godinama prošlog stoleća, smanjena participacija na izborima u odnosu na srednju vrednost u periodu 1945-1989, dok je u dve zemlje (SAD i Holandija) povećana. U Španiji i Portugaliji – u kojima je demokratski poredak uspostavljen sredinom sedamdesetih godina prošlog stoleća – sudelovanje građana na izborima pokazalo je različite tendencije tokom devedesetih godina u odnosu na prethodno stanje; u prvoj zemlji očitovao se porast participacije a u drugoj opadanje (Von Beyme, 2005, 43).

Smanjenje učešća građana na izborima identifikovano je i u većini postkomunističkih zemalja centralne i jugoistočne Evrope odmah nakon održavanja prvih pluralističkih izbora 1990. godine. Na prvim pluralističkim izborima u Albaniji 1991. godine sudelovalo je, na primer, 78% građana, a na drugim izborima, 2001. godine, samo 49%; u Bugarskoj je procenat izlaznosti na prvim pluralističkim izborima 1990. dostigao 89%, a 2001. samo 67%. U Bosni i Hercegovini na parlamentarnim izborima 1996. godine (prvim posle građanskog rata 1992-1995) participacija je iznosila 80%, a zatim je konstantno opadala: 1998. godine – 63%; 2000 – 53% i 2002. samo 48%. Opadajuća stopa učešća na izborima registrovana je u Bugarskoj, Češkoj, Mađarskoj, Poljskoj, Rumuniji i Slovačkoj, dok je u Rusiji obrnut slučaj (Von Beyme, 2005, 43). I u Srbiji se uočava postojana tendencija opadanja učešća građana na izborima, o čemu svedoče sledeći podaci: 71,5% (1990); 69,7% (1992); 61,6% (1993); 57,4% (1997); 57,7% (2000), 58,7% (2003) i 54,6% (2007). Smanjivanje izlaznosti u Srbiji bilo bi znatno izrazitije da biračko telo nije bitno smanjeno 2000. u odnosu na izbore 1997. godine (sa 7.210.386 na 6.493.762). To smanjivanje je posledica „otpisivanja“ albanskih birača sa Kosova i Metohije, zbog faktičkog protektorata UN uspostavljenog nad tom pokrajinom u junu 1999. godine. U Crnoj Gori pre se može govoriti

o naglašenim oscilacijama nego o bilo kakvoj stabilnoj tendenciji: 1990. godine – 75,8%; 1992 – 68,9%; 1996 – 67,1%; 1998 – 76%; 2001 – 79,3% i 2002. godine 77,5%. Sudelovanje crnogorskih građana na referendumu 2006. godine – kao osobenoj formi izbora – pokazuje dramatičan porast (86,5%) u odnosu na ranije vrednosti. Velikim delom pod uticajem opadanja izborne participacije – ponavljamo, kao preovlađujuće a ne univerzalne tendencije – rezultati sukcesivnih izbora u većini zemalja pokazuju porast prosečnog skora „izborne nestabilnosti“ (o čemu će biti reči u glavi IX).

5.1.4. *Motivi angažovanja*

Objašnjenje zašto većina partijskih članova izbegava da sudeluje u kolektivnim partijskim akcijama treba tražiti, sa jedne strane, u „Olsonovom paradoksu“, o kojem je već bilo reči, a sa druge, u nemogućnosti partija da članovima obezbede dovoljno podsticaja za angažovanje. Imajući to u vidu, neizbežno se postavlja pitanje u kakvom su odnosu podsticaji (stimulacija) i dobrovoljnost, koju naglašavaju Field (1969, 166) i mnogi drugi autori, kao jednu od bitnih karakteristika partije. Kad pominjemo sistem podsticaja, imamo na umu dobro poznatu činjenicu da partije na vlasti obezbeđuju unosne položaje u društvu, po pravilu, samo svojim članovima, isključujući iz toga pripadnike drugih partija i partijski neopredeljene. Ali, to nije samo „greh“ vladajućih partija: i opozicione partije su isključive i dodeljuju podsticaje (materijalne, simboličke) samo svojim članovima. **S obzirom na različite oblike stimulacije, mislimo da dobrovoljnost o kojoj piše Field i mnogi drugi autori treba restriktivno tumačiti u smislu odsustva pravne prinude učlanjivanja u partiju, ali ne i šire shvaćene socijalne prinude.**

Stepen socijalne prinude koju partije vrše na pojedince da bi ih privukle u članstvo nije isti u svim zemljama i zavisi, između ostalog, od toga da li je lojalnost partiji, koju pojedinac dokazuje članstvom, pretpostavka samo za određeni, i to mali, broj važnih (i unosnih) mesta u društvu i u samoj partiji, ili je, pak, broj tih mesta veliki pa članstvo u partiji postaje preduslov za ostvarivanje ne samo političkih nego i stručnih (profesionalnih) ambicija pojedinaca, kao što je bilo u zemljama „realnog socijalizma“ (Goati, 1984). **U tom slučaju, socijalna prinuda se po svom efektu na pojedinca malo razlikuje od pravne.**

5.1.4.1 Vrste podsticaja

Problemom podsticaja kojima partije obezbeđuju učešće članstva i simpatizera u kolektivnim akcijama sistematski se bavio Panebianco (1988). On deli podsticaje na dva tipa: kolektivne i selektivne.

Kolektivni podsticaji vezani su za partijsku ideologiju, odnosno za programske ciljeve partije, što taj pisac naziva podsticajima za identitetom (*incentives of identity*) i takvi podsticaji – načelno posmatrano – dostupni su svima.

Nasuprot tome, selektivni podsticaji obezbeđeni su samo članovima partije, a među njima Panebianco razlikuje materijalne i statusne podsticaje. Jedna škola mišljenja redukuje podsticaje isključivo na selektivne. Njen credo sublimira Caplow (1964, 130) na sledeći način: „Uspešna dobrovoljna organizacija izbegava tu pretnju (apatije – V.G.) regrutujući kadrove aktivista ili birokrata za koje participacija predstavlja karijeru.“ Istoj školi pripada Downs (1957, 28), koji polazi od pretpostavke da partijski članovi deluju isključivo „da bi ostvarili dobit, prestiž i moć koji proizilaze iz položaja“.

Binarna podela podsticaja na kolektivne i selektivne koju je obrazložio Panebianco prvenstveno je analitička, jer on smatra da u svom delovanju partije istovremeno koriste oba tipa podsticaja, da je kombinacija podsticaja osobena u svakoj partiji i da je promenljiva tokom vremena. Panebianco (1988, 24), takođe, ocenjuje da na članove partija u stvarnosti deluju oba tipa, premda se može govoriti o tome koji prevladuje. U programske podsticaje, pored ključnih partijskih principa, integrativnih ideja i vrednosti kojima članovi zadovoljavaju potrebu za identitetom, na čemu opravdano insistira Panebianco, treba – po našem uverenju – uvrstiti i obezbeđivanje mogućnosti članovima da odlučuju o vitalnim političkim pitanjima, što u aktuelnom razdoblju, kako smo prethodno pokazali, čini sve veći broj partija. Ne treba nipošto izgubiti iz vida da konkurentska pozicija na „izbornom tržištu“ podstiče partije da naglašavaju svoj identitet u odnosu na političke protivnike, što nije uvek lako u dobu smanjivanja programskih razlika među partijama, izraženom naročito posle kraha „realnog socijalizma“ kao alternativnog političkog sistema. U takvim okolnostima partije su čak prinuđene, radi isticanja vlastitog programskog identiteta, da „insceniraju razlike“, što, po pravilu, slabo obavješteni sledbenici prihvataju kao stvarne razlike.

Motivi angažovanja partijskih rukovodilaca ne razlikuju se bitno od

motiva angažovanja članstva, premda su nešto kompleksniji i „razuđeniji“. Prema suptilnim uvidima Riker-a (1962), osim zajedničkih, na rukovodioce deluju i neki posebni podsticaji. Prvi od njih je zadovoljstvo posedovanja moći, koje može biti instrumentalno, kad se moć koristi radi ostvarivanja drugih ciljeva, ili apsolutno, kada posedovanje moći izaziva emocionalnu satisfakciju rukovodilaca zato što uživaju u igranju polubožanske uloge. Drugi motiv je satisfakcija prestiža, kojoj se, kao emocionalnoj dimenziji rukovođenja, posvećuje malo pažnje. „Precizno, kakva je to satisfakcija ne možemo da kažemo. Možda su harizmatički lideri nagrađeni osećanjem ispunjavanja misije. Možda oni, naivno, uživaju u obožavanju i pokornosti koje im iskazuju sledbenici.“ Treći podsticaj koji navodi citirani pisac jeste „podsticaj kontinuiteta“. To je, naglašava, manje važno za lidera koji nije uživao emotivnu podršku sledbenika, niti je protiv njih koristio pretnju sankcijama. Naprotiv, za „lidera koji je upotrebljavao strašnu valutu straha ili magičnu valutu ljubavi, biti svgnut (sa vlasti – V.G.) znači biti uništen“ (Riker, 1962, 204-205). Smatramo da je autor ovde osvetlio izuzetno važan motiv težnje lidera da ne „ispuštaju vlast“, ne zbog urođene pohlepe za moći, nego zbog osnovanog straha da će izgubivši vlast postati žrtva revanšizma novih vlastodržaca.

Mislimo da je ovaj podsticaj naročito delotvoran u postkomunističkim zemljama, uključujući Crnu Goru, u kojima su najvažniji političari bili prinuđeni da u toku tranzicije donose nepopularne mere, zbog čega, sa dobrim razlozima, zaziru od osвете pojedinaca i grupa čije su interese time oštetili. U takvim slučajevima, povlačenje sa vlasti za pojedinca je utoliko riskantnije ukoliko je duže vršio vlast. Uz tri motiva angažovanja partijskih podsticaja koje je naveo Riker, dodaćemo i četvrti, koji Downs (1957, 30) naziva „uzbuđenje igre“ (*thrill of the game*) i koji postoji kod obavljanja svih aktivnosti koje u sebi nose rizik.

5.1.4.2 Kitscheltova podela

Za razliku od Panebianco-a, Kitschelt (1995, 2001) se ne zadovoljava nabrojanjem i analizom podsticaja za angažovanje partijskih članova, već na različitim podsticajima utemeljuje tri tipa partija u postkomunističkim zemljama: programske, klijentelističke i harizmatičke. To je i razlog da podrobnije obrazložimo Kitschelt-ovu podelu.

Kod programskih partija „kompenzacija“ članovima i simpatizerima za njihovo angažovanje ostvaruje se indirektno, „preko politike čiji uticaj nije ograničen samo na partijske sledbenike“ (Kitschelt, 2001, 32). Tom tipu partija pojedinci pružaju podršku na osnovu racionalne procene da će one, dolaskom na vlast, unaprediti njihove interese. Koristeći prethodno opisanu Panebianco-ovu podelu partijskih članova, pretpostavljamo da „pravi vernici“, u težnji za identitetom, gravitiraju programskim partijama, jer one nude prepoznatljiv sistem ciljeva i vrednosti kojima su članovi privrženi. Doduše, ostvarenje težnje za identitetom obezbeđuju na osoben način i harizmatičke partije, kod kojih se članovi, umesto programskih ciljeva, ideja i vrednosti, poistovećuju sa ličnošću vođe.

Visoka „zasićenost“ članstva programskih partija „pravim vernicima“ ima, između ostalog, za posledicu smanjivanje radijusa slobode rukovodećeg stratuma tih partija: „Prisustvo vernika onemogućava partiji da deluje kao oportunistička životinja opisana kod Downs-a, uvek spremna da se kreće od političke levice do političke desnice i od političke desnice do političke levice, za šaku glasova“ (Panebianco, 1988, 26). U stvari, kao što smo već istakli, „pravi vernici“ – ili nazovimo ih, uslovno, članovi sa „suviškom idealizma“ – nemaju razumevanja za kompromise, političku trgovinu i cenkanja, što je neodvojivi deo političkog života (dobro označen engleskom kovanicom *horse-trading*) niti za čekanje povoljnih prilika radi realizacije partijskih ciljeva. U programskim partijama političari ulažu sredstva i vreme u organizacionu strukturu i u načine postizanja političkog konsenzusa oko ključnih ciljeva.

Nema nikakve sumnje da saglasnost sa programskim ciljevima predstavlja, etički posmatrano, najprihvatljiviji motiv angažovanja članova. Pojedince koji se iz tih pobuda priključuje partiji Mladen Zvonarević (1976, 483) naziva ideocentričnim, naglašavajući da je to „onaj sledbenik koji se veže uz određenu ideju ili ideologiju i koji je spreman slediti svakog vođu koji, po njegovom mišljenju, pridonosi toj ideji“. Premda u programskim partijama često izbijaju interni konflikti oko važnih pitanja, one pokazuju, po pravilu, veći stepen kohezije od klijentelističkih i harizmatičkih partija kod kojih je uspostavljanje političkog konsenzusa irelevantno. Istovremeno, Zvonarević razlikujući dve temeljne dihotomne dimenzije – **homocentričnost-ideocentričnost i racionalnost-iracionalnost**, daje sledeću tipologiju sledbenika:

Tip	RACIONALAN	IRACIONALAN
HOMOCENTRIČAN	Racionalni homocentrik	Iracionalni homocentrik
IDEOCENTRIČAN	Racionalni ideocentrik	Iracionalni ideocentrik

Racionalni homocentrik je sledbenik koji se veže za vođu, nezavisno od ideologije, racionalno procenjujući da mu sam vođa i njegov odnos prema vođi mogu osigurati postizanje konkretnih interesa i ciljeva. Može se reći da se radi o interesnom pragmatiku kojem je sama ideologija potpuno irelevantna, a nit-vodilja njegovog ponašanja je konkretna korist. *Iracionalni homocentrik* je sledbenik izrazito „opčinjen“ ličnošću vođe i za njega su racionalni argumenti nepotrebni. Vođa se sledi na osnovu njegove harizme koja je neupitna i ne traži racionalnu argumentaciju.

Racionalni ideocentrik je sledbenik koji je na temelju racionalne analize prihvatio određeni program ili ideologiju, nezavisno od vođe. Neretko su ovakvi sledbenici u sukobu s vođom – kritički opserviraju ponašanje vođe i vođstva i predstavljaju korektiv njihovog ponašanja u skladu s temeljnom idejom okupljanja. Napokon, iracionalni ideocentrik je sledbenik koji je emocionalno vezan za samu ideju, često i ne razumevajući je, odan do krajnosti (prema: Šiber, 1998, 206–207).

Klijentelističke partije zadobijaju članstvo tako što mu – beleži Kitschelt (1995, 7) – obezbeđuju selektivne (ne kolektivne) koristi u obliku „patronažnih poslova, preferencijalnog tretmana u raspodeli socijalnih subvencija (sredstava itd.) i vladinih ugovora“. U krug selektivnih „mamaca“, o kojima govori ovaj pisac, treba verovatno ubrojiti i statusne podsticaje, odnosno ubrzano napredovanje u profesionalnoj karijeri i/ili brz uspon na političkoj „piramidi“. Verovatno je da takve partije natprosečno privlače „karijeriste“, što ima, beleži Panebianco (1988, 27; slično, 30), „značajan organizacioni uticaj. Karijeristi predstavljaju glavnu snagu frakcijskih igara, često su ljudska baza za šizme, predstavljaju potencijalni izvor turbulencija i pretnju organizacionom poretku koju lideri nastoje da neutralizuju“.

Zadržaćemo se sada na harizmatičkim partijama, iako ih sâm Kitschelt smatra „prelaznim oblikom“ između programskih i klijentelističkih partija, zbog neizbežnog „trošenja harizme“ lidera i neophodnosti da se partije zasnuju na čvrstim temeljima programskih opredeljenja ili egoističnih interesa.

Harizmatičke partije bitno obeležavaju nastojanje njihovih članova da budu bliski sa partijskim vođom. Članove tih partija pokreće, piše Max Weber (1976) u svojoj studiji *Politika kao poziv*, „lična vera i odanost za jednog čoveka“. Uočljivo je da Kitschelt koristi sintagmu „harizmatička partija“ u širokom značenju, kao sinonim za „lidersku partiju“, odnosno za partiju koja ističe ličnost vođe u prvi plan i nastoji da politički „kapitalizuje“ njegov ugled. Treba, međutim, naglasiti da se pojam harizme u sociologiji i u političkim naukama koristi – pod uticajem Weber-a – u užem i preciznijem značenju. Taj pisac harizmom označava „osobinu neke ličnosti na osnovu koje ona važi za izuzetnu i zahvaljujući kojoj se smatra da je ta ličnost obdarena natprirodnim ili nadljudskim, ili bar specifično izuzetnim, ne svakom dostupnim, moćima ili osobinama; za njih se veruje da su bogomdane ili da su uzorne i stoga se takva ličnost tretira kao „vođa“. Takav vođa uveren je u svoju misiju i, prema Weber-u (1976, 191), čak je ne dovodi u zavisnost od podrške sledbenika, a ako ne uspe u misiji, to objašnjava izostankom božje pomoći ili slabljenjem svojih magijskih ili herojskih moći.

Naglašavamo da je takvo određenje harizmatičkog vođe vrednosno neutralno, jer u prvi plan ističe spremnost privrženika da bespogovorno i trajno slede nosioca harizme u njegovim poduhvatima, bez obzira na to da li su oni, u civilizacijskom smislu, konstruktivni ili destruktivni (slično: Willner and Willner, 1970, 226–227). Stoga nije slučajno što se u krug harizmatičkih lidera svrstavaju tako različite ličnosti kakve su Gandhi, De Gol, Peron, Ben Gurion, Čerčil, Staljin, Hitler i Mendela.

Teško je iscrpno nabrojati metode pomoću kojih harizmatičke vođe uspevaju da ostvare, zadrže i prošire svoj autoritet, jer to zavisi od ličnih osobenosti nosilaca harizme i socijalno-istorijskih okolnosti u kojima deluju. Ipak, jedno obeležje je od naročite važnosti: **sposobnost vođa da se oslanjaju na simbole i mitove koji imaju čvrsto uporište u kulturi datog društva.** „Ukratko, harizmatički lider je harizmatički jer je on, u krahu drugih sredstava legitimizacije autoriteta, sposoban da evocira i udruži sa sobom svete simbole njegove kulture.“ (Willner and Willner, 1970, 231)

Iz Weber-ove definicije sledi da je priznanje harizme od strane sledbenika nezaobilazno obeležje harizmatičkog lidera, čime se isključuju samoproklamovane „mesije“, vođe bez sledbenika, „pastiri bez stada“. Podrška harizmatičkom vođi je, ponavljamo, široka, intenzivna i trajna. Osobine harizmatičkog lidera slične su osobinama vođe masovnog pokreta koje plastično opisuje Hofer (2004, 128): „...neustrašivost u prkosu, fanatična vera

u svetu stvar, svest o važnosti gusto spletenog kolektiviteta, i više od svega, sposobnost da se pobudi vatrena odanost grupe sposobnih pomoćnika...“

Međutim, ako prihvatimo značenje harizme u izvornom Weber-ovom smislu – dakle, uže i preciznije nego što to čini Kitschelt (1995; 2001) – onda se mali broj partijskih vođa može smatrati harizmatičkim. **Do uspona takvih vođa dolazi samo u epohama velikih društvenih kriza, kada se iz temelja menja uspostavljeni politički poredak, ukida stara i uspostavlja nova lestvica vrednosti.** U takvim razdobljima ugrožena je egzistencijalna sigurnost pojedinaca, koji se, zbog toga, čvrsto vezuju za pretpostavljenog spasioca i slepo ga slede. „Osujećeni idu za vođom, manje iz vere da ih on vodi u obećanu zemlju, a više iz svog neposrednog osećanja da ih on odvodi od njihovih neželjenih sopstava. Pokoravanje vođi nije sredstvo za postizanje nekog cilja, već je ispunjenje po sebi. Kamo ih on to vodi, od drugorazredne je važnosti...“ (Hofer, 2004, 111)

Neke osobine harizmatičkog vođe na prostoru bivše SFRJ posedovao je, jamačno, predsednik SPS-a Slobodan Milošević, koji je ostavio dubok lični pečat na tragična istorijska zbivanja u Srbiji i SFRJ u poslednjoj deceniji prošlog milenijuma, a neka od tih zbivanja je bitno podstakao i usmerio (podrobnije o tome: Antonić, 2002; Cohen, 2001). U harizmatička obeležja Miloševića spada svakako intenzivna, široka i trajna spremnost sledbenika da ga sve do smrti (mart 2006) podržavaju, bez obzira na promenljive programske ciljeve čijem je ostvarenju stremio i uprkos korenitim promenama u njegovom političkom statusu; sledbenici su demonstrirali svoju bezgraničnu odanost ne samo dok je Milošević bio na vlasti nego i u opoziciji, pa čak i u pritvoru (o tome: Goati, 2006).

Partije koriste, kao što smo pokazali, različite „mobilizacione matrice“ i menjaju ih u promenjenim društvenim uslovima i prilikama. Dobar primer za to je Socijalistička partija Srbije, koja se do sredine devedesetih godina oslanjala na Miloševićevu harizmu. Zbog postepenog „trošenja“ te harizme usled neuspeha u sferi ekonomije i nacionalne politike, SPS se od sredine devedesetih godina sve više oslanjala na materijalne podsticaje i tako poprimala obeležja (i) klijentelističke partije. Zamena mobilizacione matrice nije osobenost SPS-a već uobičajeni „manevar“ kojim se partije, u skladu sa novim okolnostima, oslanjaju na druge poluge uticaja. Srđan Vrcan (2000, 82) izvrsno opisuje, na primeru Hrvatske demokratske zajednice (HDZ), kako klijentelizam „priskače u pomoć“ partiji kada oslabe ostale pobude angažovanja. On beleži: „Klijentelizam funkcioniše dvostruko: prvo jača i

stabilizira interesnim tkivom već postojeću ideološku privrženost, ponajviše onda kada ova sama po sebi postaje nestabilna, te drugo, istodobno širi faktičku političku privrženost na potpuno pragmatičnoj interesnoj podlozi i bez ideoloških konotacija.“ To se upravo dogodilo sa HDZ-om, koji je od 1990. do 1995. godine predstavljao mešavinu harizmatske stranke sa snažnim klijentelističkim elementima. Ali, u drugoj polovini devedesetih godina sužavanjem Tuđmanovog oslonca u biračkom telu, pa potom njegovom smrću, HDZ-u su preostali samo materijalni podsticaji (Kasapović, 2000, 22).

Relevantne partije Crne Gore koristile su, takođe, više motivacionih obrazaca. Vladajuća DPS je posle uspostavljanja višepartizma podsticala na angažovanje deo sledbenika idejama socijalizma, jednakosti i bratstva, ali je deo privlačila i time što im je, kao vladajuća partija, nudila selektivne podsticaje u vidu unosnih zaposlenja u državnom aparatu. SNP-u je posle izdvajanja iz DPS-a 1997. godine preostala samo programska motivacija koja se ogledala u tvrdnji da DPS insistiranjem na privatizaciji izdaje ideje socijalne pravde i da (u periodu 2000-2006) želi raspad državne zajednice sa Srbijom, što bitno ugrožava istorijske interese građana Crne Gore. LSCG je tokom devedesetih godina insistirao na svom programskom identitetu (demokratski, tržišno i evropski opredeljene partije), ali i na nesumnjivom ličnom prestižu svog lidera Slavka Perovića. Naglašen programski identitet razvijala je i SDP sredinom devedesetih godina prošlog stoleća, zasnovan na obavezi države da u uslovima tržišne privrede pomaže socijalno ugrožene delove stanovništva. Ulaskom u koalicionu vladu sa DPS-om 1998. godine, SDP je zadobila šansu da koristi i klijentelističke podsticaje.

5.2. RUKOVODSTVO

Partijsko rukovodstvo predstavlja veoma heterogenu i, uz to, strogo hijerarhizovanu grupu pojedinaca koji imaju različit uticaj na donošenje odluka. S obzirom na resurse kojima raspolažu, politički stil i stepen profesionalizacije, Panebianco (1988, 132-135) razlikuje u partijama sledećih sedam tipova političkih rukovodilaca:

1. Menadžeri, odnosno politički preduzetnici;
2. Poznati (*notables*) koji zauzimaju važne položaje, ali ne žive od stalnih političkih prihoda;
3. Reprezentativni birokrati koji predstavljaju izabrane partijske

funkcionere;

4. Izvršni birokrati vezani za funkcionisanje „partijske mašine“;
5. Profesionalci u partijskom štabu (*staff-professionals*) koje čine pojedinci sa ekspertskim znanjima;
6. Skriveni profesionalci koji su zaposleni u parapartijskim institucijama, ali obavljaju poslove za partiju, i
7. Poluprofesionalci koji poseduju „ekstra politički dohodak i dosta slobodnog vremena. Pravnici, univerzitetski profesori i novinari... treba da budu situirani negde između profesionalaca i diletanata. Vremenom oni teže da postanu profesionalci“.

Za rukovodeći stratum partija pojedini autori koriste različite nazive: „dominantna koalicija“ (Panebianco, 1988), „oligarhija“ (Michels, 1962), „unutrašnji krug“ (Duverger, 1976), „partijska elita“ (Daalder, 1966), „rukovodeća grupa“ (McKenzie, 1963) itd.

U Panebianco-ovom (1988, 33-36) teorijskom okviru „dominantnu koaliciju“ čine pojedinci koji kontrolišu najvažnije „zone neizvesnosti“ za opstanak i delovanje partije. Te zone on svrstava, na osnovu ograničenog broja aktivnosti partije, u sledećih šest grupa: (a) kompetencija; (b) upravljanje u odnosima sa okruženjem; (c) interne komunikacije (d) formalna pravila; (e) finansiranje i (f) regrutovanje kadrova.

Kompetencija se sastoji u znanjima o rukovođenju zasnovanim na iskustvu o internim i eksternim odnosima partije. Tu nije reč o samoproceni, nego i o priznanju od strane „relevantnih drugih“ da su izvesni pojedinci neophodni partiji zbog posedovanja tih znanja.

Upravljanje odnosima sa okruženjem zahteva preduzimanje mera koje se tiču saradnje i sukoba sa drugim socijalnim akterima, kao i izbora tema (povoda) za saradnju i sukob.

U pogledu komunikacija, jasno je da „onaj koji kontroliše tok informacija (menja ih, zadržava) ima... odlučujući izvor u odnosima moći“. Formalna partijska pravila (statuti, pravilnici) imaju neizbežno redistributivne efekte na učesnike u „igri moći“, pa zbog toga pojedinac (ili grupa) koji odlučujuće oblikuje pravila zadobija važnu predost nad ostalima. Slično važi za pojedinca-partijskog funkcionera koji kontroliše dotok finansijskih sredstava partiji, tim pre što su važni izvori tih sredstava često ilegalni. Najzad, kontrola prijema članova u partiju i, još važnije, uspona funkcionerâ na partijskoj piramidi je „ključni adut organizacione moći“. **Iako resursi koje nabraja Panebianco**

pripadaju partijskom rukovodstvu, „učesće u kontroli“ tih resursa nije egalitarno. Sam autor umesno primećuje da moć u partiji „ne obitava“ na jednom mestu, već je raspodeljena na više nosilaca, ali najveći udeo u njoj poseduje partijski vođa *quot errat demonstrandum*.

Kao što smo pokazali u prethodnoj glavi, partijski statuti (i drugi partijski dokumenti) određuju učesnike u procesu odlučivanja, ali oni nikada ne obuhvataju sve aktere. U stvari, statuti definišu distribuciju vlasti u partiji, ali „ispod“ nje postoji neformalna struktura moći, koja je uglavnom, kako dobro ocenjuju Baláz i Enyedi (1996, 63), „skrivena od spoljašnjih posmatrača“. Na neizbežan nesklad između formalne i faktičke partijske organizacije, s pravom, upozorava Key (1967, 314-315). Po mišljenju tog pisca, partije nastoje da usaglase statutarni organigram sa faktičkim stanjem da bi se, posle izvesnog vremena, ponovo pojavila „pukotina“ između statutarnih pravila i stvarnog funkcionisanja organizacije. Ali, i nakon ažuriranja statuta, deo važnih učesnika u donošenju odluka ostaje u „sivoj zoni“, kakav je, na primer, slučaj sa bračnim partnerom partijskog vođe, pojedincima iz njegovog okruženja (rođacima, bliskim prijateljima) i partijskim finansijerima. U „neizabrane rukovodioce“ Baláz i Enyedi svrstavaju i savetnike, koji, na primer, imaju veliku moć u Savezu demokratske omladine u Mađarskoj, iako ih statut te partije uopšte ne pominje. Slična ocena dugo je važila za partije Crne Gore, ali su partijski statuti usvojeni u toj zemlji posle 2000. godine regulisali način izbora i ulogu savetnika, čime su oni prestali da deluju kao „sive eminencije“ i postali transparentni učesnici odlučivanja unutar partija, a time, potencijalno, i nosioci odgovornosti za donete odluke.

U jednom ranijem radu u sastav partijskog rukovodstva ubrojili smo „pojedince koji zauzimaju ključna mesta u partijskoj hijerarhiji, kao i one koji vrše snažan upliv na partijske odluke, mada ne zauzimaju važne hijerarhijske položaje. To mogu biti članovi koji su igrali važnu ulogu prilikom formiranja partija („osnivači“) ili u razdoblju značajnom za partiju (oslobodilačka borba, revolucija), finansijeri, intelektualci (naučni radnici, književnici, novinari) i pojedinci kojima posao omogućava pristup važnim informacijama“ (Goati, 1984, 159). Iz navedenog određenja proizilazi da partijsko rukovodstvo predstavlja usku, strogo selekcionisanu grupu pojedinaca. Ta grupa se – generalno posmatrano – razlikuje od članova po višem nivou obrazovanja i socijalnog statusa (isto: Rasmussen, 1969, 162), naglašenoj pripadnosti muškom polu, dominantnom poreklu iz srednjih društvenih slojeva i po većoj starosti. U pogledu pomenutih karakteristika, rukovodioci programski

različitih partija međusobno su sličniji nego rukovodioci i članovi istih partija (Goati, 1984, 89-99).

Rukovodioci partija u kompetitivnim sistemima prinuđeni su da vode računa o interesima članstva i birača jer im od njih zavisi opstanak na položajima, pa zato nije preterano tvrditi da rukovođenje partijama – i uopšte političko rukovođenje – nije jednostran proces u kojem pojedinac ili grupa na rukovodećem položaju arbitrarno donosi odluke, nego relacija, „povratna sprega“, između rukovodstva i članstva. To Joseph Schlesinger (1967, 266) naglašava na sledeći način: „Odnos lidera-sledbenika je... racionalna razmena vrednosti u kojoj sledbenici razmenjuju njihovu podršku za političke odluke koje im odgovaraju.“

Pošto su u demokratskim zemljama partije organizacije koje prvenstveno nastoje da, na slobodnim izborima osvoje vlast ili da je zadrže, ukoliko je već poseduju, od uspeha u tom poduhvatu presudno zavisi sudbina partijskih rukovodstava. Periodični izbori su za građane svojevrstni „dijalog sa vlašću“, razmena političkog uticaja sa njenim nosiocima. Učestvujući u razmeni, građanin glasanjem podržava vladajuću partiju (koaliciju) ili joj odriče podršku i opredeljuje se za opoziciju. Političar strepi za svoju reelekciju i zato je „**strah od predstojećih izbora konstanta politike**“ (Butler, 1981, 22, naglasio V. G.). Uspeh ili neuspeh partija na izborima ima, najčešće, direktne reperkusije na opstanak postojeće rukovodeće partijske garniture ili na uspon na vlast nove, o čemu će posebno biti reči u raspravi o promenama partija (glava VII). Koristimo reč „najčešće“ a ne „uvek“ zato što postoje primeri da partijski lideri zadržavaju čelne pozicije uprkos uzastopnim izbornim neuspesima. Primer za to je Srbija, gde su se, početkom 2006. godine, na čelnim položajima u četiri relevantne partije (SPS, SRS, SPO, DSS) deceniju i po nalazile iste vođe, premda su sve te partije u međuvremenu pretrpele više teških izbornih poraza (šire o tome: Goati, 2006).

Važno je naglasiti da se partijski rukovodioci prilagođavaju ne samo opredeljenjima birača koja su na proteklim izborima bila u središtu pažnje nego i onim koja mogu biti važna na sledećim izborima, što stvara „dodatnu vezu između javnog mnjenja i vlade“ (Campbell at al. 1960, 548). Posmatrano iz te perspektive, jednostrano zvuči poznata ocena Jean-Jacques Rousseau-a da su građani Engleske suvereni samo „kad biraju članove parlamenta“, jer i nakon izbora imanentna težnja za reelekcijom podstiče poslanike da poštuju opredeljenja građana. To je dobro uočio Friedrich (1937, 203) formulišući zakon „anticipiranih reakcija“ po kojem politički lider prilagođava svoje ponašanje i prošlim i budućim preferencijama birača.

5.2.1. Uloga i značaj

Za razliku od partijskog članstva koje je zaokupljeno svakodnevnim aktivnostima i koje, po pravilu, nema dovoljno vremena, interesa i statutarne ovlašćenja za učesće u procesu donošenja važnih odluka, rukovodstvo je aktivni, delatni element koji presudno odlučuje o svim bitnim pitanjima sa kojima se suočava partija, uključujući i odluke o formiranju i prestanku rada partije. „Model“ partije za koji se u trenutku formiranja opredele osnivači ostavlja neizbrisive tragove na njenu kasniju istoriju, o čemu je već bilo reči.

Rukovodioci su ne samo politički angažovaniji od prosečnih članova nego – sudeći prema nalazima empirijskih istraživanja – u većoj meri prihvataju programska opredeljenja partija. Nalaze tih istraživanja, sprovedenih u kanadskim partijama, Dion (1972, t. II, 60) ovako rezimira: „1. Rukovodioci u većoj meri prihvataju partijske principe nego članovi; rukovodioci desnih partija su konzervativniji nego birači tih partija, a oni (rukovodioci – V.G.) levih partija su progresivniji nego birači tih partija. 2. Ideološke pozicije rukovodilaca konzervativnih partija i progresivnih partija imaju tendenciju da budu udaljene jedne od drugih, dok je ideološka distanca između običnih članova i birača mala... Rukovodioci a ne članovi su ti koji održavaju ideološki identitet partije i koji u velikoj meri omogućavaju partijama da sačuvaju ideološki identitet.“ Citirani autor ovde pravi komparaciju između rukovodilaca i „običnih“ članova, ne naglašavajući da među članovima postoji jedan, doduše relativno uzak, segment partijskih aktivista, koji – kao što smo prethodno pokazali – dovodi u sumnju Dion-ov zaključak.

Rukovodstva vladajućih partija bitno opredeljuju smer razvoja ne samo partija, nego i zemalja u kojima te partije deluju; od stavova i odlukâ rukovodećeg stratum vladajućih partija presudno zavisi unutrašnja i međunarodna politika država. „Ti stavovi – beleži Daalder (1966, 69) – duboko su ukorenjeni u političkoj kulturi, koja je samâ produkt kompleksnih istorijskih faktora koji se mnogo razlikuju od jedne do druge zemlje. Sve je tu važno: tradicionalni stilovi vođstva, traumatična sećanja na prošle međupartijske konflikte (koja mogu ili ovekovečiti konflikte ili podstaći partije da nastupaju zajedno), realistično osećanje o tome šta može biti ostvareno političkom akcijom a šta ne može, prisustvo stvarnih ili izmišljenih zajedničkih interesa, mera u kojoj su partijski lideri tolerantniji od njihovih sledbenika, ali ipak sposobni da ih vode sa sobom.“

Klasična demokratska teorija – kako izvrsno zapaža McKenzie (1963, 636) – pripisuje partijskim članovima nerealno visok stepen inicijative i retko, i sa приметnom nelagodnom, govori o vođstvu u partijama (i uopšte u političkom životu), kao da je delovanje partija moguće bez vođstva! Suštinske uzroke te nelagode Arthur Schlesinger (1976, 22) objašnjava na sledeći način: „Demokratski filozofi su se opirali teoriji vođstva na demokratskim osnovama, jer postojanje razlike da neki vode a da ih drugi slede vredi demokratska shvatanja jednakosti. Oni su se protivili teoriji vođstva iz moralnih razloga, stoga što se preveliko uzdizanje vođa ne slaže sa demokratskim shvatanjem da je vlast otrov. Protivili su se teoriji vođstva i iz emotivnih razloga, jer populistička nit u demokratiji pothranjuje zavist prema superiornim osobama. A protivili su joj se i iz političkih razloga, jer nastojanje da se doktrina vođstva rehabilituje često predstavlja prurušen napad na samu demokratiju.“

Autonomija partijskog rukovodstva nije identična u svim partijama, već je obrnuto srazmerna stepenu institucionalizacije partije, podrazumevajući pod tim unapred ustanovljene procedure i obrasce ponašanja koji čine organizacione prepreke arbitrarnosti (Panebiaco, 1988a, 130). Doduše, i u vrlo institucionalizovanim partijama, rukovodstva često donose dalekosežne i ireverzibilne odluke, na osnovu nepotpunih saznanja (koja su u velikoj meri rezultat neizvesnosti u pogledu budućeg ponašanja svih važnih aktera), kao što su odluke o izbornim i vladavinskim koalicijama, ujedinjenju sa drugom partijom, ili o „utapanju“ u drugu partiju. Imajući to u vidu, nije preterana Mair-ova (1997, 32) ocena da uspon ili slabljenje partije bitno zavise od sposobnosti rukovodstva da formuliše odgovarajuću strategiju i mobilise članove i simpatizere u nenoj realizaciji (o čemu će biti više reči kad budemo govorili o promenama u partijama u glavi VII). Štaviše, Mair-ovu ocenu ćemo još radikalnije formulisati kao tezu (zasnovanu na primeru iz partijskog sistema Crne Gore) da rukovodstva svojom odlukom mogu da unište partiju.

Važan deo partijskog rukovodstva je poslanička grupa (parlamentarno krilo, parlamentarna frakcija), koja, poput partije, ima svoju internu strukturu. Poslanička grupa najčešće ima predsednika i sekretara, a u nekim partijama struktura im je još razudjenija, o čemu je bilo više reči u glavi IV. Veza između parlamentarne grupe i rukovodstva stranke uspostavlja se najčešće tako što su predsednik parlamentarne grupe i većina njenih pripadnika članovi najviših partijskih organa. Moć parlamentarne grupe ne zasniva se samo na tome što ona deluje u parlamentu koji donosi opšteobavezne odluke u političkoj zajednici već i na tome što grupa u nekim partijama ima pravo da odlučuje o

pitanjima od vitalnog interesa za samu partiju. Na primer, parlamentarna grupa Liberalno-demokratske partije Japana birala je do početka devedesetih godina prošlog stoleća (zajedno sa rukovodiocima regionalnih organizacija partije) partijskog lidera. Parlamentarna grupa Laburističke partije Velike Britanije tradicionalno je vršila odabir vođe partije, a nakon promene do koje je došlo 1981. godine predstavnici parlamentarne grupe sačinjavaju 1/3 tela koje bira partijskog lidera. Kao što smo naveli, partije, težeći da osujete sukobe između rukovodstva i parlamentarne grupe, obezbeđuju izbor velikog dela svojih rukovodilaca za poslanike u parlamentu. U većini današnjih zapadnoevropskih partija od 1/5 do 1/3 rukovodilaca na centralnom nivou istovremeno su i poslanici. U najvažnijim italijanskim partijama, početkom šezdesetih godina dvadesetog stoleća, jednu šestinu sastava članova parlamenta činili su partijski rukovodioci, a zauzvrat poslanici su zaposedali značajan procenat mesta u vladajućim organima partijâ. „Generalno on (procenat – V.G.) je rastao u meri u kojoj se penjemo u partijskoj hijerarhiji.“ (Meynaud, 1965, 62)

Smanjivanju rizika konflikata doprinosi i skoro univerzalna težnja partijskih rukovodilaca koji nisu poslanici da to postanu, što ih podstiče, kako kaže Duverger (1976, 225), „da poštuju telo kojem sanjaju da pripadaju“. Stepem autonomije parlamentarne grupe oscilira i u okviru iste partije, naročito s obzirom na to da li je na vlasti ili u opoziciji. O tome su, analizirajući prilike u Velikoj Britaniji, Laver i Schonfeld (1990, 23) zapisali: „Kada je partija u opoziciji, ona se pridržava vlastitog ustava (statuta – V.G.). Kada članovi partije obrazuju kabinet, oni se pridržavaju ustava same države.“ Na prvi pogled parlamentarna grupa deluje kao jedinstvena celina, ali dublji uvid identifikuje i u njoj potencijalne raskole. Članovi grupe najčešće pripadaju različitim socioprofesionalnim segmentima društva, koji nemaju uvek podudarne interese. To je ocena do koje je došao Blondel (1970, 145-46) uvidom u sastav parlamentarnih grupa Laburističke i Konzervativne partije Velike Britanije. U pogledu strukture parlamentarne grupe LP on piše: „U najširem smislu, kao što može da se očekuje, članovi (parlamentarne grupe – V.G.) koji pripadaju čvrsto ukorenjenim profesijama i koji su, takođe, članovi solidne srednje klase, po mnogim pitanjima su, ako ne po svim, na desnici ili bar u centru parlamentarne partije.“ Parlamentarna grupa Konzervativne partije zaštićena je od takvih razlika dvostrukim „štitom“: većom socioprofesionalnom homogenošću njenih pripadnika i čvršćim doktrinarnim jedinstvom.

5.2.2. Način odabira

Regrutovanje funkcionera u vlastitom okviru i kandidata za obavljanje državnih funkcija jedna je od najvažnijih operacija koja se odvija unutar partija. U tom pogledu Seligman (1967, 307-308) razlikuje dve strategije: prva je privlačenje individua i grupa putem nagrada za obavljanje funkcija, a druga povećanje nagrada (materijalnih i simboličkih) za obavljanje funkcija da bi se privukli aspiranti za položaje. Prva strategija se primenjuje kada je „ponuda“ kandidata dovoljna, a druga kada je „ponuda“ nedovoljna. **Odabir partijskih funkcionera ostvaruje se na više načina: izborom od strane širih kolegijalnih organa, neposredno od strane članstva, kooptacijom i imenovanjem.**

Izbor lidera u većini partija vrše širi kolegijalni organi, ali u poslednje tri decenije u mnogim partijama zemalja stabilne demokratije članstvo zadobija pravo da neposredno vrši odabir funkcionera, o čemu smo, takođe, prethodno govorili. Kada izbor vrše širi partijski organi, oni koriste proporcionalnu ili većinsku „formulu“, što proizvodi snažan uticaj na odnose unutar partije, posebno na mogućnost delovanja i broj političkih frakcija. **Doduše, izborni sistem u partiji (kao i u političkom sistemu) podložan je promeni, ali promena iziskuje značajne „transakcione troškove“, a ponekad ju je i nemoguće ostvariti, jer (više) ne postoji neophodna većina koja je podržava, pa se u takvim prilikama izborni sistem u partiji pretvara od zavisne u nezavisnu varijablu koja bitno utiče na rezultat unutarpartijskih izbora.**

Izbori partijskih rukovodilaca su, po pravilu, tajni, ali se u nekim partijama uočava i reliktno javnog glasanja (aklamacija), posebno za partijskog vođu (takvo glasanje, na primer, omogućuje statut Srpske radikalne stranke iz 2000. godine). Generalno uzev, u većini relevantnih partija zemalja stabilne demokratije pri izboru za rukovodeće organe broj predloženih kandidata nadmašuje broj koji se bira, ali su izuzeci utoliko češći ukoliko se približavamo vrhu partijske piramide. Izbori za partijskog vođu nisu uvek kompetitivni, premda se i tu uočava progres u odnosu na situaciju neposredno posle Drugog svetskog rata. **Paradoksalno je što je princip kompeticije za sve ključne političke položaje u demokratskim porecima usvojen upravo zahvaljujući zalaganju partija, a same partije prihvataju taj princip sporo i nevoljno u izboru vlastitih rukovodilaca.**

Odabir pojedinaca na važne partijske funkcije je završni čin prethodnih aktivnosti čije rane faze najčešće nisu regulisane statutarnim pravilima.

Inicijativa da određeni pojedinac ili grupa budu predloženi za važna mesta u partijskoj hijerarhiji začinje se, po pravilu, u neformalnim konsultacijama da bi tek kasnije zadobila pravilima predviđeni oblik. **Važnost prethodnih konsultacija često je presudna, te se glasanje na kolegijalnim organima svodi na puko „ratifikovanje“ već donetih odluka. Zbog toga ocenjujemo da je ravnopravnost učesnika u kandidacionom postupku bitna pretpostavka demokratskih izbora u partiji.**

Kao što smo pokazali u prethodnoj glavi, u većini savremenih partija – uključujući partije Crne Gore – statutarnim dokumentima i ostalim opštim aktima (pravilnicima, odlukama) nisu precizirane sve faze, procedure i mehanizmi izbornog procesa, što ostavlja širok prostor stranačkom rukovodstvu da utiče na ishod izbora. Ukidanje elementa neizvesnosti u partijskim izborima (čime se oni svode na puko glasanje) postiže se na različite načine. Vrlo efikasan način je postavljanje „proverenih kadrova“ na osetljive tačke (faze) izbornog procesa, posebno u telo (komisiju) koja broji glasove. Kao ilustraciju ćemo pomenuti Demokratsku stranku Srbije (DSS), na čijoj su skupštini održanoj 5. juna 2005. godine izbornu komisiju činila tri najbliža saradnika dotadašnjeg i novopredloženog predsednika DSS-a (koji je istovremeno vršio funkciju premijera republičke Vlade): generalni sekretar Vlade, lična sekretarica premijera Vlade i jedan profesionalni partijski funkcioner, što je, naravno, izazvalo sumnje u demokratski kvalitet izbora (Blic, 10. VI 2005). Osim opisanog, partijska rukovodstva koriste još dva sofisticiranija metoda da bi ograničile uticaj članstva na izbor najviših partijskih organa.

Prvi je brižljiva selekcija u bazičnim partijskim organizacijama „pouzdanih“ članova za delegate partijskog kongresa (skupštine). Sastavljeni od tako izabranih delegata, partijski kongresi se odvijaju kao dobro režirane predstave, u kojima učesnici samo potvrđuju prethodno donete odluke. U albanskim partijama – kako beleži jedan poznavalac – partijska rukovodstva uspevaju da u bazičnim organizacijama obezbede odabir lojalnih delegata koji na kongresima bespogovorno izglasavaju oficijelne predloge. Tu se ne može osporavati demokratski kvalitet glasanja na kongresima, nego legitimnost učesnika kongresa (Kajsiu, 2004, 15). U nekim slučajevima statuti partija ovlašćuju čak partijskog vođu da imenuje deo učesnika kongresa koji bira samog vođu! Dobar primer za to je Stranka demokratske akcije u BiH, u kojoj predsednik imenuje 5% delegata kongresa (Vuletić, 2005, 129). **Imajući to u vidu, da bi se pouzdano sudilo o demokratski kongresa neke partije i legitimnosti nosilaca funkcija izabranih na njemu, neophodno je podrobno**

analizirati proces izbora kongresnih delegata.

Drugi metod sastoji se u proširivanju sastava kongresa nosiocima partijskih položaja izabranim na prethodnom kongresu i partijskim rukovodiocima koji obavljaju važne funkcije u predstavničkim telima ili izvršnim organima države na različitim nivoima. **Ovde nije reč o pravu te brojne i šarolike skupine ranije izabranih partijskih lidera da prisustvuju Kongresu, već o ovlašćenju da sudeluju kao punopravni članovi, što znači da biraju i da budu birani. Na taj način omogućen je samoizbor „rukovodećeg kruga“, uz minimalan uticaj članstva.** Ovaj metod, sudeći prema odredbama statuta, uglavnom se ne praktikuje u crnogorskim partijama. U DPS-u članovi GO imaju pravo da sudeluju u radu kongresa, ali ne i da odlučuju o izveštaju o svom prethodnom radu, a statuti ostalih crnogorskih partija ne govore o učešću funkcionera u radu kongresa. Izuzetak je GPCG, koji u sastav kongresa uključuje i funkcionere, s tim što su oni ovlašćeni samo da sudeluju u raspravama, bez prava odlučivanja, koje imaju samo izabrani delegati.

Kooptacija je, najčešće, pomoćni metod odabira, koji se koristi radi izbegavanja dugog i skupog postupka sazivanja partijskih kongresa. Tim metodom obezbeđuje se pravo partijskim organima da u ograničenom obimu popune svoj sastav okrnjen zauzetošću, bolešću, smrću ili ostavkom pojedinih članova. Statutarno ograničenje opsega na takav način odabranih članova – kojem pribegava najveći broj partija – nije samo, pa možda ni pre svega, posledica „demokratskog čistunstva“ nego bojazni da bi neumereno korišćenje kooptacije izazvalo otvoren otpor „organskih kadrova“ – koji svoju karijeru stvaraju mukotrpnim usponom na partijskim lestvicama – prema „uljezima“ („padobrancima“). Kooptacija se u crnogorskim partijama, takođe, koristi „dozirano“ kao metod odabira dela članova kolektivnih organa. GO DPS-a ovlašćen je, na primer, da vrši „popunu“ do 1/3 svojih članova na predlog Predsedništva. GO SNS-a kooptira najviše do 20% sastava koji bira Skupština, a GO NS-a može da proširi svoj sastav najviše sa 5 novih članova koje predlaže Predsedništvo NS.

Treba, međutim, imati u vidu da partije često kooptiraju pojedince ne samo zbog objektivne sprečenosti izvesnog broja rukovodilaca da obavljaju svoje funkcije već i da bi time popravili svoj *image* u javnosti. To je razlog što partije često kooptiraju istaknute pojedince u različitim oblastima delatnosti (umetnost, nauka, kultura, sport, privreda). Takvi pojedinci – koji su „preskočili“ fazu rane partijske socijalizacije („partijski novicijat“) – unose

često u partiju drugačiju korporativnu etiku i obrasce ponašanja, zbog čega ih stranačka „mašinerija“ doživljava kao strano telo, implant koji nastoji da izoluje i neutrališe. U stvari, težnjom da ostvare promene u stilu delovanja, načinu organizacije ili interpretacije važnih idejnih opredeljenja, kooptirani rukovodioci suočavaju se sa teško savladivom inercijom partijskog *establishmenta*, a njihove inicijative udaraju u „gumene zidove“ postojeće hijerarhije. Blokirani tihom i efikasnom opstrukcijom okruženja, takvi rukovodioci traže najpre podršku od partijskog vođe, što, po pravilu, ne daje nikakve efekte i još više ujedinjuje njihove „unutrašnje protivnike“. Onemogućeni da deluju *intra muros*, kooptirani rukovodioci neretko gube strpljenje i javno iznose kritičke sudove o stanju u partiji, što opet samo povećava „ulog u igri“ i radikalizuje spor. To partijskog vođu stavlja pred dilemu: ili da prihvati krupne promene sa neizvesnim ishodom ili da „pusti niz vodu“ kooptiranog člana. **Da bi izbegle rizike, vođe se, po pravilu, opredeljuju za potonju opciju: odstranjivanje ili političku marginalizaciju kooptiranog člana.** U retkim slučajevima pojedinci postaju partijski funkcioneri postavljenjem (imenovanjem). Impresivnu listu funkcionera imenuje, na primer, politički lider LSCG. Tu spadaju: politički analitičar stranke, portparol, koordinator Velikog kabineta, glavni odgovorni urednik lista „Liberal“, sekretar političkog lidera, predstavnici u domaćim i stranim organizacijama, direktor izbornog štaba i izborni štab (čl. 12 Statuta LSCG). U pogledu prava partijskih vođa da arbitrarno imenuju funkcionere statuti drugih partija su neuporedivo škrtniji. Predsednici SNS-a i LPCG-a ovlašćeni su da imenuju i razrešavaju portparola stranke i lične savetnike, u NS-u imenuju samo lične savetnike, dok su predsednici DPS-a i GPCG-a lišeni tih prava u potpunosti.

5.2.3. Nivoi odlučivanja

Scarow, Webb i Farrell (2000, 137) analitički razlikuju u „partijskoj piramidi“ više nivoa odlučivanja. Polazeći od najširih partijskih organa i tela ka užima, oni navode – na osnovu analize funkcionisanja partija u dvadeset zemalja stabilne demokratije – sledeće nivoe: partijski kongres, subnacionalne elite, nacionalni komitet, parlamentarnu grupu i lidere parlamentarne grupe (na drukčiji način nivoe dele npr.: Laver, 1986, 36; i Harmel and Janda, 1994, 274). Opisanim „horizontalnim preseccima“ partija, Scarow, Webb i Farrell dobili su, zapravo, više koncentričnih krugova rukovodstva, od najšireg do

najužeg. Njihova „partijska piramida“ zasnovana je na empirijskoj generalizaciji strukture moći u partijama zemalja stabilne demokratije, ali u analizi partija postkomunističkih zemalja, uključujući partije Crne Gore, može se koristiti samo uz izvesne korekcije.

Prva se tiče partijskog vođe, koga su citirani autori, čini nam se neopravdano, izostavili kao samostalnog nosioca odlučivanja i moći. Jer on, naročito u nedovoljno institucionalizovanim partijama postkomunističkih zemalja – u kojima još uvek nije precizno uspostavljena nadležnost kolegijalnih organa, niti horizontalna i vertikalna podela rada – često presudno utiče na najvažnije odluke. Druga korekcija odnosi se na redosled: u „horizontalnim preseccima“ koje nude Scarow, Webb i Farrell parlamentarni klub je iznad centralnog partijskog rukovodstva, što, mislimo, ne odgovara odnosima u većini partija u zemljama centralne i jugoistočne Evrope, uključujući Crnu Goru, u kojima moć centralnih partijskih organa nadmašuje moć parlamentarne grupe, ili, drugim rečima, „lice“ partije koje čine centralni organi dominira nad vladavinskim „licem“ partije. Uzrok tome je, kad je reč o Crnoj Gori, što je struktura moći unutar partija ustanovljena 1989/1990. godine, kada je dominacija centralnih partijskih organa bila neosporna, a parlamentarna grupa imala sekundaran značaj. Taj „obrazac moći“, kao što smo naglasili, bitno je uzdrman odlukom Ustavnog suda (2004), kojom je proglašen slobodan mandat umesto imperativnog partijskog mandata, čime su poslanici, a posredno i parlamentarne grupe, zadobili autonomiju. Pretpostavljamo da se kao posledica te odluke moć „seli“ iz partijskih organa u parlamentarni klub, ali da je tu reč o veoma postepenom procesu, koji se u različitoj meri očituje u pojedinim crnogorskim partijama. Treća promena tiče se predsednika parlamentarnog kluba, koji u partijama postkomunističkih zemalja najčešće ne predstavlja autonomnog inokosnog aktera. U nekim partijama Crne Gore poslanički klub partije bira svog predsednika na predlog partijskog organa (GO u DPS-u), a u LPCG-u i LSCG-u predsednik partije odnosno politički lider čak bira i razrešava predsednika parlamentarnog kluba. U SNS-u poslanički klub periodično podnosi izveštaje o radu partijskim organima kojima su članovi kluba dužni da deponuju blanko ostavku, a statuti NS-a i GPCG-a ne regulišu način delovanja poslaničkog kluba. **Na osnovu iznetih primedaba, korigovana hijerarhija nivoa odlučivanja u partijama postkomunističkih zemalja, idući od baze ka vrhu, izgleda ovako: partijski kongres, subnacionalne elite, poslanički klub, centralni partijski organi i vođa partije.** Na sledećim stranicama fokusiraćemo se na analizu

partijskog vođe, koji, kao inokosni organ, najviše ili čak presudno utiče na proces odlučivanja u partiji.

5.3. PARTIJSKI VOĐA

Svi partijski prvaci imaju neke važne i neponovljive ljudske karakteristike koje izmiču preciznim klasifikacijama. U jednom od retkih psiholoških portreta partijskih lidera, koji nudi Rassmunsen (1969, 157-58), njima se pripisuje druželjubivost, sposobnost verbalnog izražavanja, sigurnost u sebe, samodisciplina i duboka lična involviranost u politička zbivanja. Blondel (1970, 131) naročito naglašava dar liderâ da brzo shvate suštinu novih problema, talenat da trezveno, razumljivo i lepo govore na javnim skupovima i da osete „oštricu“ oponentovih argumenata. Dorsey (1971, 457) u prvi plan stavlja sposobnost liderâ da ubedljivo izražavaju mišljenje sledbenika i da svojom argumentacijom i ličnošću podstaknu osećaj pripadnosti partiji. Von Beyme (2005, 137), govoreći o novim tipovima partijskog vođstva, navodi dve poželjne odlike: ideološku fleksibilnost i sposobnost koordinacije. Potonja odlika nije, međutim, nova, niti je vezana isključivo za partije, jer je to preduslov dobrog rukovođenja kolektivnim akcijama en général. Nasuprot tome, ideološka fleksibilnost jeste važna karakteristika partijskog vođstva, ali samo pod uslovom da je biračko telo deradikalizovano i da postoji mala „politička distanca“ između partija, što je danas ostvareno u zemljama stabilne demokratije. Taj uslov nije, međutim, ispunjen u mnogim postkomunističkim zemljama u kojima je „politička distanca“ između partija velika. **U takvom okruženju partijski lideri koji pokazuju ideološku fleksibilnost izlažu se opasnosti da budu proglašeni kolebljivcima, oportunistima i mekušcima, a podršku često zadobijaju fanatični, arogantni, osioni, nadmeni, nepopustljivi i zadržti lideri.**

Od osobitog značaja je odnos između partijskog vođe i ostalih pripadnika rukovodećeg kruga. Polazeći od toga Schonfeld je povukao, za naše razmatranje dragocenu, razliku između dva tipa rukovođenja partijama: monokratskog i oligarhijskog. Pod monokratskim rukovođenjem Schonfeld (1980, 858) podrazumeva „način dominacije koji karakteriše nadmoćan uticaj jedne osobe na odluke jedne grupe. Sa njom (osobom – V.G.) teži da se identifikuje čitava organizacija. Svakako, neophodno je da drugi važni rukovodioci saraduju sa monokratom, on ima potrebu

za njihovom podrškom, ali oni ostaju u većoj meri zavisni od njega nego što je obrnuto slučaj“. Drugi tip rukovođenja je oligarhijski i bitno mu je obeležje to što „jedna uska koalicija vrši nesrazmeran uticaj na kolektivne odluke grupe. Uticaj svakog rukovodioca nije nužno identičan, ali duboke nejednakosti ne mogu, po definiciji, deliti najviše rukovodioca, to jest oligarhe. Službeni šef organizacije je, možda, moćniji nego bilo koji od njegovih kolega – u stvari, to je često slučaj – ali ovi potonji, kolektivno, uvek su uticajniji nego on“.

Ponudena binarna podela ne ostavlja ni teorijsku mogućnost demokratskog rukovođenja partijama; u tom pogledu Schonfeld čvrsto sledi Michels-ov (1962, 33; sl. 419) „gvozdeni zakon oligarhije“, koji je taj poznati autor – koji se, nažalost, mnogo češće citira nego što se čita – pregnantno formulisao na sledeći način: „Ko kaže organizacija, on kaže, u stvari, tendencija ka oligarhiji. Organizacija određuje podelu svake partije... na manjinu koja upravlja i većinu kojom ona upravlja... Svuda gde je organizacija jača, konstatuje se manji stepen primene demokratije... postojanje vođâ je fenomen svojstven svakoj formi društvenog života... Nije zadatak nauke da utvrdi da li taj fenomen predstavlja dobro ili zlo... ali veliku naučnu važnost ima tvrdnja da je svaki sistem vođâ nespojiv sa najfundamentalnijim principima demokratije.“

Istini za volju, Schonfeld-ovu fundamentalnu premisu o jednoj oligarhijskoj grupi ne prihvataju svi pisci. Kao što smo prethodno naglasili, Eldersveld (1964) ocenjuje da u partijskom rukovodstvu postoji više grupa, a Panebianco (1988, 172) smatra da je partijsko rukovodstvo podeljeno na više delova, na šta upućuje sintagma „dominantna koalicija“, pod kojom označava rukovodeći stratum. Stepennadmoći vođe nad pripadnicima tog stratuma, prema Panebianco-u, zavisi od tipa „dominantne koalicije“; monokratskog, oligarhijskog i poligarhijskog. Prva dva tipa slična su Schonfeld-ovoj podeli, jer u prvom pomenutom tipu vođa daleko nadmašuje po svojoj moći ostale članove „dominantne koalicije“, dok u drugom tipu moć vođe ne odskače bitno od ostalih članova koalicije. Ali, treći tip karakterišu „dve ili više organizovanih grupa, od kojih nijedna ne ostvaruje hegemonsku kontrolu u organizaciji“, što, u stvari, izlazi iz okvira Michels-ovog obrasca o jednoj oligarhijskoj grupi koja rukovodi partijom.

Za monokratsko rukovođenje, koje pominje Schonfeld, izvanredan primer je Socijalistička partija Srbije, u kojoj od uspostavljanja višepartizma do oktobarskog preokreta 2000. godine nije bilo ozbiljnijeg suprotstavljanja

Miloševićevom autoritetu, a nasuprot tome, vladajuća partija Crne Gore DPS predstavlja do 1997. godine „školski tip“ oligarhijskog rukovođenja. Predsednik DPS-a je do rascepa 1997. bio *primus inter pares*, jer je posedovao nešto više moći od ostalih članova rukovodeće grupe, ali ne i apsolutnu dominaciju. Relativno egalitarna raspodela moći u rukovodećem stratumu DPS-a u velikoj meri je posledica okolnosti u kojima je stratum obrazovan. „Čvrsto jezgro“ rukovodilaca te partije oformljeno je u oštroj unutarpartijskom sukobu sa prethodnom rukovodećom garniturom, koji je eskalirao u januaru 1989, dok je DPS (tada SKCG) delovao kao monopolska komunistička partija. U tom sukobu, afirmisala se nova partijska kontraelita, sastavljena od mladih i obrazovanih pojedinaca koji su bili nosioci rukovodećih funkcija na nižim nivoima partijskog organizovanja. Početkom 1989. godine, rukovodeća garnitura SKCG bila je prinuđena da se povuče ne samo pod pritiskom unutrašnjih oponenta u SKCG, već i SK Srbije. Naime, ključnu ulogu u tome odigrao je Slobodan Milošević čvrsto zaposevši vrh SK Srbije (1987) i angažujući sva državna sredstva Srbije (naročito *mass media*) da ostvari smenu vrha SKCG. Posle ostvarenog povlačenja rukovodeće garniture SKCG, ključne položaje u partiji i u političkom sistemu Crne Gore zaposeli su, naravno, pripadnici partijske kontraelite. Pošto iz borbe sa ranijim partijskim rukovodstvom nijedna ličnost nije izašla kao neprikosnoveni vođa, nego je „vrh“ kontraelite formiran od nekoliko članova, raspodela položaja do koje je došlo posle pobede sledila je oligarhijski obrazac; pripadnici „vrha“ kontraelite podelili su među sobom, bezmalo „na ravne časti“, strateške funkcije u partiji, republičkoj vladi i parlamentu, što je posle osam godina, 1997. godine olakšalo smenu „prvog čoveka“ DPS-a. Oktobra te godine smenjeni predsednik DPS-a Momir Bulatović izgubio je i izbore za predsednika Crne Gore, a na to mesto izabran je njegov glavni oponent u unutarpartijskoj borbi Milo Đukanović (potpredsednik DPS-a i predsednik republičke Vlade). Eliminacija Bulatovića sa čelnih mesta u partiji 1997. i u Republici 1998. godine u velikoj meri rezultat približno izjednačenih resursa moći kojima su u međusobnom sukobu raspolagali Bulatović i Đukanović. Funkcija predsednika Republike, koju je vršio Bulatović, ne može se per se smatrati izvorom velike političke moći, zato što su, prema članu 88 Ustava Crne Gore (1992), ovlašćenja predsednika uglavnom ceremonijalna. Nasuprot tome, Đukanović je zauzimao u državnom aparatu neuporedivo uticajniji položaj predsednika republičke Vlade, koja, prema republičkom Ustavu (1992),

„utvrđuje i vodi unutrašnju i spoljnu politiku“ (čl. 94, stav 1). Premijerska funkcija obezbedila je Đukanoviću kao njenom nosiocu značajnu, možda odlučujuću, prevagu nad Bulatovićem.

5.3.1. Činioci uticaja

Pozabavićemo se sada činionicima koji omogućavaju da se čak i statutarno „slabe“ vođe pretvaraju u prave „partijske gospodare“. Michels-ov „gvozdeni zakon oligarhije“ ne može se olako odbaciti ili, da navedemo Sartorijevu (2001, 155) lapidarnu ocenu: „...Michels se drži“. Istini za volju, Michelsovo monumentalno delo predmet je mnogih osnovanih kritičkih opaski koje su izneli Panebianco (1988, 21-25), McKenzie (1963, 644-645), Von Beyme (1985), Daalder (1966, 169-173), Lipson (1954, 278-281), Lipset (1962, 5) i brojni drugi autori. Naročito su važne kritičke opaske McKenzie-ja i Panebianco-a. Prvi od pomenutih autora ocenio je, na osnovu detaljnog uvida u mnoge uspešne „pobune“ članstva protiv vođa Konzervativne i Laburističke partije Velike Britanije, da Michels-ov „gvozdeni zakon oligarhije“ ipak nije „gvozden“. Panebianco (1988, 22) ne odriče Michels-ovu tezu o nadmoći lidera nad članstvom, ali – kao i McKenzie (1963, 644) – govori o relativnoj nadmoći vođa, što utemeljuje na premisi da je moć odnos, a ne svojina. „Moć je relaciona i asimetrična, ali recipročna.“ Iz toga logično sledi Rose-ova (1974, 334) ocena da su šanse vođe da samostalno odlučuje veće u pitanjima oko kojih su partijsko članstvo i/ili rukovodeći krug podeljeni, jer tada vođa može potpuno slobodno da bira između alternativa. U odnosima moći, kako ih shvata Panebianco, partijske vođe „pregovaraju“ kako sa članstvom, što on naziva „vertikalnom igrom moći“, tako i sa drugim liderima, što označava „horizontalnom igrom moći“.

Vertikalna dimenzija moći partijskog prvaka ogleda se u njegovoj sposobnosti da pridobije podršku nižih partijskih nivoa i članstva za važne političke poteze i odluke. Uslov za to je da je partijski čelnik, na osnovu učinka u ranijem razdoblju, prepoznat u partiji kao uspešan borac za ostvarenje njenih interesa. Prethodno ostvareni izborni i drugi politički uspesi partijskog vođe prožimaju elanom i verom članove i rukovodioce nižih partijskih nivoa i podstiču ih na angažovanje. Nasuprot tome, porazi rađaju sumnje i gubitnički mentalitet i time smanjuju intenzitet angažovanja sledbenika u kolektivnim akcijama, što najčešće dovodi do novih neuspeha.

Jedan eksterni činilac bitno utiče na šanse lidera u „vertikalnoj igri moći“: (ne)postojanje partija koje konkurišu za istu izbornu klijentelu. Ako partija o kojoj je reč nema konkurenta na izbornom tržištu, odnosno ako poseduje „monopol“ nad kolektivnim identitetom određenih društvenih slojeva, etničkih i religioznih grupa čiji pripadnici nemaju mogućnosti da podrže alternativnu partiju, položaj vođe je stabilniji nego ako postoji partija koja se bori da privuče pojedince istih identitetskih obeležja. Uspeh partijskog vođe u „vertikalnoj igri moći“ bitno određuje njegove šanse u „horizontalnoj igri moći“ koja se odvija između vođe i pripadnika rukovodećeg stratuma. U toj igri partijski prvak nastoji da obezbedi za sebe superioran položaj i kada ga statuti definišu samo kao prvog među jednakima.

Kao što se lako može zaključiti ni umerenija interpretacija Michels-ove teze, za kakvu se zalažu McKenzie i Panebianco, ne negira ocenu da partijski prvaci koncentrišu veliku moć u svojim rukama, što je posledica nekoliko uzroka. Najpre, partija je, kao akter političkih procesa prinuđena da brzo donosi važne, često sudbonosne odluke i da se prilagođava novim okolnostima. To je Michels sa nenadmašnom jasnoćom opisao kao rezultat taktičke i tehničke neophodnosti da partije, kao velike organizacije, trenutno reaguju na važne političke izazove. Potrebe političkog života, zaista, zahtevaju da partije sa desetinama pa i stotinama hiljada članova deluju kao disciplinovane političke celine.

Uz porast veličine partije, povećava se njena organizaciona kompleksnost (horizontalna, uslovljena „podelom rada“, i vertikalna, koja označava broj nivoa organizovanja), što podstiče potrebu za centralizacijom odlučivanja. U takvim partijama prvak je, načelno posmatrano, samo izvršilac volje članstva koje nad njim ostvaruje, putem izbora, kontrolu, ali u stvarnom životu to je samo privid, jer uglavnom apatično članstvo prepušta svoja prava profesionalnim funkcionerima i partijskom vođi. Iz tih razloga moć vođe nad članstvom je, prema Michels-u (1962, 79), neodoljiva, pa je interna demokratija u partiji nemoguća; u stvari, demokratija nije „za domaću upotrebu, nego pre predmet proizveden za izvoz“. Veličina partije, kojoj Michels pridaje izuzetno važan uticaj na razvoj oligarhijskih tendencija, meri se na dva načina: brojem članova i brojem glasača koji podržavaju partiju, a odnos između tih veličina oscilira – kao što smo pokazali na prethodnim stranicama – u širokim amplitudama u različitim partijama i u istoj partiji u pojedinim razdobljima. Često partije sa malim brojem članova imaju široku „izbornu klijentelu“ i obrnuto, pa je stoga potrebno odgovoriti na pitanje koji indikator veličine partije ima

značajniji uticaj na oligarhijske tendencije. Prihvatljiv odgovor na to nudi Von Beyme (1985, 186), koji smatra da je to broj članova partije, dok broj glasača ima indirektan efekat na partijsku organizaciju, jer utiče na njene odnose sa okruženjem.

Drugi izvor moći na kojem Michels, takođe s pravom, insistira jeste psihološka potreba članova za vođstvom. U stvari, članovi partija imaju potrebe za idealima, a time i za vođama koji ih personifikuju, zbog čega sami članovi pomažu uspon lidera. Članovi se, cinično opisuje Michels (1962, 96-97), „često ponašaju prema svojim liderima kao vajar antičke Grčke koji je, pošto je izvajao Jupitera gromovnika, pao ničice kao znak obožavanja pred delom vlastitih ruku“. Koristeći psihološku dominaciju nad članstvom, mnoge partijske vođe opstaju na položaju uprkos višestrukim izbornim „brodolomima“. Kada pretrpe poraze, partijske vođe pribegavaju dvema oprobanim tehnikama: teatralnom podnošenju ostavki i glasanju o poverenju. To je Michels sarkastično prokomentarisao (pre skoro jednog stoleća) na sledeći način: „Kada god naiđu na neku prepreku, lideri su spremni da ponude ostavku izjavljujući da su umorni od funkcije, ali, u stvari, želeći da pokažu oponentima (*dissentients*) neophodnost njihovog rukovođenja... Te akcije lepo demokratski izgledaju, ali ipak jedva prikrivaju diktatorski duh onih koji ih sprovode. Lider koji zahteva glasanje o poverenju prividno se podvrgava sudu svojih sledbenika, ali u stvarnosti on baca na vagu čitavu težinu vlastite neophodnosti, stvarne ili pretpostavljene, i tako obično prinuđuje na podvrgavanje svojoj volji“ (1962, 82-83). Psihološku dimenziju dominacije, na kojoj insistira Michels, Duverger (1980, 124) osnažuje tezom da „aktivisti ne vole nova lica, normalno odvijanje izbora obezbeđuje stabilnost unutrašnjeg kruga i glavne uprave“.

Uz navedena dva izvora moći partijskih vođa na kojima insistira Michels, dodaćemo još neke. Prvi je „kontrola zona neizvesnosti“ (Panebianco), koju, doduše, pored vođe, ostvaruju i drugi partijski rukovodioci, ali su opseg i intenzitet njihove kontrole manji. Tradicionalno najvažnija zona neizvesnosti je ona u kojoj vođa odlučuje o „političkim putanjama“ svojih saboraca; položaj „gospodara karijerâ“ obezbeđuje partijskom vođi presudan uticaj na ostale pripadnike „rukovodećeg kruga“. Generalno uzev, u partijama koje deluju u većinskim izbornim sistemima uticaj vođe na političke karijere pripadnika rukovodećeg kruga manji je nego u proporcionalnim sistemima, ali u oba tipa izbornog sistema vođa nadgleda kandidacioni postupak u najranijim fazama i poseduje instrumente da osujeti pojavu nepoželjnih kandidata. Partijske

vođe ponekad čak ignorišu statutarne kompetencije kolegijalnih organa i sami podnose poslaničke liste, što se, na primer, dogodilo pred parlamentarne izbore u Albaniji u julu 2005, kada je lider vladajuće Socijalističke partije podneo kandidatsku listu, kršeći time odredbe partijskog statuta (Kajsiu, 2005, 4).

Treba istaći i da se i u pogledu kontrole „zonâ neizvesnosti“ koje se tiču sfere komunikacija i ekspertskih znanja uočava (u poslednjih nekoliko decenija) tendencija povećanja nadmoći partijskog vođe nad ostalim pripadnicima „rukovodećeg kruga“. U sferi komunikacija, vođa uspostavlja sve čvršću vezu sa medijima, što nije samo, pa ni pre svega, plod težnje samih vođa nego interesa medija da usredsređuju pažnju javnosti na prvog čoveka partije, čime, objektivno, potiskuju na periferiju kolegijalne partijske organe. Da je takva tendencija odista na delu, potvrđuje sistematska analiza sadržaja novinskih članaka u izbornim kampanjama sprovedenim u pedesetim, pa potom u osamdesetim godinama prošlog stoleća u SAD-u. Rezultati te analize pokazuju dramatičan porast fokusiranja pažnje na partijskog prvaka, a o sličnoj tendenciji govore rezultati analize sadržaja dnevnih i nedeljnih listova u Austriji, Francuskoj, Kanadi i Velikoj Britaniji (Dalton, McAllister and Wattenberg, 2000, 51). Neki autori naglašavaju da u zemljama stabilne demokratije ličnost vođe postaje okosnica izbornih kampanja ne samo u predsedničkim nego i u parlamentarnim sistemima (Farrell and Webb, 2000, 122), što snažno sugerise zaključak da je proces „personalizacije politike“ univerzalan. Važan uzrok tog procesa jeste sklonost građana da o političkim zbivanjima razmišljaju preko konkretnih ličnosti, a ne preko institucija, kao što su partije (McAlister, prema: Dalton, McAllister and Wattenberg, 2000, 55; slično: Dalton and Wattenberg, 2000, 279-280). Osim toga, elektronski mediji, osobito TV, omogućavaju partijskim prvacima da neposredno komuniciraju sa članstvom, čime zaobilaze partijsku organizaciju i aktiviste koji su u ranijem razdoblju u tome bili neizbežni posrednik. Najzad, TV jača iluziju kod građana da partijske prvake lično poznaju (Dalton and Wattenberg, 2000, 280). U celini uzev, osloncem na elektronske medije partijski vođa jača svoju autonomiju, odnosno svoj položaj i u „horizontalnoj“ i u „vertikalnoj igri moći“.

Drugu zonu neizvesnosti u kojoj raste nadmoć vođe nad pripadnicima „rukovodećeg kruga“ predstavlja kontrola nad ekspertskim znanjima. Ta tendencija uočava se u poslednjih nekoliko decenija i u zemljama stabilne demokratije i u postkomunističkim zemljama. Njen uzrok, takođe, nije, ili bar

ne pre svega, rezultat svesne težnje vođa, nego latentan efekat uspostavljanja u velikom broju partija stalnih ili *ad hoc* grupa eksperata-specijalista, prvenstveno za politički marketing i za izbornu propagandu, čiji je cilj maksimalizacija izbornog učinka stranke. Te grupe deluju izvan birokratskog partijskog aparata i saraduju uglavnom sa partijskim vođom. Pridruživanjem eksperata „vođinom okruženju“ menjaju se *via facti* odnosi u „horizontalnoj igri moći“, jer to neizbežno jača vođin autoritet u odnosu na druge pripadnike „rukovodećeg kruga“. „Prodor“ eksperata u partije Crne Gore registrovali su statuti nekih partija obezbeđujući vođi pravo da imenuje savetnike, o čemu je već bilo reči.

Drugi (ukupno četvrti) izvor vođine moći – koji je naročito važan u razdobljima intenzivnih internih konflikata – jeste „kontrola granicâ“ partije (Haldrich, prema: Panebianco, 1988, 191). Partijske vođe pribegavaju, u zavisnosti od svojih interesa u „horizontalnoj igri moći“, „zatvaranju granica“ i jačanju aktivizma i discipline članova ili, pak, širenju granica i „omasovljenju“ partije. Prva strategija jača unutrašnju koheziju, ali izoluje partiju od okruženja, a druga ima obrnute efekte. Najzad, kao treći (ukupno peti) izvor jačanja vođine moći javlja se nastojanje samih vođa da osiguraju položaj od ugrožavanja od strane konkurenata. Stoga vođe nastoje da što ređe sazivaju partijske kongrese, jer time smanjuju uticaj pripadnika lokalne elite i partijskih aktivista, koji, po pravilu, čine glavninu delegata. Umesto toga, vođe nalaze uporište u članstvu koje je sklonije da nekritički podrži njihove inicijative (Scarrows, Webb and Farrell, 2000, 147).

5.3.2. Dugotrajan opstanak na vrhu

U zemljama zapadne Evrope fenomen „nepokretnih“ ili „većitih vođa“ registrovan je, sredinom dvadesetog stoleća, prvenstveno u komunističkim partijama, čiji su čelnici ostajali na najvažnijim partijskim položajima i po više desetina godina (Maurice Thorez, Palmiro Togliatti, Georges Marchais), uprkos mnogim izbornim porazima. Rezistentnost na izborne neuspehe posledica je načelnog negiranja od strane tih partija predstavničke demokratije zasnovane na strogim „pravilima igre“. Takvu demokratiju, posebno kompetitivno nadmetanje na izborima čija su pravila unapred poznata a ishod neizvestan, komunističke partije smatrале su „buržoaskom“, „formalnom“ i odbacivale je u ime „stvarne socijalističke demokratije“,

koja – prema njihovom stanovištu – u potpunosti štiti suštinske interese radničke klase. Unutar komunističkih partija izbori su se odvijali bez jasnih proceduralnih pravila, kao rutinski zadatak potpuno lišen neizvesnosti u kojem od partijskog vrha određeni delegati potvrđuju na kongresima (često aklamacijom) sastav novih rukovodećih organa. Nasuprot tome, slab učinak građanskih partija na parlamentarnim i/ili predsedničkim izborima po pravilu je označavao preludijum smene na vrhu i izbor novog partijskog vođe, uprkos često izraženoj težnji starog prvaka da zadrži položaj. Ali, takva težnja uzimala je pred nadmoćnim nastojanjem „unutrašnjeg kruga“ i članstva da se, radi boljeg uspeha partije na sledećim izborima, „oslobode“ vođe-gubitnika i zamene ga ličnošću koja nadahnjuje sledbenike entuzijazmom i verom u pobedu. **Nije zato preterano tvrditi da je eliminacija partijskog vođe-izbornog gubitnika sa čelnog mesta u partiji rezultat svesti zasnovane na iskustvu (sopstvenom i tuđem) da zadržavanje starog prvaka smanjuje šanse partije da ostvari uspeh u političkom životu.**

Pretpostavljamo da „nagon za samoodržanjem“ deluje, početkom trećeg milenijuma, i u velikom broju partija postkomunističkih zemalja centralne i jugoistočne Evrope. Možda je njegovo dejstvo manje izraženo u zemljama u kojima prvi pluralistički izbori 1990. godine nisu zadovoljili osnovne demokratske standarde – *free and fair elections*, kao što je to, na primer, slučaj sa Crnom Gorom, Srbijom, Bugarskom i Rumunijom. U Crnoj Gori ispod demokratskih standarda održani su i parlamentarni izbori 1992. i 1996, a u Srbiji izbori 1992, 1993. i 1997. godine. U Crnoj Gori su prvi (republički) izbori koji ispunjavaju demokratske standarde održani u maju 1998, a u Srbiji u decembru 2000. godine. To naglašavamo jer je nedemokratski karakter izbora „oslobađao odgovornosti“ vođe neuspešnih opozicionih partija i olakšavao im da zadrže pozicije na partijskom vrhu. Promena karaktera izbora iz nedemokratskih u demokratske ubrzala je – doduše, sa izvesnim zakašnjenjem – smenu partijskih vođa-gubitnika. U Crnoj Gori posle sedam parlamentarnih izbora (1990, 1992, 1996, 1998, 2001, 2002, 2006) nijedan partijski vođa relevantne partije iz razdoblja prvih izbora nije sačuvao čelnu poziciju. Nasuprot tome, u Srbiji sredinom 2007. na vrhu tri relevantne partije (SRS, DSS, SPO) nalazili su se pojedinci koji su ih osnovali početkom devedesetih godina, pa se o njima može govoriti kao o „partijskim dinosaurima“. U tom pogledu Srbija je osobena u odnosu na ostale zemlje u ovom regionu, o čemu smo šire raspravljali na drugom mestu (Goati, 2006). Istini za volju, primeri „dugovečnosti“ vođa mogu se naći i u

drugim zemljama, ali tu je reč o pojedinačnim slučajevima. Tu spada SDP u Hrvatskoj, čiji je vođa Ivica Račan, izabran 1989. godine (naziv partije je bio SK Hrvatske), zadržao čelnu poziciju do 2007, kada je, zbog teške bolesti, podneo ostavku.

5.3.3. Manipulativne tehnike

Nadmoćan položaj partijskog vođe na internim izborima može se obezbediti na više načina, od kojih ćemo pomenuti nekoliko najkarakterističnijih. Prvi je favorizovanje vođe u predizbornom razdoblju usvajanjem statutarnih odredbi koje otežavaju ili onemogućavaju da se u izbornu trku ravnopravno uključe ostali kandidati. Drugi, ne manje značajan, način blokiranja ravnopravne konkurencije čine izborne manipulacije koje obuhvataju širok „repertoar“ mera: od štampanja većeg broja glasačkih listića i omogućavanja višestrukog glasanja do razmeštaja „svojih“ kadrova u telo koje prebrojava glasove (o čemu je bilo reči). Treći način ukidanja ravnopravnosti izbornog nadmetanja ostvaruje se tako što se partijskom vođi suprotstavljaju kao konkurenti potpuno nepoznate ličnosti, nevoljni „sparing partneri“ u unapred režiranom izbornom nadmetanju. Takvi izbori za predsednički položaj odigrali su se u Srbiji na Prvom kongresu SPS-a (1990), kada je Milošević dobio 1228, a njegov „oponent“ Radmila Anđelković 66 glasova (95% prema 5%), i na Četvrtom kongresu SRS-a, na kojem je Šešelj porazio svog „konkurenta“ Maju Gojković sa 514 prema 23 (95,5% prema 4,5%). **U oba navedena slučaja vrh navedenih partija nastojao je da uveri javnost da su izbori kompetitivni, ali i da, istovremeno, obezbedi sigurnu pobedu jednom kandidatu, što se, neizbežno, pretvorilo u izbornu farsu.** Nasuprot iznetim primerima, demokratski partijski izbori – kao i izbori uopšte – zahtevaju, između ostalog, nadmetanje najmanje dva kandidata koji teže pobedi.

Kada se raspravlja o kompetitivnim izborima za najvažnije položaje u partiji, naročito za položaj partijskog prvaka, realistična analiza ne sme nipošto da previdi potencijalnu opasnost da se izborna borba „otme kontroli“, jer konkurenti u tom nadmetanju često prelaze – kao i na predsedničkim i parlamentarnim izborima u državi – „tanku liniju“ između pozitivne i negativne kampanje. Uz to, oko suprotstavljenih partijskih kandidata obrazuju se *volens-nolens* grupe simpatizera, neka vrsta „privremenih frakcija“ koje neretko, snagom inercije, nastavljaju da deluju i posle prestanka razloga zbog kojeg su obrazovane. Stoga latentan efekat demokratske kompeticije za strateški partijski položaj može biti ne

samo „odlazak gubitnika“ iz partije nego i ozbiljna unutarpartijska trvenja. Dobra ilustracija za to u Srbiji je DS, u kojoj su četiri puta održani kompetitivni izbori za predsednika (1990, 1994, 2000, 2004), a od četiri poražena kandidata trojica su (Kosta Čavoški, Dragoljub Mićunović, Slobodan Vuksanović) napustila partiju (1990, 1994, 2000) i sa svojim istomišljenicima obrazovala nove organizacije.

„Rastojanje“ između unutarpartijske izborne borbe i rascepa zaista je malo, jer su izbori za mesto partijskog vođe sukob u kojem jedna strana sve gubi, a druga sve dobija (*zero-sum game*). Imajući to vidu, razumljivo je da su nezadovoljstvo, gnev, ozlojeđenost i ljutnja česte reakcije gubitnika. Ali, prikladnim statutarnim rešenjima, nekom vrstom „statutarnog inženjeringa“, moguće je smanjiti verovatnoću takvog epiloga.

Prvi korak u tom pravcu je, po našem mišljenju, smanjivanje „uloga“ u nadmetanju između pretendena za partijskog vođu time što se poraženom kandidatu obezbeđuje položaj u najvišim partijskim organima (npr. u glavnom odboru, predsedništvu itd.). Tako se konflikt „sve ili ništa“ transformiše u konflikt sa kompromisnim ishodom (*non zero-sum game*) i smanjuje verovatnoća da suparnici, u žaru borbe, počnu sa međusobnim uvredama, „niskim udarcima“ i sa iznošenjem partijskog „prljavog veša“. Drugi korak (čvrsto povezan sa prethodnim) predstavlja statutarano obuzdavanje intenziteta i oštine unutarpartijskog izbornog sukoba. To je moguće ostvariti propisivanjem detaljnih pravila izborne borbe koja zabranjuju pretendentima za položaj partijskog vođe korišćenje određenih metoda i tipova argumenata (zabrana „negativne kampanje“, argumenata ad hominem i dr.). O sprovođenju tih pravila treba da vodi računa regulatorno telo sastavljeno od pojedinaca sa velikim moralnim autoritetom u partiji. To telo budno motri ponašanje izbornih takmaca i brzo upozna je „partijsku javnost“ sa uočenim prekršajima. Pored dva opisana „koraka“, smanjivanju rizika od konkurentskih izbora za partijskog vođu doprinosi još jedan važan činilac metastatutarnog karaktera. Reč je o svesti pobednikâ unutarpartijskog nadmetanja da posle završenih izbora treba što pre da, bez „spontanog trijumfalizma“ i stigmatizacije poraženih, ujedine čitavu partiju.

Pretpostavljamo da će, na duži rok posmatrano, upražnjavanje periodičnih kompetitivnih internih izbora u kojima se stalno smenjuju pobednici i gubitnici, stimulisati tolerantno ponašanje pobednika. To će, istovremeno, pogodovati navikavanju partijskog članstva da je konkurisanje za položaj vođe, statutarano pravo članova, a ne subverzivan čin, verolomstvo, svetogrđe ili partijska izdaja.

5.4. INTERNI SUKOBI I FRAKCIJE

Pokušaji uvida u interna zbivanja u partijama neizbežno se sudaraju sa težnjom tih organizacija da u javnosti o sebi formiraju predstavu kao o harmoničnim celinama, zbog čega ljubomorno kriju podatke o unutrašnjim napetostima i razmiricama. „Zid ćutanja“ oko svih unutrašnjih sporova dovodi do toga da šira javnost uglavnom saznaje o dubokim raskolima *post festum*. Do toga dolazi kad bljesak internih raskola koji su se „oteli kontroli“ otkrije dubinu i trajnost unutarpartijskih podela i/ili kada gubitnička (često iz partije isključena) strana odluči da javno progovori o predmetu spora. Tada, kao mehur od sapunice, nestaje privid o „potpunom jedinstvu“ partije. Takođe, tada se uočava ograničenost istraživačkog pristupa koji partiju poima kao homogeni „tim“, pristupa čiji je credo možda je najjasnije izrazio Downs (1957, 28): „Pod timom, podrazumevamo savez čiji se članovi slažu oko svih ciljeva umesto samo oko nekih od njih. Tako svaki član tima ima potpuno isti cilj kao svi ostali... U stvari, ova definicija posmatra svaku partiju kao da je jedna ličnost.“

5.4.1. Iluzija harmonije

Bezrezervno prihvatanje svih partijskih opredeljenja i identični interesni prioriteta svih članova idealni su zahtevi koje je u praksi nemoguće ostvariti, naročito ako se radi o partijama sa više hiljada, desetina hiljada ili stotina hiljada članova. Zbog toga je idilična predstava partije kao beskonfliktne zajednice neistinita, jer se unutar određene partije odvijaju intenzivni procesi saradnje i sukoba između različitih organa i tela ili između pojedinih grupa članova i rukovodilaca (tendencije, frakcije), pa zato Rose-ova (1974, 335) konstatacija o zbivanjima u britanskim partijama ima šire važenje: „Površinska kohezija britanskih partija odražava ravnotežu snaga koje vuku u različitim pravcima, pre nego jedinstveno kretanje u skladu sa jednom voljom.“ Unutarpartijski sukob ćemo definisati kao interakciju između partijskih aktera (kolegijalnih ili inokosnih organa, tendencija, frakcija) u kojoj je delatnost jednog aktera usmerena protiv delatnosti drugog sa ciljem da mu onemogući ostvarivanje njegovih interesa (dobara, ovlašćenja, idejnih opredeljenja) i/ili da ga eliminiše iz partije.

Interni konflikti završavaju se kompromisom ili pobjedom jedne strane, posle čega često sledi isterivanje poraženih iz partije ili je oni sami napuštaju. Da bi predupredile sporove u svom okviru ili da bi ih pacifikovale, partije u statutarnim aktima brižljivo razgraničavaju ovlašćenja pojedinih aktera i propisuju način njihovog delovanja. Uspostavljena pravila i procedure ne daju, međutim, uvek željene rezultate, jer konfliktne strane ne odustaju od svojih opredeljenja i nauma, već nastoje da za njih dobiju oficijelnu verifikaciju čitave partije, zbog čega dolazi do sukoba. Uzroci sukoba mogu se predstaviti širokom lepezom na čijem su jednom kraju sporovi o strateškim idejnim opredeljenjima, a na drugom sirova borba za „više vlasti“. Čak i kad prihvataju identična načelna programska opredeljenja, članovi jedne partije ih, po pravilu, ne interpretiraju jednoobrazno, što dovodi do sporova i nesuglasica. Neretko programski konflikt izbija povodom izbora koalicionog partnera i manifestuje se kao dilema oko toga da li treba izabrati programski bližu partiju koja postavlja zahteve za veće učešće u vlasti ili, pak, programski udaljenijeg partnera koji se zadovoljava manjim udelom u „plenu“.

Izbijanje konflikta oko optimalne „koalicione strategije“ verovatnije je ako partija može da bira između više potencijalnih koalicionih partnera, ili, drukčije rečeno, ako poseduje veći „koalicioni potencijal“. Pomenuli smo da primarni uzrok internog sukoba često uopšte nije u sferi programsko-političkih opredeljenja, nego u borbi između pojedinaca i grupa za prestiž i za „više vlasti“. Ali, i takav sukob zadobija „idejnu odoru“, jer i nosioci ključnih položaja u partiji i pretendenti koji žele da ih sa njih istisnu svesno naglašavaju „programsku dimenziju“ da bi za svoja stanovišta pridobili i mobilisali šire partijsko članstvo.

Programsko osporavanje partijskog vođstva, idealno tipski posmatrano, ima dva ekstremna oblika (sa mnogo međustupnjeva). Prvi oblik se zasniva na tvrdnji da su ključne koncepcije partijskog programa pogrešne (prevaziđene, zastarele), te ih treba menjati, a drugi na stanovištu da su uporišne tačke partijskog programa valjane, ali ih postojeće rukovodstvo ignoriše, izneverava ili izdaje. Kritičare smeštene na prvom polu Coser (1956) – reinterpreterajući stavove Simmel-a (1955) o unutargrupnim sukobima – naziva „renegatima“, a na drugom polu „jereticima“, što je dihotomna podela koju su Simmel, a za njim i Coser, preuzeli iz religije. Partije se energično obračunavaju sa renegatima, zato što oni dovode u pitanje jedinstvo organizacije, odnosno zato što, kako lucidno uočava Coser (1956, 69-70), „renegatstvo znači i simbolizuje napuštanje onih standarda grupe koji se smatraju vitalnim za

njeno blagostanje, ako ne i za njen stvarni opstanak“. Zvuči paradoksalno, ali partije se – kao i druge grupe i organizacije – još nemilosrdnije obračunavaju sa „jereticima“. Objašnjenje tog paradoksa je, prema Coser-u, jednostavno: tvrdeći da brane izvorne grupne vrednosti, „jeretici“ predstavljaju permanentan podsticaj za nove rascepe u grupi, odnosno partiji „zato što oni još uvek sa starim drugovima dele zajedničke ciljeve“.

U internim konfliktima na istoj strani „linije fronta“ najčešće se grupišu rukovodioci i članovi partije koji imaju neko (jedno ili više) zajedničkih obeležja: vršenje istih ili sličnih poslova u internoj „podeli rada“ unutar partije, teritorijalnu pripadnost, generacijsko obeležje itd. Kad je reč o obavljanju istih ili sličnih funkcija kao „cementu“ unutarpartijskog grupisanja, najbolja ilustracija je obavljanje dužnosti poslanika, koji – po prirodi stvari – deluju udruženi u poslaničku grupu. Iako je poslanička grupa u svom radu prevashodno „okrenuta“ ka parlamentu, ona, kao što smo pokazali, snažno utiče i na partijsku organizaciju i neretko se nalazi u hroničnom sporu sa partijskim rukovodstvom. Razlika između poslanika i partijskih rukovodilaca odgovara u velikoj meri, ističe Duverger (1976, 211), razlici između građana i članova partije. Legitimitet poslanika, sa jedne, i partijskih lidera i aktivista, sa druge strane, utemeljen je na različitim osnovama; kod prvih na poverenju građana izraženom na izborima, a kod drugih na volji „partijskog demosa“. Prvi komuniciraju sa biračima i sa poslanicima drugih partija, dok su partijski lideri uglavnom ograničeni na „užu publiku“; članove i rukovodioce vlastite partije. Usmerenost ka različitim segmentima populacije podstiče dve grupe partijskih rukovodilaca da oblikuju različite stavove i ocene o važnim pitanjima. Želeći da naglasi važnost te razlike, Robert de Jouvenel izneo je sledeći stav: „Ima manje razlika između poslanika dve suprotstavljene partije nego između poslanika i aktiviste (*militant*) iste partije“ (prema: Duverger, 1973, 238).

Pomenimo, takođe, da se u partijama razlike između partijskog vođe i njegovog okruženja, sa jedne strane, i rukovodilaca sa nižih nivoa i partijskih aktivista, sa druge, pretvaraju neretko u napetosti i sukobe. To May (1973) objašnjava „zakonom krivolinijskih razlika“ (*law of curvilinear disparity*), po kojem partijski prvaci prvenstveno teže maksimalizaciji izbornog učinka i zato svoja stanovišta približavaju prosečnom biraču. Nasuprot tome, osnovni cilj prvaka nižeg nivoa je da utiču na partiju i na izbor kadrova, pa zato traže uporišta za svoja opredeljenja u partijskoj doktrini. Latentna napetost između partijskog prvaka (i njemu bliskog „unutrašnjeg kruga“) i aktivista snažno oblikuje odnose u partijama, jer partijski prvaci nastoje preventivno da ograniče uticaj aktivista. Pošto su pripadnici tog kruga snažno zastupljeni na zasedanjima partijskih kongresa (konferencija), partijski vođa nastoji da

redukuje važnost kongresa smanjujući učestalost njihovog sazivanja, o čemu je već bilo reči. Ponekad različita teritorijalna pripadnost partijskih rukovodilaca čvrsto konvergira sa granicama konfliktnih grupa unutar partije. To nipošto nije slučajno, jer teritorijalna pripadnost, po pravilu, označava i povezanost sa spletom ekonomsko-socijalnih interesa koji su često nepodudarni sa interesima nekih drugih teritorijalnih celina. Razumljivo je, na primer, da funkcioneri i članovi partije iz primorskih regija jedne zemlje imaju više razumevanja za interese tih nego kontinentalnih regija, a ista pristrasnost može se očekivati od funkcionera i članova partija iz brdskih u odnosu na ravničarska područja, kao i iz gradskih sredina u odnosu na selo i obrnuto. Latentna interesna napetost postaje manifestna kada se organi partije – bez obzira na to da li je ona na vlasti ili u opoziciji – izjašnjavaju o predlogu zakona (mera) koji ima redistributivne efekte na pomenute teritorijalne celine. Tada **interesne podela najpre podstiču unutarpartijsko grupisanje rukovodilaca i članova koje se, kad postoji prikladan povod („okidač“), pretvara u sukob.**

Izvesne teritorijalne celine u datoj zemlji mogu i imati različite političke interese koji u federalnim i/ili decentralizovanim državama imaju osobene institucionalne kanale izražavanja. U takvim okolnostima, rukovodioci i članovi partija iz određenih delova države „upućeni su“ na koordiniranje svog delovanja. Oni se, na primer, lako ujedinjuju oko zahteva da lideri partije iz tog dela države (republike, regiona, opštine) budu što bolje predstavljeni u centralnim organima partije ili države (ako je partija na vlasti). Pošto je ukupan broj političkih predstavnika ograničen, više predstavnika iz partije sa jednog dela državne teritorije znači da je manje predstavnika iste partije iz drugih delova države, što može da podstakne nesuglasice i sporove. Stoga nije preterano tvrditi da u **federalnim i decentralizovanim zemljama postoji permanentna napetost oko obima zastupljenosti pojedinih delova partije u centralnim organima.**

Interni konflikti ponekad dovode do rascepa i do obrazovanja novih partija, a u nekim slučajevima i do promene tipa partijskog sistema. Doduše, u procesu institucionalizacije partijskog sistema, broj partija i relativni odnos snaga između partija postaju sve stabilniji i, uporedo sa tim, smanjuju se šanse da se pojavi nova partija. Pojava nove partije se u pojedinim zemljama sudara sa različitim, teško premostivim, preprekama: snažnom „partijskom identifikacijom“ birača sa već postojećim partijama, prošlim traumatičnim iskustvima povezanim sa cepanjem partija (Austrija, Nemačka) i čvrstim organizacionim vezama postojećih partija sa interesnim grupama (Von Beyme, 1985, 25) i dr. U jednom obimnom istraživanju kojim je obuhvaćeno 147 izbornih nadmetanja u 14 zemalja stabilne demokratije, u razdoblju od kraja Drugog svetskog rata do

1990. godine, identifikovano je (Mair, 1997, 187) samo 55 slučajeva spajanja partija ili rascepa iz kojih su nastale nove partije. Uzrok teškoća obrazovanja novih partija u zemljama u kojima postojeće partije imaju stabilnu „izbornu klijentelu“ leži u tome što su nove partije primorane na ekspanziju na „tuđi teren“ zbog čega, posve razumljivo, nailaze na ogorčen otpor drugih partija. Novoformirana partija je prinuđena da, u kratkom roku, dostigne „prag preživljavanja“, čija visina zavisi od prilika u zemlji. **U postkomunističkim zemljama poput Crne Gore, u kojima parlamentarne partije dobijaju pretežni deo sredstava iz državnog budžeta, taj prag je jednak izbornom cenzusu od 3%. Dostizanje cenzusa obezbeđuje partijama parlamentarno predstavništvo i štedro državno finansiranje.**

Međutim, u Sloveniji je „prag preživljavanja“ niži od izbornog cenzusa, jer partije stiču pravo na budžetska sredstva ako na izborima dobiju 1% glasova, u Nemačkoj je još niži i iznosi samo 0.5%, dok je pravo na učešće u raspodeli mandata vezano za zadobijanje u Sloveniji 4%, u Nemačkoj 5% glasova. S obzirom na množinu uzroka, vrstu ishoda i efekata internih konflikata, postavlja se pitanje da li je uopšte moguće apstraktno oceniti njihov značaj. Prihvatljiv odgovor na to pitanje daje Von Beyme (1985, 232), po čijem mišljenju **značaj internih sukoba zavisi od „uticaja koji oni (konflikti – V.G.) mogu imati na unapređenje interne demokratije“.** Uticaj je pozitivan ako interni konflikti označavaju povećanje uticaja članstva na rukovodstvo a negativan ako do takve promene ne dođe.

Interni konflikti učestalo su izbijali u tek obrazovanim partijama postkomunističkih zemalja centralne i jugoistočne Evrope, a njihov epilog ponekad je bio dezintegracija partije. Pomenimo, na primer, da se 6 partija predstavljenih u mađarskom parlamentu posle prvih izbora 1990. godine raspalo pre drugih izbora (1994) na 17 organizacija. U Poljskoj je na izborima 1991. godine učestvovalo 9 partija koje su tvrdile da potiču iz „Solidarnosti“, do čijeg je raspada prethodno došlo. U Češkoj su između juna 1992. i maja 1996. godine prestale da postoje 4 od 9 partija zastupljenih u Češkom nacionalnom savetu. U Crnoj Gori se iz DPS-a 1997. godine otepio SNP, koji je do izbora 2006. predstavljao drugu po snazi parlamentarnu partiju (iza DPS-a). Do rascepa je došlo i u NS 2001. godine, kada je obrazovana SNS. U Crnoj Gori izvesnog uspeha imale su i novoformirane partije, čemu u prilog govori podatak da je partija Pokret za promene (PzP), obrazovana 2006, na parlamentarnim izborima iste godine zadobila 11 mandata (13,5%). U Srbiji je, takođe, partija G17 plus, formirana u decembru 2002, ostvarila zavidan učinak na parlamentarnim izborima održanim 2003. godine (34 mandata ili 13,6%).

5.4.2 Od tendencije do frakcije

Za označavanje oblika supstranačkog organizovanja koriste se različiti termini: faksije, tendencije, frakcije, klike, krila, koterije, grane itd. Pojedini pisci koriste reč faksija kao sinonim za frakciju (npr. Rose 1974, 320-321; Von Beyme 1985, 225). Barker (1959, 160) insistira na tome da faksije (za razliku od partija) nisu dobrovoljne organizacije i da karakterišu politički život srednjovekovnih italijanskih gradova, u kojima su interfakcijski sukobi rešavani nasiljem. Možda je raširena negativna vrednosna konotacija termina faksija posledica široko prihvaćenog Burke-ovog gledišta (1861, 134) da se pod faksijom podrazumeva organizacija čija je aktivnost podstaknuta isključivo gramzivim, egoističkim ciljevima, pri čemu je, u kontrapoziciji sa faksijom, citirani pisac definisao partiju na sledeći način: „Partije su skup ljudi ujedinjenih da zajedničkim nastojanjem unaprede nacionalni interes prema principu oko kojeg su saglasni.“ Sredinom devetnaestog stoleća, Blunčli (1980, 9), poput Burke-a, vidi u partijama samo instrument za unapređivanje „opšteg interesa“. On piše: „Mi govorimo o političkoj partiji kad je ona zadahnuta kakvim političkim načelom i kad ima svoju političku težnju. Politički je, pak, u punom i pravom smislu te reči samo ono što stoji na egzistenciji države i što se po tome sa državom slaže, samo ono što služi opštem blagostanju.“ Ako to nije slučaj, ako partija teži užim („samoživim“) interesima, izopačava se, veli Blunčli, u faksiju. Ovo je primer moralističkog pristupa, u kojem Blunčli, kao i mnogi pisci krajem osamnaestog i početkom devetnaestog stoleća, identifikuje partiju sa dobrom, a faksiju sa zlom. Sartori (1976, 73) pravi osobenu pojmovnu distinkciju; on govori o faksiji kao skupini osobene moći, o frakciji kao o opštoj, nespecificovanoj kategoriji stranačkog grupisanja, dok tendencijom označava skupinu članova partije koji dele osoben set stavova.

Pojedini pisci nastoje da povuku čvrstu granicu između frakcija i drugih grupa koje se obrazuju u partijama. Radomir Lukić (1966, 38) na primer, razlikuje frakciju od klike po tome što je frakcija vezana ideologijom, dok je lični interes „cement“ jedinstva klike. Povrh toga, beleži Lukić (1966, 38), „klika po pravilu nije organizovana dok frakcija po pravilu jeste. Usled toga, klika se trudi da sakrije svoje postojanje od javnosti dok frakcija deluje javno“.

Mi, međutim, mislimo da nijedan od ponuđenih kriterija ne može da

izdrži kritičko ispitivanje. Prvo, kao što smo prethodno naglasili, ideologija i interesi „idu zajedno“ u procesu stvaranja posebnih grupa u partijama. Doduše, bilo koji od ta dva elementa (lični interes, ideološke razlike) može se pojaviti sam i motivisati pojedince da formiraju frakciju, ali nakon toga pridolazi i drugi; interesi nalaze ideološku racionalizaciju, a ideološke razlike zadobijaju interesno utemeljenje. Sa druge strane, Lukićeva formulacija („po pravilu“) odveć je fleksibilna i dopušta da postoje i organizovane klike i neorganizovane frakcije. Ostaje treći momenat razlikovanja frakcija i klika koji pominje Lukić: javno ili tajno delovanje. Mislimo da je to krhka i slaba osnova razlikovanja. Priznanje aktera da deluju kao frakcija ili odbijanje da to priznaju ništa u stvarnosti ne menja; to, zapravo, zavisi od taktičkih procena pripadnika frakcije, ali se nipošto ne može smatrati pouzdanim pokazateljem o njenom (ne)postojanju.

Rose (1964, 37) uspostavlja razliku između frakcije kao „samo-upravnog organizovanog tela sa izvesnom merom kohezije i discipline“ i tendencije kao „stabilnog skupa“ stavova, a ne stabilne grupe političara. Ovde je, po našem mišljenju, reč o značajnoj razlici, koju ćemo iskoristiti za distinkciju tendencija i frakcija, ostavljajući po strani druge nazive za oblike unutarpartijskog organizovanja da bismo izbegli teško rešive pojmovne i terminološke nesporazume. **Pod tendencijom podrazumevamo grupu labavo strukturisanih partijskih članova koja se u svom delovanju rukovodi osobenom „idejom vodiljom“ (novom idejom ili, češće, novom interpretacijom ranije prihvaćene ideje) prema kojoj ostalo članstvo ili neki njegovi delovi izražavaju rezerve.**

Tendencije prerastaju u frakcije kada organizacione veze između njihovih članova dostignu kritičnu „gustinu“ i stabilnost i kada se jasno izdvoji pojedinac (ili grupa) koji koordinira akcije ostalih. U stvari, tendencije su etapa u nastanku frakcija. Ovako shvaćene tendencije postoje i u najmonolitnijoj partiji, a pod kojim uslovima se transformišu u frakciju pokušaćemo da odgovorimo na stranicama koje slede. Tendencije odgovaraju potrebi decentralizacije partija, koja je, prema Meynaud-u (1965, 75), rezultat dveju vrsta uzroka. Prvi su ideološki; tendencije obezbeđuju partiji veću fleksibilnost u određivanju programskih stanovišta. Drugi uzroci tiču se sastava članstva; postojanje tendencija olakšava u istoj partiji koegzistenciju različitih socioprofesionalnih grupa.

Nasuprot tendencijama, frakcije su stabilno organizovane grupe rukovodilaca i članova koje nastoje da ostvare neke parcijalne ciljeve u

partiji, bez obzira na to da li su statutarno dozvoljene ili ne (Goati, 1984, 209-219). Kod frakcija uvek je reč o trajnim a ne o ad hoc grupisanjima; pripadnici frakcija svesni su svojih osobenosti u odnosu na druge frakcije. Na sličan način frakciju definiše Zuckerman (1972, 430), naglašavajući da je to „strukturisana grupa u političkoj partiji koja teži, kao minimum, da upravlja ili da utiče na upravljanje partijom“, a skoro identično određenje prihvataju Ranney and Kendall (1956, str. 126).

Sartori (1976, 73) deli frakcije na personalne, koje slede jednog neprikosnovenog lidera, i konfederativne ili koalicijske frakcije, koje, umesto jednog „generala“, imaju na čelu „mnoštvo pukovnika“. S obzirom na ulogu koju vrše u partiji, citirani pisac na istom mestu razlikuje frakcije „*bandwagon tipa*“, koje su spremne da se pridruže pobediku u unutarstranačkim obračunima i zadovoljavaju se malim nagradama, veto-frakcije, kojima je cilj opstrukcija donošenja odluka, i, najzad, frakcije usmerene na zauzimanje vlasti i nametanje vlastite politike čitavoj frakciji. Svi tipovi frakcija koje nabroja Sartori obuhvaćeni su našom prethodno iznetom definicijom. Ovaj autor, takođe, naglašava da u partijama, pored pripadnika tendencija i frakcija, deluju i „nesvrstani članovi“ (koji se isključivo identifikuju sa stranačkom platformom i ne manifestuju „parcijalnu lojalnost“ prema tendencijama ili frakcijama), kao i atomizovani delovi stranke koji se sastoje od malih skupina članova koji „kruže“ oko pojedinih partijskih vođa. „Nesvrstani članovi i/ili atomizovano područje (u partiji – V.G.) mogu delovati kao skupine za podršku i postati najtraženije karte u igri, s obzirom na to da mogu poremetiti postojeću ravnotežu između stranačke većine i manjine.“ Smatramo da je ovde reč o dragocenom uvidu koji obavezno treba uzeti u obzir u analizi internih procesa u partijama.

Ponovo naglašavamo da odsustvo odredaba u partijskim statutima o frakcijama, pa čak i zabrana frakcija, ne mogu da spreče njihovo formiranje. **Kada frakcija nastane via facti, iako to statut ne dozvoljava, partijsko rukovodstvo suočava se sa dilemom između prećutnog pristajanja na novo „stanje stvari“ ili/i eliminacije pripadnika frakcije iz partije, posle čega oni najčešće obrazuju novu partiju.** U opredeljivanju za neku od navedenih opcija partijsko rukovodstvo može, na osnovu *cost and benefit* analize, da proceni da je šteta od cepanja partije – izražena naročito u gubljenju „kritične mase“ glasova za dostizanje izbornog cenzusa ili za uspostavljanje vladajuće koalicije – veća od prihvatanja frakcije i da se, zbog toga, odluči za institucionalizaciju ili bar prećutno prihvatanje faktičkog stanja. Za prvu

opciju opredelio se u Srbiji DS, koji, početkom 2005. godine, nije prihvatio obrazovanje Liberalno-demokratske frakcije (LDF), a njene lidere (na čelu sa Čedomirom Jovanovićem) isključio je iz partije. Na sličan način reagovala su sve relevantne partije Srbije i onemogućile institucionalizaciju frakcija. Oštar „antifrakcijski“ stav zauzelo je i rukovodstvo Unutrašnje makedonske revolucionarne organizacije – Demokratske zajednice za nacionalno jedinstvo (UMRO-DZNJ), kada su u toj partiji, od 2003. do 2005. godine, počele da se uobličavaju frakcije. Rukovodstvo je na to uzvratilo isključivanjem iz partije frakcijskih lidera, nakon čega je nastalo pet novih partija (Šiljanovska-Davkova, 2005). Drugačiju opciju prihvatilo je rukovodstvo vladajuće Socijaldemokratske partije u Rumuniji u proleće 2004. godine, kada je izbio interni konflikt u toku kojeg su nastale dve frakcije; prvu je predvodio premijer i predsednik SDP-a Adrian Nastase, a drugu predsednik Rumunije i najuticajnija ličnost u partiji Roman Iliesku. Sredinom iste godine, između sukobljenih frakcija postignut je modus vivendi oko ključnih kadrovskih rešenja (Popa, 2004, 4), što se može smatrati važnim korakom ka statutarnom priznavanju frakcija.

U nekim partijama frakcije ostvaruju izuzetno visok stepen samostalnosti, što se ogleda u posedovanju vlastitih izvora finansiranja i u organizovanju, mimo partijskog vrha, izbora za rukovodeće organe frakcije. Kao primer za to navodimo Socijalističku partiju Italije (SPI) i Demohrišćansku partiju Italije (DHPI). U SPI, početkom šezdesetih godina dvadesetog stoleća, delovalo je sedam, a u DHPI, pred Kongres 1972. godine, aktivno je bilo devet frakcija. U Laburističkoj partiji Velike Britanije deluju, doduše manje, brojne frakcije. Leva frakcija te partije (*left-wing*) bila je, sredinom prošlog stoleća, čak podeljena unutar sebe u pogledu krupnih pitanja: državne intervencije u privredi, politike dohodaka i intenziteta saradnje Vlade i Trejdjuniona. Slična je situacija sa desnom frakcijom (*right-wing*), koja se od početka 1981. godine odvojila od Laburističke partije i formirala novu stranku. Povod za njeno odvajanje – prvi put u istoriji laburista – jeste promena u načinu izbora lidera stranke, kojom je parlamentarna grupa stranke izgubila pravo da sama bira lidera. Umesto jednostrane odluke parlamentarne grupe, lidera LP od 1981. godine (kao što smo naveli u glavi IV) bira mešoviti organ koji čine jednak broj predstavnika Trejdjuniona, parlamentarne grupe i partijske organizacije.

Frakcije ponekad saraduju bez posredstva centralnog rukovodstva sa frakcijama drugih partija. Tako su neke frakcije Socijalističke partije Italije,

Republikanske partije Italije i Radikalne partije organizovale, šezdesetih godina prošlog veka, zajedničke kongrese sa listom *Il Mondo*. U Liberalno-demokratskoj partiji Japana (LDP) podela na frakcije, od sredine pedesetih pa do početka devedesetih godina dvadesetog stoleća, bila je tako čvrsta da je borba između frakcija ličila na borbu partija. Za opisivanje frakcija, mediji u toj zemlji koristili su vojnu terminologiju: „divizija“, „general“, „generalštab“ itd. (Leiserson, 1968). Baveći se Demohrišćanskom partijom Italije (DHPI) i LDP Japana istraživači su se suočavali sa teško rešivom dilemom: da li su te partije, pojedinačno uzev, jedinstvene organizacije ili, pak, osoben partijski sistem?

Za razliku od velikog broja partija zemalja stabilne demokratije u kojima su frakcije prihvaćene kao oblik unutarpartijskog organizovanja i delovanja, u postkomunističkim zemljama centralne i jugoistočne Evrope, uključujući Crnu Goru, statuti relevantnih partija izričito zabranjuju obrazovanje frakcija ili se o tome *explicité* ne izjašnjavaju. Primera radi, o odnosu makedonskih partija prema frakcijama jedan poznavalac je zabeležio: „Prošlo je petnaest godina od kad je ustanovljen partijski pluralizam, ipak izgleda da duh ‚demokratskog centralizma‘ kao Lenjinovog principa za navodnu ‚ravnotežu‘ slobode i debate i čvrstog ‚jedinstva akcije‘, još uvek živi u našim partijama“ (prema: Siljanovska-Davkova, 2005, 2). U retke partije koje odstupaju od zabrane formiranja frakcija treba ubrojiti SDP Hrvatske i Udruženu lista socijaldemokrata Slovenije koje omogućavaju delovanje političko-programskih „struja“, odnosno funkcionalno organizovanje „interesnih grupa“ u stranci. Toj malobrojnoj grupi pripada i Socijalistička partija Albanije, koja je u statutarnom dokumentu usvojenom u maju 2005, dopustila prerastanje u frakciju svakoj tendenciji koja na internim partijskim izborima dobije više od 20% glasova. Ako do toga dođe, frakcija zadobija pravo da bude predstavljena u svim partijskim forumima u kojima se donose odluke u proporciji sa svojom numeričkom snagom.

5.4.3. Činioci nastanka

Dakle, postojanje frakcija pouzdan je pokazatelj sukoba unutar partije, pa zbog toga svi činioci koji podstiču sukobe o kojima je prethodno bilo reči pospešuju obrazovanje frakcija. Te činioce ćemo uslovno podeliti na (a) endogene, koji se tiču svojstava same partije, i (b) egzogene, vezane za kontekst

u kojem partija deluje. Osim toga, kao što smo prethodno konstatovali, na obrazovanje frakcija bitno utiče konstantna ambicija partijskih rukovodilaca koji ne zauzimaju čelnu poziciju da povećaju svoju moć nauštrb partijskog vođe i da ga zamene; nezadovoljene ambicije su, dakle, invarijantni i sveprisutni pokretač frakcijskih podela.

Od endogenih varijabli ovom prilikom ćemo pomenuti:

- socijalnu nehomogenost partijskog članstva;
- stepen (de)centralizacije unutrašnje organizacije;
- tip izbornog sistema u partiji;
- postojanje kolektivnih članova, i
- okolnost da je partija obrazovana fuzijom više organizacija.

U pogledu socijalnog sastava partije čini se sasvim osnovanom hipoteza da će, ukoliko je partija sastavljena od socijalno-ekonomski heterogenih grupa članova, potreba predstavljanja i unapređenja različitih interesa tih grupa delovati kao podsticaj partiji da svoja opredeljenja uopšteno definiše, što će pokrenuti pojedine grupe da konkretno odrede vlastite interese i udruže se u frakciju radi njihove odbrane unutar partije. Ali, dostupna činjenična građa ne podržava tu hipotezu. Zuckerman (1972, 435-36) je, na primer, ubedljivo pokazao da se frakcije u Demohrišćanskoj partiji Italije ne formiraju po liniji interesne, odnosno klasno-slojne podele. Postojanje frakcija u DHPI Zuckerman objašnjava tzv. „klijentelizmom“, tj. okolnošću da su članovi frakcija ekonomsko-socijalno zavisni od lidera. A lideri, na svim nivoima partijske piramide (nacionalnom, regionalnom, komunalnom), ljudi su višeg socijalnog statusa u odnosu na članove. Prema tome, linija klasno-slojne podele u toj partiji ne prolazi između frakcija, nego kroz njih, deleći ih na pripadnike više klase (lidere) i nižih klasa (članove). Ni nalazi zanimljivog empirijskog istraživanja iz 1970. godine – kojim su obuhvaćeni delegati 38. kongresa SP Italije (oktobar 1968) – nisu pokazali čvrstu korelaciju između socijalno-ekonomskog položaja članova i pripadnosti frakcijama u toj partiji. Naime, empirijski rezultati ne potvrđuju postojanje statistički značajne veze ni između pripadnosti članova SPI pojedinim partijskim frakcijama i nekog od sledećih obeležja ispitanika: profesionalne aktivnosti, uzrasta, porodičnog porekla, regionalne pripadnosti i prirode političkog iskustva. Ali, zauzvrat, istraživanje je potvrdilo pretpostavku da su frakcije u SPI veoma čvrste i da su zasnovane na relativno konzistentnim opredeljenjima po kojima se njihovi pripadnici između sebe jasno razlikuju. Autori ovog istraživanja

(Sprefico e Cassola, 1970, 716) saopštavaju to na sledeći način: „Bilo da se radi o glavnim temama o kojima je Kongres raspravljao ili o čitavoj seriji ekonomskih problema, orijentacije (ispitanika – V. G.) postaju koherentno umerenije ako idemo od levice ka desnici rasporeda (*schieramento*). U pogledu prirode reforme italijanskog društva, čije ostvarivanje podržavaju, delegati desnih frakcija traže pretežno ekonomske i socijalne reforme u okviru sistema, dok oni orijentisani više levo traže, naprotiv, duboku reviziju političkog poretka i ustrojstva.“

Različita askriptivna svojstva članova partija podstiču, u određenim okolnostima, uspostavljanje frakcija. U socijalno heterogenoj Belgiji pripadnici flamanske i valonske etničke zajednice delovali su do kraja šezdesetih godina prošlog stoleća u naglašeno autonomnim frakcijama istih partija, koje su pod uticajem sve većih političkih tenzija (prvenstveno oko statusa Brisela) prerasle u samostalne partije. Istini za volju, ovde nije reč o čvrstom pravilu, jer u nekim zemljama askriptivna svojstva imaju relativno mali uticaj na partijsku afilijaciju. **Dobar primer za to je socijalno heterogena Crna Gora u kojoj neke relevantne partije, poput DPS-a, SDP-a, LSCG-a (do prestanka postojanja), imaju mešovitu etničko-versku strukturu (Goati, 2000) članova i pristalica, ali to nije bio uzrok nastanka frakcija.**

Na postojanje frakcija bitno utiče stepen decentralizacije; ako je partija sasvim labavo organizovana ona, zapravo, deluje kao zbir frakcija. U partijama u kojima je naglašena moć viših organa u odnosu na niže i u kojima su statutarne onemogućene horizontalne veze između pojedinih delova, manje su mogućnosti formiranja frakcija. Ali i ovde je reč samo o uticaju, a ne o uzročno-posledičnoj vezi jer, kao što smo istakli, statutarne zabrane frakcija ne može da prevlada unutrašnje rasepe. O tome svedoči Komunistička partija Finske, u kojoj su sedamdesetih godina dvadesetog stoleća, uprkos statutarnoj zabrani, delovale dve frakcije koje se označavaju kao „demokratska većina“ i „dogmatska manjina“. Doduše, takva situacija nije omogućena samo tolerantnošću većine već i uvažavanjem značaja „velikog suseda“ (SSSR), koji je podržavao manjinsku frakciju.

Naročiti uticaj na obrazovanje frakcija Sartori (1976, 97), s pravom, pridaje izbornom sistemu u partiji. „Za karijerno usmerenog političara unutarstranački izborni aranžmani čine *puteve do položaja* ili njegove staze do uspeha. Uostalom, način računanja i vrednovanja glasova odlučuje o tome ko je pobedio. To implicira, najpre, da je varijabla izbornog sistema mnogo važnija u unutarpartijskim pitanjima nego drugde. To implicira i da

je varijabla izbornog sistema najvitalniji deo „unutrašnjeg uređenja“ stranke; kad dođe do glasanja, kocke su bačene, a svi učesnici životno su zainteresovani da se poštuju pravila.“ Prema hipotezama Sartorija većinski sistem izbora partijskog rukovodstva održava postojeće frakcije, dok proporcionalni izborni sistem olakšava održavanje postojećih frakcija i podstiče nastanak novih. Dobar primer za to su Ujedinjena socijalistička partija (PSU) i Socijalistička partija (SFIO), sredinom sedamdesetih godina u Francuskoj, u kojima je proporcionalna „formula“ u izboru rukovodećih organa snažno uticala na porast broja frakcija.

Ako partija, pored individualnih, uključuje i „kolektivne članove“ (sindikati, organizacije omladine, žena), može se očekivati da se lideri tih organizacija unisono zalažu za određene interese i ideje koje nemaju uvek podršku ostalih članova rukovodstva, što pospešuje nastanak tendencija i frakcija. Neke partije Crne Gore, kao što smo prethodno naveli, predviđaju posebne organizacione forme u koje su uključeni mladi i žene, ali to nije imalo znatnijeg uticaja na interne odnose unutar partija. Objasnjenje za to treba, verovatno, tražiti u „kratkoj istoriji“ tih formi organizovanja (3-5 godina), zbog čega nisu imale vremena da učvrste vezu sa svojom „bazom“, niti da naglase svoje osobenosti u odnosu na ostale partijske organe. Najzad, kao katalizator nastanka frakcija deluje način nastanka partije („genetski kod“). Ako je obrazovana fuzijom manjih partija, veća je verovatnoća da će te partije nastaviti da deluju u obliku frakcija. Dobar primer za to su Laburistička partija u Izraelu i Liberalno-demokratska partija Japana, koje su formirane fuzijom više stranaka. Bivše stranke zadržale su u novim organizacijama, u obliku frakcija, visoki stepen autonomije.

U egzogene varijable nastanka frakcija svrstaćemo:

- broj partija u sistemu;
- relativnu snagu partije u odnosu na ostale partije;
- stepen u kojem partija konkuriše sa drugim partijama za istu izbornu klijentelu, i
- zadobijanje ili gubitak vlasti i izborni neuspeh.

Logično je pretpostaviti da je raznovrsne interese mnogobrojnih društvenih slojeva i grupa lakše izraziti preko postojećih partija u višepartijskim nego u dvostranačkim sistemima, u kojima su stranke prinuđene da u procesu agregacije eliminišu mnoge parcijalne interese društvenih subjekata. Na osnovu toga može se pretpostaviti da je u višepartijskim sistemima manja potreba

unutarstranačkog organizovanja (tendencije, frakcije) nego u dvostranačkim sistemima. Ali, ni u ovom slučaju iskustvena građa ne potkrepljuje navedenu hipotezu; frakcijske podele tradicionalno su naglašenije, na primer, u Italiji i Finskoj, koje imaju višepartijske sisteme, nego u Velikoj Britaniji, u kojoj je na snazi dvopartijski sistem. Intervenirajuća varijabla koja objašnjava izostanak očekivane veze su snažne i dobro organizovane interesne grupe, koje u Velikoj Britaniji deluju kao „funktionalni ekvivalenti“ partija.

I u dvostranačkom sistemu sa izrazito decentralizovanim partijama, kakav postoji u SAD-u, relativno su slabi pritisci za obrazovanje frakcija. Komparativni pregled frakcija u Demokratskoj i Republikanskoj stranci SAD-a u pojedinim federalnim državama pokazuje da su frakcijske borbe znatno intenzivnije u državama u kojima te stranke (Republikanska ili Demokratska) imaju dominantan položaj nego u onima gde su snage stranaka izjednačene. Na osnovu toga Key (1953, 289-291) iznosi izazovnu hipotezu da je postojanje frakcija rezultat nepostojanja konkurencije između partija ili je ona nepotpuna. **Čini nam se da ta hipoteza (formulisana za SAD) ima šire važenje, jer ističe u prvi plan još jedan važan činilac koji podstiče frakcijske podele: nadmoćan položaj partije u partijskom sistemu.** Tome u prilog govore primeri Italije i Japana od kraja Drugog svetskog rata do početka devedesetih godina prošlog stoleća, gde su permanentne frakcijske borbe unutar politički dominantne DHPI, odnosno LDP, činile okosnicu političkog života, o čemu je već bilo reči. Indikativno je da je u DPS-u, takođe, došlo do formiranja frakcija i do rascepa 1997. godine, nakon što je ta partija ostvarivala apsolutnu dominaciju u političkom životu Crne Gore (na parlamentarnim izborima 1996. godine osvojila je 51,2% glasova i 63,4% mandata).

Na verovatnoću obrazovanja frakcija u određenoj partiji utiče (ne) postojanje drugih partija koje se bore za istu „izbornu klijentelu“. Ako postoji konkurencija za isto biračko telo, veća je verovatnoća da će partija doleteti frakcijskim podelama i sačuvati homogenost. Nasuprot tome, ako partija nema konkurenta u svom „izbornom lovištu“, njena interna homogenost slabi i lako nastaju frakcije. Sartori (1976, 85) to ovako sumira: „Ako stranka – iz bilo kojeg razloga – smatra da je u izbornu sigurnoj situaciji, stranačku jedinicu i jedinstvenost, po pravilu, zamenjuje stranačka razjedinjenost.“

Promena položaja partije u sistemu, tačnije rečeno pretvaranje opozicione partije u vladajuću i *vice versa* deluje, takođe, kao katalizator formiranja frakcija. Ulazak opozicione partije u vladu znači promenu važnosti poslaničkog

kluba u odnosu na centralno partijsko rukovodstvo, što može da bude „inicijalna kapisla“ za obrazovanje frakcija. Sličan efekat može da proizvede i eliminacija partije iz vlade, jer tada jača partijsko rukovodstvo nauštrb vladavinskog „lica“ partije. Napomenuli smo da upravo oko odluke partije da uđe u koalicionu vladu – posebno ako je čine programski heterogeni partneri – neretko izbijaju unutarpartijski sporovi između dva tipa rukovodilaca, „programskih čistunaca“ i „političkih realista“. **To podstiče pripadnike obeju suprotstavljenih grupa da pojačavaju međusobne veze i koordiniraju aktivnost, što, zapravo, olakšava transformaciju tendencije u frakciju.**

Odluka o stupanju u vladavinski aranžman imala je, na primer, dezintegrativne efekte na etničku Mađarsku zajednicu u Rumuniji (MZR). Ta partija je 2001. godine podržala Vladu Socijaldemokratske partije, ne ulazeći sama u Vladu, što je podstaklo podelu MZR na reformističko i umereno krilo (Popa, 2004, 10). Idući efekat imala je u Srbiji odluka SPO-a o ulasku u manjinsku vladu Srbije obrazovanu u martu 2004. godine. Takva odluka doneta je većinom glasova Glavnog odbora SPO-a, uz snažno agitovanje pripadnika parlamentarne grupe, uprkos negativnom stavu dela rukovodstva na čelu sa predsednikom stranke Vukom Draškovićem. Spor je nastavljen tokom 2004. godine kao frakcijska borba čiji je epilog izbacivanje (početkom 2005) većine članova (9 od 13) parlamentarne grupe iz partije.

Najzad, izborni neuspeh partije stvara pogodnu atmosferu za frakcijske podele. U gubitničkoj partiji pojačavaju se sumnje u sposobnost vođe da ostane na čelu partije. To često, u javnim nastupima, iznose pojedini pripadnici „rukovodećeg kruga“, na šta se u vođinu odbranu stavljaju drugi partijski funkcioneri. Dobra ilustracija za to su „interne turbulencije“ u VMRO-DPMNE-u posle neupeha na parlamentarnim izborima u Makedoniji 2002. godine. Nakon toga, vođa i osnivač stranke Ljupčo Georgijevski podneo je ostavku, a na mesto predsednika izabran je Nikola Gruevski. Tada su dva člana rukovodstva (Dosta Dimovska i Marjan Đorčev) zahtevali da im se omogući obrazovanje frakcije u okviru partije, što im rukovodstvo nije dozvolilo. Kao odgovor na to, Dimovska je sa grupom istomišljenika obrazovala Pokret za evroatlansku Makedoniju, kao prvi korak ka obrazovanju nove partije. Interni potresi u VMRO-DPMNE-u, podstaknuti izbornim porazom, nisu time završeni, nego su nastavljeni razmiricama između novoizabranog predsednika, sa jedne strane, i Izvršnog odbora i parlamentarne grupe, sa druge strane. Jedan deo lokalnih organizacija predlagao je sazivanje partijskog kongresa, a drugi deo je zahtevao da Izvršni komitet preuzme ključnu ulogu u partiji.

Početak 2004. godine Centralni komitet stao je na stranu predsednika stranke i podržao njegovu nameru da proširi broj članova Izvršnog komiteta (što je dopušteno po Statutu VMRO-DPMNE-a). Još dramatičniji epilog imao je u Bugarskoj težak izborni poraz vladajućeg Saveza demokratskih snaga (SDS) na parlamentarnim izborima 2001. godine. Posle toga intenzivirane su frakcijske podele, koje su se završile rascepom SDS-a na tri partije (Karsimeonov, 2004, 10-11).

5.4.4 Efekti delovanja

Stav doktrine prema frakcijama bio je dugo izrazito kritičan, naročito kod zagovornika lenjinističke koncepcije „partije proletarijata“, po čijem uverenju frakcije neizbežno slabe „revolucionarnu partiju“ u njenoj težnji za uspostavljanjem socijalističkog poretka. Autori izvan lenjinističke interpretacije marksizma znatno obazrivije i uravnoteženije ocenjuju ulogu frakcija. Von Beyme (1985, 238) naglašava, na primer, da frakcije „sprečavaju partijske lidere da monopolizuju kanale komunikacija u partiji, kao što se Michels bojao da će činiti“. Prema nekim autorima, frakcije usporavaju centralizaciju partije (Meynaud, 1965, 78). Postojanje frakcija deluje podsticajno na interni dinamizam i omogućuje bolji učinak partije u političkom životu. Takvu hipotezu, u pogledu Socijalističke partije Francuske krajem dvadesetog veka ubedljivo je obrazložio Sforza (2002).

Pomenuli smo da se u nekim zemljama, poput Japana i Italije, više decenija nisu smenjivale na vlasti različite partije, već koalicije frakcija iz istih partija: DHPI i LDP. Michael Leiserson (1968) je na osnovu analize delovanja LDP-a od 1956. do 1966. godine uočio izvesne pravilnosti u obrazovanju frakcijskih koalicija. Za razliku od Riker-a, Panebianco-a i Von Beyme-a, koji su – kao što smo pokazali – partiju posmatrali kao jedinicu analize, Leiserson smatra da taj status ima partijska frakcija. To nije proizvoljna ocena, nego stav čvrsto zasnovan na delovanju LDP, koja je, u razdoblju u kojem je taj autor analizira (a i kasnije, sve do početka devedesetih godina), vladala Japanom kao „konfederacija frakcija“ čiji se broj kretao od 7 do 10. Najvažnija mesta u japanskoj vladi pripadala su, na sukcesivnim izborima, većinskoj koaliciji frakcijâ unutar LDP-a, čiji je kandidat bivao izabran na konvenciji za partijskog predsednika (sa dvogodišnjim mandatom). U toj zemlji promenjeno je, u posmatranom razdoblju, 9 vlada, što je Leiserson-u

obezbedilo dovoljnu empirijsku podlogu za formulisanje teorije „koalicionog ponašanja“ frakcija, poput teorije o „koalicionom ponašanju“ partija, o kojoj je bilo reči u III glavi.

Odnosi između partija i između partijskih frakcija mogu biti slični, ali ne identični, prvenstveno zbog toga što između partija postoje, po pravilu, veće programsko-političke razlike nego između frakcija iste partije, pa je u odnosima između frakcija moguće uzeti samo njihovu veličinu a ne i „političku distancu“. Naglašavamo „po pravilu“, ali ne uvek; na opreznost u tom pogledu podstiče prethodno opisani primeri DHP Italije i LDP Japana, unutar kojih nije sasvim izvesno da je ideološki spektar bio uži nego u partijskim sistemima dveju zemalja. Pošto je delovanje frakcija u DHPI i LDPJ bio predmet minucioznog praćenja i brižljivih analiza, iznećemo ukratko najvažnije uvide i ocene do kojih su došli istraživači.

Analizirajući interne odnose u DHPI, posebno aktivnost frakcija te partije u razdoblju između 1946. i 1965. godine, Zariski (1965, str. 3-34) je zapazio da su se u tom periodu očitovali sledeći fenomeni: (1) Povećanje broja frakcija koje se bore za kontrolu nad partijom; (2) Postojanje frakcija je u najvećoj meri uslovljeno sukobima između vodećih ličnosti, a manje principijelnim razlozima; (3) Stalno „zamućivanje“ linija podele između raznih frakcija, mada je uvek moguće identifikovati „političku liniju“ koju zastupa dva ili više blokova frakcija; (4) Nepostojanost frakcijskih lidera i sledbenika koja se ogleda u čestim prelascima iz jedne frakcije u drugu; (5) Mali stepen frakcijske kohezije i kontinuiteta; česti su sukobi unutar frakcija i stvaranje novih frakcija; (6) Slabljenje partijske discipline i labavljenje kontrole centralnog rukovodstva nad delovanjem frakcija; (7) Sve veća uloga parlamentarne grupe u oblikovanju partijske politike i, najzad, (8) Pojava lidera koji vrše posredničku ulogu u interfrakcijskim konfrontacijama.

U analizi „koalicionog ponašanja“ frakcija LDPJ, Leiserson (1968, 773-74) je formulisao sledeće pretpostavke: (1) Akteri znaju kakvi su mogući rezultati i rangiraju ih kao više i manje poželjne; (2) Koalicija frakcija kontroliše naknade (*payoffs*) svojim članovima, jer oni ne mogu do njih da dođu bez članstva u koaliciji, i (3) Koalicija frakcija je vredna formiranja, jer su bez nje akteri na gubitničkoj strani. Na osnovu iznetih pretpostavki Leiserson naglašava da se, pod uslovom konstantnog zbira (*constant-sum*), može očekivati obrazovanje minimalne poredničke koalicije, precizirajući da je to koalicija „koja bi postala gubitnička ako bi bilo koji član napustio koaliciju“. Ovaj autor obrazlaže formiranje minimalne poredničke koalicije lakšim

pregovaranjem sa manjim brojem članova i većim prednostima za učesnike u slučaju pobeđe. Osim toga, Leiserson navodi još tri pravila „koalicionog ponašanja“ partijskih frakcija. Prvo, unutar pobeđničke koalicije raspodela „plena“ ostvaruje se u skladu sa „težinom“ svakog člana; drugo, kada je broj potencijalnih partnera veliki, koalicija će biti obrazovana od najmanjeg mogućeg broja aktera; i treće, prethodno navedena pravila neće važiti ako dođe do promene odnosa snaga zbog raspada neke frakcije ili zbog rezultata parlamentarnih izbora.

VI DEO

Finansijsko poslovanje partija

Da bi ostvarivale svoju ulogu u političkom životu, partije moraju da raspolazu značajnim novčanim resursima. U stvari, partijama je potreban stalni priliv novčanih sredstava, čiji iznos zavisi od veličine i tipa partije, brojnosti stanovništva i prostranstva zemlje, „vertikalne decentralizacije“, odnosno broja nivoa na kojima se biraju politički predstavnici, broja organizacionih nivoa same partije, tipa izbornog sistema i dr. **Korišćenje novca od strane partija u izbornim nadmetanjima nije uvek u skladu sa demokratskim principom „jedan čovek – jedan glas“, jer upotreba novca kao političkog resursa uvodi volens-nolens nejednakost pri raspodeli bogatstva u politički proces** (Nassmacher, 2003, 5). U aktuelnom razdoblju napetost između principa „jedan čovek – jedan glas“ i nejednakih novčanih mogućnosti partija svakako je manja u zemljama stabilne demokratije sa snažnom srednjom klasom nego u postkomunističkim zemljama centralne i jugoistočne Evrope, u kojima bogatiji deo populacije može, finansijskom podrškom partija, bitno da ojača svoj uticaj u političkom životu i tako ograniči načelo ravnopravnosti građana. Ne treba smetnuti s uma da „**traganje za novcem može podstaći političare da više slušaju one koji pomažu njihove kampanje nego one koji glasaju za njih ili njihove partije**“ (Paltiel, prema: Nassmacher, 2003, 6). Novac i pravo glasa važni su izvori društvene moći. „Verovatno se može pošteno zaključiti – konstatuje, bez okolišenja Key (1967, 515) – da bogati ljudi koriste novac u politici da bi zaštitili ono što smatraju svojim interesom. Njihovih je glasova malo u režimu narodne vlade i oni izgrađuju svoje političke odbrane upotrebom novca. Drugi imaju glasove, oni novac. Dve (grupe – V.G.) su ako ne u permanentnom konfliktu, onda u potencijalnom sučeljavanju.“

Baš zato što su partije najvažniji kolektivni akteri u demokratskom procesu, poznavanje načina na koje one zadobijaju i troše finansijska sredstva neophodno je za razumevanje funkcionisanja demokratije (slično: Heard, 1960, 112). U jednom priručniku (*Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracy*, Office of Democracy and

Governance, 2003, 9-13) navode se četiri rizika koja proizilaze iz korišćenja novca u izbornom procesu. Prvi je smanjivanje konkurentnosti, jer ekonomski bogatiji akteri zadobijaju ogromnu prednost u odnosu na siromašnije; drugi rizik (povezan sa prvim) je nejednak pristup javnim funkcijama; treći je briga političkih predstavnika isključivo za finansijere njihovih kampanja i zanemarivanje interesa birača i četvrti je korupcija koja potkopava vladavinu prava. Reč je o rizicima en général, ali pretpostavljamo da su oni naročito izraženi u postkomunističkim zemljama u kojima partije nisu dovoljno institucionalizovane i u kojima je još uvek slaba „partijska identifikacija“ birača. U takvim okolnostima **bogati pojedinci, posebno les nouveau riches, mogu lako da konvertuju svoju novčanu moć u izborne glasove.**

6.1. MISTERIOZNI TOKOVI NOVCA

Zemlje stabilne demokratije i postkomunističke zemalje, bez obzira na ogromne razlike u važnim sferama političkog života, imaju bar jednu zajedničku karakteristiku; u obe grupe zemalja javnost je veoma malo upoznata sa načinima na koje političke partije stiču i troše finansijska sredstva. Ta „osetljiva“ tema dolazi, po pravilu, u žižu interesovanja samo kada izbiju finansijski skandali u kojima centralnu ulogu igraju partijski funkcioneri. Finansiranje partija nije, međutim, *terra incognita* samo za širu javnost nego i za autore koji su do sredine dvadesetog stoleća pomno analizirali „anatomiju“ i „fiziologiju“ političkih partija. Ogromna većina tih autora jedva pominje načine na koje partije stiču i troše finansijska sredstva. Malo podataka o novčanim tokovima sadrže čak i kapitalne studije o političkim partijama, kakve su knjige Michels-a (1962) i Duverger-a (1976). Michels u svojoj studiji – prvi put objavljenoj 1911. godine – usredsređuje pažnju (u poglavlju pod naslovom „Finansijska moć lidera i partije“) isključivo na efekte koje obezbeđivanje stalne novčane naknade (plate) partijskim liderima ima na njihovo ponašanje, položaj i moć u partiji. Dilema da li partijski rukovodioci treba ili ne treba da budu plaćeni za svoj rad u partiji bila je aktuelna početkom dvadesetog stoleća, ali je u savremenom razdoblju „skinuta sa dnevnog reda“, jer više niko ne dovodi u pitanje neophodnost da oni primaju novčanu naknadu za stalni angažman u partiji. Ni Duverger (1976, 175) u svojoj kapitalnoj studiji (prvi put publikovanoj četiri decenije posle Michels-ove) ne bavi se sistematski finansiranjem partija, nego o tome iznosi uzgredne napomene

prilikom rasprava o drugim pitanjima; partijskoj članarini, povezanosti između partija i sindikata i uticaju poklonodavaca na politiku partija, koji, inače, smatra u suštini benignim. „Njihovo (poklonodavaca – V.G.) mešanje u izvesna opredeljenja partije je vidljivo, ali ono ne implicira istinsko učešće u stalnom rukovođenju.“

Tek u drugoj polovini dvadesetog stoleća, uporedo sa početkom finansiranja partija iz državnog budžeta, publikuju se celovite rasprave o finansiranju partija. Tu nije reč o pukoj koincidenciji, već o dva suštinski povezana procesa, jer su državni organi obezbeđivanjem stalnih davanja partijama zadobili pravo da kontrolišu partije kako troše sredstva poreskih obveznika. Na taj način je i za istraživače skinut deo vela tajne sa finansijskog poslovanja partijâ i utrt put za sistematske studije. Ipak, to je tek početak, jer su podaci o sticanju i korišćenju novca od strane partijâ često nepotpuni i, uz to, dostupni su samo u nekim zemljama (Von Beyme, 1985, 3). O dimenzijama finansijskih sredstava koje partijski kandidati na izborima prikupljaju iz nepoznatih izvora dobro svedoče primeri iz mnogih zemalja sa različitih kontinenata. U Italiji je, na primer, 1992. godine utvrđeno, u okviru akcije *mani pulite* (čiste ruke), da su partije dobile devet desetina novca na ilegalan način (Bardi and Morlino; prema: Nassmacher, 2003a, 121). U Japanu je, sredinom prošlog stoleća, suma utošenih sredstava petostruko premašivala maksimum previđen zakonom (Ike; prema: Ferdinand, 2003, 58). U Rusiji, na izborima početkom devedesetih godina, suma utrošenog novca daleko je prevazilazila dozvoljene limite (Walecki, 2003, 73-74), a poreklo „viška“ ostalo je nepoznato. Na predsedničkim izborima u Venecueli 1993. godine poznat je izvor samo za 25% novca utrošenog od strane četiri kandidata u kampanji (Álvarez; prema: Zovatto, 2003, 106). Najzad u većini od 53 afričke zemlje prikupljanje novčanih sredstava za izbore nije podložno nikakvim ograničenjima, niti postoji obaveza partijâ da otkrivaju svoje „mecene“ (Saffu, 2003, 22-25). Slična ocena važi i za većinu azijskih zemalja u kojima država nije zakonima regulisala finansijsko poslovanje partija (Ferdinand, 2003, 55).

Ocena o nepotpunim saznanjima javnosti i nauke o finansijskom poslovanju partija važi i za partijsko članstvo. **O finansijama se veoma retko raspravlja u partijskim organima, a gotovo nikad među partijskim članovima i simpatizerima. Imajući to u vidu, nećemo pogrešiti ako ustvrdimo da diskrecija još uvek obavlja ovu oblast partijskog života. Weber-ova (1976, 231) ocena, izneta u prvim decenijama dvadesetog stoleća, da partijske**

finansije „predstavljaju najmanje pregledno poglavlje istorije partije, ali i jedno od njenih najglavnijih“, nije izgubila na značaju ni na početku dvadeset i prvog stoleća.

U prilog citiranoj Weber-ovoj oceni govore rezultati jednog od retkih empirijskih istraživanja posvećenog finansijskom poslovanju partijâ, u kojem su, početkom 2001. godine, obavljeni intervjui sa rukovodiocima jedanaest letonskih partija. U tom istraživanju, većina intervjuisanih rukovodilaca procenila je da su samo 2-4 najuticajnija partijska lidera intenzivno angažovana u kampanji prikupljanja novčanih sredstava i da je, uz to, još 3-5 ličnosti u svakoj partiji o tome redovno obavješavano (Ikstens, 2001, 2). Nalazi korišćenog istraživanja potpuno korespondiraju sa sledećom slikovitom ocenom jednog poznavaoca iz Estonije: „Običan član partije ništa ne zna o tome kako se partija finansira... U najvećem broju slučajeva samo generalni sekretar ili predsednik zna sve o finansijskim šemama partije. Možda je nepotrebno napominjati da je praktično nemoguće dobiti neku interesantnu ili važnu informaciju od tih ljudi. Čak ni recept za pravljenje zlata nije čuvan sa više pažnje od tajne kako se partija finansira“ (Pentus, 2001, 7).

Tragovi nezakonitog finansiranja partija mogu se identifikovati u većini zemalja, a Pinto-Duschinski (2002, 71-72) navodi njegove sledeće oblike:

- (1) nezakonite poklone;
- (2) korišćenje novca stečenog korupcijom za partijske kampanje ili za ciljeve partija;
- (3) upotrebu državnih resursa (zaposlenih, prostora) za partijske svrhe;
- (4) prihvatanje sredstava (novca, usluga) radi obezbeđenja ili obećanja neke prednosti (koristi);
- (5) uzimanje sredstava iz nečasnih izvora, pre svega od kriminalnih krugova, i
- (6) trošenje novca za zabranjene namene, poput kupovanja glasova.

Neretko postoje indicije da partije koriste sredstva iz pomenutih izvora, ali je te sumnje teško, a ponekad i nemoguće dokazati. Osim toga, partije često javno saopštavaju neistinite podatke o konkurentskim partijama, što ima za cilj potkopavanje njihovog političkog kredibiliteta. Oskudne i/ili neistinite informacije u zemljama stabilne demokratije, a još više u novouspostavljenim demokratskim porecima, permanentno podgrevaju podozrenje da partije i partijski lideri presudno zavise od finansijera, a ne od svojih članova i

birača. Iz činjenički sporne pretpostavke da u političkom životu novac igra ne samo važnu nego odlučujuću ulogu i da je u takvim okolnostima volja građana od perifernog značaja, izvodi se dalekosežan zaključak da su politički poreci u zemljama u kojima funkcionišu demokratske institucije, samo prividno demokratski, a u suštini plutokratski. Takav zaključak je, premda sadrži deo istine, ipak preteran jer iskustvena evidencija pokazuje da najbogatije partije nemaju uvek najveći izborni uticaj; drugačije rečeno, pogrešne su tvrdnje o pozitivnoj linearnoj korelaciji između novca i vlasti („što više novca, to više vlasti“). U prilog tome govore predsednički izbori u SAD-u u periodu 1932-1948. godine, na kojima su trijumfovali kandidati Demokratske stranke, mada su njihovi konkurenti, republikanci, utrošili više sredstava u izbornim kampanjama (Heard, 1966, 323). Tako govori i „svežiji“ podatak da je na novembarskim izborima 2004. godine za američki Kongres samo jedan od 22 kandidata-milionera uspeo da izvojuje mandat. To potvrđuje – kako je jedan autor napisao – da „narod, a ne dolari, glasa“ (Alexander, 2001, 198).

Neutemeljenost teze da više novca obavezno znači širu izbornu podršku još ubedljivije potkrepljuju pobeđe opozicionih stranaka u većini postkomunističkih zemalja centralne i jugoistočne Evrope na prvim pluralističkim izborima 1990. godine nad finansijski neuporedivo bogatijim ex-komunističkim partijama. Na izborima za rusku Dumu održanim 1995. godine pokazalo se, takođe, da ne postoji pozitivna korelacija između visine sredstava utrošenih za televizijsku kampanju i izbornog učinka (Sakwa, 2000, 142-143). Do identičnog zaključka došli smo i u analizi junskih predsedničkih izbora u Srbiji 2004. godine, u kojima je kandidat koji je utrošio najviše sredstava izborio u prvom krugu tek četvrto mesto (Goati, Nenadić i Jovanović, 2004, 111-118). Verujemo da ocena o ulozi novca u američkim izborima koju je formulisao Von Beyme (2005, 114) ima generalnu važnost: „U Americi novac ima funkciju stanovite brane na izborima za natjecatelje, ali nije dostatan uvjet za pobjedu.“ Drukčije rečeno, postoji veza između količine utrošenog novca i izbornog učinka, ali ona nije pravolinijska. Ta veza grafički se može predstaviti u obliku krive koja podseća na obrnuto slovo J.

U početnom stadijumu izbornog postupka može se govoriti o čvrstoj pozitivnoj korelaciji između dveju varijabli, ali kasnije ona slabi i na izborni uspeh partije (kandidata) presudno utiču drugi činioci: prethodna ostvarenja i sa tim povezan stepen kredibiliteta u biračkom telu, širina „izborne klijentele“ čije interese partija zastupa, odabir odgovarajuće izborne strategije, umešnost

samog kandidata u komuniciranju sa biračima i dr. Iz jednog razloga koji navodi Treisman (prema: Walecki, 2001, 410) možda je moć novca da utiče na izborni uspeh još manja u postkomunističkim zemljama nego u zemljama stabilne demokratije. Naime, navedeni autor piše: „Granice moći novca da određuje izborni učinak mogu da proizađu, paradoksalno od nesavršenosti nastajućeg političkog tržišta. Loše izvršavanje ugovora, nerazvijene tržišne institucije i čak ostaci antikapitalističkih predrasuda sa tim kombinovani, povećavaju transakcione troškove pretvaranja novca u glasove.“ Osim toga, tvrdi Treisman, u nekim od postkomunističkih zemalja, poput Rusije i Ukrajine, novac nije dovoljan za zakup medija, za to je neophodno posedovati „administrativni kapital“, odnosno kontrolu nad državnim aparatom.

Dok se partije u demokratskim zemljama često generalno sumnjiče da su pod „vlašću novca“, mnogo manje se piše o tome da su (opozicione) partije u nekim delovima sveta žrtve finansijskih ograničenja koja nameću autoritarni ili pseudodemokratski režimi da bi sputali delatnost tih partija i osujetili demokratske promene. Dobra ilustracija za to je Egipat, u kojem opozicione partije nisu zabranjene zakonom, ali su lišene finansijske autonomije, što omogućuje dominaciju Arapske socijalističke unije (ASU) u političkom životu. U pomenutoj zemlji partije su, po zakonu, dužne da publikuju u najmanje jednim dnevnim novinama svaku jednokratnu finansijsku donaciju (i ime donatora) koja prelazi vrednost 150 britanskih funti ili čiji godišnji iznos (od istog donatora) prelazi 300 funti. „Praktična interpretacija zakonskih odredbi je takva da partije nisu u stanju da prikupljaju donacije, zato što bi trošak oglašavanja u dnevnim novinama prevazišao prikupljenu sumu...“ (Al-Naqqasach, 1997, 3)

Nastojanje istraživača da dublje prodru u skrovitu, ali izuzetno važnu oblast finansiranja partija sudara se oduvek sa upornim odbijanjem partijskih moćnika da o tome publikuju informacije ili da, ako to ipak učine, objave šture, nepotpune, zastarele, pa i netačne podatke. Zato i kad autor dođe do saznanja o partijskim prihodima i rashodima, često je u nedoumici u pogledu njihove verodostojnosti, razdoblja na koje se odnose, kao i oko toga da li se prikupljeni podaci tiču čitave partije, nekog njenog nivoa (dela) ili i organizacija koje su pod kontrolom partije. Po pravilu su najlakše dostupne informacije o prihodima i rashodima centralnih partijskih organa, dok se teže dolazi do pouzdanih saznanja o finansijskom poslovanju nižih partijskih nivoa i partijskih ustanova (akademija, fondova, instituta, zadužbina, istraživačkih centara, partijskih škola, izdavačkih preduzeća). Pretpostavljamo da partije

nerado objavljuju ažurne, potpune i tačne podatke o poslovanju zato što je novac važan resurs u političkim borbama, pa bi otkrivanjem porekla i obima novčanih sredstava snabdele protivnike dragocenim informacijama o svom finansijskom potencijalu i, možda, ugrozila izvore iz kojih crpe sredstva.

Politička potreba partija da deo finansijskih sredstava drže kao „zlatnu rezervu“ pod kontrolom samo nekolicine, ili čak jednog funkcionera, objašnjava zašto su partijske vođe često igrale neslavnu ulogu u velikim finansijskim aferama koje su potresale mnoge zemlje stabilne demokratije u proteklim decenijama (npr. Nemačka, Italija, Japan). Bilo bi, međutim, preterano i pogrešno svoditi uzroke teškoća u ostvarivanju potpunog uvida u finansijsko poslovanje partija isključivo na njihov interes da – zbog potreba političke borbe – drže tu sferu daleko od „očiju javnosti“. Pored toga, porast složenosti partijske strukture i sve veća autonomija pojedinih nivoa partijskog organizovanja objektivno otežava ostvarivanje potpunog uvida u tokove novca. Jer, u zemljama stabilne demokratije se više decenija, a u postkomunističkim zemljama od uspostavljanja višepartizma 1989/1990. godine do danas, odvija proces nezadrživog diferenciranja partijskih funkcija. Za obavljanje novih, sve složenijih aktivnosti i zadataka, partije obrazuju autonomne organizacije sa statusom pravnog lica pa istraživač koji namerava da pronikne u finansijsko poslovanje partije mora prethodno da odgovori na izuzetno teško pitanje: gde su, u stvari, „granice“ partije? Načelno govoreći, te „granice“ treba tako povući da obuhvate sve partijske delove i sve nivoe organizovanja (bez obzira, eventualno, na njihovu statutom priznatu autonomiju), partijske ustanove, kao i sve druge organizacije u čijem upravljanju partijsko rukovodstvo poseduje „kontrolni paket akcija“. Imajući to u vidu, jedan poznavalac dobro naglašava da je partiji u analizi njenog finansijskog poslovanja neophodno pristupiti kao „holding kompaniji“ (Nassmacher, 1992, 235).

6.2. PORAST RASHODA

Uprkos nepotpunom uvidu u tokove novca u partijama, savremeni pisci su, sa neznatnim odstupanjima, saglasni u oceni da se, početkom trećeg milenijuma, te organizacije suočavaju sa finansijskom oskudicom na „svim meridijanima“ i u različitim političkim porecima. U zemljama stabilne demokratije problem finansiranja postao je akutan u drugoj polovini dvadesetog stoleća, kad su se partije, umesto klasičnih oblika radno intenzivne izborne kampanje (agitacija „od vrata do vrata“, javni skupovi, plakati, oglasi u štampi i dr.), preorijentisale na kapitalno intenzivne kampanje čija su okosnica elektronski mediji, pre svega televizija (o tome: Farrell and Webb, 2000, 113-114). Otprilike tri decenije pre promene u tehnologiji i u troškovima izbornih kampanja koju je prouzrokovao uspon televizije, došlo je do važnog „obrta“ u izornoj tehnologiji koji je izazvan širenjem pisanih medija i povećanjem značaja radija. Guverner Oregona (SAD) daje slikovit opis te promene: „Narod je nekad dolazio iz miljama udaljene okoline na konjima i kolima da prisustvuje političkim sastancima. Sada oni od vas očekuju da idete u njihove kuće sa informacijama putem radija i štampe ili poštom“ (prema: Key, 1967, 493).

Kao što su dvadesetih godina prošlog stoleća širenje štampanih medija i povećanje značaja radija bili uzrok korenite promene izbornih kampanja, generator promena, pedesetih godina postala je televizija. Priroda tog elektronskog medija otvorila je političarima nove perspektive i suočila ih sa različitim izazovima. „Prvo, televizija – dobro uočava Ware (1996, 290) – obezbeđuje političarima da ostvaruju nešto ‚direktniji‘ kontakt sa biračima, nego što je to moguće sa štampanim medijima; veruje se tako da, objašnjavajući svoje akcije ili poglede (preko TV – V.G.), više utiču na biračka opredeljenja nego ako narod samo čita o tome. Drugo, televizija obezbeđuje međusobno takmičenje političarâ za pažnju birača. U većini zemalja, televizijske stanice nisu u posedu partija, niti pod jakim uticajem određenih partija – situacija koja je različita u odnosu na novine. U nekim liberalnim demokratijama najtiražniji listovi su vlasništvo partija, dok u drugim mnogi listovi imaju čvrste veze sa određenim partijama. To znači da u komunikaciji sa svojim glasačima partije treba manje da brinu da oni, takođe, slušaju mišljenja njihovih oponenta. Dalje, čak i kad partije mogu da utiču na televizijske

stanice, one nisu u stanju da kontrolišu ponašanje njihovih birača koji mogu lako da izaberu drugi kanal, što znači da budu izloženi uticaju drugih gledišta. Nasuprot tome, većina ljudi ne kupuje mnogo listova, zbog čega je manja verovatnoća da će biti svesna konkurentskih pogleda.“

U SAD-u je 1952. godine prvi put obelodanjena celovita procena koštanja kampanja za nominaciju za izbore na svim nivoima. Na osnovu uvida u 3.500 zvaničnih finansijskih izveštaja i obavljenih intervju sa 500 političara, procenjeno je da je ukupna cena izbornih aktivnosti iznosila te godine oko 140 miliona dolara (Heard, 1956, 317), a deset godina kasnije cena je dostigla iznos od oko dve i po milijarde dolara. Nije zato slučajno što je u SAD-u prikupljanje novčanih sredstava za izbore postalo, već sredinom pedesetih godina, najvažniji zadatak političkih partija, a slično se dogodilo – sa „zakašnjenjem“ od jedne decenije – u zemljama zapadne Evrope (Farrel and Webb, 2000, 113-114). U Japanu se registrovani utrošak sredstava u političkom procesu od 1976. do 2000. godine popeo sa 69,3 na 156,8 milijarda jena (Ferdinand, 2003, 63).

Osim sve većih troškova za televizijsku kampanju, vrtoglavi porast izdataka partija u drugoj polovini pedesetih godina prošlog stoleća podstakla je u zapadnoj Evropi ekspanzija profesionalnog partijskog aparata, uslovljena opadanjem broja članova i njihovom sve manjom spremnošću da se besplatno angažuju u partijskim aktivnostima. Broj zaposlenih u centralnim partijskim aparatima povećan je, u većini zemalja stabilne demokratije, od kraja pedesetih do sredine devedesetih godina dvadesetog stoleća, daleko brže nego partijski prihodi (videti: Mair, 1997, 137). Iz oba navedena razloga, političke partije se u pomenutim zemljama suočavaju, po oceni nekih istraživača, sa dubokom finansijskom krizom (Doublet, 1997, 1).

Ocena o permanentnoj finansijskoj oskudici važi, još više, za partije postkomunističkih zemalja centralne i jugoistočne Evrope, jer, pored sve skupljeg učešća u izbornim kampanjama, one rešavaju od početka devedesetih godina dvadesetog stoleća gorostasano zadatku uspostavljanja „kapilarne organizacije“ na teritoriji čitave države, što zahteva, između ostalog, ogromna novčana ulaganja. U pomenutim zemljama, uoči prvih pluralističkih izbora 1990. godine, postojala je oštra razlika u finansijskoj snazi između ex-komunističkih partija – koje su dominirale u elektronskim medijima i raspolagale zamašnom imovinom, kadrovskim i novčanim resursima – i novoformiranih opozicionih partija lišenih elementarnih uslova za političko delovanje (prostorije, elektronska oprema, vozila). Do

smanjivanja razlika došlo je u onim postkomunističkim zemljama u kojima su novoobrazovane opozicione partije izvojevale izborne pobjede na prvim pluralističkim izborima 1990. godine. Nakon prve mirne smene na vlasti, država je, u većini postkomunističkih zemalja, počela da obezbeđuje iz budžeta sistematsku finansijsku pomoć partijama, što je ublažilo, ali ne i rešilo, njihove finansijske probleme.

U drugoj polovini devedesetih godina dvadestog stoleća ekonomska situacija partija u postkomunističkim zemljama centralne i jugoistočne Evrope, uključujući Crnu Goru, unekoliko je poboljšana; „startna“ nejednakost partijâ je smanjena, iako i dalje finansijske potrebe partijâ daleko nadilazile raspoložive resurse. Takva ocena početkom trećeg milenijuma, sudeći prema mišljenju poznavalaca, ne važi jedino za Sloveniju. U toj zemlji partije dobijaju izdašnu pomoć iz budžeta, o čemu je relevantni poznavalac ove problematike Jurij Toplak (2002, 23) zabeležio sledeće: „Dok većina partija u zemljama centralne i istočne Evrope ima problem nedovoljnog finansiranja partija, Slovenija ima obrnut problem... Partije su shvatile da nemaju više potrebe za građanima, izuzev na dan izbora.“ Potpuno lišene ekonomskih briga, partije su se pretvorile – nastavlja citirani pisac – u poludržavne organizacije, organizacije koje predstavljaju državu u društvu, umesto obrnuto.

Nezavidan finansijski položaj partija u većini evropskih postkomunističkih zemalja prvenstveno je posledica sve skupljih izbornih kampanja. To dobro ilustruju sledeći podaci o finansijskim izdacima na sukcesivnim predsedničkim izborima u Poljskoj: 1990. godine – 0,66 miliona eura; 1995 – 1,4 miliona eura i 2000. godine 3,3 miliona eura. Reč je o zvanično priznatim troškovima koji su – kako konstatuje jedan ekspert – manji od stvarnih (Walecki, 2001, 10). U Estoniji troškovi izborne kampanje od 1992. do 2000. godine udesetostručeni su (Pentus, 2001, 2). U takvim okolnostima, partije se neizbežno obraćaju državi koja, za njihove potrebe, izdvaja sve veća budžetska sredstva i tako partijske rashode svaljuje u sve većoj meri na pleća poreskih obveznika, odnosno građana. Izuzetak u tom pogledu su Ukrajina i Letonija, u kojima država ne pomaže direktno partije iz budžeta. Tim dvema zemljama može se dodati i Moldavija, u kojoj država obezbeđuje samo beskamatne kredite za učesnike na izborima. Partije ili kandidati koji dobiju više od 4% važećih glasova na nacionalnom nivou dužni su da vrate kredite u roku od četiri meseca, a partije i kandidati koji ne ispune navedeni cenzus za dva meseca.

Ocena o hroničnoj finansijskoj krizi partija zemalja stabilne demokratije i postkomunističkih zemalja centralne i jugoistočne Evrope (uz navedeni izuzetak Slovenije) važi i za partije ostalih zemalja u procesu demokratske

tranzicije. Partije u tim zemljama troše glavninu finansijskih sredstava na izborne kampanje, naročito na zakupljivanje vremena u elektronskim medijima. Pomenimo, na primer, da je 1994. godine u Kolumbiji za predsedničke izbore potrošeno između 23 i 33 miliona US dolara, za parlamentarne izbore 48 miliona US dolara, za izbore za gradonačelnike i gradske većnike i za izbore za članove senata 20 miliona US dolara (Posada-Carbo, 1996, 5).

6.3. DVE STRATEGIJE

U obezbeđivanju finansijskih sredstava za političke partije u zemljama stabilne demokratije uočavaju se dva pristupa. Prvi pristup – koji dominira u Velikoj Britaniji, Švajcarskoj i (do 1999) u Holandiji – oslanja se, bezmalo u celini, **na privatne izvore prihoda**, od kojih su najvažniji: članarina, pokloni („upisi“) od članova i od privrednih korporacija i zarada stečena poslovanjem partijskih preduzeća. Ipak, izuzetak je Velika Britanija, u kojoj država pomaže iz budžeta samo opozicione partije (2002. godine oko 7,5 miliona eura). Drugi pristup zasniva se na pretpostavci da su partije neophodne za funkcionisanje demokratije i zato im se, pored privatnih sredstava, obezbeđuju stalna novčana davanja iz državnog budžeta, pa se može govoriti o **mešovitom finansiranju**. Pored većine zemalja stabilne demokratije i bivših socijalističkih zemalja u Evropi, takav način finansiranja na snazi je u zemljama Latinske Amerike, sa izuzetkom Venecuele, u kojoj se partije finansiraju isključivo iz privatnih izvora (Zovatto, 2001, 376). Istini za volju, i u zemljama u kojima država partijama ne obezbeđuje novac direktno iz budžeta, ona sve detaljnije reguliše njihovo finansijsko poslovanje. Na taj način partije od privatnih udruženja postaju, komparativno posmatrano, polujavni entiteti (Katz, 2002, 115). **Nije zato slučajno što je Epstein (1986, 32-35) uporedio partije sa javnim službama, kao što su snabdevanje vodom ili električnom energijom, koje mogu biti u rukama privatnih kompanija, ali je njihovo funkcionisanje regulisano od strane države.**

Treba naglasiti da se partije u zemljama stabilne demokratije dugo nisu obraćale za finansijsku pomoć državi iz bojazni da bi ih to učinilo zavisnim od nje. Ali, nezadrživi porast rashoda prinudio ih je da te bojazni prenebregnu i prihvate direktnu finansijsku pomoć države. Država se odlučila, najpre u SR Nemačkoj (a kasnije i u drugim zemljama), da neutaživu „glad“ partija za novcem utoli budžetskim sredstvima kako bi smanjila ne opasnost samo od

koruptivnog uticaja domaćih biznismena nego i od pokušaja komunističkih država da (do 1989/1990. godine) potkupe rukovodioce najvažnijih partija i time utiču na državnu politiku. Budžetsko finansiranje partija, imalo je i jedan latentan efekat; smanjivanje zavisnosti partijskog rukovodstva od članarine, odnosno od članstva (Von Beyme, 2005, 31). Pored načelnog prigovora budžetskom finansiranju koji je utemeljen na premisi da su partije deo privatne sfere i da je ustanovljavanjem državne pomoći njihova autonomija beznačajno narušena, u raspravama o budžetskom finansiranju partija postoji i jedna važna, pragmatična rezerva; reč je o sasvim osnovanoj bojazni da će partije pokazati neumerenost u zahvatanju budžetskih sredstava. To Lösche (prema: Williams, 2000, 7) rezimira sarkastičnom opaskom da bi omogućavanje političarima da arbitrarno određuju nivo budžetskog finansiranja partija odlukama parlamenta, bilo isto što i pustiti „alkoholičara da uđe u samouslugu sa pićima“. Slično mišljenje zastupa Von Beyme (2005, 122), koji određivanje sume koju iz budžeta odlukom parlamenta dobija partija cinično opisuje kao „samousluživanje stranaka iz državne blagajne“. Iznete strepnje citiranih autora zaista nisu preterane: država se samo uslovno može smatrati nezavisnim činiocem, budući da partije same određuju sadržaj državnih odluka, te se o državnom finansiranju partija može govoriti kao o partijskom finansiranju vlastitih aktivnosti (Mair, 1997, 144). Ovde se, zapravo, ne radi o principijelnom odbacivanju državne pomoći partijama, nego o nastojanju da se ona održi u razumnim granicama.

Premda se zemlje među sobom razlikuju u pogledu obima državnog finansiranja partija, od sredine sedamdesetih godina dvadesetog stoleća uočava se generalna tendencija porasta značaja ovog izvora u partijskim prihodima (Von Beyme, 2005, 124). Naime, pored direktne finansijske pomoći partijama koja je namenjena za izborne kampanje, funkcionisanje partijske organizacije, političko obrazovanje građana, aktivnost parlamentarnih grupa i izdavanje partijskih listova, država pruža i indirektnu pomoć partijama. Tu spadaju: dodeljivanje besplatnog vremena u elektronskim medijima u izbornim kampanjama, oslobađanje troškova za izbornu korespondenciju, plaćanje dela stručnog osoblja koje pomaže poslaničkim grupama u parlamentu, smanjivanje poreza za novčane donacije od strane pojedinaca i pravnih lica i finansijska podrška organizacijama koje su povezane sa partijama (instituti, fondovi, listovi, omladinske organizacije).

Srazmerna obima privatnih sredstava i direktnih državnih davanja razlikuje se u pojedinim partijama i – kao što ćemo pokazati na narednim

stranicama – ona se menja tokom vremena. Sredinom devedesetih godina u Austriji i Danskoj iznos direktne državne pomoći partijama bio je približno jednak prihodima iz svih drugih izvora, dok je u Finskoj, Norveškoj i Švedskoj državna pomoć partijama značajno premašivala sredstva koja one prikupe iz svih privatnih izvora (Mair, 1997, 141). Prema nalazima jednog empirijskog istraživanja kojim su, sredinom osamdesetih godina, obuhvaćene 42 partije zapadnoevropskih zemalja u kojima dominira privatno finansiranje, 17 partija je prikupilo više od dve trećine svog ukupnog prihoda „iz privatnih izvora, uključujući uplate članova i prihode od partijskih preduzeća“ (Janda, prema: Nassmacher, 1992, 251-54). Nasuprot tome, partije su (u sedamdesetim godinama dvadesetog stoleća) u zemljama u kojima ih država štedro finansijski pomaže iz budžeta (Nemačka, Austrija, Italija i Švedska) iz privatnih izvora podmirivale samo 10-30% rashoda svojih centralnih organa, dok je učešće prihoda iz tog izvora konstantno opadalo u toku naredne decenije. Ekspanziju direktne finansijske pomoći partijama od strane države ilustruju podaci Von Beyme-a (2005, 123) po kojima je, početkom ovog milenijuma, udeo budžetskih sredstava u prihodima partija premašio polovinu u Francuskoj, Italiji, Norveškoj i Švedskoj, dok je u Holandiji i Velikoj Britaniji dostigao znatno niže vrednosti (1,8%, odnosno 10,5%). Pretpostavljamo da pojava države kao sve značajnijeg finansijskog političkih partija destimuliše pristalice da novčano pomažu partije. O tome govore podaci empirijskog istraživanja sprovedenog u Španiji, u kojem je samo petina građana pokazala spremnost da „odreši kesu“ i da finansijski pomogne partiju koju najviše simpatišu (Linz, 2002, 307).

Budžetska sredstva u većini evropskih postkomunističkih zemalja predstavljaju lavovski deo partijskih prihoda. Ona čine, na primer, 74% prihoda slovenačkih partija u izornoj godini, a 80% u neizornoj (Toplak, 2002, 17), dok u Estoniji i Bugarskoj centralnu ulogu imaju u finansiranju izbornih kampanja (Pentus, 2001, 15; Kanev, 2001, 8). Prema našoj proceni, zasnovanoj, doduše, na parcijalnim uvidima, učešće države u finansiranju partija Crne Gore kretalo se 2005. godine oko 85%, dok je u Srbiji 2002. i 2003. iznosilo 60-80%, a 2004. godine 85-90%. Bitno je različita situacija u Poljskoj, u kojoj budžetska sredstva u prihodima partija iznose samo 4,7-11,6% (Walecki, 2001, 6).

Ali i kad država finansijski ne pomaže političke partije (direktno ili indirektno), ona ih sve potpunije normativno reguliše. Proces regulacije dobio je ubrzanje u poslednjoj trećini dvadesetog stoleća, kada je u većini

zemalja stabilne demokratije prevladao stav da je cirkulacija novca između partije i drugih socijalnih aktera od vitalne važnosti za samu demokratiju. To označava krupan preokret u odnosu na prethodno razdoblje, u kojem je dominiralo gledište da zahtev za uvid u finansijsko poslovanje partijâ proizilazi prvenstveno iz radoznalosti. To krajnje naivno gledište ovako je 1948. godine izrazio generalni direktor Centralnog biroa Konzervativne partije Velike Britanije: „Ideja o publikovanju računa političkih partija je površno atraktivna (*superficially attractive*). Ona proizilazi iz instinktivne ljubopitljivosti za poslove drugih ljudi koju svi delimo“ (prema: McKenzie, 1964, 655). Opisani preokret bio je sporiji u anglosaksonskim zemljama, u kojima je zakonodavac dugo davao prednost načelu privatnosti nad načelom transparentnosti, tako da je sfera donacija partijama relativno kasno regulisana (Kanada – 1974; Australija – 1984; Velika Britanija – 1999) u odnosu na kontinentalne zemlje zapadne Evrope. Ali tu se ne može govoriti o čvrstom pravilu, što potvrđuju Švedska, Danska i Irska, koje su, rukovodeći se principom slobode organizovanja, samo delimično zakonima regulisale finansijsko poslovanje partija.

6.4. VRSTA PRIHODA

Među privatnim izvorima partijskih prihoda od najvećeg značaja su: članarina, pokloni fizičkih i pravnih lica i prihodi iz privredne delatnosti same partije. U javne izvore spadaju direktna i indirektna državna pomoć.

6.4.1. Članarina

U zemljama stabilne demokratije članarina je važan izvor prihoda, a njen iznos značajno oscilira kako u pojedinim partijama iste zemlje, tako i između partija različitih zemalja koje pripadaju istim *les familles spirituelle*. U Velikoj Britaniji visina pojedinačne članarine i ukupan prihod iz ovog izvora bili su, na primer, uvek manji u Konzervativnoj nego Laburističkoj partiji. Deo objašnjenja za to treba tražiti u različitom poreklu dveju partija; prva se od svog nastanka oslanjala na velike priloge bogatih pojedinaca, a druga je tu nadmoć nastojala da nadoknadi osloncem na male iznose koje plaća brojno članstvo i na finansijsku podršku Trade Uniona, kao kolektivnih

članova. Laburistička partija je dobijala najveću novčanu pomoć od *Trade Uniona* (naročito u izbornim godinama) sredinom dvadesetog stoleća (McKenzie, 1964, 656-657), ali je kasnije iznos te pomoći permanentno opadao. Velike razlike u pogledu veličine i važnosti članarine uočavaju se i između programski bliskih partija različitih zemalja. Uzećemo opet kao primer Laburističku partiju Velike Britanije, čijih je 294.000 članova krajem osamdesetih godina prošlog stoleća uplaćivalo oko 900.000 funti (oko tri funte po članu), što je činilo oko 17% prihoda partije. U istom razdoblju 920.000 članova njoj programski bliske Socijaldemokratske partije Nemačke (SDP) doznacavalo je u partijsku blagajnu, zajedno sa doprinosom nosilaca državnih i partijskih funkcija, oko 40 miliona £, što je činilo 43% ukupnog partijskog prihoda (Ware, 1996, 298-299). Ukupno uzev, članarina je u tom periodu predstavljala prosečno četvrtinu prihoda političkih partija u zemljama stabilne demokratije (Gallagher, Laver and Mair, 1992, 136), što je, prvenstveno, posledica tendencije smanjivanja broja članova većine zapadnoevropskih partija, o čemu je bilo reči u prethodnoj glavi. Nemačka nije deo navedene tendencije, u toj zemlji članarina i dalje igra značajnu ulogu u partijskim prihodima, što potvrđuju podaci da je 1997. godine SDP iz tog izvora obezbedila 157 miliona DM (56% prihoda), a HDU oko 100 miliona DM (35% prihoda). Ovako visoki iznosi rezultat su velikog broja članova; navedene godine SDP je imala 817.000, a HDU 650.000 članova (Saalfeld, 2000, 104).

U evropskim postkomunističkim zemljama članarina je bila prvi stabilan, premda mali, prihod partijâ osnovanih 1989/1990, dok su ranije vladajuće komunističke partije raspolagale neuporedivo većim i raznovrsnijim finansijskim resursima (nepokretna imovina, prihodi od zakupa i iz preduzetničkih aktivnosti i dr.). Početkom trećeg milenijuma (2003) u Sloveniji se mesečna članarina, preračunata u eure, kretala u rasponu od 5 do 20 eura, s izuzetkom Stranke mladih, kod koje je članarina samo simbolična (0,01 euro). U estonskim partijama mesečna članarina iznosi između 6,2 do 8,8 eura. U postkomunističkim zemljama udeo članarine u ukupnim partijskim prihodima oscilira u širokim amplitudama, kako između partija pojedinih zemalja, tako i između partija iste zemlje. Evo nekoliko primera za to: u Bugarskoj socijalističkoj partiji (BSP) učešće članarine u prihodima je 1995. godine iznosilo 23,1%, ali se u razdoblju između 1997. i 1999. svelo na samo 4%. U istoj zemlji, u Uniji demokratskih snaga opadanje je još drastičnije: sa 6.87% 1995. godine prihodi od članarine sveli su se dve godine kasnije

na 0.078% (Walecki, 2003, 78). U mađarskim partijama učešće članarine u partijskim prihodima 1995. godine bilo je znatno manje nego u bugarskim partijama. U Fideszu taj udeo je bio 0,1%, u Mađarskom demokratskom forumu 0,9%, a u Socijalističkoj partiji Mađarske 3,2%. U Češkoj je situacija sasvim drugačija: Komunistička partija Moravske i Češke 1991. godine obezbedila je iz tog izvora 36,6% ukupnih prihoda, Čehoslovačka narodna partija 15,6%, Socijalistička partija 5% i Građanski pokret 0,34% (Walecki, 2001, 396-397).

Sredinom 2007. godine obavezu plaćanja članarine propisuju statuti nekih relevantnih partija Crne Gore. Zanimljivo je da Statut SNP predviđa plaćanje članarine, ali ta statutarna obaveza nikad nije sprovedena u život. Iznos članarine u DPS (za koju smo mogli da dođemo do podatka) diferenciran je: zaposleni članovi plaćaju 1% od plate, funkcioneri 3% a penzioneri fiksni iznos od 50 centi. Statuti SNS i SDP ne zahtevaju od članova plaćanje članarine.

Osim članarine, pojedine partije od rukovodilaca na važnim partijskim i državnim položajima zahtevaju i druga finansijska davanja. Obaveza poznata kao „partijski porez“ varira u širokom rasponu od 70% – koliko su poslanici KP Italije i KP Francuske plaćali svojim partijama pedesetih godina dvadesetog stoleća – do 20%, koliko su 2001. godine bili dužni da uplate u partijsku blagajnu poslanici Socijaldemokratske partije Nemačke u državnom, saveznom i Evropskom parlamentu. To predstavlja značajne iznose, sudeći po tome da su prihodi iz tog izvora 1981. godine činili 9,1% prihoda Partije slobodnih demokrata i 13,5% prihoda HDU. U tom rasponu kreću se u Nemačkoj, krajem devedesetih godina prošlog stoleća, prihodi ostalih stranaka iz istog izvora (Von Beyme, 2005, 113). Napominjemo da je Komitet eksperata za partijske finansije u Nemačkoj ocenio još 1983. godine da je takav „namet“ na poslaničke plate neustavan, jer može da ugrozi princip slobodnog predstavnštva. Reč je, međutim, o sudu stručnjaka koji nema obavezujuće dejstvo. U SAD-u su zaposleni u organima lokalne, državne i federalne vlasti obavezni da plaćaju namet (levy) svojim partijama, koje na taj način, smatra Williams (2000, 5), nadoknađuju deo prihoda koje obezbeđuju evropske partije sa velikim brojem članova. Zanimljivo je da u Holandiji Socijalistička partija ima probleme da od poslanika naplati čak i skroman „partijski porez“ od 2% (Von Beyme, 1985, 197-98). To, međutim, nije ništa novo, jer poslanici nerado izdvajaju deo svojih plata u partijski trezor od kada je takva obaveza ustanovljena. U zemljama u kojima je na

snazi proporcionalni izborni sistem sa listama partije mogu naći izvesno opravdanje (ili izgovor?) za prisvajanje dela poslaničke plate u tome što se građani na izborima prvenstveno opredeljuju za partiju koja je zaslužna za izbor određenog poslanika. Ali, „partijski porez“ ustanovljen je i u zemljama sa većinskim izbornim sistemom, poput Francuske, u kojima je „zasluga“ partija za izbor određenog poslanika neuporedivo manja. Nije zato slučajno što su u Francuskoj nastojanja partija da raspolažu delom poslaničke plate izazvala već početkom dvadesetog stoleća sukobe, o kojima piše Michels (1962, 142). On navodi primer Socijalističke partije Francuske, koja je obavezala poslanike da petinu poslaničkih primanja uplaćuju u partijsku blagajnu. Kao odgovor na to, deo poslanika istupio je iz članstva i formirao novu poslaničku grupu.

Laburistička partija Velike Britanije otišla je korak dalje i, osim procenta plate svojih članova koji obavljaju važne partijske i državne funkcije, 2006. godine uzimala 3% od sredstava koja država dodeljuje svakom odborniku (oko 10.000 eura godišnje) za pomaganje različitih akcija građana u njihovim izbornim jedinicama. Budući da LP ima 6.200 odbornika, reč je o značajnim sredstvima koja su se slivala u partijsku kasu. Ocenjujući da je ovde reč o državnim parama i da je „namet“ od 3% nezakonit, opoziciona Konzervativna partija obratila se krajem novembra te godine kontrolnom telu za trošenje državnih para da onemogući takvu praksu.

Obaveza plaćanja nepopularnog „partijskog poreza“ ustanovljena je i u partijama nekih postkomunističkih zemalja. Na primer, poslanici Estonske partije centra obavezni su da u partijski trezor uplaćuju 1/3 poslaničkih prinadležnosti, plus redovnu članarinu. Statut Umerene partije Estonije propisuje da poslanici i ministri svakog meseca u partijsku kasu uplaćuju po 31.3 eura. To je značajan izvor prihoda i poljskih partija. Jedan autor to ovako opisuje: „Prema mojim istraživanjima, partije zahtevaju od članova koji su na izbornim funkcijama ili na funkcijama koje zauzimaju putem imenovanja fiksni deo njihovih plata. Ovaj „partijski porez“ primenjuje se na većinu od 560 poslanika, stotine partijskih članova na pozicijama u vladi, članove nadzornih odbora, ali, iznad svega, na hiljade članova lokalnih veća. Iznos zavisi od partije i u slučaju članova lokalnih veća razlikuje se od 5 do 10% od plate ili je fiksno utvrđen. Članovi nadzornih odbora i drugi članovi na funkcionerskim pozicijama prinuđeni su da prilažu 10% svojih plata“ (Walecki, 2001, 308). U Rumuniji se „partijski harač“ kreće i do 20% poslaničke plate (Roper, prema: Walecki, 2003, 80). Neke partije Srbije

zahtevaju da članovi koji obavljaju profesionalne funkcije u partiji i državi izdvajaju u partijski trezor izvestan procenat svojih zarada. Taj procenat u slučaju DS iznosi 5% plate koju član dobija na rukovodećim položajima u partiji, državi i u javnom sektoru. Profesionalni funkcioneri u aparatu SPO i SPS dužni su da plaćaju partiji 3%, a poslanici SPS izdvajaju u partijsku blagajnu 30% plate. Poslanici G17 uplaćuju godišnje 6.000 do 9.000 dinara u partijsku kasu (Blic, 7. februar 2004), što je po kursu 2004. godine odgovaralo sumi od 100-150 eura. I neke partije Crne Gore ubiraju „partijski porez“. U SDP-u članovi koji, u okviru partijske „kvote“, zauzimaju mesta u upravnim odborima dužni su da u partijsku blagajnu uplate 30% prinadležnosti stečene iz tog izvora, u DPS-u 10%, a u SNS-u 5%.

6.4.2. Pokloni

Novčana pomoć partijama od strane pojedinaca može se smatrati jednim oblikom participacije u političkom životu (Nassmacher, 2003, 6). Ako se politička participacija predstavi na linearnom kontinuumu, onda je na jednom kraju učešće na izborima, kao najmanje intenzivan oblik, a na drugom finansijske donacije, kao jedan od najintenzivnijih oblika. Između tih krajnosti su obraćanje poslanicima (pisano ili usmeno), pomoć u izbornim kampanjama, učešće na izbornim skupovima i dr.

Donacije imućnih pojedinaca bile su važan izvor prihoda „kadrovskih partija“ u prvoj polovini devetnaestog stoleća, a kasnije se u krug „partijskih mecena“ uključuju i privredne korporacije. Donacije u aktuelnom razdoblju u velikom broju zemalja čine značajan deo ukupnih partijskih prihoda. Pomenimo, na primer, da je 1997. godine – za koju Saalfeld (2000, 99) ocenjuje da je u tom pogledu tipična godina – šest najvećih nemačkih partija prijavilo iznos poklona od oko 100 miliona DM, dok je njihov ukupan prihod iznosio 687 miliona DM. Relativni udeo poklona u prihodima partija kreće se u toj zemlji od 8,2% (Socijaldemokratska partija) do 34,3% (Liberalno-demokratska partija) (Saalfeld, 2000, 99). Premda su pokloni, pravno posmatrano, dobroćini poslovi, detaljniji uvid najčešće pokazuje da darodavci zauzvrat dobijaju određena prava ili povlastice. Istini za volju, o tome uglavnom postoje samo indicije, a ne pouzdana saznanja. Von Beyme (1985, 173) navodi, na primer, da je posle izbora Niksona za predsedika SAD-a (1972) na ambadorska mesta postavljeno 36 pojedinaca koji nisu profesionalne diplomate, a od

njih su 23 Republikanskoj partiji poklonili velike novčane svote. U Velikoj Britaniji je pred izbore 2005. godine u kasu vladajuće Laburističke partije uplaćeno 14 miliona funti, doduše ne kao donacije (koje su zabranjene), nego kao kreditna sredstva pribavljena po komercijalnim uslovima. Ipak, posle izbora vlada je četvoricu najvećih zajmodavaca imenovala za članove Gornjeg doma, zbog čega je izbila afera u kojoj je u decembru 2006. godine, prvi put u istoriji, policija saslušala britanskog premijera Tony-ja Blair-a, doduše, kao svedoka. Zbog mnogih sličnih primera, finansijske donacije partijama – svejedno da li su darodavci pojedinci ili korporacije – izazivaju podozrenje da se tu ne radi o filantropskim pobudama, nego o plaćanju za nepoznatu (prošlu ili buduću) političku uslugu, tj. o korupciji. Da u takvoj interpretaciji postoji deo istine, svedoče mnoge finansijske afere u koje su upleteni pripadnici partijskih vrhova.

U vezi sa navedenim konstatacijama izvešćemo jedan zaključak: i pored beskrajne raznolikosti pojava oblika, pomenute afere imaju jedno invarijantno obeležje – čelni partijski funkcioneri koriste svoju političku moć i uticaj da bi izdejstvovali određene državne odluke, ili onemogućili njihovo donošenje, i za to dobijaju privatne i/ili grupne ekonomske koristi.

Duboko nepoverenje u prave motive partijskih „dobročinitelja“ objašnjava zašto je zakonodavac, i u zemljama stabilne demokratije i u mnogim postkomunističkim zemljama, zaokupljen nastojanjem da ovaj oblik davanja učini u što većoj meri transparentnim i da ga podvrgne različitim zabranama. Ideja da se pokloni ograniče znači, u stvari, priznanje da postoji sumnja u njihovu pravu svrhu. Jedan poznavalac o tome beži: „Ako su limiti ustanovljeni, rizici trgovine uticajem su smanjeni. Na taj način, priznato je, dakle, u startu da iza tih donacija može da bude neka forma trgovine uticajem“ (Van Ruymbeke, 1998, 15). Nabrojaćemo samo najvažnija ograničenja donacija.

Po zakonima nekih zemalja stabilne demokratije zabranjeni su pokloni partijama od fizičkih i pravnih lica iz drugih zemalja. Zemlje EU isključuju iz ove zabrane novčana davanja od Evropskog parlamenta. Nemačka ide korak dalje, jer dozvoljava donacije do najviše 500 eura od stranih političkih partija i nemačkih građana koji žive u inostranstvu, partija nacionalnih manjina u zemljama koje se graniče sa Nemačkom i stranaca. Pojedine zemlje zahtevaju da se sredstva doznaju partijama preko „trećeg lica“. U Velikoj Britaniji i Kanadi novčani prilozima partijama ili partijskim kandidatima na izborima ne mogu da se uplaćuju direktno već preko ovlašćenog lica (Chief Agent

odnosno Official Agent). U Francuskoj nije, takođe, dozvoljeno da se donacije daju partijama direktno; umesto toga sredstva moraju biti uplaćena preko udruženja za finansiranje izbora (l'association de financement électorale) ili preko finansijskih punomoćnika (*le mandataire financier*). U oba slučaja, novčanu transakciju mora da odobri odgovarajuća javna agencija da bi se na doznačena sredstva primenile poreske olakšice. Visina novčanih poklona je u mnogim zemljama limitirana. U Francuskoj pojedinci partiji mogu pokloniti najviše 13.000 eura godišnje, dok je u Italiji maksimalni iznos donacije 18.000 eura. U Španiji su zabranjene donacije iznad 6.000 eura, bez obzira na to da li dolaze od pojedinaca ili privatnih korporacija. U toj zemlji iznos anonimnih donacija ograničen je na 5% sredstava koja partije dobijaju od države.

Donacije privrednih korporacija (i uopšte pravnih lica) partijama u Francuskoj zabranjene su zakonom usvojenim 1988. godine. U Belgiji je 1989. godine propisano ograničenje izbornih troškova, a zabrana donacija od strane privatnih korporacija stupila je na snagu 1993, što je posledica velike finansijske afere koja je izbila kad je obelodanjeno da je moćna francuska vazduhoplovna firma *Dassault*, radi dobijanja unosnih poslova, uplatila velike novčane sume na bankovne račune lidera vladajućih belgijskih partija. U Španiji nije dozvoljeno javnim ili privatnim korporacijama koje, po ugovoru, obavljaju poslove za vladu da uplaćuju novčane priloge partijama. Zakonodavac je u nekim zemljama stabilne demokratije imperativnim normama ograničio obim sredstava za izbornu propagandu. Primera radi, u Francuskoj je fiksiran maksimum sredstava koja mogu da potroše predsednički kandidati i kandidati za poslanike u izbornoj kampanji. U toj zemlji, u prvom krugu predsedničkih izbora održanih u aprilu 2002. godine kandidatu je bilo dozvoljeno da potroši najviše 14.786.000, a u drugom krugu 19.764.000 eura. U SAD je, takođe, ograničena visina troškova izbornih kampanja.

U postkomunističkim zemljama početkom trećeg milenijuma, kako ocenjuje Walecki (2001, 399-401), raste važnost poklona bogatih pojedinaca i korporacija partijama, posebno u izbornim razdobljima. Citirani autor zasniva svoju ocenu na podacima iz Poljske, Rusije, Ukrajine i Bugarske. Pretpostavljamo da se o porastu prihoda iz ovog izvora može govoriti i u Crnoj Gori. Ista pretpostavka važi i za Srbiju, ali je ne možemo potkrepiti čvrstim dokazima, jer tek od početka 2004. godine javnost ima uvid, doduše parcijalan, u finansijsko poslovanje partijâ. Izneta pretpostavka zasnovana je na analizi finansiranja junskih predsedničkih izbora 2004. godine u Srbiji,

koja je pokazala da su pojedini kandidati trošili ne samo značajna sredstva iznad dozvoljenog maksimuma nego i da su ih koristili pre nego što su im sredstva bila doznačena iz budžeta, pa verujemo da su to omogućili novčani pokloni pojedinaca i korporacija (Goati, Nenadić i Jovanović, 2004).

Premda je u većini evropskih postkomunističkih zemalja dozvoljeno da pojedinci i privatne korporacije budu finansijski sponzori partijama, zakonodavac nije uveren u „samarićanske“ motive darodavaca, posebno ako je reč o korporacijama, pa je uveo različita ograničenja. Da sumnje u pobude sponzora nisu lišene osnova, govori sledeći primer. U Letoniji su pokloni korporacijâ usmereni, uglavnom, prema vladajućim partijama, koje, po prirodi stvari, imaju mogućnosti da im uzvrate određenim protivuslugama, što upućuje na prave motive poklonodavaca (Ikstens, 2001, 3). Nije, na primer, slučajno da su na predsedničim izborima 2004. godine u Srbiji najveće donacije upućene kandidatu vladajuće koalicije Draganu Maršićaninu (Goati, Nenadić, Jovanović, 2004). Pretpostavku da osnovni motivi donatora nisu filantropski, već da je posredi interes, potkrepljuju i rezultati prethodno citiranog intervjua sa letonskim partijskim liderima. Autor tog intervjua je zabeležio: „Većina partijskih lidera je, u stvari, potvrdila pretpostavku da sponzori imaju izvestan ‚interes‘ za njihovo investiranje u političke partije. Osam od devet respondenata prihvatilo je da potencijalni sponzori iznose sugestije ili čak zahteve političkog i/ili ekonomskog karaktera“ (Ikstens, 2001, 4).

Navešćemo nekoliko vrsta restrikcija koje su prihvatili zakonodavci u pojedinim postkomunističkim zemljama:

Prvo, iznos donacija je, po pravilu, limitiran. U Estoniji pojedinac može da pokloni partiji maksimalno 1000 kruna (62,5 eura), dok iznos donacije pravnih lica nije ograničen. U Poljskoj novčani poklon pojedinca partiji za predsedničke izbore ne može biti veći od 15 minimalnih mesečnih zarada na dan pred početak izborne kampanje, a ukupna suma tih donacija limitirana je na 100 minimalnih zarada. U Rumuniji ukupna suma godišnjih donacija pojedinca partiji ne sme preći 100 minimalnih plata, a suma poklona korporacijâ 500 plata. Zakonodavac u Rusiji (2000) dozvoljava da pojedinac pokloni partiji iznos od najviše 10.000 minimalnih dnevnih nadnica, a privredna korporacija 100.000 minimalnih nadnica. Maksimalan iznos poklona partiji u Letoniji je 45.870 eura (ili 35.680 lata u novembru 2007. godine), s tim da se najviši iznos poklona od strane članova partija određuje partijskim statutom. U Sloveniji je gornja granica poklona od pojedinaca i

privatnih korporacija deset prosečnih mesečnih zarada, što je 2004. godine iznosilo oko 7000 eura. U Makedoniji gornji limit je, prema *Zakonu o političkim partijama* (1994), sto prosečnih plata (oko 17.000 eura), što se u izornoj godini udvostručuje. U Bosni i Hercegovini ukupan iznos priloga pravnih i fizičkih lica ne sme premašiti osam prosečnih mesečnih plata. U Srbiji *Zakon o finansiranju političkih stranaka* (2003) ograničio je priloge fizičkih lica na najviše deset prosečnih mesečnih zarada godišnje, a ako je reč o pravnom licu na 100 prosečnih zarada. U Crnoj Gori, prema članu 6 *Zakona o finansiranju političkih partija* (2004), visina sredstava iz privatnih izvora, ne računajući članarinu, ne može premašiti iznos sredstava koje partija dobija iz budžeta. Ako partija ne dobija sredstva iz budžeta (na koja imaju pravo samo partije zastupljene u parlamentu), ona može iz privatnih izvora dobiti najviše 5% ukupnih sredstava (ne računajući članarinu).

Drugo, u postkomunističkim zemljama zakonodavac, po pravilu, zabranjuje finansijske donacije od preduzeća koja su u celini ili delimično u vlasništvu države. U Bugarskoj i Letoniji donacije partijama nisu dozvoljene samo od preduzeća koja su više od polovine u državnom vlasništvu. U Crnoj Gori donatori uopšte ne mogu biti preduzeća sa učešćem državnog kapitala, a isto važi i u Srbiji.

Treće, u većini postkomunističkih zemalja centralne i istočne Evrope anonimne donacije nisu dozvoljene. Izuzetak u tom pogledu predstavlja Bugarska, koja, po zakonu izglasanom 2001. godine, dozvoljava da takve donacije dostignu 25% sume koju država obezbeđuje za svaku partiju. Za najveću partiju, SP Bugarske – koja dobija oko 2 miliona glasova i isto toliko leva iz državnog budžeta – najviši dozvoljeni iznos anonimnog novčanog poklona 2001. godine iznosio je, prema proceni jednog poznavaoa (Kanev, 2001, 10), oko 500.000 leva (250.000 eura). U Crnoj Gori anonimne donacije izričito su zabranjene.

Četvrto, u većini postkomunističkih zemalja, uključujući Crnu Goru, partijama nije dozvoljeno da primaju poklone od stranih fizičkih i pravnih lica. U pojedinim postkomunističkim zemljama postoje i izuzeci, u koje treba ubrojiti Estoniju, čiji zakon ne propisuje takvu zabranu, ali obavezuje partije da donacije iz drugih zemalja u roku od sedam dana prijave Ministarstvu unutrašnjih poslova. Poljska dozvoljava strane donacije od pojedinaca i grupa građana, ali ograničava njihov iznos, u prvom slučaju na 500, a u drugom na 2000 USD. Bugarska i Rumunija su u tom pogledu još tolerantnije. U prvoj od pomenutih zemalja zabrana primanja novčanih priloga uključuje

strane vlade, njihove organizacije i strana preduzeća, ali ne i strane državljanke i privatne korporacije. Ukupan iznos sredstava iz tog izvora ograničen je na 30.000 leva (15.000 eura). U Rumuniji su partije ovlašćene da primaju donacije međunarodnih političkih organizacija u čijem su članstvu.

Peto, neke postkomunističke zemlje pribegle su, po ugledu na zemlje stabilne demokratije, određivanju „plafona“ sredstava koja se mogu potrošiti u izbornim kampanjama. Poljska je, na primer, odredila da se na predsedničkim izborima 2000. godine može potrošiti ukupno 3.080.000 eura.

6.4.3. Partijsko preduzetništvo

Partije ostvaruju deo finansijskih prihoda publikovanjem novina, knjiga, prodavanjem partijskih značaka, video-snimaka sa partijskih skupova, pića i hrane u partijskim klubovima itd. Od toga postoje izuzeci, poput Laburističke partije Velike Britanije, čije lokalne organizacije poseduju fudbalske kladionice, a iz tako ostvarenih prihoda podmiruju deo troškova vlastitog funkcionisanja. Ali, partije u zemljama stabilne demokratije nisu pravi preduzetnici jer ne mogu, zbog zakonskih prepreka, da diverzifikuju svoju aktivnost prema zahtevima tržišta. Na osnovu toga Ware (1996, 301) umesno zaključuje da prihod koji na opisani način ostvaruju partije „uobičajeno nije rastući izvor partijskog dohotka u kasnom dvadesetom stoleću“. Istini za volju, dohodak iz tog izvora nipošto nije beznačajan: u Komunističkoj partiji Nemačke sredinom osamdesetih godina dvadesetog stoleća dostizao je jednu trećinu, a u Komunističkoj partiji Italije jednu petinu ukupnog prihoda (Von Beyme, 2005, 114).

U pojedinim evropskim postkomunističkim zemljama partijama je dozvoljeno da obrazuju vlastita preduzeća koja se bave privrednom aktivnošću. U praksi to pravo su, početkom devedesetih godina, mogle da koriste samo ranije vladajuće komunističke partije, koje su imale ogroman kapital stečen u prethodnom razdoblju (zgrade, građevinske terene, vozni park itd). Posle prvih pluralističkih izbora 1990. godine, status te imovine različito je regulisan: u Estoniji i Letoniji imovina je nacionalizovana, u Poljskoj je 96% sredstava preneto u državni budžet, dok je u Sloveniji imovina Saveza komunista Slovenije i Socijalističkog saveza radnog naroda Slovenije postala vlasništvo partija-naslednica, kakav je slučaj i u Crnoj Gori sa imovinom SKCG i SSRN. Bez obzira na različita rešenja imovinske „zaostavštine“

bivših komunističkih partija, preduzetnička funkcija partija je limitirana. U Sloveniji delatnost partijskih preduzeća ograničena je na izdavaštvo i na sferu kulture, sa ograničenjem da tako ostvareni prihod ne može preći 20% ukupnog partijskog dohotka. U Rusiji je aktivnost partija u ekonomskoj sferi limitirana na izdavaštvo, produkciju partijskih propagandnih materijala i suvenira i na karitativnu sferu. U Estoniji, pored navedenih delatnosti, partijama je dozvoljeno da organizuju lutrije. U *Zakonu o finansiranju političkih stranaka Bosne i Hercegovine* (2000) preduzeća u vlasništvu stranke mogu da se bave, prema članu 3, samo kulturnom i izdavačkom delatnošću. Nasuprot tome, u Albaniji, prema *Zakonu o političkim partijama* (2000) otvoren je širok prostor partijama da sudeluju u privrednim aktivnostima, ali im je, ipak, zabranjeno da osnivaju pravna lica i da se u privrednim poslovima udružuju sa drugim subjektima. U Srbiji je zakon ograničio prihod partija od imovine i privrednih delatnosti na najviše 20% ukupnog prihoda partije, a eventualni višak iznad tog procenta stranka je dužna da uplati organizacijama koje se bave dobrotvornim radom. U Crnoj Gori partijama je dozvoljeno da stiču prihode iz „imovine, legata i svih vrsta nelukrativnih aktivnosti“.

6.4.4. Budžetska sredstva

Kao što smo naveli, prva iskustva sa direktnim finansiranjem partija od strane države stečena su u SR Nemačkoj krajem pedesetih godina. Političke partije te zemlje dobile su 1959, 1960. i 1961. godine po pet miliona maraka za rad na političkom obrazovanju, što je podeljeno prema snazi partija u parlamentu. Iznos pomoći povećan je 1962. godine na 20 miliona maraka, od čega je 5 miliona namenjeno obrazovanju, a 15 miliona ostalim partijskim aktivnostima. Finansijska pomoć države partijama u Nemačkoj regulisana je nešto kasnije *Zakonom o partijama* (1967). Po njegovim odredbama, novčana pomoć partijama namenjena je finansiranju izbornih aktivnosti, a veličina pomoći zavisi od uspeha partije na izborima. Za svaki osvojeni glas partija dobija određeni novčani iznos, koji je u više navrata povećavan (2,5 DM; 3,5 DM; 5 DM), a ukupna suma isplaćuje se u toku četiri godine, tako da se finansiranje izbornih aktivnosti pretvorilo u kontinuirano finansiranje političkih partija en général ili na „političko finansiranje“ (Nassmacher, 2001a, 10). Suma direktnih subvencija partijama iz državnog budžeta ograničena je u Nemačkoj, prema najnovijim podacima kojima raspolažemo, na najviše

115 miliona eura.

Kao što smo naglasili na početku ove glave, mnoge zemlje razvijene demokratije prihvatile su, posle Nemačke, direktnu državnu pomoć političkim partijama. Razloge za to Ware (1996, 302) vidi u permanentnom smanjivanju tradicionalnih izvora prihoda, prvenstveno članarine, vrtočlavom porastu troškova izbornih kampanja i, najzad, u težnji da se, u razdoblju hladnog rata, ojačaju partije kao ključne demokratske institucije protiv svih opasnosti koje im prete, posebno protiv korupcije iz zemalja „Istočnog bloka“. Sume koje se u državnim budžetima izdvajaju za partije značajne su: 1997. godine država je obezbeđivala 230 miliona DM u Nemačkoj, 526 miliona FF u Francuskoj, 160 milijardi lira u Italiji i 10 milijardi pezeta u Španiji. Za razliku od navedenih zemalja, u Velikoj Britaniji, Irskoj i Japanu, partije ne dobijaju direktnu pomoć od države, a u Australiji, Kanadi, SAD i Holandiji (do 2000) učešće javnog finansiranja partija je znatno manje. Prethodno izneta ocena u pogledu Velike Britanije važi (kao što smo već napomenuli) samo uslovno; u toj zemlji država zaista ne pomaže finansijski sve partije, ali obezbeđuje finansijsku pomoć opozicionim partijama, da bi olakšala njihov rad u parlamentu. Pravo na pomoć imaju partije koje su na prethodnim izborima osvojile najmanje dva poslanička mandata ili jedan mandat i najmanje 150.000 glasova. Po toj osnovi dodeljeno je 1986. godine Laburističkoj partiji 440.000 funti, Liberalnoj partiji 88.641 funta, Socijaldemokratskoj partiji 62.562 itd.

U većini postkomunističkih zemalja partije dobijaju izdašnu pomoć iz državnog trezora. Iznos budžetskih sredstava partijama određuje se, po pravilu, u procentu od nacionalnog budžeta u veoma širokoj amplitudi od 0.017% u Sloveniji, preko 0,04% u Rumuniji (u izornoj godini iznos se udvostručuje), 0,05% u Rusiji, 0,056% u Hrvatskoj, 0,1 u Litvaniji, 0,15% u Srbiji (u apsolutnom iznosu u 2005. godini oko 4 miliona eura) do čak 0,5% u Estoniji. U Sloveniji, pored navedenog procenta iz budžeta, partije za svaki glas na parlamentarnim izborima dobijaju po 0,3 eura, a za glas na predsedničkim izborima po 0,1 eura. **Crna Gora je osobena po tome što zakon ne ustanovljava „plafon“ zahvatanja budžetskih sredstava, nego propisuje da je to najmanje 0,4%, čime je ostavljena mogućnost partijama da koriste sredstva iz državne blagajne bez ograničenja.**

Na važno pitanje koje partije imaju prava na budžetska sredstva zakoni evropskih postkomunističkih zemalja nude različite odgovore. U Poljskoj se sredstva dodeljuju parlamentarnim partijama, a kriterijum raspodele čini

broj osvojenih mandata. Na izborima 1993. godine za oba doma poljskog parlamenta (sejm i senat) partijama je ukupno uplaćeno 4.712.400 eura, tj. 84.150 eura po jednom mandatu. Zakonom usvojenim 2001. godine Poljska je obezbedila i redovnu godišnju pomoć partijama, koja iznosi oko 16 miliona eura (Walecki, 2001, 8). U Bugarskoj država uplaćuje partijama po 1 lev (1/2 eura) za svaki osvojeni glas, a pravo na to imaju partije koje su osvojile najmanje 1% glasova. U toj zemlji određen je maksimum državne pomoći koji iznosi 100.000 eura za nezavisne kandidate, 500.000 eura za partije i 1 milion eura za partijske koalicije. Partije i partijske koalicije u Češkoj koje su na izborima osvojile najmanje 3% važećih glasova dobijaju iz državnog budžeta po 90 kruna za svaki glas. U Makedoniji pravo na budžetsku pomoć imaju partije koje osvoje najmanje 3% glasova na izborima. Uslov za dobijanje sredstava iz budžeta u Rumuniji je osvajanje najmanje 5% glasova na izborima, a ako partiji to ne pođe za rukom, dužna je u roku od dva meseca da vrati prethodno dobijenu budžetsku akontaciju. U Sloveniji pravo na finansiranje iz budžeta bilo je obezbeđeno *Zakonom o političkim partijama* (1994) isključivo partijama koje su ispunile cenzus od 4%, što je preduslov za učešće u raspodeli poslaničkih mandata. Takvo rešenje – kao i sva prethodna koja budžetsku pomoć vezuju za parlamentarni status partije – na prvi izgleda pogled pravično, jer podržava organizacije koje su na izborima dokazale da poseduju široku podršku u društvu. Dublji uvid, međutim, govori da to otežava uspon novih partija, a u situacijama kada je izborni cenzus visok, opisano rešenje služi zapravo „zatvaranju političkog tržišta“. Imajući u vidu tu opasnost, Ustavni sud Slovenije je, na osnovu žalbe četiri male partije, odredbu po kojoj se sredstva dodeljuju samo parlamentarnim strankama proglasio neustavnom (2000), posle čega je slovenački zakon promenjen i „prag“ za dobijanje budžetskih sredstava snižen je sa 4 na 1%, što nam se čini optimalnim rešenjem. Potpuno ukidanje „praga“ za finansiranje vodi neizbežno zloupotrebama, što dobro ilustruje primer Albanije. Ta zemlja obezbeđuje budžetsku pomoć svim partijama koje su sudelovale na izborima, što je, kako primećuje Kajsia (2004, 3), imalo za posledicu obrazovanje „fantomskih partija“. U Srbiji pravo na budžetska sredstva pripada isključivo parlamentarnim partijama, što, zapravo, znači partijama koje su osvojile najmanje 5% glasova i stekle pravo na učešće u raspodeli mandata. Ova odredba modifikovana je u izmenama izbornog zakona (2004), kojima je partijama etničkih manjina omogućeno da učestvuju u raspodeli mandata, a time i budžetskih sredstava ako ostvare dovoljnu podršku za najmanje jedan

poslanički mandat (raspodela mandata vrši se po D'Hontovom sistemu). U Crnoj Gori pravo na sredstva iz državne blagajne imaju samo partije koje su na izborima dobile najmanje 3% glasova.

Različita je „formula“ po kojoj se u pojedinim zemljama partijama dele budžetska sredstva. U nekim zemljama ne dele se isključivo u srazmeri sa dobijenim mandatima, nego se jedan deo raspodeljuje u jednakim iznosima svim partijama koje su ostvarile pravo na budžetska sredstva, a drugi deo proporcionalno broju mandata. Na taj način se, u izvesnoj meri, ublažava immanentna pristrasnost izbornog sistema (ne samo većinskog nego i proporcionalnog) u korist najvećih partija. U Sloveniji 10% sredstava raspodeljuje se jednako svim partijama koje su osvojile mandate, a 90% prema broju osvojenih mandata. Taj odnos u Hrvatskoj je 20 prema 80, u Makedoniji i Mađarskoj 25 prema 75% i u Crnoj Gori, Rumuniji i Srbiji 30 prema 70%. Potonje rešenje – objektivno posmatrano – poboljšava finansijski položaj etničkih stranaka koje mogu osvojiti minimalan broj mandata (često samo jedan).

Indirektna pomoć države partijama u evropskim postkomunističkim zemljama takođe je značajna. Državne televizije Bugarske, Estonije, Poljske, Slovenije, Srbije i Crne Gore dužne su u predizbornoj kampanji da političkim partijama (kandidatima) omoguće korišćenje besplatnog vremena. Na državnoj televiziji Bugarske partije imaju prava da u predizbornoj kampanji zakupe deo vremena koje plaćaju po nižim cenama. U Poljskoj svaka partija i kandidat mogu, pod komercijalnim uslovima, da iznajme najviše 15% besplatno dodeljenog vremena. Indirektna pomoć ne svodi se, međutim, samo na besplatno korišćenje vremena u javnim elektronskim medijima, već ima i druge oblike. U Estoniji svaka partijska grupa u parlamentu dobija fiksnu sumu novca za stručni aparat. U toj zemlji partije su, kao neprofitne organizacije, oslobođene plaćanja poreza. U Sloveniji država plaća sekretare poslaničkih klubova, pomoćnike i istraživače, ukupno 59 službenika (Toplak, 2002, 12).

U zemljama stabilne demokratije u kojima postoji budžetsko finansiranje partija, sredstva se doznaju na različite adrese. U Australiji, Finskoj i Francuskoj sredstva se uplaćuju partijskim rukovodstvima, u Belgiji, Danskoj, Holandiji i Švajcarskoj parlamentarnim grupama, u Austriji, Nemačkoj, Izraelu, Norveškoj i Švedskoj i partijama i parlamentarnim grupama, u Kanadi partijama i kandidatima, i, najzad, u SAD isključivo kandidatima (Nassmacher, 1992, 241-243).

U postkomunističkim zemljama državna sredstva upućuju se uglavnom partijskim rukovodstvima, ređe parlamentarnim grupama i kandidatima. Svako od navedenih rešenja ima dalekosežne reperkusije na distribuciju moći unutar partije. Naime, ako se sredstva upućuju rukovodstvu, ono vrši njihovu redistribuciju, čime zadobija snažnu polugu uticaja na vlastitu parlamentarnu grupu i na kandidate i podstiče centralizaciju partije (Nassmacher and Nassmacher, 2001, 182-183). U Crnoj Gori i u Srbiji partijama se doznavaču državna finansijska sredstva. Nasuprot tome, adresat tih sredstava u Bosni i Hercegovini jesu poslaničke grupe, što jača njihovu moć u odnosu na partijsko rukovodstvo. **Obezbeđivanjem partijama sve većih finansijskih sredstava i određivanjem njihovih korisnika na jednoobrazan način, država volens nolens podstiče proces konvergencije partija u datom partijskom sistemu.**

6.5. JAVNOST I KONTROLA

Obaveštavanje javnosti o finansijskom poslovanju partija za politiku predstavlja ono što su periodični obračuni za privredu. „Bez njih prosto nema načina da se se ,prati novac“ (*Money in Politics Handbock...*, 2003, 8). Obaveza partija da informišu javnost o svom finansijskom poslovanju, čak i ako ne primaju budžetsku pomoć, uspostavljena je u većini zemalja stabilne demokratije. Ona se odnosi na poklone iznad određenog maksimuma čija je visina različita. U SAD-u obaveza identifikovanja sponzora počinje od sume od 200 USD, u Kanadi od 160 USD, dok je u ostalim zemljama cenzus znatno viši: u Japanu 332 USD, Australiji 1000 USD, Francuskoj 1000 USD, Italiji 2900 USD, Austriji 7.400 USD i Nemačkoj 10.000 USD. U Austriji su partije dužne da publikuju samo ukupne sume po tipu donatora (pojedinci, interesne grupe, korporacije), ali ne i ime donatora (Nassmacher, 2003, 6-7). U Velikoj Britaniji, Irskoj i Luksemburgu partije nisu obavezne da prijavljuju imena donatora. U Grčkoj se od partija traži da obavezno izveste ministra unutrašnjih poslova i kontrolnu komisiju parlamenta o svim fizičkim ili pravnim licima koja su poklonila više od 300.000 drahmi. Obaveza publikovanja imena sponzora u Holandiji važi bez obzira na iznos poklonjene sume, ali „ako se poklonodavac protivi da bude objavljeno njegovo ili njeno ime, treba da bude dat opis kategorije donatora“ (Nassmacher, 2001, 6).

U većini zemalja stabilne demokratije partije su dužne da vode registar prihoda i rashoda koji je podložan kontroli nadležnih organa. U Nemačkoj je

Osnovnim zakonom usvojenim 1949. godine (član 21) ustanovljena obaveza partija da javno podnose izveštaje o svojim finansijskim sredstvima, a ta je obaveza detaljnije razrađena u Zakonu o partijama (1967). Smisao javne kontrole finansijskog poslovanja partijâ na sledeći način je izražen u jednoj presudi Ustavnog suda Nemačke: „Birači moraju biti informisani o snagama koje utiču na politiku partije i oni treba da imaju mogućnost da kontrolišu saglasnost između političkog programa i ponašanja onih koji preko fondova nastoje da utiču na partiju“ (prema: Radović, 1996, 90). U toj zemlji partije su od 1983. godine dužne da podnose izveštaje o ekonomskom poslovanju svih nivoa i svih partijskih preduzeća, uz obavezu da poimenično označe poklonodavce koji su u partijsku blagajnu priložili više od 20.000 DM (do 1992. godine više od 40.000 DM). Takve izveštaje u Nemačkoj proveravaju finansijski stručnjaci, a potom se dostavljaju predsedniku Bundestaga. Obaveza podnošenja godišnjih izveštaja u Austriji i Italiji odnosi se samo na poslovanja centralnih partijskih organa. Partije su i u Belgiji od 1989. godine dužne da objavljuju godišnje izveštaje o finansijskom poslovanju. Francuska zahteva od svakog kandidata na predsedničkim izborima da posle izbora u službenom listu (*Journal officiel*) objavi izveštaj o troškovima kampanje. U istoj zemlji zakon propisuje da partije vode evidenciju troškova kampanje i da koriste usluge finansijskog agenta, a nacionalna komisija je ovlašćena da proverava račune plaćene u izbornoj kampanji i zakonitost utroška budžetskih sredstava. U Velikoj Britaniji partije su (od 1949) dužne da jedanput godišnje objavljuju izveštaj o stanju na svom računu, a od 1967. privredna preduzeća su obavezna da prikažu u godišnjim izveštajima svaku donaciju partijama koja prelazi 200 funti. U Kanadi i SAD-u za kontrolu finansijskog poslovanja partija nadležne su javne agencije. **Primena navedenih ograničenjâ i zabranâ zahteva – beleži jedan poznavalac (Nassmacher, 2001, 28) – „jak autoritet snabdeven sa dovoljno zakonskih ovlašćenja da nadgleda, verifikuje, istražuje i da, ako je neophodno, pokrene zakonski postupak. Sve manje od toga je formula za neuspeh“.**

Partije većine evropskih postkomunističkih zemalja zakonski su obavezne da ažurno vode podatke i da – sa izuzetkom Albanije i Belorusije (Walecki, 2005, 220) – javnosti omoguće uvid u svoje finansijsko poslovanje. Većina zemalja zahteva da partije primaju novčane donacije samo preko računa u bankama. U Rusiji partija može imati samo jedan račun, bez obzira na broj nivoa organizovanja i, povrh toga, mora da drži sva finansijska sredstva u bankama. Slovenačke partije koje su dobile sredstva iz državnog budžeta ili

donacije koje su veće od trostruke prosečne mesečne zarade, obavezne su da to objave u Službenom listu. Ako to ne učine, njihovo finansiranje iz budžeta biće obustavljeno do ispunjavanja obaveze. Zakon u Hrvatskoj obavezuje partije da potpuno upoznaju javnost sa svojim finansijskim poslovanjem i da objave troškove izbornih kampanja. U Rumuniji svaka partija obavezna je da publikuje u službenom listu (*Monitor Oficial*) poklon veći od 10 prosečnih plata (Roper, 2001, 12-13). Od partija u Estoniji zahteva se – posle izmene *Zakona o političkim partijama* usvojene 1999. godine – da četiri puta godišnje publikuju izveštaje o prihodima i rashodima, a u toku izborne kampanje takve izveštaje obavezne su da podnose svakih sedam dana. Citirani zakon zahteva od partija da u tim izveštajima navedu i ime svakog donatora. U Crnoj Gori partije su obavezne jednom godišnje da nadležnim organima podnose završni račun, koji dobija karakter javne isprave (čl. 17). Osim toga, one su dužne da, 30 dana nakon završetka izbora, podnesu kompletan izveštaj o visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava za izbornu kampanju, u elektronskoj formi Republičkoj izbornoj komisiji, odnosno izbornoj komisiji jedinice lokalne samouprave (čl. 15).

Nadležnost u kontroli sprovođenja odredaba o finansijskom poslovanju pripada – komparativno posmatrano – različitim organima: ministarstvima (unutrašnjih poslova, pravde), predsedniku parlamenta, specijalnim sudovima ili posebnim agencijama nezavisnim od vlade. Zakonodavstva zemalja stabilne demokratije poveravaju kontrolu finansijskog poslovanja partija, po pravilu, organima nezavisnim od izvršne vlasti (Nassmacher, 2001, 7-8). U Francuskoj je formiran „Nacionalni komitet za troškove izbornih kampanja i za političko finansiranje“, sastavljen od sudija, u Nemačkoj je to povereno predsedniku parlamenta, u Belgiji parlamentarnom komitetu, u Italiji petorici revizora koje određuju predsednici oba skupštinska doma, a u Španiji „Računskom sudu“ (*Tribunal de las Cuentas*), imenovanom od parlamenta. Ti organi imaju pravo da, zbog kršenja odredaba o finansijskom poslovanju, protiv partija izriču isključivo novčane sankcije, i one ne pogađaju odgovorne partijske lidere (Doublet, 1997, 6). Za razliku od navedenih zemalja, Danska, Irska, Velika Britanija i Švedska nisu organizovale sistematsku kontrolu finansijskog poslovanja partija iz bojazni da bi to ugrozilo njihovu autonomiju. U Švedskoj su, od sredine dvadesetog stoleća, vođene javne debate o potrebi zakonskog regulisanja finansijskog poslovanja partija. Iako odgovarajući zakon nije usvojen, parlamentarne partije su 1980. godine zaključile „dobrovoljni sporazum“ da međusobno razmenjuju izveštaje o svom poslovanju i da ih,

po zahtevu, učine dostupnim trećim licima (Nassmacher, 2003, 10).

U evropskim postkomunističkim zemljama kontrolna ovlašćenja pripadaju različitim organima. U Rusiji dužnost je partija da izveštavaju poreske organe svake godine o prihodima a, posle verifikacije, partije dostavljaju te izveštaje (preko interneta) Ministarstvu pravde. Slično rešenje prihvaćeno je u Letondiji, u kojoj su partije obavezne da do 1. marta svake godine podnesu finansijski izveštaj Ministarstvu pravde i Državnoj obračunskoj službi. Slovenija se opredelila za drugačiju soluciju: slovenački zakon zahteva da partije do 31. marta svake godine podnesu parlamentu godišnji finansijski izveštaj, koji prethodno ocenjuje Računski sud. U Crnoj Gori i Srbiji kontrola finansijskog poslovanja podeljena je na dva organa. Prikupljanje i trošenje sredstava u izbornim kampanjama nadgleda, u obe zemlje, Republička izborna komisija (RIK), a finansijsko poslovanje Odbor za finansije parlamenta (Srbija) i Ministarstvo finansija (Crna Gora). Ovakvo rešenje ima više ozbiljnih slabosti. Najpre, ono artifičijelno razdvaja „političko finansiranje“ na dva dela (izborno i tekuće), što omogućava partijama da – menjajući, po potrebi, namenu finansijskih sredstava – izbegavaju odgovornost. Drugo, i u Crnoj Gori i u Srbiji zakon zahteva od partija da podnesu izveštaje o trošenju sredstava za izbore po okončanju izbornog procesa, dakle *post festum*, što znači da takvi podaci nisu dostupni biračima pre glasanja i da ne mogu uticati na njihovu izbornu odluku. Izvesno je da bi ustanovljenje obaveze partija da u predizbornom razdoblju „iz dana u dan“ ili bar jednom sedmično (kao u Estoniji) izveštavaju javnost o finansijskim transakcijama obezbedilo biračima važnu informaciju za donošenje izborne odluke. Treće, sprovođenje u život rešenja usvojenog u Crnoj Gori i u Srbiji bitno otežava to što sastav RIK-a čine poslanici-predstavnici političkih partija, bez pratećih službi i bez vlastitog budžeta, što znači bez neophodnih resursa da ostvaruju kontrolnu ulogu. Ne treba nipošto smetnuti s uma da, iako su u RIK-u zastupljeni predstavnici konkurentskih partija, oni nisu uvek zainteresovani da „isteraju stvar do kraja“, već su spremni na nagodbe oko kršenja zakona, po principu *do ut des*. Žrtva takvog dogovora je javnost, koja ostaje uskraćena za bitne informacije.

Iz iznetih razloga, moglo se očekivati da će rezultati kontrole finansijskog poslovanja partija u Crnoj Gori i u Srbiji biti nezadovoljavajući, što se zaista i dogodilo. Sudeći prema podatku da je 2006. godine u Crnoj Gori samo jedna od 74 političke organizacije podnela izveštaj o utrošenim sredstvima partije za 2005. godinu (Vujović i ost. 2006, 112), može se zaključiti i da

su političke partije masovno ignorisale svoju zakonsku dužnost. Ništa bolja situacija nije ni u Srbiji, u kojoj je za 2004. godinu samo 5 od 396 registrovanih partija Odboru za finansije podnelo (u predviđenom roku) sve izveštaje na koje ih zakon obavezuje (završni račun, izveštaj o priložima iznad 6000 dinara i izveštaj o imovini), a još 45 partija to je učinilo nepotpuno ili sa zakašnjenjem. Situacija u Srbiji nije bolja u tom pogledu ni za 2005. godinu, jer su od 421 registrovane stranke samo tri (!) dostavile Odboru za finansije republičke skupštine sve zakonom predviđene podatke. Inače, Odbor za finansije nema sopstveni budžet, te je njegovo ovlašćenje da angažuje eksperte radi kontrole izveštaja koji su mu dostavljeni *nudum ius*. Osim toga, Odbor nije – prema tumačenju Ministarstva pravde – organ nego telo skupštine, zbog čega nema pravo da pokrene postupak protiv partija koje su prekršile svoje obaveze.

Ni u Hrvatskoj se partije ne mogu pohvaliti poštovanjem svojih finansijskih obaveza. U toj zemlji, kao što smo prethodno istakli, zakon zahteva od partija da upoznaju javnost sa finansijskim poslovanjem i objave troškove izbornih kampanja, ali je, posle izbora 1999. godine, tom zahtevu delimično udovoljila jedino koalicija Socijaldemokrata i Hrvatske seljačke liberalne stranke (Kregar, 2001, 3).

Kad je reč o Crnoj Gori, čini nam se da Ministarstvo finansija nije najpogodniji organ za kontrolu finansijskog poslovanja partije, jer će njegovi eventualno nepovoljni nalazi biti dovođeni u pitanje od strane opozicionih partija zbog (stvarne ili izmišljene) pristrasnosti. Pretpostavljamo, takođe, da bi u Crnoj Gori (kao i u Srbiji) veštačku podelu kontrole finansiranja izbornih kampanja i tekućeg funkcionisanja partija trebalo ukinuti i taj zadatak u celini poveriti jednom organu čiji sastav čine autonomni pojedinci.

Načelne sugestije o poželjnom sastavu kontrolnog organa sadrži *Kodeks dobrog vladanja u izbornim pitanjima* usvojen na 52. sednici Venecijanske komisije 2002. godine. Prema tom tekstu, članovi kontrolnog organa treba da budu sudije ili pravници koji su nezavisni od partija-učesnica izbornog postupka. Drugo, u sastav tog tela treba da uđu i predstavnici parlamentarnih stranaka (kojima je zabranjeno učešće u izbornim kampanjama), te predstavnici nacionalnih manjina i Ministarstva unutrašnjih poslova. Treće, stručnu i logističku podršku tom telu treba da daje obučeno osoblje. Neki od navedenih principa iz teksta Venecijanske komisije primenjeni su na uspešan način u Nacionalnoj izbornoj komisiji u Poljskoj. U toj zemlji nadležno telo (Nacionalna komisija) sastavljeno je od 9 članova, od kojih 3 člana određuje predsednik

Ustavnog suda iz reda sudija, 3 člana predsednik Vrhovnog suda iz sastava sudija tog suda i, najzad, 3 člana predsednik Visokog administrativnog suda, takođe, iz reda članova tog suda. Rečena komisija je posle parlamentarnih izbora 2001. godine počela striktno da sprovodi zakon, a najveća „žrtva“ toga bila je vladajuća Poljska seljačka partija (Walecki, 2005, 227). **Samostalnost organa za kontrolu finansijskog poslovanja partija za koju se zalažemo ne isključuje, naravno, njegovu odgovornost parlamentu za trošenje sredstava u obavljanju vlastitih zadataka.**

U celini uzev, u pogledu nastojanja države da ostvari kontrolu finansijskog poslovanja partija u evropskim postkomunističkim zemljama moglo bi se oceniti da su postignuti parcijalni rezultati: finansijska sredstva sa kojima je javnost upoznata u većini postkomunističkih zemalja samo su vrh „ledenog brega“ čiji je veći deo pod vodom, nedostupan javnosti. Tajni tokovi novca olakšani su, svakako, time što partije u tim zemljama deluju u osobenom „ekonomskom okruženju“, u kojem se u sferi „sive ekonomije“ stvara veliki deo društvenog proizvoda. U tom pogledu Crna Gora je na visokom mestu, jer se u „sivoj ekonomiji“ stvara, prema procenama eksperata, od 30 do 35% društvenog proizvoda. Pretpostavljamo da deo novca iz „sive ekonomije“ lako nalazi put do partijskih „tajnih fondova“. U prilog toj pretpostavci indirektno govori primer Letonije (sa znatno manjim udelom „sive ekonomije“ nego u Crnoj Gori), u kojoj poznavaoци procenjuju da neregistrovani deo partijskog budžeta iznosi od 5 do 20% (Ikstens, 2001, 7).

6.6. KRŠENJE I ZAOBILAŽENJE PROPISA

Bez obzira na to da li partijama obezbeđuje sredstva iz budžeta ili ne, država „na svim meridijanima“ sve potpunije reguliše njihovo finansijsko poslovanje. Od svih kontinenata, taj proces je najmanje odmakao u Africi, gde je finansiranje zakonski regulisano u približno jednoj petini država (od ukupno 53). U ostalim zemljama, u kojima to nije slučaj, takvu situaciju koriste partije na vlasti za bezobzirnu zloupotrebu državnih resursa (Saffu, 2003, 21-22). Ali, usvajanje zakonskih akata kojima se precizira način sticanja i trošenja sredstava od strane partija nije per se dovoljno snažna brana koja onemogućuje partijama da sredstva poreskih obveznika protivpravno upotrebljavaju za svoje parcijalne interese. Pozabavićemo se najpre grubim kršenjem propisa o finansiranju, a potom ćemo osvetliti suptilnije metode

kojima se zaobilaze (izigravaju) propisi, pri čemu se često koriste nedorečenosti i praznine u njima. Nassmacher (2003, 13) to sažeto konstatuje: „Ukoliko su savršenija pravila, utoliko će savršenije biti njihovo zaobilaženje.“ Termin „zaobilaženje“ znači, zapravo, da se ne krši slovo važećih propisa, ali se osporava njihov „duh“, odnosno temeljni principi kao što su univerzalnost, ravnopravnost i transparentnost. **Reč je, zapravo, o sasvim uslovnoj razlici između delovanja protiv zakona (*contra legem*) i pored zakona (*praeter legem*).**

Prethodno izneti pregled normativne regulacije finansiranja partija snažno sugerise zaključak da je u zemljama stabilne demokratije posle Drugog svetskog rata na delu postojana tendencija sve detaljnijeg zakonskog uređivanja ove materije, a slična ocena važi i za evropske postkomunističke zemlje. Sankcije za prekršaje finansijskih obaveza od strane partija su, uglavnom, novčane i, uz to, retko se primenjuju. Francuska je u pogledu tipa sankcija izuzetak, jer predviđa i kazne zatvora za odgovorne partijske rukovodioce. U evropskim postkomunističkim zemljama za kršenje propisa o finansiranju predviđene su takođe, sa izuzetkom Letonije, samo novčane kazne. U makedonskom zakonu (1994) iznos kazni za partiju kreće se od 4 do 20 prosečnih plata (odnosno 680 do 2.400 eura – 2002. godine), a za odgovorno lice (samo) od jedne desetine do jedne polovine plate. U ovom zakonu propisana je i novčana kazna (od 10 do 20 prosečnih plata) za pravno ili fizičko lice koje je odgovorno za nezakonit poklon novca partiji. Kako smo pomenuli, u Letoniji su uvedene i rigorozne sankcije za finansijske prekršaje. Ako partija ne poštuje rok za podnošenje finansijskog izveštaja, Ministarstvo pravde dužno je da podnese tužbu sudu sa zahtevom za raspuštanje partije; na predlog pomenutog ministarstva zaista su posle 1995. godine odlukama sudova raspuštene dve partije (Ikstens, 2001, 7).

Međutim, praksa ukazuje da zaprećene sankcije nisu odvratile partijske rukovodioce od korišćenja ilegalnih finansijskih sredstava. Paradigmatičan slučaj dogodio se u Nemačkoj u velikoj finansijskoj aferi obelodanjenju 1999. godine, aferi koja je iz temelja uzdrmla politički *establishment* te zemlje. Reč je o krupnim finansijskim zloupotrebama rukovodstva HDU, koje je početkom osamdesetih godina, ignorišući *Zakon o partijama*, tajno prebacilo na račune u Švajcarskoj i Lihtenštajnu oko osam miliona DM, a posle je taj novac ilegalno unošen u partijsku blagajnu i prikazivan (u partijskoj dokumentaciji) kao zaveštanja partiji od strane preminulih, anonimnih bogataša. Kad je zloupotreba otkrivena, raniji premijer Nemačke

Helmut Kohl bio je prinuđen, u januaru 2000. godine, da podnese ostavku na položaj počasnog predsednika HDU. Osim toga, odlukom predsednika nemačkog parlamenta 5. februara 2000. godine Hrišćansko-demokratskoj uniji je izrečena kazna od 20 miliona DM. I u zemljama, poput Španije, u kojima nisu izbijali skandali u čijem su središtu partijski funkcioneri nadležni organi su u prvoj polovini devedesetih godina konstatovali mnoge propuste i greške u finansijskom poslovanju partija (Villarejo, 1998, 31-32). Pravosudna praksa Francuske pokazuje da su sudovi veoma retko izricali zatvorske kazne partijskim funkcionerima, premda je ta sankcija predviđena zakonom. Čak i kada su sudovi izricali takve sankcije, one su bile uglavnom minimalne a osuđeni partijski rukovodioci vraćali su se u politički život (o tome: „Le grand dossier: corruption“, *Le Mond*, 7-8. aprila 2002). U Velikoj Britaniji izbio je, krajem 2006, veliki skandal zbog osnovanih sumnji da je vladajuća Laburistička partija obezbeđivala plemićke titule svojim „finansijskim mecenama“. Sredinom januara 2007. godine privedena je u policiju Ruth Turner, direktorka za vladine odnose sa javnošću. Skotland Yard je saopštio da Turner-ova uhapšena „u vezi sa kršenjem akta o davanju počasti iz 1925. i zbog sumnje da je ometala sprovođenje istrage“. U okviru iste istrage ispitan je, kao svedok, premijer britanske Vlade Tony Blair, a u policiju su privedeni lord Levy (blizak Blair-ov prijatelj i finansijski donator LP), Cristofer Evans, koji je LP pozajmio milion funti pred parlamentarne izbore 2005. godine i nekoliko drugih funkcionera britanske vlade i LP.

U postkomunističkim zemljama otvoreno nepoštovanje propisa o finansiranju ostajalo je najčešće nesankcionisano. Tolerantan odnos prema finansijskim prekršajima demonstrirali su, početkom devedesetih godina, nadležni organi u Poljskoj (Walecki, 2005), o čemu rečito svedoči nekoliko sledećih primera. U januaru 1990. prvi sekretar Komunističke partije Poljske primio je poklon od KPSS u iznosu od 1,2 miliona dolara, čime je prekršen poljski zakon o korišćenju monete (Walecki, 2001a, 411), što je prošlo bez ikakvih sankcija. U istoj zemlji jedan filmski producent i medijski magnat zatražio je mito da bi obezbedio odgovarajuće odredbe u zakonu o medijima koje bi omogućile da Leva demokratska alijansa kupi jednu televizijsku stanicu (Walecki, 2005, 245), ali afera je brzo pala u zaborav. Jedina kazna u Poljskoj početkom devedesetih godina izrečena je sindikatu „Nezavisnost“, koji je zakasnio dva dana sa dostavljanjem izveštaja o troškovima izbora 1993. godine za Senat, zbog čega je izgubio pravo na pomoć iz budžeta (ibidem, 212-213). Zaokret u tom pogledu, odnosno stroža politika prema

finansijskim prekršajima u Poljskoj ostvarena je posle usvajanja novog Ustava (1997), koji je, inspirisan odredbama *Osnovnog zakona* Nemačke, proklamovao da će „finansiranje političkih partija biti otvoreno za javnu kontrolu“. Oštar kurs prema prekršiocima ispoljila je Republička izborna komisija u predsedničkoj kampanji 2000. godine, u kojoj su svi kandidati (21) prekršili zakonske propise, što je najočiglednije učinio Marian Krzaklewski. Njemu su doznačivana (zakonom zabranjena) novčana sredstva od anonimnih darodavaca, pri čemu su većinu od 180 donacija uplatile nepostojeće osobe, dok je više od sto poštanskih uplatnica ispisano istim rukopisom. Neke su uplate, pak, prevazilazile dozvoljeni „plafon“ (dve minimalne nadnice), a neke su upućene posle završetka izbora (Walecki, 2005, 238). Svim prekršiocima Nacionalna izborna komisija izrekla je odgovarajuće kazne. Beskompromisan stav u sprovođenju zakona demonstrirala je Nacionalna izborna komisija i time što je, posle parlamentarnih izbora 2001. godine, prihvatila samo 35 od 93 partijska izveštaja o troškovima i rashodima izborne propagande koji su joj upućeni. Odlukom iste komisije (koju je potvrdio Vrhovni sud) kažnjena je, kao što smo prethodno pomenuli, pobednička Poljska seljačka partija na pomenutim izborima gubitkom prava na $\frac{3}{4}$ budžetskih sredstava zbog finansijskih prekršaja u toku izborne kampanje (Walecki, 2005, 226).

Poljska je, međutim, pre izuzetak nego pravilo, jer u većini drugih evropskih postkomunističkih zemalja dominira „bolećivost“ prema finansijskim prekršajima partija. U Crnoj Gori u slučaju kršenja odredaba zakona partije će biti kažnjene „od stotrukog do dvjestotrukog iznosa minimalne zarade u Republici“, a odgovorno lice „od petnaestotrukog do dvadesetotrukog iznosa minimalne zarade u Republici“ (čl. 19). Ali, navedene kaznene odredbe ostale su „mrtvo slovo na papiru“, iako su se partije višekratno oglušile o mnoge zakonske odredbe. Pomenuli smo prethodno da zakon u Hrvatskoj obavezuje partije da potpuno upoznaju javnost sa svojim finansijskim poslovanjem i da objave troškove izbornih kampanja, ali nijedna partija to nije učinila do 2001. godine. U Rumuniji od 1990. do 2001. godine nijedna partija nije publikovala ime donatora, iako je obavezna na to. U Srbiji za nepoštovanje Zakona o finansiranju političkih stranaka predviđene su kazne od 3.000 do 15.000 eura. Osim za partije, zakon predviđa i kazne za odgovorno lice u iznosu od 180 do 850 eura, ali uprkos kršenja zakona koji je stupio na snagu 2004. godine od ogromne većine partija nijednoj od njih nije izrečena sankcija. U Češkoj zamenik premijera Vlade podneo je početkom 1998. godine ostavku zbog anonimnih političkih donacija koje je dobijao Građanski demokratski

forum od čeških kompanija preko Devičanskih Ostrva. Ista partija je primila nezakonite donacije 1995/1996. godine (Walecki, 2001a, 411), ali nijedan od tih prekršaja nije dobio sudski epilog. U Rusiji je generalni tužilac istraživao slučaj transfera oko 16,7 miliona US dolara – koji je premijer odobrio ruskoj javnoj televiziji za podršku vladajućem bloku u izborima – ali za to niko nije osuđen (Walecki, 2005, 244). U Sloveniji je u prvom većem skandalu, koji se dogodio sredinom 1992. godine, centralnu ulogu odigrao ministar nauke, član Partije zelenih, koji je potpisao ugovor sa fabrikom crepa o koprodukciji. Na osnovu tog ugovora, fabrici je dodeljena suma od 18.000 eura beskamratnog zajma, od čega je ona 15.000 eura uputila jednoj kompaniji koja je tu sumu poklonila Partiji zelenih. Druga afera, oko koje se 1994. godine podigla velika „medijska prašina“, ticala se zajma od 400.000 eura koji je podigla Slovenska narodna partija (SNP) u inostranstvu (Austriji), čime je prekršila više pozitivnih propisa. Afera je okončana vraćanjem zajma austrijskom poveriocu, bez ikakvih sankcija protiv lidera SNP (Toplak, 2002, 14). U Hrvatskoj je posle eliminacije HDZ sa vlasti (januar 2000) obelodanjeno da je ta partija obezbeđivala sebi finansijska sredstva „reketiranjem“ ili, drugačije rečeno, uslovljavanjem isplatâ od strane države preduzećima za već obavljene radove (usluge), novčanim „poklonima“ HDZ-u od strane tih preduzeća; ta je praksa ostala nesankcionisana. Finansijska afera u Rumuniji izbila je početkom 1998. godine, kad je otkriveno da je francuski biznismen rumunskog porekla Adrean Costea izvršio prenos značajnih novčanih sredstava iz rumunskih javnih fondova na privatne račune rumunskih političara. Isti biznismen novčano je pomogao ponovni izbor predsednika Jona Ilijeskua 1996. godine, a izdavačka kuća Adreana Costea štampala je u Francuskoj postere i fotografije za Ilijeskua, koji su uvezeni u Rumuniju bez plaćanja poreza. Zbog toga pokrenuti krivični postupak obustavljen je u februaru 2001. godine (Roper, 2001, 19). U Ukrajini je krajem devedesetih godina izbila afera oko „pranja novca“ u švajcarskim bankama od strane premijera vlade, na koju je izostala reakcija pravosudnog sistema. Ali, sud u Ženevi nije za to pokazao previše razumevanja, nego je 1999. godine osudio ukrajinskog premijera konfiskacijom 6,6 miliona USD u švajcarskim bankama. U Crnoj Gori u javnosti su se čule samo pojedinačne međusobne optužbe funkcionera iz različitih stranaka, ali bez sudskog epiloga. Osim toga, partije kao pravna lica kršile su zakon bez ikakvih sankcija kako u kampanji za parlamentarne izbore 2006. godine (Vujović i Komar, 2006), tako i u referendumskoj kampanji iste godine (Vujović, i ost. 2007).

Pored navedenih slučajeva kršenja zakona, pomenućemo i neke primere zaobilaženja zakona u kojima su partijski lideri demonstrirali čudesno majstorstvo i zadivljujuću kreativnost, uspevajući neretko da budu „korak ispred“ zakonodavca. Takvi primeri uočeni su u Nemačkoj, koja, sa razlogom, važi za uzornu pravnu državu. U toj zemlji su do početka devedesetih godina dvadesetog stoleća privatne firme ili bogati pojedinci, umesto direktnih novčanih davanja partijama, koja su samo delimično izuzeta od poreza, novac uplaćivali tzv. „funkcionalnim organizacijama“ (*Berufsverbände*), koje ga su potom prosleđivale partijama. Pošto je zakon zabranjivao „funkcionalnim organizacijama“ da poklanjaju partijama više od jedne četvrtine prihoda, prva organizacija je doznacavala partiji do 25% prihoda, a ostatak sredstava usmeravala je ka drugoj (trećoj, četvrtoj) „funkcionalnoj organizaciji“, koja je ponavljala čitavu operaciju. U tome treba tražiti objašnjenje zašto su bogati biznismeni u Nemačkoj od 1950. godine registrovali veliki broj „funkcionalnih organizacija“. Ali, pravosudni organi su posle izvesnog vremena reagovali i pokrenuli oko 1.700 istražnih postupaka protiv industrijalaca, partijskih lidera i predstavnika „funkcionalnih organizacija“. Moćnim poslovnim ljudima u Nemačkoj su kao posrednik u transferu finansijskih sredstava partijama služila i „građanska udruženja“ (*Staatsbürgerliche Vereinigung*), partijske fondacije (Parteistiftungen) i karitativne institucije, jer su oslobođeni plaćanja poreza (Colombo, 1998, 68-71). To je, međutim, onemogućeno zakonom usvojenim 1992. godine, kojim je partijama zabranjeno da primaju finansijsku pomoć od tih organizacija. Istim aktom propisano je da „funkcionalne organizacije“ ne mogu da dobijaju sredstva koja su namenjena političkim partijama, a ukupan udeo sredstava koja te organizacije mogu da doznače partijama (bez poreza) smanjen je sa 25 na 10%. Ali, rigorozni propisi o finansijskom poslovanju izigravaju se u Nemačkoj i na druge načine. Na primer, korporacije su lako zaobišle ograničenje novčanih iznosa poklona partijama obezbeđujući im beskamatne kredite. To dobro ilustruje primer Nemačke banke (Deutsche bank), koja je 1995. godine Hrišćansko-demokratskoj uniji (HDU) poklonila samo 490.000 DM, ali joj je iste godine obezbedila beskamatni zajam od 39 miliona DM (Doublet, 1997, 5).

Kao ogrešenje o principe ravnopravnosti partija u procesu obezbeđenja finansijskih sredstava može se navesti primer Konzervativne partije Velike Britanije, koja je, prema javno iznetim informacijama (indicijama), koristila prostorije Donjeg i Gornjeg doma za organizovanje svećanih večera, na kojima je prikupljan novac za predstojeće izbore. Na osnovu toga, protiv

konzervativaca je krajem 2006. godine pokrenuta parlamentarna istraga.

Kada javnost zemalja stabilne demokratije bude obavještena o zloupotrebama od strane partija poput navedenih, opozicija i javno mnjenje, po pravilu, oštro reaguju a rejting tih partija u biračkom telu brzo se smanjuje.

Iznećemo sada i neke primere izigravanja propisa o finansiranju partija u evropskim postkomunističkim zemljama. Prvo, pojedine privredne korporacije u državnom vlasništvu, kojima zakonski propisi onemogućavaju da partijama poklanjaju novčana sredstva, zaobilaze tu zabranu obezbeđujući partijama, naročito u predizbornom razdoblju, osoblje koje korporacije plaćaju iz vlastitih sredstava. U Sloveniji se, na primer, procenjuje da je oko polovina službenika u partijskim kancelarijama na platnim spiskovima drugih organizacija (Toplak, 2002, 20). Slična zloupotreba uočena je u Estoniji, u kojoj je osoblje plaćeno iz budžeta za obezbeđivanje rada poslaničkih grupa većinu vremena provodilo u partijskim prostorijama i bilo angažovano na partijskim poslovima. Uz to, u istoj zemlji vladajuće partije su besplatno koristile državne objekte za održavanje partijskih skupova (Pentus, 2001, 5-11), što je rezultiralo daleko blažom reakcijom nego u Velikoj Britaniji (o kojoj je prethodno bilo reči). Prikrivena finansijska pomoć partijama u Estoniji ostvarivana je angažovanjem stranih fondacija i institucija koje su medijski promovisale lidere određenih partija. Identičnoj nameni služilo je i finansiranje naučnih istraživanja čiji su rezultati „dokazivali“ široj javnosti superiornost programa i kandidata određenih partija. Povrh toga, kao paravan za prikrivanje nezakonitih novčanih transakcija partije su često koristile vlastite članove i simpatizere. Postoje indicije, na primer, da je u Estoniji zabrana donacija većih od 1000 kruna (62,5 eura) zaobilažena na taj način što je veći broj donatora uplaćivao istog dana sumu od po 999 kruna. Obaveza objavljivanja imena sponzora izbegavana je tako što su u partijskim izveštajima navođena imena nepostojećih ličnosti. U Letoniji su se, umesto privrednih korporacija, koje su stvarno obezbeđivale novčana sredstva, pojavljivali pojedinci kao fiktivni sponzori ili su, pak, partije predstavljale novac dobijen od korporacija kao partijsku članarinu (Ikstens, 2001, 7). Partije u Ukrajini, da bi izbegle zakon koji propisuje nerealno nizak „plafon“ troškova za izborne kampanje, obrazovale su prividno nezavisne male organizacije koje investiraju sredstva u njihovu kampanju (Walecki, 2003, 73). Iz istih razloga partije su u Bugarskoj formirale izborne fondacije koje deluju kao nevladine organizacije na čijem čelu su provereni „partijski

kadrovi“. Zadatak tih fondacija je da na posredan način obezbede novčana sredstva iz dva izvora koja su, inače, u toj zemlji zabranjena: javnih preduzeća i stranih donatora (Kanev, 2001, 5). Prethodno navedeni primeri snažno sugerišu zaključak opštije prirode – da partije krše i izigravaju zakon i u zemljama stabilne demokratije i u postkomunističkim zemljama, ali je razlika u epilogu. U prvoj grupi zemalja na to reaguju pravosudni organi, dok u drugoj grupi takva reakcija najčešće izostaje.

6.7. PROBLEM KORUPCIJE

Trend sve detaljnijeg pravnog regulisanja finansijske sfere partijske aktivnosti usmeren je ka ostvarivanju više ciljeva: eliminisanju korupcije, ograničenju brzog rasta izbornih troškova, izjednačavanju finansijskih uslova izborne borbe, podsticanju građana da sudeluju na izborima i uspostavljanju snažnih političkih partija. Navedeni ciljevi nisu uvek komplementarni, jer, na primer, finansijske mere kojim se izjednačavaju finansijski uslovi dovode u pitanje svođenje partijskog spektra na samo nekoliko snažnih partija, kao što i limitiranje izbornih troškova može da rezultira smanjenjem izborne participacije građana. **Zbog toga se zakonodavac suočava sa teškim problemom da, umesto maksimalizacije nekog od ciljeva, nađe kompromisna rešenja koja znače njihovu optimalizaciju.**

Težnja za eliminisanjem političke korupcije je – komparativno posmatrano – ako ne univerzalni, ono bar najčešći cilj regulisanja finansiranja partija. **Pod političkom korupcijom podrazumevamo „širok spektar prestupa i nezakonitih akata koje počine političke vođe pre, tokom i nakon vršenja funkcije. Od sitne ili birokratske korupcije razlikuje se po tome što je vrše političke vođe ili izabrani funkcioneri kojima je poverena javna vlast i koji su odgovorni da predstavljaju javni interes“** (Transparency International, *Global Corruption Report 2004*, London: Pluto Press, 11). Politička korupcija ima dva vida, prvi je „kupovanje“ nosilaca javnih funkcija od strane drugih aktera (pravnih i fizičkih lica) da bi doneli neku nezakonitu ili necelishodnu odluku, a drugi je kada nosioci javnih funkcija „iznuđuju“ privilegije za vršenje svojih zakonom propisanih obaveza. „Politička korupcija implicira zloupotrebu političkih institucija i proceduralnih pravila u cilju sticanja privatne koristi i zato razara vladajuće institucije. Politička korupcija je odstupanje od racionalno-legalnih vrednosti i principa moderne države i vodi raspadu institucija. Osnovni problem

političke korupcije jeste nedostatak političke volje da se suoči sa problemom: nosioci vlasti ne žele da menjaju sistem čiji su oni glavni profiteri“ (Andvig, Fjeldstad, Amundsen, Sissener and Søreide, 2000, 19).

Pojam političke korupcije ima, kako lucidno zapaža Pinto-Duschinsky (2002, 70-71), neke osobenosti u odnosu na konvencionalnu definiciju. Ta definicija, očigledno, ne obuhvata slučaj kad partijski kandidati na izborima, koji (još) ne vrše javnu funkciju, primaju novac (materijalna dobra, prava) kao naknadu za usluge koje će učiniti posle eventualne pobede. Tu slabost otklanja Jankiss-ova (2002, 245) definicija, prema kojoj je korupcija „akt u kojem javni službenik (ili druga osoba koja je u prilici da raspodeljuje javna dobra ili usluge) krši pravila distribucije javnih dobara ili usluga, pravila za njihovo sprovođenje za koja je on ili ona odgovorna, u korist klijenta, od kojeg su ona ili on nagrađeni za to kršenje pravila“. U rečenoj definiciji formulacija „ili druga osoba“ obuhvata i potencijalnog poslanika. Ali, i Jankiss-ova definicija nije dovoljno obuhvatna, jer usluge i prava koje nezakonito dobija jedan učesnik koruptivnog odnosa ne moraju uvek da budu iskorišćena u privatne, nego i u partijske (grupne) svrhe.

Osim problema jasnog definisanja korupcije, postoji i težak „praktičan“ problem; korupciju je teško, ponekad nemoguće dokazati zato što se najčešće ostvaruje uz poštovanje svih pravila po kojima se donose odluke. „Formalno poštovanje procedure i njeno suštinsko zaobilazanje u korupciji su isto kao pranje i reciklaža mafijaškog novca“ (Mény, 1992, 31). Neretko, na primer, za pare uplaćene partiji ili učinjene usluge „mecene“ ne dobijaju konkretno dobro (uslugu, privilegiju), nego „pravo pristupa“ do donosioca važnih odluka, što im omogućava da „ubrzaju stvari“ (Heard, 1966, 326), zbog čega je granična linija između krivičnog dela korupcije i (u nekim zemljama) zakonom dozvoljenog lobiranja često nerazgovetna. Na sličnoj polaznoj pretpostavci Van Ruymbeke (1998, 15-16) zasniva uverenje da je razlikovanje između ilegalnog finansiranja partija i privatnog bogaćenja „više prividno nego stvarno“. Da bi razrešio nedoumice, citirani autor, umesto pojma korupcije, koristi pojam „trgovine uticajem“ (*trading in influence*), koji „pokriva sve forme korupcije i tiče se ne samo onoga koji dodeljuje licence ili odobrava javne ugovore preduzećima u zamenu za plaćanje individui u pitanju ili političkoj partiji, nego, takođe, još opštije, i onoga koji koristi svoj uticaj da utiče na donosioca odluka u ime preduzeća (ili ostavlja utisak da je to činio)“.

Prethodno definisana „trgovina uticajem“ obuhvata tri (ili više) lica: uticajnog pojedinca, lice ovlašćeno da donosi odluke i subjekta (pojedinca ili

pravno lice) u čiju korist se donosi odluka. U navedenom „trouglu“, lice koje donosi odluke ne mora biti upućeno u sadržaj dogovora dva ostala učesnika, već se samo povinuje mišljenju uticajnog pojedinca. Karklins (2007, 163) razlikuje sledeća tri aktera u procesu korupcije: (1) osobu koja inicira korupciju, (2) osobu koja u njoj aktivno ili pasivno sudeluje, i, najzad, (3) „pojedince ili širu grupu ljudi koja plaća cenu korupcije“. Na taj način Karklins uvodi oštećenu stranu (država, poreski obveznici i dr.), kao trećeg aktera.

U sferi finansiranja partija korupcija se često sastoji od dva, a ne samo od jednog nezakonitog čina; najpre se u „crni fond“ partije slivaju materijalna, prvenstveno finansijska sredstva kao protivčinidba za – obećanu ili već izvršenu – „uslugu“, a potom određeni partijski funkcioner prebacuje deo tako stečenog novca na svoj bankovni račun ili ga uzima u džep. Da bi postao učesnik koruptivnog odnosa, političar mora da obezbedi nekoliko elemenata: poziciju sa koje može da utiče na donošenje javnih odluka, sigurnost da će „druga strana“, u čiju korist deluje, izvršiti svoju protivčinidbu i, najzad, diskreciju od onih koji bi ga mogli prijaviti nadležnim organima (Newell, 2000, 68).

Premda je korupcija univerzalna pojava, njena raširenost oscilira u pojedinim zemljama u širokim amplitudama, o čemu govore nalazi longitudinalnih istraživanja *Transparency International (TI)*. Tim istraživanjima utvrđuje se **Indeks percepcije korupcije – IPK** (*Corruption Perception Index*), prema kojem se zemlje svrstavaju na lestvici od 1 do 10. Ukoliko su vrednosti više, korupcija je manje izražena; manje vrednosti govore o raširenoj korupciji. Na osnovu podataka istraživanja TI za 2004. godinu (kojim je obuhvaćeno 145 zemalja), utvrđeno je da je IPK u Finskoj, Novom Zelandu, Danskoj i Islandu 9,5 ili viši, dok je u sedam zemalja manji od 2 (Azerbejdžan, Paragvaj, Čad, Mianmar, Nigerija, Bangladeš i Haiti). Ostale zemlje svrstane su unutar navedenih ekstrema: Srbija i Crna Gora sa 2,7 zauzimaju, sa još nekoliko zemalja, od 92. do 96. mesta. Srbija i Crna Gora su 2005. unekoliko popravile svoj rezultat u odnosu na prethodnu godinu (sa 2,7 na 3). Inače, prema prećutno usvojenom standardu zemlje u kojima je IPK do 5 smatraju se visokokoruptivnim i rizičnim za finansijska ulaganja. **Upoređujući nivo korupcije i nivo demokratije zasnovan na podacima Freedom House, uočava se negativna veza između dveju varijabli: zemlje sa višom korupcijom na nižem su stepenu demokratskog razvoja i obrnuto, premda statistička korelacija nije čvrsta** (Andvig, Fjeldstad et oth. 2000, 58).

Sa izvesnošću se može pretpostaviti da različit stepen korupcije u pojedinim društvima bitno utiče na nivo korupcije partija koje u njima deluju. Ukoliko se u društvu poštuje princip *rex sub lege*, partije se u većoj meri izlažu riziku kad pribegavaju korupciji i logično je pretpostaviti da to ređe čine. Ipak, u takvom socijalnom okruženju partije su permanentno izložene izazovima da bez trošenja vlastitih sredstava ostvare neke privilegije za sebe ili svoje funkcionere. Jer, kada dođu na vlast, partije iz reda svojih članova imenuju veliki broj funkcionera na rukovodeće položaje u državnom aparatu i u državnim preduzećima, tj. na položaje koji olakšavaju koruptivno ponašanje. Ako funkcioneri zaista pokušaju da „unovče“ svoj položaj i u tome budu otkriveni, odgovornost se neizbežno pripisuje partiji i kada se njeno i rukovodstvo istinski suprotstavlja korupciji. To je neka vrsta „objektivne odgovornosti“, čije negativne efekte partije mogu smanjiti samo ako redukuju broj rukovodećih mesta koja u vidu „plena“ dele svojim sledbenicima (Linz, 2002, 302).

Pored nivoa ekonomske razvijenosti, raširenost korupcije zavisi i od osobenosti dominantne političke kulture. U društvima u kojima još uvek postoje snažne „neformalne mreže“ zasnovane na srodstvu ili pripadnosti istom plemenu (klanu), obezbeđivanje privilegija članovima „mi grupe“ od strane nosilaca javnih ovlašćenja smatra se potpuno legitimnim. Istraživači pokazuju, na primer, da se u pojedinim društvima koja su dugo bila pod kolonijalnom dominacijom – naročito u Africi – praksa davanja mita državnom službeniku za posao koji je po zakonu dužan da uradi ocenjuje legitimnom, pa se u tom slučaju može govoriti o **koruptivnom mentalitetu** (Andvig, Fjeldstad et oth. 2000, 55). Reč je, zapravo, o tradicionalnim društvima, u kojima su dominantni vrednosni obrasci u oštrm sukobu sa principom vladavine prava.

Naravno, partije nisu samo pasivni objekti socijalnih prilika nego i akter koji vlastitim angažovanjem snažno utiče na njihovu promenu. Zbog toga od programskih opredeljenja, političkog delovanja i osobene „partijske etike“, zavisi da li će partije delovati na suzbijanju korupcije ili će se i same uključiti u koruptivne aktivnosti. Biračko telo iste zemlje ponekad percipira različit odnos pojedinih partija prema korupciji, za šta su dobra ilustracija KP Italije i Demohrišćanska partija tokom šezdesetih i sedamdesetih godina dvadesetog stoleća. U tom razdoblju italijanski birači davali su prednost prvoj partiji nad drugom, navodeći kao razlog, naročito, „čiste ruke“ njenih funkcionera u obavljanju javnih funkcija. Lösche (prema: Saalfeld, 2000,

113) u analizi korupcije nemačkih partija navodi još dva faktora, koja, po našem mišljenju, imaju širi značaj. Prvi je veličina partije: mogućnost „kupovine“ partije obrnuto je srazmerna njenoj veličini. Ova konstatacija zasnovana je na iskustvenoj evidenciji da je teže izdejsstvovati nelegalnu meru (odluku, rešenje) ako o njoj odlučuje, u različitim fazama, veći broj pojedinaca (partijskih funkcionera, poslanika, eventualno ministara ili visokih državnih službenika) nego ako odluka zavisi od jednog ili nekolicine ljudi. Pretpostavci da veliki broj ljudi nije spreman na kršenje zakona treba dodati i to što povećanje broja učesnika dovodi do porasta troškova (finansijskih, transakcionih) koruptivne operacije, a i povećava rizik da ona bude otkrivena. Drugi faktor je stepen diverzifikacije prihoda; partiju je teže korumpirati ako ima više izvora prihoda. U tom slučaju, izostanak ili smanjivanje jednog izvora ne znači drastičan gubitak koji ugrožava opstanak partije, te je i manja spremnost njenih funkcionera da se upuštaju u rizične koruptivne aktivnosti. **Uza sve prethodno nabrojane činioce koji utiču na nivo partijske korupcije, treba naglasiti da se jednom uspostavljena korupcija u partijama reprodukuje vlastitom logikom. „Neformalne mreže u političkim partijama koje su delovale kao cevovod (conduits) za nezakonito finansiranje postaju dekor, fasada iza koje cveta korupcija.“ (Williams, 2000a, 204) Pored toga, u partijama se dugo održava „koruptivni mentalitet“ i pošto se promene okolnosti u kojima je formiran, što dovodi u pitanje latinsku izreku *cessante causa, cessan effectus*.**

Pored eliminisanja korupcije, jedan od najčešćih ciljeva koje zakonodavac nastoji da ostvari normativnom regulacijom jeste ograničavanje maksimalnog iznosa sredstava koja je dozvoljeno utrošiti u izbornoj kampanji. Limitiranje izbornih troškova usmereno je protiv neracionalnog „rasipanja novca“, ali ta mera ima još jedan važan pozitivan efekat: ograničava deformišući uticaj ekonomske moći na političku ravnopravnost građana. To je, zapravo, korak ka „izjednačavanju šansi“ i olakšavanju ulaska „novih igrača“ u politički prostor, što – na duži rok posmatrano – onemogućava osifikovanje partijskog sistema. Ali, kao što smo istakli, u ovom slučaju zakonodavac je prinuđen da vodi računa o opasnosti da smanjivanje izbornih troškova ispod određenog nivoa dovede do ograničavanja širine i intenziteta izborne kampanje i do povećanja izborne apstinencije. Tome svakako treba dodati i da fiksiranje niskog „plafona“ izbornih troškova stimuliše partije i kandidate da izigravaju ili krše propise, kao što je slučaj u Rusiji i Ukrajini (Walecki, 2001a, 410).

6.8. PARTIJE: IZVOR ILI PREPREKA KORUPCIJI?

Višedecenijski otpori partija u zemljama stabilne demokratije da obelodane u potpunosti svoje finansijsko poslovanje i povremeno izbijanje novčanih skandala u čijem su epicentru partijski čelnici učvrstili su uverenje u delu javnosti o predestiniranoj koruptivnosti partija. Iako prethodno izneti podaci o novčanim aferama potvrđuju da takva sumnjičenja nisu potpuno lišena osnova, izvlačenje univerzalnog zaključka o „koruptivnoj prirodi“ partija jednostrano je i pogrešno, jer su i pomenute afere i skandali dobili i/ili dobijaju svoje sudske epiloge zahvaljujući, upravo, angažovanju partija i njihovoj spremnosti da, pod pritiskom demokratske javnosti, liše parlamentarnog imuniteta vlastite lidere kako bi odgovarali za prekršaje. Osim toga, pokazalo se da je, i kad vladajuće partije trenutno uspeju da prikriju novčane malverzacije, taj uspeh kratkotrajan, jer u kasnijem razdoblju nova vlast često otkriva tragove ilegalnog poslovanja i pokreće mehanizam krivičnog gonjenja i kažnjavanja. Dvostruki nadzor nad vladajućom partijom, od strane opozicije i javnog mnjenja, ne daje, dakle, uvek efekte u kratkom roku, nego tek posle izvesnog vremena, naročito posle promene na vlasti. Na prethodnim stranicama naveli smo primer Nemačke, u kojoj su finansijske zloupotrebe HDU iz prve polovine osamdesetih godina obelodanjene tek 1999, kada je ta partija izgubila vlast i potisnuta u opoziciju. Imajući to u vidu, mogli bismo zaključiti da, ako partije imaju univerzalnu tendenciju ka korupciji, u njima postoji i trajno nastojanje da se suprotstavljaju korupciji. **U stvari, partijski sistem kao celina trajno deluje – uz pomoć demokratske javnosti – kao moćna ustava nezakonitom finansijskom poslovanju partijskih rukovodstava.**

U zemljama stabilne demokratije mnogobrojne finansijske afere i skandali u čijem su središtu političke partije, imali su jedan latentan efekat: ubrzavanje reformi i uspostavljanje novih institucija, procedura i mehanizama, te pooštavanje sankcija sa ciljem da se onemogući repriza sličnih zbivanja. Prepreke ilegalnim tokovima novca između političkih partija i drugih važnih socijalnih aktera, koje su uspostavljene u proteklim decenijama, nisu, naravno, onemogućile finansijske mahinacije, ali su smanjile njihov opseg. Za razliku od zemalja stabilne demokratije, u kojima se decenijama izgrađuje normativni okvir finansijskog poslovanja partija, u Crnoj Gori – i u drugim evropskim postkomunističkim zemljama – čine se u tom pogledu

tek početni koraci, koji su, svakako, olakšani time što one mogu da koriste normativna rešenja (mehanizme, procedure) koja su prethodno „isprobana“ u državama stabilne demokratije. Ali, u istorijskom iskustvu država stabilne demokratije nema adekvatnih normativnih rešenja za sve probleme sa kojima se postkomunističke zemlje suočavaju. Pitanje sa kojim se, na primer, nikad nisu suočile zapadnoevropske države i SAD jeste proces masovnog transfera državnog u privatno vlasništvo (privatizacija). Upravo zbog brzine i opsega tog procesa, onemogućavanje korupcije ili njeno svođenje na podnošljivu meru predstavlja izuzetno težak zadatak za sve vlade postkomunističkih zemalja.

Treba naglasiti da se zakonodavcu, u većini postkomunističkih zemalja u borbi protiv političke korupcije pridružio jedan nadasve važan saveznik – civilno društvo, koje je pokazalo izuzetnu kritičnost prema novčanim zloupotrebama partijskih lidera. U tim zemljama, kao i u zemljama stabilne demokratije, izborni uspeh partija u velikoj meri zavisi od toga koliko ih građani percipiraju kao dosledne borce protiv korupcije. Dobra ilustracija za to je akcija pod nazivom „Koalicija za čist parlament“ nevladinih organizacija Rumunije pred parlamentarne izbore 2004. godine. U akciji su se „pod lupom“ našli kandidati za poslanike koji su u prethodnom razdoblju pokazali sklonost ka koruptivnom ponašanju, o čemu je „Koalicija za čist parlament“ obavestila partije koje su ih predložile i čitavu javnost. Premda nisu pokazivale simpatije za ovakvu akciju, partije su eliminisale sa svojih lista oko 100 kandidata, pa se ona može smatrati kao success story (Mungiu-Pippidi, 2005, 7). Opisana akcija pokazuje da javno mnjenje može da deluje ne samo post festum, beskompromisno razobličujući slučajeve koruptivnog ponašanja, nego i kao efikasan činilac prevencije korupcije. Partije to nisu smele da ignorišu jer su njihovi lideri postali svesni da bi time ugrozili izborne šanse partije.

Prilagođavajući se „duhu vremena“, partije Crne Gore, naročito pred decembarske parlamentarne izbore 2002, te pred referendumsko izjašnjanje i parlamentarne izbore 2006, nastojale su da uvere birače u svoju odlučnost da se bore protiv korupcije. To je, u stvari, postalo „opšte mesto“ u njihovim izbornim programima i u svakodnevnom istupanjima lidera. Na taj način one su potvrdile Nassmacher-ovu (2003, 14) ocenu, utemeljenu na komparativnoj analizi finansiranja partija: „Gde god politički novac postane predmet političke debate, partije će pokušavati da poprave svoj ugled kod glasača.“

VII DEO

Promena partija

Partije su nadasve važan akter promena u društvu, ali su i same podložne promenama. „Partijska promena (u najširem smislu) je – beleže Harmel i Janda (1994, 275) – svaka varijacija prekrjanje ili modifikovanje (načina – V.G.) kako je partija organizovana, kakve ljudske i materijalne resurse koristi, za što se zalaže i šta čini.“ Promene se razlikuju po tempu (brzini). Kada do promena dolazi postepeno, reč je o evoluciji, dok se fundamentalne promene odvijaju u kratkom roku i znače izmenu „organizacionog poretka“ partije (Panebianco, 1988). Partije nastoje promenama da pospeše ostvarivanje svojih ciljeva, uključujući ponekad i izmenu karaktera režima u kojem deluju. Vlastitim promenama partije neretko anticipiraju transformacije u okruženju i „idu im u susret“, ali mnogo češće deluju reaktivno i nevoljno se adaptiraju novonastalim okolnostima u društvu.

7.1. VRSTA PROMENA

Promene partija, s obzirom na sfere koje zahvataju, moguće je podeliti na: (a) kadrovske, (b) organizacione i (c) programske.

- (a) Kadrovske promene označavaju smenu na vrhu partije (istekom mandata, ostavkom ili opozivom vođe), što je najčešće prolog korenitih promena sastava čitavog „rukovodećeg kruga“.
- (b) Organizacione promene ogledaju se u bitnoj preraspodeli vlasti između postojećih partijskih organa ili u ustanovljenju novih organa. Takve promene su relativno retke i tiču se (1) stepena unutrašnje kohezije vladajuće grupe ili „vladajuće koalicije“, (2) stabilnosti te grupe, i (3) i organizacione „mape vlasti“, koja se tiče hijerarhijskih odnosa (nadređenosti/podređenosti) između različitih službi, i interorganizacionih veza (Panebianco, 1988,

243; slično Bille, prema: Harmel, 2002, 136). Organizacione promene su uglavnom evolutivne i implicitne; zahteve i potrebe drugačijeg načina delovanja partije nastoje dugo da zadovolje korišćenjem važećih organizacionih obrazaca, shema i struktura (odnosno postojeće „konfiguracije legitimne moći“, Panebianco, 1988, 42), da bi se postepeno opredelile za nove organizacione obrasce, sheme i strukture.

- (c) Programske promene označavaju odbacivanje i/ili suštinsko redefinisavanje integrativnih ideja i vrednosti postojećeg ideološkog projekta ili uključivanje u projekat novih ideja i vrednosti, čime se menja identitet partije. Važne programske promene su, po pravilu, rezultat spoljašnjih zbivanja (procesa, događaja) koji aktiviraju interne sukobe, a sasvim retko se ostvaruju uz saglasnost svih relevantnih aktera u partiji. Kada partije revidiraju „noseće“ ideje programskog identiteta, one se, najčešće, trude da minimiziraju važnost promena, što je rezultat posve razumljivog nastojanja da zadrže dotadašnje sledbenike i glasače. Iz istog razloga ostvaruju programsku reviziju uglavnom na indirektan način, potiskivanjem određenih stavova (ocena, tvrdnji) iz centra na periferiju programske platforme ili, pak, „novom interpretacijom“ izvornih opredeljenja koja potpuno preinačuju njihov izvorni smisao.

Programski zaokreti partija ipak imaju granice; malo je, na primer, verovatno da će partije eksplicitno i u kratkom roku napustiti integrativne ideje i opredeljenja svog projekta. Ovde, očigledno, ideologija deluje kao „nezavisna varijabla“ partijske politike. Takvu ulogu ideologije naglašava „institucionalni“ pristup, po kojem su partije „zarobljenici“ ideoloških principa formulisanih pri njihovom nastanku (Ware, 1996, 18). Nasuprot tome, „konkurentski“ pristup posmatra partije kao aktere koji adaptiraju sadržaj ideologije u skladu sa zahtevima „izbornog tržišta“. To je najjasnije formulisao Downs (1957, 28) ocenom da „partije formulišu politiku da bi pobedile na izborima, pre nego što pobeđuju na izborima da bi formulisale politiku“. Ovde je reč o dva „odsečna“ pristupa koja se međusobno isključuju samo u sferi teorije, dok ih je u analizi stvarnog delovanja partije neophodno kumulativno koristiti. Jer, neke delove svoje ideologije partija uistinu lako menja i prilagođava se zahtevima „izbornog tržišta“, ali postoje i temeljni programski postulati koji usmeravaju i (time)

ograničavaju političku akciju, postulati koji opstaju decenijama neizmenjeni i čije narušavanje vodi unutarpartijskim sukobima.

Tri nabrojane vrste promena među sobom se čvrsto prožimaju i uslovljavaju. Organizacione promene teško je odvojiti od kadrovske i programske, jer ako se dogode krupne kadrovske promene, način delovanja partije najčešće se menja, kao i redosled programskih prioriteta. Vodeći računa o neraskidivoj povezanosti kadrovske, programske i organizacione dimenzije partije, Waller (1996, 26) je sredinom devedesetih godina prošlog stoleća ponudio prihvatljiv odgovor na tada akuelno pitanje da li komunističke partije zemalja centralne i jugoistočne Evrope koje su promenile svoje nazive, programska opredeljenja i metode delovanja predstavljaju, u organizacionom smislu, kontinuitet ranije vladajućih komunističkih partija? Na to pitanje Waller je odgovorio na sledeći način: u slučaju da u novoj partiji pripadnici ranijeg rukovodstva zadrže položaje, nikada se sa sigurnošću ne može tvrditi da je partija doživela organizacione promene. Dobar primer za to je Savez komunista Crne Gore (SKCG), koji je 1990. promenio program, statut i naziv u Demokratsku partiju socijalista (1991), ali je „rukovodeći ešalon“, predvođen ranijim partijskim vođom, ostao neizmenjen, zbog čega se ne može govoriti o temeljnim organizacionim promenama. Ista ocena važi za Savez komunista Srbije, koji je 1990. promenio ime u Socijalističku partiju Srbije i modifikovao programska opredeljenja, ali je zadržao nepromenjen „rukovodeći krug“ sa Miloševićem na čelu.

7.2. PODSTICAJI PROMENA

Budući da sprovođenje promena iziskuje utrošak ljudskih resursa, finansijskih sredstava i vremena, partije im se – naglašavaju Harmel i Janda (1994, 225) – opiru i prihvataju ih samo pod pritiskom. U analizi uzroka promena Harmel (2002) razlikuje tri pristupa.

Prvi pristup (*the life-cycle approach*), čiji je rodonačelnik Michels, smatra da se partije neumitno menjaju tokom vremena i da partije koje su u trenutku obrazovanja bile demokratske „starenjem“ neumitno postaju plen oligarhijskih tendencija.

Drugi pristup je (*the system-level trends*) zasnovan na premisi da, u određenim istorijskim epohama, procesi u društvenom okruženju stvaraju pogodne uslove za razvoj novog tipa partija. Taj pristup u aktuelnom razdoblju ima veliki broj sledbenika (Duverger, Kirchheimer, Panebianco, Katz, Mair i

dr.) koji su razvili „evolucioni lanac“ koji se sastoji od kadrovskih, masovnih, sveobuhvatnih i kartelskih tipova partija (o čemu će šire biti reči u glavi VIII).

Najzad, treći pristup (*the discrete change approach*) naglašava ulogu važnih događaja u partijskom okruženju i u odnosima između partija, koji dovode do krupnih transformacija samih partija. Navedena tri pristupa, kako ispravno konstatuje Harmel (2002, 128), više su komplementarni nego konkurentski, pa je „za razumevanje neke partijske promene korisno integrisati elemente više od jednog pristupa“.

Nema nikakve sumnje da impulsi za promenama dolaze iz samog okvira partije kao rezultat smene na vrhu ili – u partijama podeljenim na frakcije – krupne redistribucije uspostavljenog obrasca interfrakcijske moći. Osim toga, podsticaji za promene dolaze iz različitih sfera spoljašnjeg okruženja: strukture i stratifikacije savremenih društava, institucionalnog okvira u kojem partija deluje, političke kulture i tehnologije komunikacija. Imajući to u vidu, razlikovaćemo unutrašnje i spoljašnje podsticaje, bolje reći, pritiske ka promenama.

7.2.1. Unutrašnji podsticaji

U napred citiranoj definiciji partijske promene (Harmel and Janda) upotrebljen je pojam „prekrajanje“, čime se naglašava da promene nisu puko događanje, nego rezultat svesnih akcija (odluka) pojedinaca i grupa koje zauzimaju strateške položaje u partijskoj hijerarhiji. Čak i kada se suočavaju sa dramatičnim promenama u okruženju, „partijski lideri i reformatori su ključna intervenirajuća varijabla koja određuje da li će partija, u stvari, odgovoriti ili neće na svaki od faktora koji čine transformaciju mogućom ili poželjnom“ (Harmel and Janda, 1994, 262; slično: Willson, prema: Harmel, 2003, 126). Uloga partijskog vrha je od presudne važnosti, jer od njegove percepcije zavisi smer i tempo promena. Nije zato preteran stav koji zastupaju Rose i Macki (1988, 557; slično: Panebianco, 1988, 53; Panebianco, 1988a, 130; Willson, 1980, 542) da partijska rukovodstva svojim delovanjem „određuju da li će se partija održati potpuno nepromenjena ili sa marginalnim modifikacijama pretrpeti strukturalne promene ili nestati“. U odlukama o promenama, partijsko rukovodstvo – naročito vođa – prvenstveno se brinu o održanju partije, a time i svog položaja (Strøm, 2000, 202).

Kao što smo prethodno naveli, smena čelnog čoveka partije po pravilu označava početak korenitih transformacija „rukovodećeg kruga“, ali i programskih i organizacionih promena. Takve efekte imala je, na primer, prethodno opisana smena Momira Bulatovića 1997. godine i izbor Mila Đukanovića za predsednika DPS (o tome: Goati, 2000). U partijama koje su podeljene na frakcije, sličan efekat smeni partijskog vođe ima promena odnosa snaga između frakcija do koje se dolazi na internim partijskim izborima ili promenom „frakcijske lojalnosti“ važnih funkcionera. Povrh toga, i kad snaga frakcija u partiji ostane konstantna, raspad starih i uspostavljanje novih frakcijskih koalicija može da rezultira izborom novog partijskog vođe koji potom inicira niz kadrovskih, organizacionih i programskih promena.

U raspravi o značaju i ulozi partijskog rukovodstva (glava IV) naglasili smo Mair-ovo (1997, 32) zapažanje da uspon ili slabljenje partije ne zavise samo, pa ni u svemu, od objektivnih okolnosti, nego od sposobnosti rukovodstva da formuliše adekvatnu strategiju i da u njenoj realizaciji mobilize članstvo. **To znači da rukovodstvo donosi odluke (sprovodi mere, akcije) od kojih zavisi uspon ili kriza partije.** Tačnost Mair-ovog zapažanja potvrđuju mnogobrojni primeri, od kojih ćemo navesti odluku vrha Srpskog pokreta obnove (SPO) da – pred presudno važne izbore za parlament SRJ u septembru 2000. godine – ne prihvati ponuđeno učešće u izbornoj koaliciji Demokratska opozicija Srbije (DOS) i 40% mandata koje osvoji ta koalicija, nego da učestvuje samostalno. Epilog takvog opredeljenja je pravi „izborni brodolom“ SPO-a, koji je osvojio samo jedno mesto u Veću republika Savezne Skupštine SRJ (od 20, koliko se poslanika bira u Srbiji), a u Veću građana nije zadobio nijedan mandat! Da je rukovodstvo SPO-a prihvatilo ponuđeni predlog, SPO-u bi pripala 4 mandata u prvom i 23 mandata u drugom pomenutom veću! Pogrešnom odlukom, rukovodstvo SPO-a dovelo je na rub propasti tu dugo najuticajnije opozicionu partiju Srbije.

Podstaknuti primerom SPO-a, mi ćemo Mair-ovo zapažanje još radikalnije formulirati kao tvrdnju da partijsko rukovodstvo može svojim opredeljenjem i da ukine partiju, tj. da bude akter partijskog samouništenja. **U prilog tačnosti te tvrdnje navešćemo odluku rukovodstva Liberalnog saveza Crne Gore (LSCG) izglasanu 24. marta 2005. godine da ta partija prestane sa radom.** Reč je o partiji koja funkcioniše od 1992. godine i koja je u trenutku samoukidanja imala svoje poslanike u republičkom parlamentu (4) i odbornike u većini od ukupno 21 crnogorske opštine. Ovde je, zaista, reč o bizarnoj odluci vanredne Konferencije LSCG, kojoj su prethodili unutrašnji

sukob i isključenje iz partije njenog predsednika Miodraga Živkovića, pa potom (sredinom marta 2005) neuspeh na lokalnim izborima u Nikšiću. Ali, pretpostavljamo da su to bili samo povodi, a da najdublji uzrok odluke o samoukidanju treba tražiti u nezadovoljstvu pripadnika vrha LSCG što im je vladajuća stranka (DPS) „preuzela“ – u nekoliko etapa, počevši od 1998. godine – ključne programske ideje, kao što su: insistiranje na nezavisnosti Crne Gore, težnju za ulaskom u EU i afirmisanje multietničnosti, da bi na tim idejama izgradila svoj novi politički identitet. DPS je jamačno uspela u tom poduhvatu i zadobila podršku velikog dela biračkog tela na izborima za republički parlament 2001. i 2002. godine, te na izborima za predsednika Crne Gore 2002. i 2003. godine, dok je LSCG – začetnik i prvi promoter tih ideja – daleko zaostao iza DPS. Rukovodstvo LSCG, ozlojeđeno takvim raspletom, izvelo je neopoziv zaključak o nedovoljnoj sposobnosti crnogorskog društva da adekvatno vrednuje političke aktere, odbijajući, pri tom, da traži razloge male izborne podrške u vlastitom političkom delovanju, posebno u svojoj opsesivnoj usmerenosti ka DPS i spremnosti da u borbi protiv te partije stupi (2002) u politički savez čak i sa promiloševićevskim partijama (SNP, SNS). U obrazloženju odluke vanredne Konferencije LSCG o „samoraspuštanju“ partije dominira tvrdnja o nepopravljivo nedemokratskom društvu Crne Gore. U tom neobičnom dokumentu koji zaslužuje da bude citiran, rukovodstvo LSCG je za malu izbornu podršku u biračkom telu optužilo „crnogorski mafijaški sistem... (koji je – V.G.) planski uspio da u lažnom parlamentarnom sistemu konstituiše njemu lojalnu opoziciju“, inteligenciju koja je „podredila narodne interese interesima mafije“, kao i sve medije, jer su „pod kontrolom mafije“. Suštinska poruka ovog, u mnogo čemu jedinstvenog, „političkog rekvijema“ jedne partije jeste da LSCG nestaje sa političke scene, jer je previše dobar za u kriminal ogrezlo crnogorsko društvo. Mogućnost ukidanja partije od njenog „vrha“ proizilazi iz toga što rukovodioci nisu uvek vođeni „racionalnom kalkulacijom“ čiji je cilj održanje partije po svaku cenu – kao što to veruju mnogobrojni autori (McKenzie, 1955; Michels, 1962; Duverger, 1967; Luebbert, 1986; Panebianco, 1988. i dr.) – nego nedokučivim emotivnim razlozima: simpatijama, mržnjom, zlobom, inatom, surevnjivošću, osvetom. **Slepo vođen takvim emocijama, partijski vrh ponekad donosi odluke o destrukciji vlastite partije, zbog čega nije preterano tvrditi da rukovodstva imaju nad partijama *ius vitae ac necis*.**

Važan, često presudan uticaj rukovodstva na partije ne ostvaruje se samo

trenutnim odlukama, nego i trajnim, strateškim opredeljenjima čija realizacija jača ili slabi partiju u dužem vremenskom razdoblju. Pomenimo, kao primer, većinu komunističkih partija zapadnoevropskih zemalja, koje su u poslednjim decenijama prošlog stoleća tvrdokorno insistirale na nepromenljivosti ranije usvojenih programskih načela („diktatura proletarijata“, nacionalizacija sredstava za proizvodnju, „proleterski internacionalizam“), uprkos bitno promenjenim socijalno-političkim okolnostima. Privrženost programskoj ortodoksiji je jedan od ključnih uzroka smanjivanja izbornog i političkog uticaja tih partija. Partijske vođe mogu odbiti ne samo programske nego i organizacione promene, iako to zahtevaju novi odnosi u okruženju ili u okviru partije. U tom slučaju, po pravilu, izbijaju interni konflikti, a „kada kriza konačno eksplodira, njihova (partijskih vođa) sloboda izbora je drastično sužena“ (Panebianco, 1988, 240–241).

Dostupna iskustvena građa ne potvrđuje pretpostavku da spremnost partije na promene zavisi od njenog unutrašnjeg uređenja (centralizacija/ decentralizacija). Tezu da su decentralizovane i fragmentirane stranke inovativnije od centralizovanih Von Beyme (2005, 183) smatra empirijski neodrživom i, nasuprot tome, ocenjuje da centralizovane partije imaju veći kapacitet transformacije. Samo sistematsko istraživanje moglo bi da odgovori na pitanje da li postoji statistički značajna veza između unutrašnjeg uređenja partije i njene spremnosti na promene ili je odnos između te dve varijable presudno određen nizom drugih činilaca (snagom partije u odnosu na druge partije u sistemu, kvalitetom rukovodstva, kontekstualnim činiocima)?

7.2.2. *Spoljašnji podsticaji*

Spoljašnje okruženje u kojem deluje partija karakteriše nepredvidljivost čije su dimenzije, prema Panebianco-ovim hipotezama (1988, 205–206) – zasnovanim na saznanjima teorije organizacije – (1) složenost, (2) stabilnost i (3) neprijateljstvo. Složenost okruženja zahteva odgovarajuću organizacionu kompleksnost partije. Manje stabilna okruženja (sa većim oscilacijama i promenama) podstiču decentralizaciju partije, dok stabilno okruženje predstavlja pogodan okvir za centralizovanu partiju. Ukoliko je okruženje u većoj meri neprijateljsko prema partiji, utoliko je viši stepen njene interne kohezije, i obrnuto, manje neprijateljsko okruženje podstiče decentralizaciju partije.

Pripravnost partija na inovacije zbog podsticaja iz okruženja zavisi, smatra

Panebianco (1988, 204), od dva faktora: „(1) Karakteristikâ okruženja. Izvesna okruženja zahtevaju adaptaciju, dok druga dozvoljavaju da se njima manipuliše. (2) Nivoa institucionalizacije. Ukoliko je partija više institucionalizovana, utoliko manje nastoji da se pasivno adaptira okruženju i utoliko je sposobnija da nad njim dominira i *vice versa*; ukoliko je manje institucionalizovana, utoliko će biti veća njena pasivna adaptacija.“

Najjači impuls za promene u partijama dolazi nesumnjivo iz one sfere spoljnog okruženja koju čini „izborna arena“, jer – kako smo već naglasili – težnja za maksimalizacijom izbornog učinka karakteriše ogromnu većinu partija. Uspehom na izborima partijski vrh osigurava svoj položaj i, povrh toga, obezbeđuje sledbenicima prestižne i finansijski unosne položaje, a u mnogim zemljama i značajna finansijska sredstva partiji iz državnog budžeta. Zbog toga, ako partija na izborima trpi poraze, ugrožen je ne samo opstanak „rukovodećeg kruga“ nego i same partije. Coppedge (2001, 184) slikovito opisuje ogorčene partijske izborne „sudare“ u zemljama Latinske Amerike tokom devedesetih godina dvadesetog stoleća kao „politički darvinizam“, kao surovu borbu za opstanak u kojoj ima malo preživelih. U partijama zemalja stabilne demokratije bezmalo se podrazumeva da posle izbornog poraza vođa napušta čelni položaj (ostavka ili smena), ali u partijama postkomunističkih zemalja takav „običaj“ se teško uspostavlja. U većini relevantnih partija Crne Gore do smene partijskih vođa uglavnom nije dolazilo nakon izbornih neuspeha. Tu, ipak, nije reč o čvrstom pravilu, čemu u prilog govori primer predsednika NS Dragana Šoća, koji se početkom 2005. povukao sa položaja predsednika zbog neuspeha na lokalnim izborima, kao i podnošenje ostavke predsednika SNP-a (Predraga Bulatovića) zbog neuspeha te partije na Referendumu 21. maja 2006. godine. Nasuprot tome, vođe partija Srbije potpuno su ravnodušno podnosile izborne poraze; u zvaničnim saopštenjima partija o njihovim slabim izbornim učincima govori se kao o okolnostima do kojih se dolazi na „krilima sudbine“, a ne kao o rezultatu lošeg rada same partije i njenog rukovodstva, o čemu je bilo reči u glavi IV.

Dakle, u zemljama stabilne demokratije izborni poraz je težak udarac za partijski vrh i nagoveštaj njegove zamene. „Izborni poraz je majka promena. Ali, to važi dotle dok prihvatamo da su izborni ciljevi dominantni“ (Deschouwer, prema: Harmel and Janda, 1994, 268). Ovu načelno tačnu konstataciju valja precizirati, jer izborni učinak deluje na većinu, ali, ipak, ne na sve partije. Dejstvo izbornog učinka zavisi zapravo od odgovora na pitanje koji je prioritetni cilj neke partije. Za razliku od jedne škole mišljenja, koju dobro reprezentuje Downs (1957, 27) tvrdnjom da je osvajanje vlasti najvažniji cilj partija i da

je racionalno ponašanje političkih aktera (partija, pojedinaca) usmereno ka ostvarivanju tog „sebičnog cilja“, druga škola zastupa stanovište da postoji šira lepeza partijskih ciljeva. Toj školi pripadaju Harmel i Janda (1994, 265), koji nabrajaju sledeće ciljeve: maksimalizaciju izborne podrške, ostvarenje što većeg učešća u vlasti, zastupanje određene ideologije i maksimalizaciju interne demokratije. Neki pisci predlažu tročlanu podelu, u kojoj zapravo figuriraju prva tri cilja koja pominju dvojica pisaca (npr. Strøm, 1990; Wolinetz, 2002).

Prihvat ćemo, uslovno, četvoročlanu podelu ciljeva (Harmel i Janda), premda nam se čini da se, u praksi, maksimiziranje izborne podrške i ostvarenje što većeg udela u političkim položajima (odnosno prvi i drugi cilj) jedva mogu razlikovati, i to samo u visoko fragmentizovanim partijskim sistemima, budući da „tko želi dobiti položaje, mora najprije maksimizirati glasove“ (Von Beyme, 2005, 18). Iako, dakle, Harmel i Janda govore o lepezi od četiri cilja, oni pretpostavljaju da svaka partija u datom vremenu ipak ima jedan primarni cilj i da „će se najdramatičnija i najšira promena dogoditi kada partija doživi ‚spoljašnji šok‘, a ‚spoljašnji šok‘ je eksterni podsticaj koji utiče na primarni cilj“ (Harmel and Janda, 1994, 265). Postojanje primarnog cilja ne znači, naravno, da se partija bori isključivo za ostvarenje jednog cilja, čemu u prilog Harmel i Janda (1994, 274) navode, sa odobravanjem, sledeće zapažanje Tsebelisa: „Posmatrač se usredsređuje samo na jednu igru, ali akter je uključen u mrežu igara – što ja nazivam umrežene igre (*nested games*). Što izgleda suboptimalno iz perspektive jedne igre, u stvari je optimalno kada se posmatra čitava mreža igara.“

Lista sa četiri prioriteta cilja koja navode Harmel i Janda odgovara velikim razlikama koje postoje između partija, ali niukoliko ne osporava ocenu da većina savremenih partija stremi što široj izornoj podršci, jer je to „ključ“ za osvajanje vlasti. Istini za volju, partije čiji primarni cilj nije maksimiziranje izborne podrške, nego što veće sudelovanje u vlasti, imaju viši „prag“ tolerancije na izborne neuspehe, zato što im često polazi za rukom da, uprkos slabijem izbornom rezultatu, sačuvaju položaj u vladajućoj koaliciji. Ali, te partije su izuzetno „osetljive“ na raspad koalicijâ, jer im to ugrožava položaj u vlasti te za njih raspad koalicije predstavlja „spoljašnji šok“. Partije koje su, pak, primarno usredsređene na zastupanje određene ideologije ili na maksimiziranje sudelovanja članova u donošenju odluka, „imune“ su, u velikoj meri, na varijacije u izbornom učinku i na sudbinu partijskih koalicija i zato za njih „spoljašnji šok“ dolazi sa druge strane. Za partije koje ideološko čistunstvo pretpostavljaju izbornim uspesima, kao što je to slučaj sa većinom komunističkih partija u zapadnoevropskim zemljama, „spoljašnji šok“ je bio

krah „realnog socijalizma“ 1989/1990. godine. Isti efekat imao je na partije „zelenih“ sporazum o smanjenju nuklearnog naoružanja u Evropi početkom osamdesetih godina prošlog stoleća, jer je time izgubila na važnosti njihova ključna programska ideja o postepenom nuklearnom razoružanju. Najzad, za partije kojima je interna demokratija prioritetni cilj, iznenadan priliv ili smanjivanje članstva može biti „uzrok ponovnog propitivanja unutrašnjih mehanizama interesne agregacije i artikulacije“ (Harmel and Janda, 1994, 271), odnosno „spoljni šok“ koji dovodi do promena.

Rezultati izbora su, naravno, samo jedan deo, verovatno najvažniji, spoljašnjeg okruženja koje „emituje“ impulse za promene, ali na transformaciju partija deluju „signali“ iz institucionalnog okvira en général. Na primer, transformacija važećeg izbornog sistema u određenoj zemlji iz jednog tipa u drugi (većinski, proporcionalni, kombinovani) zahteva od partija adaptaciju.

Većinski sistem (*first-past-the post* i dvokružni) u većoj meri nego proporcionalni podstiče obrazovanje predizbornih saveza, što pretpostavlja fleksibilna programska opredeljenja koja ne „vezuju ruke“ partijskim liderima u izboru koalicionih partnera. Drukčije rečeno, u većinskom izbornom sistemu težnja za maksimiziranjem izbornog učinka stimuliše partije da menjaju kruta programska načela i/ili ih odvrća od njihove „čistunske“ interpretacije, dok proporcionalni sistem ne „emituje“ takve podsticaje.

Uspostavljanje kombinovanog izbornog sistema izlaze partiju „unakrsnim pritisima“ da bude, sa jedne strane, programski dosledna, a, sa druge strane, da demonstrira programsku fleksibilnost, što rukovodstvo stavlja pred težak zadatak da pronađe kompromis između dva protivrečna zahteva. Čak i izmene nekih elemenata u okviru istog tipa izbornog sistema (broj izbornih jedinica, izborni cenzus i broj poslanika u parlamentu) imaju veliki uticaj na mogućnost osvajanja poslaničkih mandata, pa im se partije prilagođavaju ili, ukoliko to propuste, ostvaruju slabiji izborni učinak.

Transformacija parlamentarnog sistema u predsednički ili polupredsednički i vice versa podstiče, takođe, partije na adaptaciju. Predsednički i polupredsednički sistem u uslovima višepartijskih sistema vrše snažan pritisak na partije da se udružuju u dva bloka radi osvajanja predsedničkog položaja, što pretpostavlja spremnost na promene ili na elastičniju interpretaciju važnih programskih principa. Nasuprot predsedničkom i polupredsedničkom sistemu, logika delovanja parlamentarnog sistema *ceteris paribus* ne zahteva u tolikoj meri programsku fleksibilnost partija.

Osim institucionalnog okvira, mnogi drugi segmenti spoljašnjeg

okruženja vrše upliv – doduše ponekad indirektno i na duži rok – na promene partija. Duboke i dalekosežne promene socijalne strukture i stratifikacije u zemljama stabilne demokratije posle Drugog svetskog rata značile su „osipanja“ socijalnog uporišta jednih i ekspanziju socijalne osnove drugih partija. U tim zemljama na delu su, zapravo, višedecenijske promene društvene strukture, što stimuliše partije – ako žele da opstanu na političkoj sceni – da permanentno prilagođavaju programska opredeljenja, organizaciju i način delovanja novim okolnostima. Dobra ilustracija za to su procesi nezadrživog smanjivanja učesća seljaštva i radništva u populaciji zapadnoevropskih zemalja, zbog čega su se rukovodstva agrarnih i radničkih (socijaldemokratskih, komunističkih) partija suočila sa izborom između postepene promene partijskog identiteta ili nestajanja. Za prvu opciju opredelile su se agrarne partije skandinavskih zemalja, koje su, ne menjajući ime, „modernizovale“ svoje programske dokumente i privukle u svoju „orbitu“, pored seljaka, i pripadnike drugih socijalnih slojeva (prvenstveno zaposlene u trgovini, radnike i niže službenike).

Na izazov koji je posledica nezadrživog smanjivanja udela radničke klase u populaciji, socijaldemokratske i pojedine komunističke partije dale su distinktno odgovore. Socijaldemokratske i pojedine komunističke partije (KP Italije i donekle KP Finske) revidirale su svoje programske postulate i izvršile uspešnu izbornu ekspanziju u druge segmente populacije, a većina komunističkih partija ostala je „verna“ ortodoksnom ideološkom projektu i tradicionalnoj izornoj klijenteli, zbog čega su doživele političku marginalizaciju. Socijaldemokratske partije su u procesu programske deradikalizacije odbacile ideju revolucije i zamenile je koncepcijom postepenih reformi, u kojima se, u okviru tržišne privrede, zalažu za poboljšanje položaja siromašnih i socijalno defavorizovanih kategorija stanovništva. Zajedno sa tim, socijaldemokratske partije proširile su svoju „ciljnu grupu“, uključujući u nju, pored „plavih bluza“, „bele okovratnike“, visoko obrazovane u sferi proizvodnje, zaposlene u terciarnom sektoru i mlade. „Pošto su relativizovale svoj odnos sa radništvom, te partije nisu više prinuđene da se zalažu za levičarsku politiku pune zaposlenosti i, umesto toga, opredeljuju se za ekonomske ciljeve koji odgovaraju prosečnom biraču“ (Caul and Gray, 2000, 223).

No, malo šta je ostalo od izvornog antikapitalističkog etosa socijaldemokratije i uverenja da je država poželjniji preduzetnik nego kapitalisti-pojedinci. U znamenitom „Manifestu“ koji su 1999. formulisali lideri dve najmoćnije socijaldemokratske partije Evrope (LP Velike Britanije, SDP Nemačke), Blair i Schröder, izložena je nova strategija socijaldemokratskih partija koja se u Nemačkoj naziva „Novi centar“, a u Velikoj Britaniji „Novi put“.

U tom dokumentu dvojica partijskih vođa govore o neophodnosti stimulisanja preduzetničkog duha, opasnosti da se socijalna pravda poistoveti sa jednakim prihodima i o potrebi da se država isključi iz neposrednog angažovanja u privrednoj sferi („Država mora držati kormilo, a ne veslati“). Uz korenitu programsku reviziju i bitnu promenu izborne strategije socijaldemokratskih partija, odvijao se i preobražaj načina organizovanja, što je zajedno označilo transformaciju socijaldemokratskih partija od masovnih u catch-all parties, o čemu će biti reči u sledećoj glavi.

Zajedno sa promenama socijalne strukture i stratifikacije, odvijaju se promene u vrednosnim opredeljenjima, interesima i težnjama biračkog tela. Jer, u politički život ulaze nove, obrazovanije generacijske kohorte sa različitom lestvicom vrednosti od lestvice njihovih roditelja; reč je, zapravo, o promenama u dominantnoj političkoj kulturi koje se ostvaruju u dužim vremenskim razdobljima i podstiču partije da se adaptiraju „duhu vremena“. Pomenućemo, na primer, intenzivan proces laicizacije u zapadnoj Evropi posle Drugog svetskog rata, zbog kojeg su se demohrišćanske partije našle na raskršću između tvrdokornog istrajavanja na verskom čistunstvu i spremnosti na izvesne programske kompromise koji olakšavaju zadobijanje izborne podrške verski neopredeljenih građana, pa čak i ateista. Za drugu soluciju opredelile su se, na primer, Demohrišćanska partija u Italiji, Hrišćansko-demokratska unija i Hrišćansko-socijalna unija u Nemačkoj i tako sačuvalе važne pozicije na političkim scenama dveju zemalja (Demohrišćanska partija do 1994. godine). Pored promena „dugog talasa“, koje dolaze iz različitih segmenata socijalnog okruženja (institucionalnog, ekonomskog, vrednosnog i dr.), transformaciju partija podstiču i upečatljivi događaji (zbivanja, procesi) u istoriji pojedinih zemalja. Dobar primer za to je Velika ekonomska kriza u SAD (1929-1933), koja je izmenila vrednosni profil američkih birača, tako što su se oni u izbornim nadmetanjima koja su usledila posle krize opredelili da podržavaju u većoj meri Demokratsku nego Republikansku stranku. Potonja stranka je, u težnji da povрати izgubljenu podršku, postepeno prihvatila oblike državne intervencije u ekonomiju sadržane u

New Dealu, kojim su demokrati omogućili privredi SAD da prebrodi veliku krizu.

U Crnoj Gori je od uspostavljanja parlamentarizma 1990. godine do kraja posmatranog razdoblja, registrovano više dramatičnih događaja koji su imali sudbinski uticaj na život građana i na promenu njihovih vrednosno-političkih opredeljenja, a posredno i na programska stanovišta partija. Ti događaji su: raspad SFRJ i ratovi u Hrvatskoj i BiH (1991-1996), nametanje

ekonomskih sankcija Saveta bezbednosti UN protiv SRJ (1992), galopirajuća inflacija sa jednom od najviših stopa zabeleženih u istoriji (1992-1994), rat sa NATO-om zbog Miloševićeve politike na Kosovu (1999) i Metohiji, pretvaranje SRJ u državnu zajednicu Srbija i Crna Gora (2003) i proglašenje nezavisnosti Crne Gore (2006).

Dok krupne promene „socijalnog reljefa“ i dominantne političke kulture u zemljama stabilne demokratije traju decenijama i podstiču partije da im se postepeno adaptiraju, strukturalna i vrednosna transformacija društava postkomunističkih zemalja centralne i jugoistočne Evrope odvija se znatno brže i intenzivnije. Njen osnovni pokretač čine procesi privatizacije i marketizacije koji su u kratkom periodu doveli do dramatične preraspodele društvenog bogatstva i promene položaja društvenih slojeva i grupa. Brza i korenita transformacija socijalne i ekonomske strukture koja je ostvarena u ovom regionu posle „biblijskih promena“ 1989/1990. godine objašnjava zašto su pojedinci često menjali „partijske dresove“. Na „transfer lojalnosti“ uticali su promena društvenog položaja pojedinaca uslovljena procesom privatizacije (dobitnici ili gubitnici) kao i način na koji su pojedinci percipirali ulogu određenih partija u tom procesu. Istini za volju, o potpunoj podudarnosti između izgleda pojedinaca u novom tržišnom okruženju i njihove izborne podrške određenoj partiji ne može biti reči iz tri važna razloga. Prvo, birači u postkomunističkim zemljama ne mogu uvek ispravno da procene svoje šanse u tržišnoj privredi, jer nemaju dovoljno saznanja o njenom stvarnom funkcionisanju pa tako ni o tome da li će se u nju uključiti na pobedničkoj ili gubitničkoj strani. Drugo, stav svih partija prema tržišnim reformama nije jasan i nedvosmislen. Partije često neistinito ili sasvim uopšteno predstavljaju svoja opredeljenja i tek ako osvoje vlast birači uočavaju raskorak između proklamacija i njihovog stvarnog delovanja. Treće, ekonomsko-socijalno pitanje nije jedina, a ponekad ni najvažnija kontroverza koja polarizuje biračko telo.

U Crnoj Gori ulogu ključnog političkog rascepa, vododelnice, igrala je do 21. marta 2006. godine dilema između nezavisnosti i zadržavanja državnih veza sa Srbijom. Pre kraha autoritarnog Miloševićevog režima u Srbiji, pristalice tržišne demokratije, privrede i evropskih integracija u Crnoj Gori praktično su se poklapale za zagovornicima njene nezavisnosti, jer protržišna i proevropska opredeljenja nije bilo moguće ostvariti u federativnoj zajednici sa Srbijom. Ali, posle demokratskog prevrata u Srbiji 5. oktobra 2000, bezmalo jedinstveni indpendističko-tržišno-demokratski blok u Crnoj Gori deli se na one koji smatraju da demokratsko-tržišne reforme i pridruživanje EU Crna Gora treba da realizuje samostalno i na one koji žele da to bude ostvareno

zajedno sa Srbijom. Na partijskom planu to se ogleda u novim koalicijama pred izbore 2001. godine i u dramatičnim postizbornim zbivanjima u Crnoj Gori koja su dovela do vanrednih parlamentarnih izbora 2002, o čemu je već bilo reči.

7.2.3. Sistematsko praćenje stavova građana

Partijska rukovodstva, po pravilu, pažljivo prate reakcije građana na važne procese i događaje u okruženju (domaćem i međunarodnom) i prema tome vrše korekcije stavova i načina delovanja partija. Izuzetno važne „signale“ o potrebi programske i uopšte političke adaptacije, „emituju“ empirijska istraživanja političkih opredeljenja koja sprovode profesionalne organizacije ili agencije (instituti) samih partija. U pojedinim zemljama partije se oslanjaju na više agencija, u drugim zemljama partije koriste i profesionalne organizacije i vlastite agencije, dok se u Finskoj više partija oslanja na istu agenciju – Finski Galup (Farrell and Webb, 2000, 109). U Crnoj Gori relevantne partije se oslanjaju na istraživanja profesionalnih organizacija (CEDEM, CEMI, DAMAR), a neke partije naručuju, naročito u predizbornim razdobljima, ankete isključivo za vlastitu upotrebu.

Na osnovu dobijenih rezultata partijski rukovodioci, uz pomoć eksperata, nastoje da „dizajniraju poruke“ da bi obezbedile što širu izbornu podršku. Ipak, da li će i na koji način uzeti u obzir „signale“ iz okruženja kao podsticaj za transformaciju vlastitih opredeljenja, zavisi u velikoj meri od obeležja partije kao organizacije, posebno od interne distribucije moći u njoj. Ako je posredi visoko decentralizovana partija, naročito partija koja deluje kao „konfederacija frakcija“, adaptacije promenama u okruženju ostvaruju se brzo, ali često samo u nekim delovima ili na nekim nivoima partije. Nasuprot tome, centralizovane partije mogu dugo da ostanu potpuno otporne na sve podsticaje za promene. Navedena strukturalna obeležja partije, naravno, samo sugerišu kako će one odgovoriti na određenu vrstu izazova, ali stvarni odgovor, opet, presudno zavisi od kvaliteta rukovodećeg stratuma.

VIII DEO

Tipovi partija

Svaka partija ima neka neponovljiva obeležja, ali „ispod“ beskrajnih osobenosti postoje bitna svojstva po kojima se one, ipak, mogu svrstati u određene tipove i razlikovati od drugih partija. Kao kriterijumi razlikovanja koriste se: organizaciona obeležja, vrsta veza između partije, sa jedne, i države i civilnog društva (*linkages*), sa druge strane, ciljevi partije, odnos snaga u trouglu rukovodstvo–članstvo–birači, pripadnost određenoj ideološkoj porodici (šire o tome: Von Beyme, 2005, 18-32) i matrica mobilizacije članstva (koju smo analizirali u glavi V). U zemljama stabilne demokratije najčešće se pravi razlika između sledeća četiri tipa partija:

- (1) kadrovskih;
- (2) masovnih;
- (3) sveobuhvatnih narodnih (*catch-all peoples parties*), i
- (4) kartelskih.

Navešćemo, ukratko, konstitutivna obeležja četiri tipa partija, a uzgred ćemo opisati i neke druge podele koje koriste savremeni autori (doduše, znatno manji broj) kao analitičko oruđe u istraživanju složenih i protivrečnih procesa i zbivanja u „partijskom univerzumu“.

U drugom delu ove glave, pokušaćemo da odgovorimo na pitanje da li se tip partija u postkomunističkim zemljama centralne i jugoistočne Evrope razlikuje od četiri rečena tipa u zemljama stabilne demokratije.

8.1. ŠIRE PRIHVAĆENE PODELE

Hronološki posmatrano, prvo su nastale **kadrovske partije**, čiji je pojam sa zadivljujućom jasnoćom odredio Duverger u knjizi *Les parties politiques*. One su obrazovane krajem osamnaestog i početkom devetnaestog stoleća

u zemljama zapadne Evrope i u SAD i sastoje se od malog broja labavo povezanih članova do čijeg aktiviranja dolazi jedino u izbornom razdoblju. Malobrojno članstvo rezultat je visokih cenzusa (imovinskih, obrazovnih, polnih), koji su bitno ograničavali broj nosilaca biračkog prava. „Uskost partija izražavala je uskost političkog poprišta i pravu prirodu demokratije, iz koje je najveći deo naroda bio isključen“ (Duverger, 1964, 186). U kadrovskim partijama nije postojala čvrsta disciplina nego su poslanici delovali pojedinačno tako da su njihovi sukobi podsećali na gladijatorske borbe (Duverger, 1964, 185). Kadrovske partije na osoben način ujedinjuju uske skupine pojedinaca sa pravom glasa, koji čine elitu društva i države (Mair, 1997, 98). Duverger (1976, 85) nabraja sledeće skupine uticajnih pojedinaca (*les notables*) koje čine ljudski supstrat kadrovskih partija: „Najpre, poznati i uticajni pojedinci čije ime, prestiž ili uticaj služe kao jemstvo kandidatu i donose mu glasove; zatim, poznati i uticajni stručnjaci koji poseduju veštinu ‚manipulisanja‘ biračima i organizovanja kampanja; najzad, poznati i uticajni finansijeri koji prilažu ‚borbena sredstva‘ (*qui apportent le nerf de la guerre*).“ Kadrovske partije se, u stvari, sastoje od pripadnika društvene elite, pa je zato razumljivo što mnogi autori u savremenom razdoblju, umesto o kadrovskim, govore o elitnim partijama u bezmalo identičnom značenju (npr. Ágh, 1994, 228; Katz and Mair, 2002, 114-116; Gunther and Diamond, 2001, 12-16).

Opisanom tipu pripadaju buržoaske partije devetnaestog stoleća (današnje liberalne i konzervativne partije) i, uz izvesne specifičnosti, američke partije. Postavlja se pitanje: koje od tri prethodno pominjana „lica“ (aspekta) partije (partija na terenu, centralno partijsko rukovodstvo, partija na javnim položajima) preteže kod kadrovskih partija? Odgovor je nedvosmislen: kod kadrovske tipa dominantna je partija na javnim položajima i ona je potpuno isprepletana sa partijom u biračkom telu, koja se sastoji od neformalne mreže odnosa između prijatelja i partnera. Partija na terenu aktivira se izuzetno retko i zbog toga ima „polusezonski“ karakter, dok centralno partijsko rukovodstvo praktično ne postoji. (Katz and Mair, 2002, 115 i 122; Duverger, 1976, 214). Kadrovske partije, u izvornom obliku, nisu se trudile da „otvore vrata“ običnim članovima, niti je u njima postojala obaveza plaćanja mesečne članarine. To što su neke od njih, u kasnijim fazama razvitka, omasovile članstvo i/ili uvele članarinu, Duverger objašnjava (1976, 86) imitacijom prakse masovnih partija (*les parties de masses*).

Obrazovanje **masovnih partija** počelo je u drugoj polovini devetnaestog stoleća, kad je, zbog eliminacije izbornih cenzusa, naglo porastao broj

građana sa biračkim pravom, da bi se početkom dvadesetog stoleća u većini zapadnoevropskih zemalja biračko telo poklopilo sa punoletnim građanima. Masovne partije su antipod kadrovskim, jer nastoje da u svoje redove uključe što veći broj članova iz donjeg dela „društvene piramide“, pre svega pripadnike radničke klase koji su izbornim reformama zadobili biračko pravo. Te partije su, beleži Duverger (1964, 186), „pronašli socijalisti“ da bi rešili problem organizovanja izbornih kampanja za svoje kandidate koji nisu mogli da računaju na finansijsku podršku kapitalista. „Budući da je nemoguće osloniti se na nekoliko većih finansijskih priloga koje daje mali broj ljudi, zamislilo se da se traže mali prilozima koje redovno plaća veliki broj ljudi.“ Socijaldemokratske partije su za pripadnike radničke klase početkom dvadesetog stoleća predstavljale **objekat kolektivne identifikacije**. One su usmeravale i sinhronizovale akcije radničke klase u cilju poboljšanja njenog položaja, što je bilo izuzetno značajno, jer su radnici imali nisko obrazovanje i ograničenu „sposobnost apstrakcije“ (Sartori, 1990, 76).

Masovne partije su uspostavile vrlo složenu i razgranatu organizacionu strukturu, sa naglašenim ovlašćenjima viših partijskih nivoa u odnosu na niže. Izvorni programi prvih masovnih partija utemeljeni su na osobenoj filozofiji istorije, po kojoj je radnička klasa predestinirani i isključivi nosilac društvenog progressa. Pošto te partije teže svojim angažovanjem da ostvare temeljnu redistribuciju političke i ekonomsko-socijalne moći u korist radničke klase – reformama i/ili revolucijom – one se ne ograničavaju na isticanje kandidata na izborima, nego se sistematski pripremaju za predstojeći epohalni klasni prevrat, podstičući obrazovanje svojih članova i jačajući njihovu klasnu svest. Zbog toga je u masovnim partijama razvijen interni život sa redovnim sastancima partijskih organizacija i čestim partijskim raspravama. Težnja za što brojnijim članstvom posledica je uverenja da se treba pripremati za odsudni juriš na „kapitalističku tvrđavu“, u kojem će ključnu ulogu odigrati po vojnom uzoru organizovana partija.

Bitna pretpostavka nastanka masovnih partija jeste postojanje oštro podeljenog društva, u kojem socijalne grupe (klase, slojevi) imaju među sobom nepomirljivo suprotstavljene interese. Od tri prethodno nabrojana „lica“ (aspekta) partije, u masovnim partijama ključni značaj zadobilo je centralno partijsko rukovodstvo, dok su partija na terenu (među biračima) i partija na javnim položajima imale periferni značaj. Ali, posle višedecenijskih promena tih partija (pod uticajem spoljnih i unutrašnjih „šokova“), odnosi snaga se menjaju, zbog čega u savremenom razdoblju često izbijaju interni

konflikti, jer dva u formativnoj fazi marginalizovana „lica“ masovnih partija postaju sve značajnija i često osporavaju dominantan položaj centralnog partijskog rukovodstva (Katz and Mair, 2002, 119).

Uključivanje u partiju velikog broja pripadnika – broj članova Socijaldemokratske partije Nemačke dostigao je 1913. godine jedan milion – iziskivalo je uspostavljanje razgranatog partijskog aparata sa brojnim činovnicima i funkcionerima, što je obezbedilo plodno tle za razvoj oligarhijskih tendencija. Kao što smo naveli, „prototip“ masovnih su socijaldemokratske partije, a kao specifične tipove Duverger spominje komunističke i fašističke partije. Između potonje dve vrste partija on uočava zajedničke karakteristike: naglašenu centralizaciju, manju zainteresovanost za parlamentarnu aktivnost, spremnost na konspirativnu borbu protiv režima, strogu totalitarnu doktrinu i razvijanje iracionalne podrške (zasnovane na mitovima) kod svojih sledbenika. Naglašavanje sličnosti komunističkih i fašističkih partija rezultat je prethodno navedene Duverger-ove generalne pretpostavke, po kojoj „anatomija“ partija predstavlja njihovu najvažniju karakteristiku. Napomenimo, ipak, da sam Duverger u studijama objavljenim posle *Les partis politiques*, kao i većina relevantnih autora, pojmom masovne partije obuhvata samo socijaldemokratske i komunističke, a ne i fašističke partije.

U savremenom razdoblju masovne partije ukorenjene su u civilnom društvu, ali prodiru i u državu „preko pokroviteljskih imenovanja (*patronage appointment*), kao i preko zauzimanja ministarskih položaja“ (Mair, 1997, 100). Podela partija na kadrovske i masovne – priznaje Duverger – ne može na zadovoljavajući način obuhvatiti katoličke, demohrišćanske, laburističke i agrarne partije, kao i neke partije Latinske Amerike, Bliskog istoka, Afrike i centralne Evrope (pre 1939). Istini za volju, neke konfesionalne partije, npr. Demohrišćanska partija u Italiji, povećale su broj članova i uspostavile stroge uslove za prijem i naglašeno hijerarhijsku strukturu, što ih je približilo „idealnom tipu“ masovnih partija. Treba, neizostavno, naglasiti da se Duverger nije zadovoljio samo razlikovanjem dva tipa partija, nego je formulisao dalekosežnu pretpostavku da će masovne partije potisnuti kadrovske. U tom pogledu Duverger (1976, XVII) je – kao i mnogi pisci pod njegovim uticajem – shvatio masovne partije kao prototip partija budućnosti. Iznetu ocenu zasnovao je na tome što se masovne partije direktno sukobljavaju u političkoj borbi sa kadrovskim partijama i što su, po njegovom uverenju, prve partije bolje pripremljene za političku borbu od drugih. Na osnovu takvog uverenja, Duverger je predvideo da će kadrovske partije, ugrožene

superiornošću masovnih, biti prinuđene da prihvataju organizacione obrasce svojih uspešnijih konkurenata ili da nestanu. Budući da su masovne partije nastale kao instrument političke borbe radničke klase – da, dakle, predstavljaju „partije levice“ – Duverger je nazvao podsticaje za oponašanje načina njihovog organizovanja „zarazom sa levice“ (*la contagion de la gauche*).

U drugoj polovini dvadesetog stoleća, u partijama zemalja stabilne demokratije došlo je do zaista krupnih promena ali se Duverger-ovo predviđanje o masovnim partijama kao „modelu budućnosti“ nije obistinilo. Istini za volju, bilo je izvesnih tendencija koje su se podudarale sa tim predviđanjem: na primer, čvršće organizovanje Konzervativne partije Velike Britanije i povećanje broja njenih članova krajem pedesetih godina i već pomenuta organizaciona transformacija Demohrišćanske partije Italije (i nekih drugih demohrišćanskih partija). Ware (1996, 66) naziva tendenciju podražavanja masovnih partija od strane kadrovskih „hibridizacijom“. Ali, istovremeno sa podražavanjem, uočava se i trend sve većeg oslanjanja masovnih partija na komunikacione tehnologije koje karakteriše kadrovske partije, što Epstein (1967, 257) – inspirisan, verovatno, citiranom Duverger-ovom metaforom – naziva „zarazom sa desnice“ (*contagion from the right*).

Ipak, glavni proces promena odvijao se mimo, pa i nasuprot Duverger-ovog predviđanja, na dva načina. Prvo, kadrovske partije su se menjale, ali ne uvek niti prvenstveno u smislu Duverger-ovog očekivanja –neke od njih nisu evoluirale prema masovnim partijama, nego prema tipu sveobuhvatne narodne partije, o kojem ćemo kasnije govoriti. Holandske kadrovske partije menjale su se, na primer, ka „modernim kadrovskim partijama“ (Koole; prema Wolinetz, 2002, 141-142), čija su obeležja: dominacija grupe profesionalnih lidera, nizak procenat članova u odnosu na birače, snažna orijentacija ka zadobijanju što više glasova koja izbegava isključivo fokusiranje na ranije biračko telo, sastavljeno od socijalno privilegovanih slojeva, uspostavljanje organizacionih obrazaca karakterističnih za masovne partije (koji garantuju članovima izvestan stepen interne demokratije) i oslanjanje na mešovito umesto isključivo na privatno finansiranje. Drugo, i same masovne partije gubile su neka ključna obeležja i transformisale se u sveobuhvatne narodne partije. Imajući to u vidu, možda nije preterano tvrditi da je sredina dvadesetog stoleća u zemljama zapadne Evrope bila „zlatno doba“ masovnih partija, ali da je to doba nepovratno prošlo.

„Odstupanje stvarnosti“ od Duverger-ove hipoteze rezultat je činjenice da ne postoji idealan oblik partijske organizacije kojem se partije neizbežno

približavaju zato što su društva u kojima partije deluju različita i zato što se ta društva, pod uticajem korenitih tehničko-tehnoloških i ekonomskih promena, neprestano menjaju. A te promene – preko niza posredovanja – podstiču partije da se adaptiraju novim okolnostima, jer je to jedini način da opstanu na „političkom tržištu“. To objašnjava zašto nastanak masovnih partija nije označio kraj hronološki starijih kadrovske partija, kao i zašto kasnije obrazovani tipovi sveobuhvatnih i kartelskih partija nisu doveli do nestanka prethodno nastalih tipova.

Duverger-ova hipoteza po kojoj će masovne partije nadvladati kadrovske imala je sredinom dvadesetog stoleća mnogo zagovornika. Jedan od njih je Burns (1963, 335), koji je smatrao da je napredak američke demokratije moguće ostvariti jedino ako se partije u SAD čvršće organizuju i steknu brojno članstvo. Ovaj pisac je, povodeći se za Duverger-om, doneo sud o američkim partijama ne uzimajući u obzir osoben institucionalni kontekst u kojem one deluju. Upravo izrazito decentralizovana organizaciona struktura američkih partija, koju Burns oštro kritikuje, omogućuje funkcionisanje političkih institucija SAD zasnovanih na strogoj podeli vlasti. Uspostavljanje čvrstih, disciplinovanih partija čiji pripadnici glasaju jedinstveno po nalogu svojih lidera dovelo bi u SAD-u do blokade izvršne vlasti kad predsednikova partija nema većinu u Kongresu i u Senatu. To je glavni razlog zbog kojeg je, na primer, Epstein (1957, 103; 1966, 604; 1967, 100) izričito odbacio stanovište da su američke partije „zastarele“ u odnosu na evropske. Po mišljenju tog pisca, masovne partije nisu obrazovane samo za potrebe izborne borbe nego i zbog težnje da zauzmu vlast vanparlamentarnim putem. Američke partije lišene su, međutim, subverzivnih ciljeva i prilagođene su osobenostima američkog političkog poretka i istorijskom razvoju te zemlje.

Iako se Duverger-ova shvatanja nisu ostvarila u svom prognostičkom delu, analitička vrednost njegove podele na kadrovske i masovne partije izuzetno je velika i zato je ta podela bezmalo univerzalno prihvaćena. Sličnu dihotomnu podelu partija u analitičkom (ali ne u prognostičkom) smislu obrazložio je Neumann (1956) sredinom pedesetih godina. Utemeljena je na stepenu u kojem partije obuhvataju pojedine dimenzije života svojih članova. S obzirom na to, Neumann razlikuje „partije individualnog predstavnštva“ od „partija integracije“. Prve su tipične za društva sa ograničenim „političkim poljem“ i sa niskim stepenom političke participacije. One su aktivne samo na izborima i zato – ocenjuje Neumann – ne odgovaraju potrebama „masovne demokratije“. Ovde je zapravo reč, po Duverger-ovoj terminologiji, o

kadrovske partijama. Za razliku od njih, „partije integracije“ teže da obuhvate – beleži Neumann – sve aspekte života svojih članova, čitavu ličnost. One postavljaju pred članstvo visoke zahteve, njihova aktivnost je permanentna i ne ograničava se na predizborno razdoblje, što, u stvari, odgovara masovnim partijama u Duverger-ovoj klasifikaciji. Unutar partija integracije, Neumann pravi oštru distinkciju na dva tipa: partije „demokratske integracije“ i partije „totalne integracije“. Kriterijum podele u ovom slučaju čini odnos prema sistemu predstavničke demokratije; partije „demokratske integracije“ doprinose funkcionisanju, a partije „totalne integracije“ osporavaju funkcionisanje tog sistema.

Pojmovni par kadrovske/masovne partije omogućavao je, sredinom dvadesetog stoleća, da se većina raznolikih političkih partija u zemljama stabilne demokratije svrsta u jedan od ta dva tipa. Ali, nakon toga, u zapadnoevropskim zemljama došlo je, pod uticajem spektakularnog ekonomsko-tehnološkog progresu, do dalekosežnih promena u socijalnoj strukturi i stratifikaciji. **Udeo srednjih slojeva u populaciji nezadrživo je rastao dok je učešće radništva („plavih bluza“) opadalo, zbog čega je struktura zapadnoevropskih društava postajala, umesto piramidalne, heksagonalna (dominacija srednjih slojeva).** Političke partije su se na različite načine prilagođavale tektonskim promenama u socijalnoj osnovi, o čemu je bilo reči u prethodnoj glavi. Na korenite promene u socijalno-ekonomskom okruženju socijaldemokratske partije odgovorile su redefinisanjem programskih ciljeva i načina delovanja. Umesto isključivog zalaganja za interese radničke klase, one su istakle opštedruštvene ciljeve: univerzalno pravo na zdravstvenu zaštitu, obezbeđivanje besplatnog obrazovanja i osiguranje permanentne socijalne pomoći siromašnim, socijalno ugroženim, naročito pojedincima sa posebnim potrebama. **To samo potvrđuje ocenu da partije nisu tek pasivan objekat („zavisna varijabla“) socijalnih okolnosti nego važan akter koji svojim akcijama i opredeljenjima utiče na promenu društvenih okolnosti.**

Nema, na primer, nikakve sumnje da su poboljšanje položaja radničke klase u mnogim zapadnoevropskim zemljama bitno doprinele upravo mere koje su usvojile socijaldemokratske vlade, pa zbog toga nije preterano tvrditi da je transformacija masovnih, preciznije rečeno socijaldemokratskih, partija rezultat njihovog uspeha u reformi društva. Einhorn i Logue (prema: Mair, 1990, 9), na osnovu analize skandinavske socijaldemokratije, saopštavaju to na sledeći način: „...osnovni razlog demobilizacije je uspeh. Socijaldemokratska politika stanovanja pomerila je veliki deo ‚plavih bluza‘ izvan gusto naseljenih

urbanih susedstava, gde su partija i njena organizacija bile način života. Osim toga, centralizovani mehanizmi države blagostanja eliminisali su potrebu za solidarnošću, koja je bila ključna karakteristika radničkog pokreta.“ Naravno, u odgovoru partija na različite izazove („šokove“) iz okruženja nema determinizma, nego se partijska rukovodstva, kao što smo istakli u glavi VII, opredeljuju između više mogućnosti. Na opisane izazove u okruženju, socijaldemokratske partije su ponudile jednu vrstu odgovora koji bi se mogao opisati kao adaptacija i prihvatanje nove realnosti. Nasuprot tome, većina komunističkih partija u zapadnoj Evropi je, rukovođena razlozima doktrinarne rigidnosti, ignorisala „poruke stvarnosti“ i istrajavala na anahronim programsko-političkim stanovištima, što su „platile“ potpunim gubitkom izbornog uticaja.

Opisana programsko-politička transformacija masovnih partija dovela je, po mišljenju Kirchheimer-a (1966), do nastanka novog tipa partije, koji on naziva **sveobuhvatna narodna partija** (*catch-all people's party* ili kraće: *catch-all party*), koja je, inače, jedan od modela unutar osobene četvoročlane podele koju citirani pisac koristi (preostala tri su: buržoaska partija individualnog predstavnštva, masovna klasna partija i verska masovna partija). Transformacija masovne u sveobuhvatnu narodnu partiju odvijala se, prema Kirchheimer-u (1966, 184), u tri faze. U prvoj fazi, koja traje do Prvog svetskog rata, ostvareno je maksimalno snaženje socijaldemokratskih partija; drugu fazu, koja hronološki zahvata dvadesete i tridesete godine dvadesetog stoleća, karakterišu prva iskustva socijaldemokratije na vlasti koja nisu zadovoljila visoke aspiracije njenih sledbenika, i, najzad, sredinom pedesetih godina prošlog stoleća, nastupa treća faza, koja označava transformaciju socijaldemokratskih u sveobuhvatne narodne partije. U toj fazi socijaldemokratske partije su potpuno odustale od ranije ideološke isključivosti i vezanosti za radničku klasu. „Napuštajući nastojanja intelektualnog i moralnog uokviravanja masâ, (te partije – V.G.) se sve više okreću izornoj sceni, težeći da zamene uspešnost u zadobijanju dubine (podrške – V.G.), za širu publiku i neposredne izborne uspehe.“ Doduše, napominje citirani pisac, neke od socijaldemokratskih partija su – i pored okretanja najširoj „klijenteli“ – i dalje težile da zadrže nekadašnje simpatizere i glasače iz radničkih redova, ili kako Kirchheimer piše (koristeći francuski izraz), *classe gardée*.

Smanjivanje članstva i slabljenje intenziteta angažovanja članova sveobuhvatnih partija odvija se ukorak sa slabljenjem partijske identifikacije. Na taj način ove partije postaju labavije organizovane, što – kako dobro

uočava Puhle (2002, 63) – predstavlja istorijski preokret, jer se prethodni razvoj partija odvijao, velikim delom, kao učvršćivanje partijske organizacije. Lišena intenzivne podrške unapred određenih delova populacije, izborni uspeh *catch-all party* u sve većem stepenu zavisi od konjunkturnih okolnosti, drugim rečima, izborna snaga te partije podložna je krupnim oscilacijama (Wolinetz, 2002, 160). Usmeravajući svoje izborne poruke na čitavo biračko telo, a ne isključivo na neke njegove delove, rukovodstva *catch-all parties* se u izbornim kampanjama sve više oslanjaju na medije, poglavito elektronske. Te partije nastoje da održe veliki broj članova ali ih „regrutuju“ iz svih slojeva, a ne kao masovne partije prvenstveno iz redova radničke klase, odnosno iz redova vernika, ako je reč o konfesionalnim partijama. Sveobuhvatna partija odustala je, takođe, od namere da temeljno menja društvo i, umesto toga, zadovoljava se malim, ali trajnim, poboljšanjima, čime nestaje bitna razlika između nje i kadrovske partije, nastalih kao prirodni bastion političkog *statusa quo*. **Postepenom programskom konvergencijom ranije kvalitativne razlike pretvaraju se u kvantitativne, jer sve partije nude „više ili manje istog“.**

Prema Kirchheimer-u (1966, 186-192), *catch-all party* ima sledeća obeležja:

1. Drastično smanjivanje važnosti „ideološkog prtljaga“;
2. Jačanje uticaja partijskog vodstva;
3. Smanjivanje uloge partijskog članstva;
4. Opadanje važnosti društvenih klasa koje su partije nekada isključivo predstavljale i, umesto toga, obraćanje svim slojevima društva; i, najzad,
5. Obezbeđivanje pristupa u partiju različitim „interesnim grupama“.

Kirchheimer, zapravo, naglašava jačanje rukovodećeg „lica“ partije, kao konstitutivno obeležje *catch-all party*, što neki pisci smatraju spornim. Na primer, Katz i Mair (2002, 122) misle da u sveobuhvatnom tipu partija ne postoji jasna hijerarhija između triju partijskih „lica“, te među tim „licima“ postoje permanentne tenzije i konflikti. Nepodudarne ocene verovatno su posledica razlika u vremenu u kojem su Kirchheimer, odnosno Katz i Mair formulisali svoja stanovišta, pošto sveobuhvatna partija nije jedinstven i dovršen tip nego je podložna neprestanim promenama. Katz i Mair imaju u fokusu *catch-all parties* koje su evoluirale skoro četiri decenije od trenutka kad je Kirchheimer formulisao svoje stanovište, a možda su

u tom razdoblju ostvarene promene u odnosima moći između pojedinih lica partije. Na osnovu komparativnog istraživanja partija u Grčkoj, Italiji, Portugaliji i Španiji, krajem dvadesetog stoleća, Gunther i Diamandouros (2001, 398) ne zauzimaju stav o navedenoj dilemi, ali ocenjuju da partije u tim zemljama konvergiraju prema umerenoj sveobuhvatnoj partiji, u kojoj su lideri prvenstveno usmereni prema izbornim kampanjama. Neophodno je naglasiti da se uspon sveobuhvatnih partija manifestovao samo u nekim a ne u svim zapadnoevropskim zemljama zbog toga što „društvo izobilja“ nije u kratkom roku moglo da pokoleba čvrstu „partijsku identifikaciju pristalica“ masovnih i kadrovskih partija (Wolinetz, 1990, 224).

Von Beyme (2005, 25-26) uslovno prihvata Kirchheimer-ovu tezu o *catch-all party* kao o posebnom tipu partije, ali naglašava da tu tezu ne potvrđuju svi pokazatelji u stvarnosti. Po uverenju Von Beyme-a, Kirchheimer je zapostavio važnost nacionalnih i ideoloških razlika među partijama, zbog čega pomenuta teza ne nudi zadovoljavajuće objašnjenje osobnosti u promenama konzervativnih i hrišćansko-demokratskih partija, niti specifičnosti transformacije liberalnih, agrarnih i socijaldemokratskih stranaka. Izvesne rezerve prema sveobuhvatnoj partiji iznosi i Wolinetz (1990, 225-226), koji naglašava da se „pretapanje“ masovnih partija u sveobuhvatnu, odvija veoma sporo i da sveobuhvatne partije teško zadobijaju značajniji udeo u partijskom paralelogramu moći. Razloge za to on nalazi u mentalnoj inerciji birača i u sposobnosti ugroženih partija da se prilagođavaju podstičući lojalnost svoje „biračke baze“. Za razliku od prethodno citiranih autora, koji sa više ili manje rezervi prihvataju Kirchheimer-ovu tezu o *catch-all party*, Panebianco (1988) nije sa njom saglasan, već zastupa stanovište da novu fazu u razvoju partija predstavlja profesionalno-izborna partija. Ona je lišena ambicije da menja društvo i da predstavlja interese unapred određenih društvenih grupa. Umesto toga, ona pre podseća na organizaciju „političkih preduzetnika“, koja, u zamenu za izbornu podršku konkretnih i privremenih skupina, zastupa interese tih skupina u najvišem predstavničkom telu. Nastanak novog tipa partije Panebianco objašnjava promenama u socijalno-ekonomskoj sferi i u važnosti pojedinih socijalnih rascepa (o kojima će biti reči u glavi IX) u zapadnoevropskim društvima. Panebianco, inače, usvaja Ingelhart-ovu (1979) koncepciju o povećanoj važnosti postmaterijalnih vrednosti i ocenjuje da se političke podele sve više zasnivaju na odnosu prema tim vrednostima, dok se smanjuje važnost klasične kontroverze između rada i kapitala, koju politički izražava pojmovni par levica/desnica. Panebianco je, zapravo, uveren da u

savremenom društvu politički konflikti postaju višedimenzionalni i, u skladu s tim, naglašava da u zapadnoevropskim zemljama izbija u prvi plan sukob između, sa jedne strane, vladajućih grupa – bez obzira na to da li su levičarske ili desničarske – i, sa druge strane, onih kojima se vlada. Tu kontroverzu on označava kao **poredak versus protivporedak**.

Prema Panebianco-u, izborno-profesionalna partija ima, za razliku od masovne partije, sledeća obeležja:

1. ključnu ulogu u njoj imaju profesionalci (eksperti, nosioci specijalnih znanja), a ne partijske birokrate;
2. partija isključivo teži da uspe na izborima, dok programski ciljevi imaju marginalnu važnost; stepen centralizacije je mali;
3. dominaciju u partiji ostvaruju nosioci javnih funkcija (vladavinsko „lice“ partije), a ne partijski funkcioneri;
4. finansiranje partije preuzimaju interesne grupe i država, a članarina i partijske privredne aktivnosti gube na značaju i, najzad,
5. ključna pitanja tiču se rukovođenja partijom, uloge profesionalnih političara i predstavnika interesnih grupa, a ne ideologije i uloge odanih članova u samoj partiji.

Čini nam se naročito važnom i tačnom Panebianco-ova opservacija da partijske birokrate zamenjuju eksperti-savetnici u svim sferama o kojima partija odlučuje. Pripadnici te kategorije retko su uključeni u sastav partijske organizacije, češće se angažuju kao spoljni konsultanti (Farrell and Webb, 2001, 121). Uspon eksperata-savetnika neizbežno ugrožava tradicionalnu hijerarhiju i, kao što smo pokazali u glavi V, jača položaj partijskog vođe u „horizontalnoj“ i „vertikalnoj igri moći“.

Razlika između tipa masovne i izborno-profesionalne partije tiče se i organizacione čvrstine, o čemu Panebianco (1988, 163) beleži sledeće: „Masovna birokratska partija bila je jaka institucija. Izborno-profesionalna partija je slaba. Transformacija iz jedne u drugu uključuje deinstitucionalizaciju. Partijska nezavisnost od okruženja se smanjuje, kao što se povećava autonomija birača i uloga interesnih grupa.“ Panebianco-ove ideje o izborno-profesionalnoj partiji ostvarile su snažan uticaj u doktrini, a neki autori koriste taj koncept kao sinonim za sveobuhvatnu partiju ili čak za kartelsku partiju, zanemarujući pri tom suptilne, ali ne beznačajne razlike.

Sveobuhvatna partija od početka sedamdesetih godina dvadesetog stoleća, prema Katzu i Mairu (2002, 122), nizom kumulativnih promena postepeno

evoluiru u **kartelsku partiju**. Navedimo odmah da sintagma „kartelska partija“ nije neupitna. Von Beyme (2005, 26), na primer, smatra da je ona premalo distinktna, jer je ta „oznaka... korišćena već za kadrovske i honoracijske stranke u prvoj fazi 20. stoljeća kad je opće biračko pravo bilo uvedeno samo u nekoliko zemalja. U eri *transformisma* od Depretisa do Giolittija u Italiji, skupine liberalno-konzervativnog centra bile su kartel u doslovnom smislu, jer je klerikalna desnica, po naredbi Vatikana, bojkotirala izbore u laičkoj državi, a socijalistička ljevica još bila vrlo slaba. S obzirom na prevlast radikala i njihovih koalicijskih partnera, i u Francuskoj bi se umnogome moglo govoriti o kartelu.“ Iz navedenih razloga Von Beyme se opredeljuje za Panebianco-ovu oznaku „profesionalna izborna partija“ u bezmalo identičnom značenju. Ipak, uprkos osnovanoj Von Beyme-ovoj rezervi, većina pisaca koristi sintagmu „kartelska partija“ kao oznaku posebnog partijskog tipa.

Transformacije koje vode formiranju kartelske partije uočljive su naročito u odnosima između triju aspekata („lica“) partije, koje se očituju u potpunoj nadmoći vladavinskog aspekta, nad partijom na terenu i nad centralnim partijskim rukovodstvom. O tome posredno svedoče podaci po kojima je u većini zemalja stabilne demokratije, za koje su dostupni pouzdani podaci, tokom šezdesetih i sedamdesetih godina prošlog stoleća oko 25% zaposlenih u partijskim službama bilo angažovano u radu parlamentarne grupe, da bi se krajem osamdesetih godina taj procenat udvostručio (Mair, 1997, 141; Katz and Mair, 2002, 123). U prilog tezi o neuporedivo brzem porastu broja osoblja koje „opslužuje“ partijske grupe u parlamentu, nego što radi u centralnim partijskim organima, u pomenutom razdoblju, navešćemo još neke upečatljive podatke. U Austriji, Finskoj, Nemačkoj, Norveškoj i Švedskoj broj zaposlenih u parlamentarnoj grupi povećan je 3-4 puta brže, u Danskoj 10 puta, a u Irskoj 12 puta brže nego u centralnom partijskom aparatu.

Identičan zaključak podupiru i podaci Farrell-a i Webb-a (2000, 117) o porastu izdataka po kojima su od 1960. do 1990. u šest od devet posmatranih zapadnoevropskih zemalja finansijska sredstva za parlamentarnu grupu rasla brže nego za centralno partijsko rukovodstvo, dok je u dve zemlje uočena obrnuta tendencija, a za jednu (V. Britaniju) odgovarajućih podataka nema. Izdaci za niže nivoe partijskog angažovanja rasli su sporije ili su čak opadali u odnosu na izdatke za parlamentarno krilo i za centralni partijski nivo u svih sedam zemalja za koje postoje odgovarajući podaci. Nadmoć vladavinskog „lica“ partije nad partijom na terenu i nad centralnim partijskim rukovodstvom učvršćena je time što se budžetska sredstva partijama najčešće doznacavaju

parlamentarnim grupama, a ne partijskom rukovodstvu.

Važno je naglasiti da kartelska partija više nije pretežno zastupnik (agent) civilnog društva koji deluje na državu i prodire u njenu strukturu, nego posrednik (broker) između partije i države. „Sa jedne strane, partije prikupljaju i formulišu zahteve društva državnoj birokratiji, dok su, sa druge strane, partije zastupnici te birokratije u odbrani politike pred javnošću“ (Katz and Mair, 1995, 13). Rukovodstvo kartelske partije, u težnji da zadobije ili zadrži poluge državne vlasti, usredsređuje svoju aktivnost isključivo na parlamentarni teren, dok unutrašnji život partije potpuno zamire (sastanci organizacija, partijske debate, kampanje prijema novih članova). Uloga partije među biračima („partije na terenu“) smanjuje se još na dva načina. Prvi je omogućavanje pojedincima da se učlane u partiju na nivou centralnih organa, čime se smanjuje važnost lokalnih organizacija. Drugi način je, na prvi pogled, paradoksalan: u kartelskim partijama, kao što smo pokazali u glavi V, dobija sve veći zamah proces uključivanja običnih članova („partijskog demosa“) u neposredan izbor partijskog rukovodstva i partijskog vođe, čime nacionalna vođstva nastoje da smanje važnost rukovodilaca i profesionalnih aktivista na srednjem i lokalnom nivou. Kartelska partija se u svojim izbornim kampanjama, gotovo bez ostatka, oslanja na televiziju. To je razumljivo, jer su empirijska istraživanja u SAD nedvosmisleno utvrdila da birači prate izbornu kampanju prvenstveno preko televizije, a daleko manje posredstvom drugih medija. Slična ocena važi, sudeći prema rezultatima jednog komparativnog istraživanja sprovedenog sredinom devedestih godina, i za zemlje južne Evrope (Grčka, Italija, Španija). Prema nalazima tog istraživanja svaki dan izbornu kampanju preko televizije prati 74,1% građana Grčke, čitanjem novina to čini 18,5% građana, a slušanjem radija 14,9%. Odgovarajući procenti za Italiju su: 75,4%, 32,1% i 2,4% i za Španiju 59,3%, 19,9% i 21,7% (Pasquino, 2001, 209).

Bitno obeležje kartelskih partija je olakšan pristup vlasti, o čemu ubedljivo govore podaci da su u protekle dve decenije sve značajnije partije tog tipa u zapadnoj Evropi vršile vlast, samostalno ili u koaliciji. Upravo je to doprinelo dominaciji vladavinskog „lica“ partije nad centralnim partijskim rukovodstvom i partijom na terenu. Kartelske partije predstavljaju grupe lidera koji se bore za preuzimanje vlasti, one su, kako piše Mair (1997, 107-115), „ortakluk profesionalaca, a ne udruženje građana ili za građane“. Te partije karakteriše uspostavljanje obrasca međusobnog sporazumevanja, čime se smanjuje „rizik“ u izbornim nadmetanjima. „Partijama-gubitnicima

obezbeđuju se ne samo materijalna sredstva od države nego i pristup medijima, patronažni poslovi i mogućnost da imenuju svoje članove u razgranati državni aparat.“ Na taj način, izborni sukob između partija transformisan je u umereni konflikt u kojem su pošteđeni vitalni interesi poraženih učesnika. **Imajući u vidu prethodno rečeno, moglo bi se govoriti o nastanku kartelskih partija isključivo u množini, jer kompleksni i postepeni proces razvoja ka kartelskim partijama zavisi od sporazumevanja i saradnje između svih relevantnih partija. To je, dakle, povezano sa partijskim sistemom kao celinom, „ali ima važne implikacije i na svaku pojedinu partiju i zato se može govoriti i o kartelskoj partiji u jedini“** (Katz and Mair, 1995, 17).

Pojava kartelskih partija koje su finansirane od strane države i, zbog toga, nezainteresovane da u svoje redove privuku što veći broj članova može imati negativne posledice za demokratiju, jer dovodi do smanjivanja izborne participacije i slabljenja poverenja u demokratske institucije (Dalton and Wattenberg, 2000, 284). Proces nastanka kartelskih partija još uvek je u početnoj fazi i najviše je napredovao u zemljama u kojima postoje duga tradicija saradnje između partija, kao i praksa budžetskog finansiranja partija (Austrija, Danska, Nemačka, Finska, Norveška, Švedska). „Pomeranje“ partija od civilnog društva ka državi čiji je rezultat nastanak kartelskih partija verovatno će se nastaviti, pa je moguće pretpostaviti da će partije, u perspektivi, još više „urasti“ u državu i postati neka vrsta njene „agencije“ (Katz and Mair, 1995, 17). Osim toga, gubljenje razlike između kartelskih partija na vlasti i u opoziciji dodatno zaoštrava dalekosežan problem – koji zadire u srž demokratije – nestajanja alternativnih opcija za koje se na izborima opredeljuju građani. Govorimo o „zaoštavanju“, a ne nastanku problema, jer se on jasno manifestovao već uspostavljanjem sveobuhvatnih partija. Ukidanjem političkih alternativa oslabljena je, s pravom ocenjuje Mair (1997, 115), povratna sprega između interesa građana i političkih partija, što može da bude uzrok transformacije kartelskih partija u neki novi tip. Te partije nisu imune na neke slabosti koje mogu u perspektivi podsticati njihove promene. Jedna od njih je povremeno nastojanje neke od partija da napusti kartel i da se liši dugoročnih prednosti radi kratkoročnih dobitaka, a druga je da se u kartel uključi partija-austajder koristeći populistička obećanja. Treća slabost posledica je čvrste vezanosti kartelskih partija za državu, zbog čega birači učinke države (pozitivne i negativne) u celini pripisuju kartelskim partijama, što uslovljava oscilacije u širini njihove izborne podrške.

Osobeno mišljenje o evoluciji partija obrazložio je Puhle (2002,

65). Po njegovom mišljenju, na partijskoj sceni zapadnoevropskih zemalja početkom trećeg milenijuma još uvek dominiraju sveobuhvatne partije, uz neke bitne modifikacije u odnosu na izvorno Kirchheimer-ovo određenje. U modifikacije Puhle ubraja: labaviju organizacionu strukturu, povećanu segmentaciju i fragmentizaciju, manje zasnivanje podrške na društvenim rascepima, uspostavljanje interakcije između leve i desnice uz porast razlika između onih „u“ partiji i „izvan“ partije, bez obzira na njihovu ideološku orijentaciju.

Citirani pisac ocenjuje da između promenjene sveobuhvatne partije i njenog izvornog tipa postoje veće razlike nego što su bile između izvornog tipa catch-all party, koji je definisao Kirchheimer, i rane partije masovne integracije (Neumann). Zbog toga, **Puhle** rezerviša naziv *catch-all party* za manje modifikovane organizacije u odnosu na izvorni model, dok partije u kojima je odmakao proces transformacije u opisanom smeru naziva catch-all parties plus. Istovremeno on je formulisao i **hipotezu da će se budući razvoj partija odvijati od catch-all party ka catch-all party plus.**

8.2. PARTIJE U POSTKOMUNIZMU

Nezadrživi raspad vladajućeg režima 1989/1990. godine u SFRJ nije označio – kao ni u drugim zemljama „realnog socijalizma“ u centralnoj i jugoistočnoj Evropi – nestanak „starog društva“, koje je u skoro neizmenjenom obliku postalo osnova delovanja ključnih političkih institucija pluralističkog poretka: političkih partija, parlamenta, slobodnih izbora, nezavisnih medija i dr. Zemlje ovog područja početkom devedesetih godina imale su mnoge zajedničke karakteristike proizašle iz višedecenijske dominacije „realnog socijalizma“, koje su, uglavnom, otežavale proces uspostavljanja demokratije i tržišne privrede (o tome: White, 1993, 5-7). U tom pogledu posebno je važna dominacija državnog vlasništva (u jugoslovenskoj varijanti: „društvenog vlasništva“) nad privatnom svojinom i privatnom inicijativom, koji su bili sistematski ograničavani i zatirani. Potiskivanje privatne svojine i tržišta u razdoblju „realnog socijalizma“ uslovljalo je nizak stepen interesno-slojne raščlanjenosti društva. Umesto privatne svojine, okosnica socijalne stratifikacije postalo je, pre svega, posedovanje političke moći i, u manjoj meri, nivo obrazovanja. Pošto su u razdoblju „realnog socijalizma“ objektivno postojeće interesne razlike između društvenih grupa i slojeva

bile minimizirane iz ideoloških razloga, te grupe i slojevi nisu posedovali jasnu predstavu o svojim parcijalnim interesima, što je posle „pluralističkog preokreta“ 1989/1990. otežalo proces partijsko-političkog diferenciranja. Osim ekonomije, i sve druge socijalne sfere u zemljama „realnog socijalizma“ centralne i jugoistočne Evrope bile su pod čvrstom kontrolom države, što je obeležilo život dveju generacija stanovnika tih zemalja i uticalo na formiranje osobenog tipa ličnosti. Reč je o pojedincu naviknutom da se u rešavanju svojih egzistencijalnih problema oslanja na državu, a ne na vlastite snage. To je, zapravo, kako kaže Sartori (1991, 476), „zaštićeni čovek koji se boji i odbija rizike i neizvesnosti svojstvene otvorenom društvu i konkurenciji“. Pošto je nesamostalnost pojedinaca u odnosu na državu dugo negovana („trenirana“), postala je obeležje „društvenog karaktera“ koje ne može biti lako i brzo eliminisano. To dobro ilustruje primer Poljske, gde su 1991. godine radnici državnih preduzeća štrajkovali zahtevajući da im Vlada obezbedi plasman proizvoda na sovjetsko tržište (Misztal, 1992, 176). Imajući sve to u vidu, nije preterana ocena Huntington-a (1994, 5) da je za postkomunističke zemlje „mnogo lakše organizovati slobodne izbore, nego uspostaviti tržište“.

Treba naglasiti da se, posle korenitog političkog preokreta i uspostavljanja predstavničke demokratije 1989/1990. godine, u nekim od zemalja ovog područja stanje civilnog društva brzo menja. U Sloveniji, Poljskoj, Češkoj, Slovačkoj i Mađarskoj nastaju stotine autonomnih organizacija i udruženja čiju socijalnu osnovu čini narastajuća srednja klasa. Sličan razvoj očituje se, početkom drugog milenijuma, u Bugarskoj i u Rumuniji, koje 2007. godine postaju članice „privilegovanog kruga“, odnosno EU. U procesu brze i temeljne privatizacije pojavljuje se i sloj bogataša čiji „ljudski supstrat“ čine, velikim delom, pripadnici bivše komunističke nomenklature koji su veze, uticaje i poznanstva iz „starog režima“ uspešno konvertovali u kapital („crveni tajkuni“). Naspram socijalnih dobitnika stoje oni koji u procesu privatizacije formiraju sloj gubitnika, prvenstveno zaposleni u mamutskim preduzećima karakterističnim za državnu ekonomiju koja uglavnom propadaju, a radnici dobijaju otkaze. Oštrina sukoba između socijalnih dobitnika i gubitnika ublažena je u drugoj polovini devedesetih godina zahvaljujući velikim investicijama iz zapadnoevropskih zemalja i SAD, uz pomoć kojih su privrede većine postkomunističkih zemalja ovog regiona izašle iz recesije i ostvarile brzi napredak, a veliki broj nezaposlenih je, posle prekvalifikacije, našao posao u drugim privrednim granama. Dok

su se Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska i Slovenija uspešno suočile sa tranzicijom, u Crnoj Gori i nizu drugih zemalja (Srbija, Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska) vladajuće političke elite su, iz različitih razloga u koje ovde nećemo ulaziti, odlagale tranziciju, tako da je kod njih taj proces počeo sa 5 do 10 godina zakašnjenja („zakasnela tranzicija“).

U zajedničko „nasleđe“ postkomunističkih zemalja centralne i jugoistočne Evrope spada i naglašena netrpeljivost prema ideološkim neistomišljenicima, koja je ostavila duboke tragove u političkoj kulturi i koja predstavlja teško savladivu prepreku učvršćivanju demokratskog poretka utemeljnog na toleranciji i spremnosti na kompromise. Pravni nihilizam je, takođe, važna zajednička crta koju su postkomunističke zemlje ovog regiona „nasledile“ od „starog režima“. Višedecenijska praksa vladajućih komunističkih partija da ključne odluke donose rukovodeći se svrsishodnošću („revolucionarnom pravdom“), kao principom višeg reda od principa zakonitosti, dovela je populaciju postkomunističkih zemalja do široko rasprostranjenog nepoverenja u pravo, što bitno otežava ostvarivanje vladavine prava („pravne države“), bez čega se ne može govoriti o konsolidovanom demokratskom poretku. Tome treba dodati i nepoverenje u političke institucije i procedure, koje je snažno podstaknuto postojanjem u *ancien régime* prividno važnih institucija potpuno lišenih moći („institucije-senke“; „institucije-makete“). U takve institucije su spadali parlamenti koji ni o čemu ne odlučuju, izbori redukovani na puko glasanje i višepartijski sistemi (Poljska, Bugarska, Čehoslovačka) u kojima sve odluke donosi jedna (komunistička) partija.

Osim nabrojanih zajedničkih karakteristika, koje, nesumnjivo, otežavaju proces demokratskog preobražaja postkomunističkih zemalja centralne i jugoistočne Evrope, na odvijanje tog procesa u pojedinim zemljama značajno su uticala i utiču – pozitivno ili negativno – neka njihova osobena obeležja, koja su postojala i pre uspostavljanja komunističkog režima, a koja poluvekovna dominacija tog režima nije uspela sasvim da poništi. To su: različit nivo ekonomskog razvoja i stepen socijalne (etničke, verske, kulturne) heterogenosti, posedovanje ili odsustvo demokratske tradicije u razdoblju između dva svetska rata, diferenciran stav populacije prema tržištu i ekonomsko-socijalnim efektima njegovog delovanja i, najзад, različita raširenost pojedinih tipova političke kulture u populaciji. Upravo u rečenim obeležjima treba tražiti objašnjenje naglašenih varijacija u podršci građana pojedinih zemalja ovog područja i pojedinih republika SFRJ vladajućem

komunističkom režimu neposredno pred „pluralistički preokret“; u nekim zemljama i republikama SFRJ građani su vladajućem režimu pružali snažnu podršku pa je proces njegovog ukidanja bio spor i težak, dok je u drugim zemljama i republikama ta podrška bila veoma slaba, pa se stari režim raspao kao „kula od karata“. Treba, najzad, naglasiti da partije postkomunističkih zemalja ovog područja imaju dve važne specifičnosti u odnosu na partije zemalja stabilne demokratije: prva je promenljivo institucionalno okruženje, a druga „kratka istorija“. U postkomunističkim zemljama usvajaju se ili se menjaju u kratkom roku ustavi i izborni sistemi, što, volens nolens, utiče na organizaciju i način rada partija. Relativno kratko postojanje partija (izuzev, ranije vladajućih komunističkih partija) izuzetno je značajno, jer je za uspostavljanje čvrste „partijske identifikacije“ potrebno duže vremensko razdoblje, a isti uslov važi i za ostvarivanje visokog stepena institucionalizacije partijskog sistema.

Navedene zajedničke karakteristike partija postkomunističkih zemalja ovog područja, uticale su, ali nisu odredile, politički razvoj tih zemalja od 1990. do danas. Taj razvoj je prvenstveno rezultat političkih odluka vladajućih političkih elita koje su proizašle iz sukcesivnih izbora. Inače, uloga „subjektivnog faktora“ – kao što smo naglasili u glavi V – naročito je važna u epohama krupnih promena, na „istorijskim raskrscima“ poput 1989/1990, kada je temeljno promenjen ustanovljeni red stvari, napuštena stara i usvojena nova lestvica vrednosti. U takvim istorijskim razdobljima, budućnost je „otvorena“ i političke elite vrše svojim odlukama izbor između više opcija i time presudno opredeljuju budući razvoj događaja. Neke od tih odluka predstavljaju prave istorijske prekretnice, epohalne zaokrete posle kojih se život globalnih društava odvija na bitno drugačiji način u odnosu na prethodno razdoblje. Sudbonosan značaj pojedinih odluka za budući razvoj metaforično naglašava Konfučijev sledbenik Hun-cu na sledeći način: „Jang-ču je jadajući se na raskrscima rekao: *Nije li ovo mesto na kome, ako napraviš pogrešno pola koraka, probudićeš se hiljadu milja daleko?*“ (prema: Horowitz, 1991, 124).

Na jednom od takvih mesta, istaknuti partijski i politički lideri u postkomunističkim zemljama centralne i jugoistočne Evrope (Leh Valensa, Vaclav Havel, Željo Želez i dr.) u razdoblju od 1990. do 2000. godine doneli su veliki broj sudbinski važnih političkih odluka, a neke od njih su odlučujuće uticale na razvoj svojih zemalja, odnosno Poljske, Čehoslovačke (Češke i Slovačke) i Bugarske.

Brojne odluke političkih lidera Crne Gore i Srbije (koje su do 2003. činile SRJ) su, takođe, podstakle ili proizvele dalekosežne i ireverzibilne političke efekte. Pomenimo, na primer, uporno insistiranje srpskog i u nešto manjoj meri crnogorskog rukovodstva na podeli SFRJ po etničkom principu, što je presudno uticalo na izbijanje građanskog rata (Goati, 1996, 37-42). Tu svakako spadaju i povlačenje potpisa od strane predsednika Crne Gore Momira Bulatovića na prethodno prihvaćeni predlog lorda Karningtona na konferenciji u Hagu (23. oktobra 1991) da se podela SFRJ ostvari po republičkim granicama, odbijanje rukovodstva SRJ da, početkom 1992, povuče Jugoslovensku narodnu armiju (JNA) i paravojne formacije iz Bosne i Hercegovine (koja je već bila priznata kao nezavisna država), zbog čega je Savet bezbednosti UN 30. maja 1992. uveo ekonomske sankcije protiv SRJ i dr.

8.2.1 Osobena obeležja postkomunističkih partija

Među partijama obrazovanim u centralnoj i jugoistočnoj Evropi neposredno nakon kraha real-socijalizma karakterističnu vrstu predstavljaju **protopartije** (Mitev, 1991) ili **forum partije** (Waller, 1994).

Protopartije karakterišu sledeća obeležja:

- (a) ambivalentnost u pogledu dimenzije levica/desnica;
- (b) integralni karakter (nastojanje da se u sopstvenom okviru obezbedi prostor za sve političke tendencije);
- (c) heterogenost socijalne osnove;
- (d) mozaična organizaciona struktura;
- (e) ideološki amalgam različitih programskih ideja;
- (f) česte podele postojećih i stvaranje novih partija, i
- (g) pseudoetnicizam (*pseudoethnoses*) koji označava težnju da se politički protivnici etnički definišu.

Waller (1994, 56) na sličan način određuje forum partije, dodajući nabrojanim obeležjima to što su one isključivo politički usredsređene na eliminaciju komunističkih partija sa vlasti, u čemu ovaj pisac vidi njihovu sličnost sa nacionalnooslobodilačkim pokretima, koji su, takođe, bili zaokupljeni isključivo jednim ciljem, oslobođenjem zemlje. Primeri forum partija su Solidarnost u Poljskoj, Građanski forum u Čehoslovačkoj (do rascepa na više manjih partija 1991. godine), njegov slovački ogranak Javnost

protiv nasilja, Mađarski demokratski forum i Unija demokratskih snaga u Bugarskoj. Prema prethodno obrazloženoj tipologiji političkih partija, tu je, zapravo, reč o organizacijama sličnim *catch-all parties* (isto: Roskin, 1993, 50). Ali, jedna od bitnih razlika je u vremenu trajanja: *catch-all parties* traju decenijama, dok su se forum partije raspale na više organizacija odmah posle uspeha na prvim slobodnim izborima. Podelom forum partija obrazovane su nove, po pravilu, programski znatno homogenije partije.

Većina relevantnih partija u postkomunističkim zemljama centralne i jugoistočne Evrope obrazovanih 1989/1990. godine nema mnogo zajedničkih karakteristika sa masovnim partijama, izuzev u Albaniji, gde dominiraju dve brojne, hijerarhijski organizovane partije, Socijalistička i Demokratska, od kojih prva reprezentuje interese gubitnika a druga interese dobitnika anarhičnog procesa privatizacije. Pomenute partije osvojile su na parlamentarnim izborima 2005. godine 75% mesta u parlamentu – 105 od 140 (Kajsiu, 2005, 165). U većini drugih postkomunističkih zemalja centralne i jugoistočne Evrope, prevagu ostvaruju partije koje se obraćaju svim građanima, bez obzira na njihovu socijalno-ekonomsku situaciju i perspektive, što važi i za većinu relevantnih partija u zemljama stabilne demokratije. Ali razlozi za to su, kako dobro ističe Lewis (1996, 6), različiti. U zemljama stabilne demokratije to je posledica erozije članstva i evolucije samih partija, a u centralnoj i jugoistočnoj Evropi nesposobnosti novih partija da se čvrsto ukorene u samom društvu. U ovom regionu većina partija ima decentralizovanu unutrašnju strukturu i mali broj članova, pa je zato i obuhvat populacije i birača članstvom mali (o čemu je bilo reči u V glavi). Imajući to u vidu, Ágh (1994, 228) govori o elitnim partijama u Mađarskoj, Češkoj, Pojskoj i Slovačkoj, a Lewis (1996, 8) smatra da su partije u postkomunističkim zemljama ovog regiona slične kadrovskim partijama. Zbog naglašene decentralizacije, malog broja članova i velike „specifične težine“ eksperata na vrhu, neke od ovih partija podsećaju na profesionalno-izborne partije, kako ih definiše Panebianco.

8.2.2. Primer Crne Gore

U odnosu na većinu zemalja centralne i jugoistočne Evrope nastanak i formativno razdoblje opozicionih partija Crne Gore ima neke osobenosti. Dok je u većini postkomunističkih zemalja u poslednjoj deceniji dvadesetog stoleća civilno društvo ostvarilo brzu ekspanziju, u Crnoj Gori su razorene ili dovedene u pitanje čak i „enklave“ civilnog društva obrazovane u „samoupravnom socijalizmu“. Nove partije obrazovane su u Crnoj Gori na gotovo potpuno devastiranoj ekonomiji i u ratnom okruženju (1991-1995). Dramatično teške ekonomske prilike bitno su usporile proces organizacione konsolidacije novostvorenih partija, jer taj poduhvat iziskuje ogromna finansijska sredstva koja su daleko prevazilazila male iznose partijskih članarina i skromne dotacije iz državnog budžeta. Nesklad između potrebnih i dostupnih sredstava opozicione partije u Crnoj Gori početkom devedesetih godina nisu mogle da smanje oslanjajući se na poklone (upise) domaćih biznismena, jer su sami biznismeni bili potpuno zavisni od vladajuće partije, koja je kontrolisala sve tokove novca u državnoj privredi. Sigurniji finansijski oslonac opozicija nije našla ni u dijaspori, čija je pomoć bila skromna i neredovna. **Pošto je opozicija bila lišena neophodnih finansijskih sredstava, ranije vladajuća partija Crne Gore DPS (do 1991. godine SKCG) imala je veliku prednost nad opozicijom jer je posjedovala izgrađenu infrastrukturu i mogućnost da obezbeđuje – posredstvom vlastitih kadrova na ključnim pozicijama u državi – direktnu i indirektnu pomoć državnog aparata.**

Kad je reč o internim odnosima u crnogorskim partijama, u njima, kao što smo prethodno pokazali, i dalje dominiraju centralni partijski organi, a ista osobenost uočava se u partijama Srbije (Goati, 2004, Goati, 2006), Makedonije (Šiljanovska-Davkova, 2006) i Hrvatske (Čular, 2006), dok u većini partija u zemljama stabilne demokratije, pa i postkomunističkim zemljama, prednost ima vladavinsko „lice“ partije. Uspostavljeni „paralelogram moći“ unutar crnogorskih partija ima tri osnovna uzroka. Prvo, najveće partije, DPS i SNP (do 2006. druga po izbornoj i parlamentarnoj snazi), nastale su iz, po tipu, masovne partije – SKCG. Korenite promene koje su DPS i SNP prihvatile u kasnijem razdoblju – posebno temeljni socijaldemokratski „zaokret“ DPS od 1997. godine – nisu mogle da u potpunosti eliminišu uticaj „genetskog nasleđa“. Drugo, u Crnoj Gori država obezbeđuje partijama znatna finansijska sredstva iz budžeta, koja se mesečno doznacavaju partijskim

rukovodstvima, što podstiče suprematiju tog „lica“ partije nad vladavinskim „licem“ i partijom na terenu. Treće, u Crnoj Gori je od 1990. do 2004. godine na snazi bio „imperativni partijski mandat“, što je, takođe, jačalo položaj centralnih partijskih organa u odnosu na druga dva „lica“ partije. Situacija je bitno promenjena odlukom Ustavnog suda Crne Gore 2004. godine, kojom je ustanovljen slobodan mandat, ali će se, zbog inercije, odnosi između pojedinih „lica“ partije menjati postepeno (o čemu smo već pisali).

Razlika između partija Crne Gore i većine partija zemalja centralne i jugoistočne Evrope tiče se i stepena decentralizacije. Najveći broj partija zemalja ovog regiona karakteriše labava veza između pojedinih partijskih nivoa, u čemu neki autori, kao što smo naveli, vide sličnost sa tipom kadrovske partije. Takva ocena ne važi, međutim, za partije Crne Gore, i to ne samo za one koje su proistekle iz monolitno organizovanog zajedničkog „političkog pretka“, kao što je slučaj sa DPS i SNP, nego i na novostvorene opozicione partije. Kod tih partija u proteklom razdoblju na delu su procesi intenzivne centralizacije, koji su, u izvesnoj meri, rezultat uticaja internog uređenja DPS, kao najjače partije od uspostavljanja višepartizma u Crnoj Gori.

Osim razlika, u posmatranom razdoblju manifestovale su se i neke sličnosti crnogorskih partija i većine partija ovog regiona sa partijama zemalja stabilne demokratije. Kod partija Crne Gore uočava se, na primer, jedna karakteristika koja važi i za većinu partija regiona: reč je o velikoj zavisnosti od države u pogledu finansijskih sredstava, što ih čini sličnim sa tipom kartelske partije. Ali, sličnost je samo delimična, jer je oslonac na budžetska sredstva jedno, ali ne i jedino obeležje kartelskog tipa partije. U pogledu drugih važnih obeležja, partije Crne Gore – kao i partije većine zemalja centralne i istočne Evrope – pokazuju važna odstupanja od tipa kartelske partije. Tu svakako treba ubrojiti: razdoblje u kojem je partija postala finansijski zavisna od države, stepen (ne)stabilnosti grupe partija koje čine kartel, kvalitet odnosa između glavnih partija i karakter odnosa između pojedinih „lica“ partije. Partije postkomunističkih zemalja centralne i jugoistočne Evrope, kako dobro uočava Lewis (1996, 14), finansijski su upućene na državu već u ranoj fazi svog razvoja, što nije bio slučaj sa partijama u zemljama stabilne demokratije, koje su nastale i dugo se razvijale bez ikakve finansijske pomoći iz tog izvora.

Kad je reč o relativnoj stabilnosti grupe najvećih partija koja čini kartel, o tome u Crnoj Gori i u većini postkomunističkih zemalja ovog regiona ne može biti reči, jer još nije došlo do „sleganja političkog tla“

(slično: Lewis, 1996, 14). U tim zemljama „rang-lista“ partija brzo se menja, jer bezmalo posle svakih izbora u prvi plan izbijaju nove partije, a ranije vladajuće bivaju potisnute na periferiju. U Crnoj Gori prvu poziciju od uspostavljanja pluralizma do danas suvereno drži DPS, koja sama, ili u koaliciji (kao stožerna partija), obrazuje vlast i u tom pogledu nema premca u drugim partijama ovog regiona. Ali, sama DPS doživela je rascep 1997. i iz njega je nastala SNP, koja je zauzela drugu poziciju u pogledu izborne snage i zadržala je do parlamentarnih izbora 2006. godine. I u drugim crnogorskim partijama dogodile su se drastične promene, koje se, između ostalog, ogledaju u brzom širenju uticaja SNS, koji je nastao rascepom NS i po izbornom uticaju prevazišao „matičnu stranku“, nestanku LSCG (2005), bitnom smanjivanju izbornog uporišta dugo najjače opozicione partije SNP na parlamentarnim izborima 2006. godine, munjevitom usponu „Pokreta za promjene“, koji je, odmah po nastanku, ostvario zavidan učinak na parlamentarnim izborima 2006. godine i dr. Još jedno važno obeležje deli crnogorske partije od kartelskog tipa partija: u pitanju je odsustvo čvrste saradnje između relevantnih partija Crne Gore, bez koje se, zapravo, ne može govoriti o partijskom kartelu. Odnosi između partija koje čine kartel u zemljama stabilne demokratije, kao što smo pokazali, nisu samo, pa ni pre svega, konkurentski nego saradnički, zahvaljujući čemu sve partije koje čine kartel „preživljavaju“ (Katz and Mair, 1995, 17). O kooperativnim odnosima među relevantnim partijama Crne Gore ne može biti ni govora. Sve do 5. oktobra 2000. godine duboki rascep delio je DPS i SNP u pogledu odnosa prema Miloševićevom režimu u Srbiji, a potom prema opstanku zajedničke države sa Srbijom. To je bio izvor stalnih sukoba između njih u federalnom parlamentu i u federalnoj vladi sve do transformisanja SRJ u državnu zajednicu SCG (marta 2003). Posle toga, predmet žestokih sukoba između dve partije postao je odnos prema opstanku državne zajednice, što je rešeno referendumom 21. maja 2006. godine, na kojem se većina građana odlučila za nezavisnost Crne Gore. S obzirom na to da je odluka doneta ubedljivom većinom (55,5%: 44,5%), pretpostavljamo da je ta dilema izgubila nekadašnju silinu i da se postepeno pomera iz središta ka periferiji izbornih i političkih kontroverzi. Uporedo sa tim, verujemo da će predmet rasprave između najvažnijih crnogorskih partija postati splet ekonomsko-socijalnih pitanja (plate, zaposlenost i životni standard) i da će se partije sve više nadmetati upravo oko njihovog rešavanja. Najzad, u kartelskim partijama centralno „lice“ partije je vladavinsko, ali – kako smo pokazali – ne i za crnogorske

partije, u kojima „po inerciji“ dominira partijsko rukovodstvo.

U sličnosti između partija Crne Gore i partija centralne i jugoistočne Evrope, sa druge strane, spada to što i u jednom i u drugom slučaju partije predstavljaju, u ogromnoj većini, sinkretičku mešavinu karakteristika prethodno opisanih partijskih tipova, u kojoj je teško, a ponekad i nemoguće, utvrditi dominantni tip. Slična konstatacija važi za makedonske partije, koje Šiljanovska-Davkova (2006, 213) ocenjuje kao „široke crkve, jer su i same hibrid ‚levih‘ i ‚desnih‘ neinstitucionalizovanih i institucionalizovanih tendencija i krila“. Programi većine relevantnih partija Crne Gore – kao i svih relevantnih partija ovog regiona – sasvim su načelni i usredsređeni na nekoliko ciljeva-vrednosti, kao što su demokratija, tržišna privreda i integraciju u Evropu. O tome Ágh piše (1994, 235): „Sve relevantne partije centralne Evrope (Mađarska, Češka, Slovačka i Poljska – V.G.) pokušavaju da izgrade evropsku fasadu, zato što su svesne potrebe da ispune evropske standarde i životne neophodnosti da se ‚uključuje‘ u evropski partijski sistem kroz njegove najvažnije grupe (socijaliste, konzervativce i liberale).“ Kod crnogorskih partija početkom 2007. godine istinita je Ágh-ova ocena o načelnom, programskom prihvatanju tržišta, demokratije i integracije u Evropu. Odsustvo iz partijskih programa jasnih naznaka o tome kako će pomenuta opredeljenja biti ostvarena („etapni ciljevi“) rezultat je okolnosti što realizacija nekih opredeljenja, poput ulaska u EU, uistinu ne zavisi tek od Crne Gore nego i od EU, koja „diktira“ uslove za prijem. **Ipak, evropsko opredeljenje najvažnijih partija Crne Gore je neupitno; sve partije teže ulasku u EU ne samo načelno nego su spremne da preduzmu i nužne korake da do toga dođe.** To naglašavamo zato što izneta ocena ne važi za Srbiju, čija relativno najjača partija – SRS – načelno prihvata uključivanje u „evropske civilne institucije“, međutim kao uslov za to zahteva ukidanje Haškog tribunala. U Srbiji se i SPS deklarativno zalaže za prijem u EU i za integraciju u međunarodnu zajednicu, ali (kao i SRS) odlučno odbija saradnju sa Haškim sudom, što je *conditio sine qua non* prijema i integracije.

Partije Crne Gore (kao i većina partija postkomunističkih zemalja) oslanjaju se na nedovoljno socijalno i interesno izdiferenciranu izbornu „klijentelu“, po čemu podsećaju na tip *catch-all party*, kakav je slučaj i u Makedoniji (Šiljanovska-Davkova, 2006, 212). Ali ovde nipošto ne treba prevideti jednu značajnu razliku; kod crnogorskih i makedonskih partija nije uspostavljen čvrsti spoj partija sa interesnim grupama, što je bitno obeležje *catch-all party*. Najzad, crnogorske partije podsećaju, sredinom

prve decenije trećeg milenijuma, na „protopartije“ koje su obeležavale prvu, formativnu fazu partijskih sistema u postkomunističkim državama ovog područja. Bliskost se ogleda u spremnosti nekih crnogorskih partija da svoje protivnike etnički definišu, pa nije otuda slučajno da se partije po vlastitoj samopercepciji svrstavaju u „crnogorski blok“ i „srpski blok“.

* * *

Na prethodnim stranama analizirali smo razlike i sličnosti između partija Crne Gore i partija ostalih postkomunističkih zemalja centralne i jugoistočne Evrope, sa jedne, i prethodno opisanih partijskih tipova u zemljama stabilne demokratije, sa druge strane. Veliki deo razlika posledica je „vremenske dimenzije“, jer su partije postkomunističkih zemalja nastale 1989/1990, dok partije zemalja stabilne demokratije imaju „iza sebe“ više decenija, a u nekim slučajevima i oko dve stotine godina postojanja. Partije postkomunističkih zemalja imaju „kratku istoriju“ i nastoje da se što brže organizaciono učvrste. To, naravno, važi za partije obrazovane krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina dvadesetog stoleća, ali ne za ranije obrazovane ex-komunističke partije, koje nemaju problem sa organizacionom konsolidacijom, već sa programskim i političko-organizacionim adaptiranjem novom pluralističkom političkom ambijentu.

Sve zemlje centralne i jugoistočne Evrope su relativno siromašne i u njima se odvija ubrzana transformacija državne (planske) u tržišnu ekonomiju. Skoro identičan socijalni milieu u kojem su obrazovane partije i bezmalo jednoobrazni organizacioni imperativi sa kojima su se one suočavale u formativnom razdoblju uzrokovali su prethodno opisane sličnosti partija Crne Gore sa partijama drugih zemalja centralne i jugoistočne Evrope. Razlike, pak, između njih posledica su kako značajnih osobenosti pojedinih zemalja (nivoa ekonomskog razvoja, stepena društvene heterogenosti, uticaja tradicije, karakteristika političke kulture i dr.), tako i „zakasnele tranzicije“ u Crnoj Gori u odnosu na većinu zemalja ovog regiona. *Najzad, razlike proizilaze i iz neizbrisivog „ličnog pečata“ koje su na partije utisnuli njihovi lideri, jer su partije ljudska kreacija, a ne beživotna izlučevina socijalno-političkih okolnosti.*

Sličnosti između partija Crne Gore i partija država centralne i jugoistočne Evrope, sa jedne, i partija u zemljama stabilne demokratije, sa druge strane, površinske su, „ispod“ njih postoje dublje razlike, koje se prvenstveno tiču

osobnosti „socijalnog okruženja“ u kojem partije deluju. U zemljama razvijene demokratije reč je ne samo o višem stupnju ekonomskog razvoja nego i o osobenoj socijalnoj strukturi i stratifikaciji, dominantnim vrednosnim opredeljenjima građana i obrascima političkog ponašanja. U tim zemljama, decenijama postoji gusta mreža interesnih grupa koje izražavaju potrebe i interese pojedinih delova populacije i koje snažno utiču na oblikovanje političkih partija. U međusobnim odnosima čije se trajanje meri decenijama, pa i vekovima, partije su stekle „naviku tolerancije“ prema političkim oponentima. Nasuprot tome, u Crnoj Gori i u drugim postkomunističkim zemljama, partije su nastale – izuzev ex-komunističkih – „preko noći“, kao rezultat političke potrebe opozicionih grupa da, u izuzetno kratkom roku, sudeluju na prvim pluralističkim izborima. Naglašavanjem važnosti „vremenske dimenzije“ ne tvrdimo da će u Crnoj Gori – i u drugim postkomunističkim zemljama centralne i jugoistočne Evrope – procesi institucionalizacije partija i partijskih sistema trajati dugo kao u zemljama stabilne demokratije, niti da će doći do nastanka svih tipova partija koji su obrazovani u tim zemljama. **Izvesno je, međutim, da će u postkomunističkim zemljama uspostavljanje socijalne strukture i stratifikacije, svojstvenih visokorazvijenim industrijskim društvima, podsticati interesno-slojno diferenciranje političkih partija, a time i njihovo približavanje partijama u zemljama stabilne demokratije. Neprekidna i teško predvidljiva transformacija političkih partija snažno podupire stanovište da nema finalnog tipa partije koji označava „kraj istorije“, već da su u toku stalni procesi promene partija, u kojima novi tipovi ne nastaju ex nihilo, nego transformacijom postojećih partija.**

IX DEO

Partijski sistem

„Mreža konkurentskih odnosa između partija je to – beleži Rae (1967, 47) – što podrazumevam pod partijskim sistemom. Partijski sistem nije bukvalno zbir partija – ljudi, institucija i aktivnosti. On je, umesto toga, konkurencija između tih partija u okviru jednog političkog režima i sistem konkurencije (partijski sistem) je to što daje demokratskim partijama jedinstvenu važnost.“ I Sartori (1976, 53-54) naglašava da je „partijski sistem upravo sistem interakcijâ koje rezultiraju iz interpartijske konkurencije“. Partijski sistem, s jedne strane, kreira opcije o kojima se opredeljuju građani, ali koje, sa druge, ograničava, jer „partije odlučuju koje će opcije imati birači“ (Rose, 1974, 8). Partijski sistem može biti predstavljen kao prostor sa „repernim tačkama“ koje omogućuju građanima da se politički opredeljuju (Tiberj, 2007, 288).

Partijski sistem obezbeđuje izražavanje interesa društva, a partije u parlamentu obrazuju vlade u skladu sa stepenom podrške zadobijene na izborima. Povrh toga što omogućuje konstituisanje vlasti, partijski sistem deluje i kao zaštita protiv njene zloupotrebe, jer obezbeđuje rezervne „timove“ koji, u slučaju potrebe, preuzimaju vršenje izvršno-političke vlasti (Macpherson, 1962, 242). Prilikom rasprava o partijskom sistemu uobičajeno se misli na sistem pojedinih država, ali neki autori govore i o supranacionalnom partijskom sistemu u parlamentu Evropske unije (npr. Fink-Hafner, 2004; Kreppel, 2000). Baš zato što je partijski sistem više od zbira partija koje ga čine, svaka promena partija ne znači per se promenu partijskog sistema. O promeni sistema može se govoriti samo ako se sistem transformiše iz jedne klase ili jednog tipa u drugu klasu ili tip. Do toga dolazi kad se u partijskom sistemu pojave nove relevantne partije, što se događa ako postojeće ne uspeju ili ne žele da integrišu u svoje programe nove interese i zahteve građana. Do promene partijskog sistema dolazi i kad se antisistemska partija transformiše u sistemsku ili obrnuto. Najzad, „promena partijskog sistema može da se

dogodi kada dođe, kao rezultat ideoloških strateških i izbornih promena, do promene pravca konkurencije ili vladavinske formule“ (Mair, 1997, 52).

9.1. POJMOVNO-TEORIJSKA ODREĐENJA

Uverljivo objašnjenje nastanka partijskih sistema u zemljama zapadne Evrope izneli su Lipset i Rokkan (1967, 26-33). Oni polaze od pretpostavke da je izražavanje interesa društvenih grupa jedna od bitnih funkcija partija i da ti interesi nastaju na strukturalnim sukobima utemeljenim na socijalnim rasepima (cleavages) prouzrokovanim nacionalnom i industrijskom revolucijom. Pod uticajem tih dveju revolucija u zapadnoj Evropi nastala su četiri rasepa na kojima su utemeljeni partijski sistemi. Pod uticajem nacionalnih revolucija dogodila su se do dva rasepa: 1) između centra i periferije, u stvari između nacionalnih i lokalnih elita, i 2) između nacionalnih elita oko ciljeva i organizacije centralne vlasti. Industrijska revolucija je generirala treći i četvrti rasep: 3) između primarnog i sekundarnog sektora (sukobi selo-grad; agrarni-industrijski interesi) i 4) između rada i kapitala, radnika i poslodavaca (Lipset and Rokkan, 1967, 10). Rečeni rasepi ne transformišu se direktno u stranačku polarizaciju, nego do toga dolazi samo ako mu pogoduju politički, institucionalni i kulturni uslovi. Između pojedinih rasepa uspostavlja se hijerarhija zavisna od posebnih istorijsko-političkih okolnosti svake zemlje. Ovaj pristup, premda danas predstavlja bezmalo „opšte mesto“ u raspravama o nastanku partijskog sistema, ipak sadrži jednu slabost na koju ukazuju, na primer, Sartori (1990, 179) i Blyth (2003, 64). Reč je o Lipset-ovoj i Rokkan-ovoj ključnoj premisi da je partijski sistem odgovor, zavisna varijabla socio-istorijskih okolnosti, čime se zapostavlja da on ima snažan uticaj na te okolnosti. **Jednom oformljen partijski sistem – naglašavaju, sasvim umesno, Sartori i Blyth – od zavisne postaje nezavisna varijabla političkog procesa.**

Važno je naglasiti da, pored ovog već „klasičnog“ četvorostrukog rasepa koji oblikuje partijske sisteme zemalja stabilne demokratije, postoje i drugi rasepi na kojima se stvaraju ili modifikuju uspostavljeni partijski sistemi demokratskih zemalja. Tu svrstavamo:

- (1) materijalizam/postmaterijalizam (Ingelhart, 1990);
- (2) nivo obrazovanja kao glavnu dimenziju socijalne stratifikacije savremenih društava (Flanagan and Dalton, 1990);
- (3) čvrstu integraciju u EU/nacionalni suverenitet, i (naročito

značajno za postkomunističke zemlje),

- (4) *ancien régime*/demokratski poredak (Offe, 1991, Fink-Hafner, 2001).

Osim toga, uzroci nastanka stranaka i stranačkih sistema, kako je dobro primećeno, „nisu nužno samo strukturne opreke i podjele u društvu, koje stranke programski artikuliraju, nego i djelovanje karizmatičkih političkih vođa ili htjenje za ostvarivanjem partikularnih interesa i mehanizama koji povezuju političke elite i njihovu klijentelu“ (Zakošek, 1998, 12-13).

9.1.1 »Klasično« objašnjenje i reinterpretacije

Inspirisan generalnim teorijsko-hipotetičkim okvirom Lipset-a i Rokkan-a, Kitschelt je ponudio vlastito objašnjenje obrazovanja partija i partijskih sistema u postkomunističkim zemljama istočne Evrope. On, kao i Lipset i Rokkan, govori o rasepima na kojima nastaju partijski sistemi, a termin „rasep“ koristi ako se ne radi o privremenim nego o trajnim razlikama. Kitschelt (1992, 11; Kitschelt et al., 2000, 63) ovako definiše politički rasep: „Politički rasep određen je strankama koje nude konkurirajuće poruke i koje se obraćaju biračkim skupinama različitim po svom položaju u društvenoj strukturi, ideološkim opredeljenjima i spremnosti da se uključe u političko delovanje.“ Politički rasep je posebno intenzivan ako „karakteristike socio-demografskih grupa i intergrupne razlike koincidiraju sa mišljenjima o važnim problemima i asocijativnim praksama koje dele iste grupe“. Upravo iz tih razloga, po Kitschelt-ovom mišljenju, partijski sistemi u postkomunističkim zemljama istočne Evrope formiraju se oko tri dimenzije rasepa:

- „(1) Pravila koja određuju koji igrač ima pristup instituciji,
- (2) ‚Pravila igre‘ za koja se očekuje da će pojedinci poštovati i
- (3) Resursa koji igrači poseduju za učestvovanje u igri.“

Između pomenutih dimenzija rasepa postoji hijerarhijski odnos, jer odluka o pravu na političku participaciju (prva dimenzija) utiče na proceduralna pravila (druga dimenzija), kao što i „pravila igre“ vrše upliv na to ko će ostvarivati dobitke (treća dimenzija).

Prva dimenzija rasepa koju pominje Kitschelt tiče se, u stvari, definicije građanina. Na to pitanje daju se različiti odgovori, koji se mogu svrstati unutar dva ekstremna pola: na prvom je kosmopolitski (internacionalni) odgovor, koji smatra da status građanina treba da imaju svi stanovnici jedne zemlje,

bez obzira na njihova osobena socijalna obeležja, a na drugom „parcijalni“ odgovor koji priznaje pojedincima status građana u zavisnosti od njihovih etničkih, rasnih i verskih obeležja. Razlika u definiciji građanina po pravilu se poklapa sa podelom na autoritarno i demokratski opredeljene partije: prve prihvataju parcijalni a druge kosmopolitski odgovor. Sukob oko definicije građanina često je u središtu spora između centralnih i lokalnih elita, naročito ako one predstavljaju različite etničke, konfesionalne i rasne grupe (taj sukob Lipset i Rokkan svrstavaju u prvi rascep).

Umesto razlikovanja stranaka i uopšte političkih orijentacija (tendencija, struja) na nacionalističke i građanske, neki autori koriste drugačije pojmovne parove, kao na primer: evropejci-tradicionalisti (Ágh, 1994, 236), etnicitet-integracija (Sartori, 1976, 336); tradicionalizam-okcidentalizam (Kasapović, 1994, 178) tradicionalizam-modernizam (Kasapović i Zakošek, 1994, 11), *Gemeinschaft-Gesellschaft* (Comisso, 1991, 124; Thompson, 1991, 48) i dr.

Ako zanemarimo semantičke razlike, sve navedene podele imaju, u suštini, dva pola, na kojima su koncentrisane razlike kako u pogledu definicije građanina, tako i u pogledu demokratije, tržišta i odnosa prema svetu. Prvi pol obuhvata „grozd“ afirmativnih stavova prema etničkoj, konfesionalnoj i rasnoj toleranciji, tržištu, demokratiji i otvorenosti prema svetu. Na drugom polu je splet stavova koji visoko vrednuju etničku, versku i rasnu solidarnost i definišu građanina s obzirom na posedovanje nekog od tih obeležja, naglašavaju važnost poklapanja državne granice sa etničkim (verskim, rasnim) granicama i izražavaju negativan ili naglašeno kritičan stav prema saradnji sa svetom, što po pravilu – mada ne uvek – prati zalaganje za autoritarno odlučivanje i netržišnu raspodelu. **Dimenziju koju čine na izneti način opisani polovi označavaćemo u ovoj knjizi kao proevropsko-tradicionalističko.**

Druga dimenzija rascepa, o kojoj piše Kitschelt, obuhvata dva aspekta: prvi se tiče širine delokruga kolektivnih odluka u sferi politike (uzak ili širok delokrug), a drugi načina donošenja tih odluka (hijerarhijski ili demokratski model). Odgovori na dileme sadržane u oba aspekta ove dimenzije najčešće su čvrsto povezani; zastupnici uskog delokruga političkih odluka preferiraju hijerarhijski, a zastupnici širokog delokruga demokratski model. U odnosu na obe tako definisane dimenzije rascepa, može se razlikovati „autoritarna“ i „libertalna“ (*libertalian*) pozicija. Pomenuta „dimenzija rascepa“ sa svoja dva aspekta poklapa se, u suštini, sa drugim rascepom o kojem pišu Lipset i Rokkan. Najzad, treća dimenzija rascepa, koju navodi Kitschelt, tiče se distribucije resursa. U tom pogledu ovaj pisac razlikuje dve ekstremne

pozicije: prva se zalaže za tržišnu alokaciju, a druga za političku (državnu) redistribuciju resursa, a izbor između dvaju stanovišta ima veliki uticaj na dve prethodno pomenute dimenzije rascepa. U postkomunističkim zemljama koje su pošle od netržišne situacije, beleži Kitschelt (1992, 16), „snage koje se bore za liberalizaciju tržišta u isto vreme su optirale za kosmopolitsko-internacionalnu i libertetsku soluciju“. Opisane dimenzije rascepa deo su, prema citiranom piscu, jedinstvene logike političkog grupisanja; na svakoj od tri dimenzije pojedinci i grupe podržace opcije koje maksimalno doprinose zaštiti i unapređivanju njihovih interesa.

Zanimljive ideje o osnovama strukturisanja partijskih sistema u postkomunističkim zemljama izneli su, takođe, Geoffrey Evans i Stephen Whitefield. Oni su izdvojili tri varijable koje utiču na oblikovanje partija i partijskih sistema: ekonomski razvoj, nivo etničke homogenosti i istorijski status države (Evans and Whitefield, 1993, 539-540). S obzirom na te varijable, oni razlikuju sledeće vrste partijske konkurencije. Prva je socio-ekonomska konkurencija, slična partijskim sukobima utemeljenim na rascepu između rada i kapitala, o kojem pišu Lipset i Rokkan, i rascepu oko političke ili tržišne alokacije resursa, koji pominje Kitschelt. Druga vrsta partijske konkurencije, prema Evans-u i Whitefield-u, ostvaruje se između etničkih zajednica, što podseća na rascep između centra i periferije, o kojem, takođe, pišu Lipset i Rokkan, odnosno na dimenziju rascepa koju je Kitschelt izrazio pitanjem „koji igrač ima pristup instituciji“. Najzad, treća vrsta konkurencije tiče se statusa države, što Lipset i Rokkan i Kitschelt *explicite* ne pominju u svojim tipologijama rascepa. Evans i Whitefield (1993, 540) formulisali su zanimljive hipoteze o tipu partijske konkurencije u pojedinim postkomunističkim zemljama u predstojećem razdoblju: „Tamo gde je (uspostavljena – V.G.) socio-ekonomska osnova partijske konkurencije, na nju će najveći uticaj imati sukobi levica-desnica. Gde je osnova partijske konkurencije etnička, konkurencija će najviše biti pod uticajem liberarno-autoritarnih i nacionalno-kosmopolitskih kontroverzi. Konačno, u odsustvu socio-ekonomske ili etničke osnove konkurencije, glavni predmet debate oko kojeg će se partije sukobljavati biće konsenzualni; ono što će zanimati birače biće sposobnost partija da postignu dogovorene ciljeve.“

Najveća verovatnoća obrazovanja partijskog sistema po zapadnoevropskom obrascu (u kojem je uspostavljena čvrsta povezanost između partija i socijalno-ekonomskog rascepa) postoji – po mišljenju citirane dvojice pisaca – u Poljskoj, Češkoj i Mađarskoj, koje poseduju najbolje ekonomske pretpostavke za uspeh

tržišnih reformi, koje su etnički homogene i imaju od ranije ustanovljene države. Zbog toga se u tim zemljama može očekivati obrazovanje partijskog sistema na osi levica–desnica. U drugu grupu zemalja Evans i Whitefield svrstavaju Letoniju i Estoniju, gde postoji velika verovatnoća da će uspeti tržišna transformacija, ali će etnička heterogenost onemogućiti uspostavljanje klasno-strukturisanih rascepa pa će se partijsko nadmetanje odvijati na etničkoj ravni. Najzad, u trećoj grupi su Rusija, Ukrajina, Belorusija, Bugarska i Rumunija, u kojima je mala verovatnoća uspešne tržišne transformacije. Sve zemlje iz te grupe su etnički heterogene, a razlika među njima je u tome što su Rusija, Bugarska i Rumunija istorijski stabilizovane države, što ne važi za Ukrajinu i Belorusiju. Osim etničkog problema, u središtu partijske konkurencije u svih pet zemalja biće dilema oko tržišne ili političke alokacije resursa. Možemo da ocenimo da su politička zbivanja i procesi u protekloj deceniji u velikoj meri potvrdila navedene pretpostavke dvojice pisaca. Osim toga, pokazalo se da su Evans i Whitefield (1993) dalekovido ukazali na prednost „stabilizovane države“ u Rusiji, Bugarskoj i Rumuniji, koja smanjuje broj i težinu problema sa kojima se suočavaju vladajuće elite u procesu tranzicije. Zahvaljujući, u velikoj meri, toj prednosti, Bugarska i Rumunija su uspele da se od sredine devedesetih godina usredsrede na ekonomsko-socijalne reforme i da 2007. godine budu primljene u EU.

9.1.2 Oblikovanje partijskog sistema u Crnoj Gori

Na nastanak i evoluciju partijskog sistema Crne Gore presudno su uticala četiri činioca (sa nejednakim intenzitetom u pojedinim vremenskim fazama):

- (1) sukob oko tipa političkog poretka;
- (2) kontroverza između independizma i federalizma;
- (3) etničke podele, i
- (4) rascep između leve i desnice.

Kad je reč o tipu poretka, treba naglasiti da je u Crnoj Gori do napuštanja autoritarnog režima („samoupravni socijalizam“) 1990. godine došlo bez izrazitih pritisaka „od dole“, pod uticajem nezadrživog procesa pluralizacije koji je 1989/1990. zahvatio centralnu i jugoistočnu Evropu, uključujući SFRJ, u čijem je sastavu bila Crna Gora. Odsustvo socijalnih pritisaka za

korenite demokratske promene objašnjava zašto novoobrazovani pluralistički poredak nije u Crnoj Gori, kao ni u Srbiji, označio jasan diskontinuitet sa „samoupravnim socijalizmom“. U prilog takvoj oceni govori to što su, u obe republike SFRJ, ranije monopolske komunističke partije bez temeljitih vlastitih reformi izvojevale ubedljive izborne pobjede nad opozicijom na prvim pluralističkim izborima održanim u decembru 1990. godine (šire o tome: Goati, 1996). U stvari, od šest republika SFRJ na prvim slobodnim izborima 1990. godine komunističke partije pobedile su samo u Crnoj Gori i (manje ubedljivo) u Srbiji. Nije zato čudno što su te partije insistirale na elementima kontinuiteta sa ancien régime, što se jasno ogleda u njihovom dvosmislenom stavu prema procesu privatizacije i marketizacije. To je razlog što smo DPS u prvoj polovini devedesetih godina prošlog stoleća svrstali na desni pol dimenzije proevropsko-tradicionalističko. Ta dimenzija bila je u tom razdoblju izuzetno važna u partijskim sistemima većine postkomunističkih zemalja jugoistočne Evrope. O tome, primera radi, Ágh (1994, 218), između ostalog, piše sledeće: „Od proleća 1990. kad su političke bitke vođene oko novih alternativa i izbora, došlo je do sukoba između zapadnoevropejaca i tradicionalista-populista.“

Tradicionalistička opcija imala je u Crnoj Gori ubedljivu prevagu nad proevropskom opcijom na izbornim nadmetanjima 1990, 1992. i 1996. godine. Do preokreta je došlo 1997. godine, kao rezultat internog sukoba u vladajućoj DPS između proevropejaca i tradicionalista. Epilog sukoba je istupanje tradicionalističkog krila iz partije, koje je formiralo SNP, dok su protagonisti proevropske opcije ostali u DPS. Nakon raskola, DPS je obrazovala predizbornu koaliciju „Da živimo bolje“ (sa NS i SDP), koja je ubedljivo pobedila na parlamentarnim izborima u maju 1998. godine. Na tim izborima, pomenuta koalicija sa izrazito demokratskom i proevropskom platformom, osvojila je 49,5% glasova i 53% mandata u Skupštini Crne Gore. Pored DPS, SDP i NS, proevropskoj opciji pripada i LSCG, koji je na majskim izborima 1998. zadobio 6,3% birača i 6,4% mandata, kao i dve stranke albanske manjine (Demokratski savez – 1,5% glasova i 1% mandata i Demokratska unija Albanaca – 1% glasova i 1% mandata). Stranke proevropske orijentacije, uzete zajedno, zadobile su na majskim izborima 1998. godine 58,3% glasova i 62,8% mandata, dok je tradicionalistička opcija, koju reprezentuje SNP, morala da se zadovolji sa ubedljivo manjinskom pozicijom (36,1% birača i 37,2% mandata).

Kristalizaciona tačka raskola između partija proevropske i tradicionalističke struje u Crnoj Gori (bio) je odnos prema autoritarnom Miloševićevom režimu u Srbiji. Proevropske partije, na čelu sa DPS, bespoštedno su optuživale taj režim zbog spoljašnje izolacije SRJ i unutrašnje nedemokratije u Srbiji, dok su tradicionalistički usmerene partije, prvenstveno SNP, naglašeno isticale dostignuća režima u Srbiji i visoko ocenjivale njegovog vođu Slobodana Miloševića. Zauzvrat, Milošević je, kao predsednik SRJ (od 1997) i najuticajnija politička ličnost Srbije, obezbeđivao bezrezervnu podršku SNP-u (simboličku i materijalnu) i sistematski demonizovao novoizabranu demokratsku vlast na čelu sa Milom Đukanovićem. Taj sukob unutar iste države (SRJ) trajao je do 5. oktobra 2000. godine, u stvari do kraha Miloševićevog režima, koji je označio i kraj opasnosti intervencije vojske SRJ protiv novouspostavljenog režima u Crnoj Gori.

Posle sloma Miloševićevog režima, centralna izborna kontroverza u Crnoj Gori postaje pitanje njenog državnog statusa. Ta kontroverza je glasila: da li treba zadržati SRJ (ili neki oblik državnog zajedništva sa Srbijom) ili proglasiti nezavisnost? Na aprilskim izborima 2001. godine proevropska i istovremeno independistička opcija, oličena u izbornom savezu „Pobjeda je Crne Gore – Demokratska koalicija Milo Đukanović“ (DPS, SDP), osvojila je, zajedno sa LS i dve stranke albanske manjine (DUA, DC), opet apsolutnu većinu mandata (44 ili 57%). Može se pretpostaviti da je prevaga te opcije u crnogorskom društvu još izrazitija, jer je na tim izborima proevropski orijentisana NS učestvovala u okviru koalicije „Zajedno za Jugoslaviju“, u koju su uključene i dve tradicionalistički opredeljene partije: SNP i SRNS. U ovom slučaju NS je razlikama sa dvema partijama koje se tiču demokratije i ulaska u EU pretpostavila zajednički stav oko neophodnosti održanja SRJ. Na parlamentarnim izborima održanim u oktobru 2002. proevropske i independističke stranke DPS i SDP (u okviru „Demokratske koalicije za Crnu Goru – Milo Đukanović“), zajedno sa LSCG, DUA i DC, izvojevale su 56% glasova, tj. 62,3% mandata. Napokon, koalicija DPS i SDP zadobila je apsolutnu većinu (41 mandat od ukupno 81) i na parlamentarnim izborima u septembru 2006. godine.

Interesantno je da je rascep independisti/federalisti početkom devedesetih godina dvadesetog stoleća u Crnoj Gori imao relativno malu političku važnost: partije koje su se zalagale za nezavisnost Crne Gore bile su, po parlamentarnoj snazi, inferiorne u odnosu na zagovornike federalne opcije. Na primer, u crnogorskom parlamentu izabranom 1992. godine uspostavljanje nezavisne

crnogorske države zahtevalo je svega 1/5 ukupnog sastava parlamenta, ali se između izbora za crnogorski parlament 1992. i 2001. dogodila temeljna promena, jer je independistička opcija postala većinska. Doduše, i pre parlamentarnih izbora 2001. korenit preokret u crnogorskom javnom mnenju registrovali su (između ostalog) nalazi empirijskog istraživanja sprovedenog u decembru 1999. godine (stratifikovani uzorak od 1000 ispitanika). U tom istraživanju 36,1% građana izjasnilo se za to da Crna Gora i Srbija budu suverene, 28% za tadašnju federaciju (SRJ), 22,5% za konfederalnu zajednicu predloženu u dokumentu Vlade Crne Gore (1999), 5% za unitarnu državu i 7,9% se opredelilo za odgovor „ne znam“. Komentarišući iznete odgovore, autori istraživanja Pavićević i Darmanović (2000, 6) umesno su zaključili: „Independističko-autonomističke ideje od izrazito manjinskih postaju postepeno preovlađujuće društvene i političke ideje. Federalna ideja ostaje snažna u samoj Crnoj Gori i uz to podržana od strane režima u Beogradu, ali ipak manjinska.“ Uzrocima brzog opadanja podrške državnoj zajednici sa Srbijom u Crnoj Gori nećemo se ovom prilikom posebno baviti; navešćemo samo jedan verovatno najznačajni: izrazito negativan ekonomsko-socijalni učinak SRJ, obrazovane u aprilu 1992. godine, koji se ogleda u drastičnom opadanju životnog standarda njenih građana. Na to su odlučujuće uticale ekonomske sankcije Saveta bezbednosti UN, koje su usledile kao odgovor na političku odluku SRJ da ne povuče vojsku (JNA) iz Bosne i Hercegovine. „Hladni rat“ SRJ i međunarodne zajednice eskalirao je u stvarni rat 1999. godine između SRJ i Severnoatlantskog saveza oko Kosova i Metohije. Ratu je prethodio niz pogrešnih odluka predsednika SRJ Slobodana Miloševića, na koje Crna Gora nije imala uticaja, a nekima od njih se unapred izričito protivila (Goati, 2001). „Udaljavanje“ Crne Gore od zajedništva sa Srbijom okončano je Referendumom 21. maja 2006. godine, kada se većina crnogorskih građana (55,5%) odlučila za nezavisnost.

Pomenuli smo da je i etnička komponenta uticala na oblikovanje partijskog sistema Crne Gore, kao i u ostalim etnički heterogenim republikama SFRJ (Srbija, Hrvatska, BiH, Makedonija). Dominaciju etničkog momenta u političkom životu Crne Gore i Srbije označili smo u jednom ranijem radu kao „etničfikaciju političke scene“ (Goati, 1996, 196). Politički sukob zasnovan na različitim etničkim identitetima može se ubrojiti, koristeći Lipset-ovu i Rokkan-ovu shemu, u sukob između centra i periferije. Ipak, uticaj etničke heterogenosti na partijski sistem (i na politički život u celini) od uspostavljanja pluralizma do danas znatno je slabiji u Crnoj Gori nego, na primer, u Srbiji,

Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj i Makedoniji. Za razliku od Srbije, u Crnoj Gori stranke najbrojnijih nacionalnih manjina (bošnjačko-muslimanske, albanske) učestvovala su od početka višepartizma 1990. godine u političkom i partijskom sistemu republike, dok u Srbiji partijski sistem uopšte nije uspeo da integriše u svoj okvir partije albanske nacionalne manjine u pokrajini Kosovo i Metohija od 1990. do 1999. godine (od kada je Kosovo i Metohija pod upravom UN), već su one formirale svoj „alternativni partijski sistem“. Samo manjim delom, preko stranaka mađarske i muslimansko-bošnjačke nacionalne manjine, etnički rascep se manifestovao u zvaničnom partijskom sistemu Srbije (o tome: Goati, 1996). Na odlučujuću važnost etničke dimenzije rascepa u Srbiji upućuje i to što su, u prvoj polovini devedesetih godina, ne samo vladajuća SPS nego i sve opozicione partije – doduše uz izvesno kolebanje DS – zagovarale ideju da SFRJ treba „prekomponovati“ po etničkim, a ne po republičkim granicama i podržavale nastojanje da se novi državni okvir Srbije poklopi sa široko definisanim „srpskim etničkim prostorom“, koji je obuhvatao delove Bosne i Hercegovine i Hrvatske. U Crnoj Gori je, takođe, dominirala ideja o etničkom razgraničenju u SFRJ, ali uz znatno šire osporavanje nego u Srbiji. Tu ideju su u Crnoj Gori podržavale i vladajuća DPS i opoziciona NS, koje su na prvim pluralističkim izborima 1990. godine osvojile (zajedno) ubedljivu većinu u crnogorskom parlamentu (69% glasova i 76,8% mandata). Ali, na tim izborima protiv etničkog prekranja SFRJ izjasnila se ne samo Demokratska koalicija (9,6% glasova) – koju su podržali većinom pripadnici muslimansko-bošnjačke manjine – nego i Savez reformskih snaga Jugoslavije za CG (13,6% glasova), u čijem su okviru delovale i partije čiju većinu pristalica čine Crnogorci (Socijaldemokratska partija reformista i Liberalni savez).

U Bosni i Hercegovini etnički rascep najpre je doveo do dezintegracije Republike i do ratnih sukoba, da bi, posle Dejtonskog sporazuma 1995. godine, BiH nastavila da funkcioniše u okviru dva faktički nezavisna entiteta (Republika Srpska i Federacija BiH), dok je uticaj centralnog nivoa zanemarljiv (Kukić, 2006). U Makedoniji makedonske i albanske partije deluju od 1990. godine u okviru istog partijskog sistema, ali je 2002. došlo do oštrog konflikta između njih i do početka građanskog sukoba, koji je, zahvaljujući prvenstveno intervenciji međunarodne zajednice, uspešno pacifikovan. Ipak, početkom 2006. u makedonskom društvu je etnos versus demos jedan od osnovnih političkih rascepa (Šiljanovska-Davkova, 2006, 234). U Hrvatskoj su na prvim pluralističkim izborima 1990. pripadnici

manjinske zajednice Srba glasali ne samo za svoje etničke partije nego i za ranije vladajuću komunističku partiju (SKH-Pokret za društvene promene), ali su već 1991. godine, kada je obrazovana Srpska Krajina, Srbi formirali u njoj vlastite partije. Propašću Srpske Krajine 1995. ogromna većina pripadnika srpske zajednice proterana je ili je napustila Hrvatsku, koja je, na taj način, postala etnički homogena država. Kad je reč o silini uticaja etničkih podela na partijski sistem, sličnost sa pomenutim republikama SFRJ pokazale su Slovačka (Kostelecky, 1999, 67) i u manjoj meri Bugarska.

U Crnoj Gori je na oblikovanje partijskog sistema snažan upliv imao rascep između protagonista starog režima i demokratskog poretka. Početkom devedesetih godina oličavale su ga DPS, koja je branila, doduše oprezno i uslovno, neke vrednosti i ideje starog poretka, i opozicija (LSCG, SP i SDPR), koja se zalagala *grosso modo* za odlučan demokratski preobražaj i uspostavljanje tržišne privrede. Situacija je promenjena 1997. godine, kada je u žestokom internom sukobu u DPS prevagu odnelo proevropsko krilo nad tradicionalističkim, koje istupilo iz DPS i obrazovalo SNP. Na parlamentarnim izborima 1998, kao što smo već konstatovali, demokratska opcija na čelu sa DPS izvojevala je ubedljivu pobjedu i obrazovala koalicionu vladu. Ali to nije značilo marginalizaciju rascepa stari režim/demokratija, jer je SNP ostao druga po snazi partija u crnogorskom parlamentu (29 mandata ili 37,5%). Osim toga SNP je u Skupštini SRJ, uz pomoć vladajućeg SPS u Srbiji, usporavao i kočio reformski preobražaj Crne Gore, sve do kraha Miloševićevog režima u Srbiji (5. oktobra 2000). Posle toga SNP ublažava antidemokratske i antievropske programske stavove (naročito na Kongresu u Bijeloj 2001), ali ih u praksi ne napušta. Oslonac i dalje traži u Srbiji, doduše ne u vladajućoj (od 2000) Demokratskoj opoziciji Srbije (DOS) nego u opozicionim partijama (SPS, SRS i DSS, koji je u avgustu 2001. prešao iz vlasti u opoziciju). Transformacijom SRJ u labavu državnu zajednicu SCG 2003. godine i proglašenjem nezavisnosti Crne Gore tri godine kasnije podrška SNP-u iz Srbije bitno smanjuje se, a ta partija istovremeno sve više gubi podršku u biračkom telu Crne Gore. Time bitno opada značaj rascepa stari režim/demokratski poredak, a Crna Gora se približava epohi u kojoj je demokratija „jedina igra u gradu“.

Konflikt između levice i desnice – ili kontroverza između rada i kapitala (Lipset i Rokkan) – uticao je i na oblikovanje partijskog sistema Crne Gore. Po sugestiji Harmel-a i Janda-e (prema: Lijphart, 1981, 30), pojmove levice i desnice operacionalizovali smo u jednom ranijem radu sredinom devedesetih

godina (Goati, 1996, 143-147) kroz sledeće četiri dimenzije: 1. državno naspram privatnog vlasništva nad sredstvima za proizvodnju; 2. snažnu naspram slabe vlade u sferi ekonomskog planiranja; 3. podršku redistribuciji bogatstva u korist siromašnih versus odbijanja redistribucije; 4. zalaganje za *welfare state* program vlade, nasuprot opoziciji takvog programa.

Kako izgleda partijska scena Crne Gore kroz prizmu kriterija Harmel-a i Janda-e? Počecemo sa situacijom koja zahvata period od prvih višepartijskih izbora do rascepa DPS (1997). U tom razdoblju vladajući DPS je u svom programu napustio zagovaranje državnog vlasništva nad sredstvima za proizvodnju i „društvenu svojinu“ kao najbolji svojinski oblik. Ali, privatizacija u Crnoj Gori odvijala se veoma usporeno, zbog čega smo, u pomenutom radu (Goati, 1996), DPS, ipak, svrstali na levu poziciju. Istu ocenu potkrepljuje i naglašeno mešanje republičke vlade koju je formirala DPS u ekonomski život, što je bilo predmet permanentnih kritika NS, LSCG i SDP. Od opozicionih partija najrazrađeniji program tržišne ekonomije u kojem je država dobila perifernu ulogu u ekonomskom životu ponudio je LSCG, na osnovu čega smo ovu partiju locirali na desni pol političkog spektra. Na istoj poziciji je NS, mada su programske ideje te stranke manje elaborirane nego ideje LSCG.

Posle rascepa DPS i obrazovanja SNP (1997) počela je ubrzana programska transformacija DPS, koja je bitno redefinisala svoja stanovišta i prihvatila demokratiju, tržišnu privredu i безусловno pristupanje EU. Koaliciona vlada formirana posle izbora 1998. od strane DPS NS i SDP otpočela je proces brze i korenite privatizacije. Na taj način DPS se na dimenziji levica-desnica približio (levom) centru, dok je SNP ostao na ekstremno levom polu. Ta partija je načelno prihvatila privatizaciju, ali se odlučno suprotstavljala svim privatizacionim merama, tvrdeći da one vode sve većoj nemaštini većine crnogorskog društva. U celini uzev, raspored crnogorskih partija na kontinuumu levica-desnica doživeo je 1997. bitne promene u odnosu na početak devedesetih godina. DPS se bezrezervno opredelio za privatizaciju i marketizaciju, ali se nije odrekao korektivne uloge države, pa se zato može svrstati, kao i SDP, na umereno levu poziciju. SNP zalaganjem za zaustavljanje privatizacije i za jačanje uloge države, kao i kritičkim stavom prema EU, svrstala se na ekstremno levu poziciju. Kao što smo napomenuli, posle gubitka moćnog partnera u vladajućoj partiji Srbije 5. oktobra 2000, SNP je ublažio protivljenje privatizaciji i postepeno se pomerao od ekstremne ka umerenoj levoj poziciji. Verujemo da će taj

proces biti ubrzan neuspehom te partije na referendumu i teškim porazom na izborima održanim iste godine (2006). NS i LSCG (do prestanka funkcionisanja) zadržale su umereno desnu opciju, što važi i za novoformirani PzP, jer u njihovim koncepcijama dominiraju negativni stavovi prema prva tri od četiri kriterija koja koriste Harmel i Janda.

9.2. KLASIFIKACIJA I TIPOLOGIJA

Kao kriterijum klasifikacije partijskih sistema najčešće se koristi broj partija, te se razlikuju jednopartijski, dvopartijski, tropartijski, četvoropartijski itd. sistemi. Duverger (1976, 195) smatra da iznad četiri partije nikakva klasifikacija nije moguća, pa zato takve sisteme naziva „polipartijskim“. Broj partija jeste izuzetno važan, jer govori o distribuciji moći u partijskom sistemu i o opsegu interakcija između partija koje čine njegove jedinice („mehanika partijskog sistema“), zbog čega se klasifikacije partijskih sistema uobičajeno zasnivaju na tom kriterijumu. Ipak broj partija dovoljan je samo za gruba, preliminarna istraživanja, a ne za produbljene analize (Leiserson, 1971, 539). Zbog toga neki pisci koriste druga obeležja: relativnu veličinu partija, stepen bliskosti strateških opredeljenja partija unutar sistema, širinu podrške koju partije uživaju u društvu i varijacije u njihovoj strukturi (Blondel, 1973, 98). Polazeći od broja partija i njihove relativne veličine, pomenuti pisac ponudio je sledeću četvoročlanu tipologiju partijskih sistema:

- (1) dvopartijski sistemi, u kojima svaka partija dobija oko 45% glasova;
- (2) dvoipopartijski sistemi, u kojima jedna partija dobija približno 45% glasova, druga nešto manje od 40% i treća oko 15%;
- (3) višepartijski sistemi sa dominantnom partijom, u kojima jedna partija dobija oko 45%, a ostatak glasova se skoro jednako raspoređuje na 3-4 partije, i
- (4) višepartijski sistemi bez dominantne partije, u kojima 2-3 partije dobijaju po oko jednu četvrtinu glasova, a preostale glasove dele druge partije (Blondel, 1973, 103).

U pojedinim tipovima sistema deluje različit broj **efektivnih partija**, pod kojima se podrazumeva „broj hipotetičkih, po obimu jednakih partija, koji bi imao isti ukupan efekat na frakcionalizaciju sistema kao što imaju sadašnje partije nejednakog obima“ (Laakso and Taagapera, 1979, 4).

Za izračunavanje broja efektivnih partija koristi se sledeća formula:

$$N2 = 1 / \sum (pi)^2$$

U toj fomuli N2 je „efektivni broj“, \sum predstavlja sve partije koje su osvojile mesta u parlamentu, a pi proporcionalni udeo mesta u parlamentu ili glasova svake pojedine partije. Iz toga sledi da će u sistemu u kojem su sve partije jednake efektivni broj partija biti jednak stvarnom broju, dok će u sistemu u kojem su partije nejednake snage efektivni broj biti manji od numeričkog.

U dvopartijskom sistemu, prema Blondelu (1968, 184-187), funkcionišu dve „efektivne partije“, u dvoipopartijskom sistemu 2,6 partija, u višepartijskom sistemu sa dominantnom partijom 3,5 partija i u višepartijskom sistemu bez dominantne partije 4, 5 partija.

\sum Prosek broja efektivnih partija u 18 zemalja stabilne demokratije u drugoj polovini devedesetog stoleća različit je i kreće se od 1,92 u SAD do 5,28 u Švajcarskoj (Strøm, 2002, 206), a početkom trećeg milenijuma uočava se tendencija blagog povećanja. Identična tendencija došla je do izražaja u Crnoj Gori, o čemu govori sledeća tabela.

Tabela 3: Broj efektivnih partija u crnogorskom parlamentu

Vreme izbora	Broj partija koje su osvojile mandate	Efektivne partije
1990	11	2,1
1992	4	2,8
1996	6	2,3
1998	7	3,1
2001	8	3,9
2002	8	3,9
2006	9	4,8

Izvor: (Vujović i Komar, 2006, 195)

Na osnovu Blondel-ove tipologije partijski sistemi obrazovani u Crnoj Gori, Srbiji i u Hrvatskoj posle prvih slobodnih izbora 1990. mogu se svrstati u višepartijske sisteme sa dominantnom partijom. U Srbiji i

Hrvatskoj na kasnije održanim izborima ti sistemi su evoluirali u višepartijski bez dominantne partije, dok se u Crnoj Gori promena dogodila tek posle opisanog rascepa DPS i obrazovanja SNP (1997). Na taj način je partijski sistem Crne Gore evoluirao iz jednog tipa ili klase u drugi (Mair, 1997, 51-52), ili preciznije rečeno, višepartijski sistem sa dominantnom partijom postao je, po načinu funkcionisanja, višepartijski sistem bez dominantne partije. Posle parlamentarnih izbora 2001. godine sistem Crne Gore podsećao je na dvoipopartijski sistem, jer su liste „Pobjeda je Crne Gore – Milo Đukanović“ i „Zajedno za Jugoslaviju“ zadobile zajedno 88% poslaničkih mesta (46% i 42%). Ipak, stricto sensu, to je samo privid, jer su obe koalicije sastavljene od više partija. Ista ocena važi za izbore 2002. na kojima su koalicije „Za evropsku Crnu Goru“ i „Zajedno za promjene“ osvojile zajedno 92% mandata (52% plus 40%). Treba naglasiti da je posle izbora 2001. i 2002. koaliciona disciplina poslanika u parlamentu bila na zavidnoj visini, pa se politički život odvijao po dvopartijskom obrascu. Najzad, u Crnoj Gori na parlamentarnim izborima 2006, umesto podele parlamenta na dva približno jednaka bloka, apsolutnu većinu mandata zadobila je već „uhodana“ koalicija DPS-SDP, dok je opozicioni blok sačinjen od više razjedinjenih partija.

Sartori (1976, 126-32), takođe, ne negira važnost broja partija, ali, kao i Blondel, smatra da je heuistička vrednost klasifikacije koja se zasniva samo na broju partija ograničena, jer „ima nešto što brojanje (partija – V.G.) ne može da otkrije, a ipak je suštinsko“. Da bi osvetlio taj suštinski element, citirani pisac predlaže tipologiju koja, osim broja partija (stepena fragmentacije), kao kriterijum uključuje i „ideološku distancu“ između partija. Ukrštajući dva kriterija, Sartori, zapravo, govori o sledeća četiri tipa partijskog sistema:

- (1) dvopartijskom (niska fragmentacija, mala politička distanca);
- (2) polarizovanom višepartizmu (visoka fragmentacija, velika politička distanca);
- (3) umerenom višepartizmu (visoka fragmentacija, mala politička distanca), i
- (4) segmentiranom višepartizmu (visoka fragmentacija – zasnovana na različitim supkulturama, mala politička distanca).

Kad je reč o broju partija, odnosno o niskom ili visokom stepenu fragmentacije, Sartori smatra da liniju podele treba povući između sistema koji imaju do 5 i sistema sa većim brojem partija. Kriterijum više od pet partija Sartori elastično tumači: „Sa stanovišta suštinskog znanja, prag (broj

partija – V.G.) može biti izražen mnogo slobodnije, ističući da interakcija između više od pet partija teži da proizvede različitu mehaniku od mehanike između pet i manje partija. Ukratko, granična linija nije pet (ili šest), nego oko 5 (ili 6)“.

Kad govorimo o broju partija u parlamentu Crne Gore izabranom 2006. godine, relevantne partije su: DPS, SDP, PzP, SNP, NS, SNS i NS, uz dve male albanske partije, čime je prvi kriterijum u Sartorijevoj definiciji („više od pet partija“) ispunjen. Drugi kriterijum tipologije tiče se „ideološke distance“ između partija. Ako se radi o velikim, nepremostivim razlikama, Sartori takav partijski sistem svrstava u „polarizovani višepartizam“, a ukoliko su razlike male, u „umereni višepartizam“.

Istovremeno, Sartori pominje više obeležja „polarizovanog višepartizma“, od kojih je neka lako identifikovati u političkom životu Crne Gore. Prvo je postojanje antisistemske partije (partijâ) koja ne osporava samo trenutno vladajuću garnituru na vlasti već i principe i legitimacijske formule na kojima je vlast utemeljena. U takve partije treba do 2000, a u nešto blažem vidu do 2003, svrstati SNP, koji je tvrdio da su rezultati parlamentarnih i predsedničkih izbora u Crnoj Gori (1998, odnosno 1997) falsifikovani i da je DPS došao na vlast uzurpacijom. Sukob SNP sa vladajućom DPS (i njenim partnerima) bio je programski i ogledao se u potpuno oprečnim odgovorima na ključna politička pitanja, kao što su ocena karaktera poretka u Srbiji, demokratske reforme, privatizacija i potreba pristupanja EU. Osim toga, u odnosima između dve partije ispoljila se, od rascepa (1997) do danas, svom silinom naglašena lična netrpeljivost između nosilaca najvažnijih političkih funkcija, što potvrđuje univerzalno pravilo da su konflikti koji proizađu iz bliskog odnosa – u ovom slučaju pripadnosti istoj „matičnoj“ partiji – po pravilu oštriji nego kad to nije slučaj. Intenzitetu i oštrini konflikta između DPS i SNP doprinosila je i približna izjednačenost snaga dveju organizacija, kakva od 1990. do 1997. nije postojala između (jedininstvenog) DPS i bilo koje od opozicionih partija. Najzad, sukob između dveju partija pojačavala je inkongruencija njihovog statusa na saveznom i republičkom nivou. DPS je predstavljao stožer vladajuće koalicije u Crnoj Gori, a na nivou SRJ delovao je kao opozicija, dok je SNP bio koalicioni partner na vlasti na saveznom nivou (sa SPS, SRS i JUL-om), a opozicija na republičkom nivou. Obe partije „prirodno“ su težile ukidanju statusne inkongruencije proširivanjem vladajuće pozicije sa jednog nivoa na drugi, što je DPS mogao da postigne samo nauštrb SNP i vice versa. U crnogorskom parlamentu dominirao je duh

isključivosti, optužbi i sumnjičenja, što je otežavalo rad najvišeg predstavničkog tela. Inkongruencija statusa kao izvor napetosti između dveju partija bitno je smanjena transformacijom SRJ u državnu zajednicu (2003), a potpuno je nestala proglašenjem nezavisnosti Crne Gore (2006).

Drugo konstitutivno obeležje polarizovanog višepartizma, koje pominje Sartori (1976, 134), jeste „dvostrana opozicija“ (*bilateral opposition*), koja se ogleda u tome što su raskoli između opozicionih partija dublji nego raskoli između opozicionih i vladajuće partije. „U polarizovanom sistemu – beleži Sartori – nalazimo... dve opozicije koje se međusobno isključuju; one ne mogu da udruže snage. U stvari, dve opozicione grupe su možda čak bliže vladajućim partijama, nego jedna drugoj.“ Dobar primer za to su u Crnoj Gori opozicione SNS i NS, između kojih su 2001. postojale bitne političke razlike oko demokratije, tržišta i uključivanja Crne Gore i SRJ u svet. U pogledu tih pitanja stavovi NS bliži su stavovima vladajućih partija DPS i SDP, nego SNP, ali je, uprkos tome, NS uspostavio na parlamentarnim izborima 2001. i 2002. savez sa SNP i SNS, jer je sa tim partijama delio stanovište o potrebi očuvanja SRJ. Da ponovimo, **u slučaju te partije pokazalo se da je podela na „evropejce“ i „tradicionaliste“ manje značajna od podele na pristalice i protivnike nezavisnosti.**

Treće obeležje „polarizovanog pluralizma“ je postojanje „neodgovorne opozicije“. Opozicija se ponaša odgovorno, beleži Sartori (1976, 139), „ako ona očekuje da mora ‚odgovarati‘, to jest ostvariti ono što je obećala“. U velikom delu posmatranog razdoblja ponašanje SNP ne može se oceniti odgovornim, jer je nastojala da u parlamentu Crne Gore i u parlamentu SRJ onemogućiti donošenje reformskih zakona i mera, kako bi blokirala približavanje EU i onemogućila dobijanje međunarodnih zajmova i ekonomske pomoći, od kojih je zavisio opstanak privrede. Sve je to bilo praćeno uverenjem da je moguća restauracija starog režima, čiji je „arhitekta“ Slobodan Milošević, kojem je SNP na svakom koraku izražavao безусловnu odanost. Dobra ilustracija za to je ostavka premijera Savezne vlade Zorana Žižića – i potpredsednika SNP – zbog toga što je Vlada SRJ (većinom glasova), u maju 2001, usvojila uredbu o ekstradiciji optuženih za ratne zločine, uključujući i Slobodana Miloševića, Haškom tribunalu. Doduše, uredba je suspendovao Savezni ustavni sud, zbog čega je odluku o ekstradiciji Miloševića usvojila i sprovela republička Vlada Srbije, pozivajući se na član 136 „Miloševićevog ustava“ (1990)!

Sistem „polarizovanog višepartizma“ u Crnoj Gori ostvario je, ipak, postepenu metamorfozu posle sloma Miloševićevog režima u Srbiji 2000.

godine. Usled toga, SNP je izgubio presudno važnu podršku zvanične Srbije, što je samo delimično mogao da kompenzira osloncem na opozicione partije te republike. Posle Referenduma i proglašavanja nezavisnosti Crne Gore (2006) usledio je pravi „brodolom“ SNP na parlamentarnim izborima u septembru 2006, na kojima je osvojila samo 9 mandata, što govori o njegovom bitno smanjenom „antisistemskom kapacitetu“. Navedeni događaji delovali su kao „spoljašnji šok“ posle kojeg je počela postepena adaptacija SNP novom, demokratskom poretku. Tu treba ubrojiti naročito podnošenje ostavke predsednika Predraga Bulatovića i sve nedvosmislenije izjašnjavanje te partije za privatizaciju i pridruživanje EU, što je, verovatno, uvod u temeljne programske promene. **Imajući to u vidu, ocenjujemo da SNP postepeno gubi obeležja antisistemske partije i da partijski sistem „polarizovanog višepartizma“ Crne Gore evoluirao ka umerenom pre nego prema „segmentiranom višepartizmu“, jer crnogorski građani (kao što smo prethodno pokazali) u relativno maloj meri glasaju (i politički deluju) u skladu sa linijama etničke podela.**

Sledeću tipologiju partijskih sistema, zasnovanu na broju partija i na internim odnosima koji dominiraju u njima, predložio je Dahl (1990, 7):

- (1) Dvopartijski sistemi sa visokim stepenom interne homogenosti (primer Velika Britanija);
- (2) Dvopartijski sistemi sa malom internom homogenosti (primer SAD);
- (3) Višepartijski sistemi sa relativno visokom internom homogenosti (Švedska, Norveška, Holandija), i
- (4) Višepartijski sistemi sa niskom internom homogenosti (Francuska, Italija).

Prema Dahl-ovoj tipologiji, partijski sistem Crne Gore spada u četvrtu grupu.

9.3. IZBORNI SISTEM I PARTIJSKI SISTEM

Raspravljali smo o socijalno-političkim rascepima koji deluju na obrazovanje partijskog sistema i nastojali posebno da osvetlimo rasepe koji su značajno uticali na obrazovanje i oblikovanje partijskog sistema Crne Gore. Ali, pored tih rasepa važan upliv na oblikovanje i evoluciju partijskog sistema ostvaruje izborni sistem, što danas predstavlja „opšte mesto“ u političkoj teoriji, dok je do sredine dvadesetog stoleća značaj izbornog sistema bio neopravdano minimiziran (o tome: Sartori, 2003, 45–48). Važnost izbornog sistema ilustrovaćemo primerom iz parlamentarne istorije Velike Britanije. U toj zemlji na izborima za Donji dom održanim 1979. godine po većinskom sistemu Liberalna partija zadobila je 11 sedišta, a da je primenjen proporcionalni izborni sistem osvojila bi 88 sedišta!

Izborni sistem utiče na broj partija ali i na unutrašnje odnose u njima, kao i na „koaliciono ponašanje“ partija. Dejstvo izbornog sistema na broj partija Duverger (1976, 235) je odredio na sledeći način: „1. Proporcionalno predstavništvo vodi sistemu sa više partija, rigidnih i nezavisnih... 2. Većinsko glasanje u dva kruga (vodi – V.G.) sistemu sa više partija elastičnih i zavisnih... Većinsko glasanje u jednom krugu (vodi –V.G.) dvopartijskom sistemu.“ Isti stav Duverger je izneo i obrazložio u drugim radovima koji su prethodili citiranom (1959, 113–118; 1964, 197). Većinski izborni sistem u oba oblika (relativne i apsolutne većine) otežava, po oceni Duverger-a, opstanak malih partija jer smanjuje njihovu parlamentarnu snagu u odnosu na izbornu (broj birača). Osim toga, birači su u većinskom sistemu skloni da se, svesni uzaludnosti glasanja za male partije, opredele za velike partije koje imaju izgleda na pobedu („strateško glasanje“).

Duverger-ova shvatanja izazvala su žustre polemike koje traju, sa nesmanjenim intenzitetom, od početka pedesetih godina do danas. Jedan od prvih kritičara njegovih gledišta („sociologijskih zakona“), George Lavau (1953) formulisao je obrnutu tezu, po kojoj broj partija određuje tip izbornog sistema, jer od broja partija, njihove relativne snage i međusobnih odnosa, direktno zavisi kakav će izborni sistem biti prihvaćen u parlamentu. Kritički stav prema Duverger-ovoj tezi obrazložili su i drugi pisci (npr: Cotteret et Emeri, 1970; Rae, 1967; Downs and Huges, 1975; Riker, 1986; Bogdanor, 1983; Sartori, 1986; Taagapera and Shugart, 1998; Cox, 1990; Sartori, 2003; i dr.). Osnovni prigovor gledištu koje je izložio Duverger u skoro aksiomatskom

obliku jeste da ono predimenzionira jednosmeran uticaj izbornog sistema na partije, a zanemaruje upliv partija na usvajanje određenog izbornog sistema. Opravdanost tog prigovora potvrđuju upravo postkomunističke zemlje, u kojima su partije „na okruglim stolovima“ konsenzusom usvojile izborne zakone i time odredile „pravila igre koja će za uzvrat oblikovati partijski razvoj“ (Kostelecky, 1999, 85).

Prema Sartoriju (1986, 2003), povezanost između partija i izbornog sistema postoji, ali je tu posredi međusobno uslovljavanje, a ne uzročno-posledični odnos. Ovaj teoretičar ocenjuje da je „kreativni uticaj“ proporcionalnog izbornog sistema (u smislu da proporcionalni sistem dovodi do višepartizma) puka optička iluzija do koje je došlo zato što je u mnogim zemljama u kojima je početkom ovog stoleća usvojena proporcionalna formula povećan broja stranaka. Tu je reč, smatra Sartori, o pukoj koincidenciji; broj stranaka je porastao zbog širenja biračkog prava i ulaska novih društvenih slojeva u „političku arenu“. U stvari, umesto monokauzalnog objašnjenja, Sartori govori o međusobnom uslovljavanju tipa izbornog sistema i broja partija, naglašavajući važnost još dveju nezavisnih varijabli koje utiču na taj odnos: (ne)postojanje strukturisanih stranaka i stepen geografske rasprostranjenosti (ili koncentracije) birača. Postojanje snažno strukturisanih partija „blokira“ defrakcionalizirajući učinak većinskog izbornog sistema, a identično dejstvo imaju teritorijalno grupisane manjine u datoj zemlji (naročito rasne, etničke, religiozne i kulturne) koje glasaju za svoje partije bez obzira na tip izbornog sistema.

Ni Arend Lijphart (1991, 31) ne prihvata tezu o jednosmernom uticaju tipa izbornog sistema na broj partija, naglašavajući da su jednom uspostavljene partije i partijski sistem u velikoj meri „imuni“ na institucionalne inovacije. On piše: „Većinski izbori pogoduju održavanju dvopartijskog sistema. Ali jednom uspostavljeni dvopartijski sistem pogoduje, isto tako, održavanju većinskog izbornog sistema, jer obezbeđuje dvema najvećim strankama velike prednosti kojih one nisu spremne da se odreknu.“

Premda, dakle, veze između tipa izbornog i partijskog sistema nesumnjivo postoje, možemo se složiti sa Nohlen-ovom (1992, 238) konstatacijom: „Teze o zakonomjernim učincima izbornih sustava nisu izdržale diferencirano teorijsko razmatranje i empirijsko preispitivanje.“ Imajući to u vidu, možda je bolje govoriti o korelaciji između dveju varijabli, koja svakako postoji, što je potvrdio Rose (1983, 121), pokazujući da prosečan broj parlamentarnih

partija u zapadnoevropskim zemljama u kojima je na snazi proporcionalni sistem nadmašuje prosečan broj partija koje osvajaju mandate u zemljama s većinskim izbornim sistemom, u srazmeri 8,7:5. Reč je o korelaciji čiji je intenzitet i smer teško utvrditi jer izborni i višepartijski sistem nastaju istovremeno, zbog čega tvrdnja da izborni sistem utiče na broj partija uvek može biti osporena ocenom da je uspostavljanje tog sistema rezultat prethodnih partijskih odluka. Komplikovani problem „cirkularne uzročnosti“, sa kojim se rasprava o odnosu između dveju varijabli neizbežno suočava u zemljama stabilne demokratije, nije postojao u Crnoj Gori, jer je usvajanje *Zakona o izboru i opozivu narodnih poslanika* (1990) vremenski prethodilo uspostavljanju višepartijskog sistema. Na koncept izbornog zakona odlučujuće je uticala vladajuća SKCG, iako su preko institucije „Demokratskog foruma“ mišljenje o predloženom tekstu mogle da izraze i tek obrazovane političke partije (o tome: Pavićević, 1997, 90). Ipak, pošto je opozicija samo neformalno učestvovala u oblikovanju izbornog sistema, taj sistem je za nju predstavljao objektivni, „spoljni činilac“ – ili, kako pišu Kitschelt i grupa autora (2000, 11), „egzogeni faktor“ – koji je jednostrano uticao na njen politički neuspeh. Nasuprot tome, za vladajuću SKCG isti izborni sistem bio je „endogeni faktor“, o kojem je ona 1990. godine arbitrarno odlučivala.

Postavlja se pitanje kako je izborni sistem delovao na partije i partijski sistem Crne Gore. Važno je imati u vidu da je u Crnoj Gori na svim do sada održanim izborima za republičku skupštinu (1990, 1992, 1996, 1998, 2001, 2002, 2006) korišćena proporcionalna izborna formula, dok je u mnogim zemljama ovog regiona bila na snazi i većinska i proporcionalna (npr. Srbija, Hrvatska, Makedonija, Albanija, Bugarska, Rumunija, Poljska i dr.). Upravo zato što je na svim izborima u Crnoj Gori primenjen proporcionalni sistem, snaga partija se u velikoj meri podudarala sa njihovom izbornom snagom, što je inače osobenost ovog tipa sistema u odnosu na većinski izborni sistem. Takvo dejstvo proporcionalnog sistema uočili su i potkrepili iskustvenom evidencijom mnogi autori (Rae, 1967; Duverger, 1976; Riker, 1986; Nohlen, 1992, i dr.). Istini za volju, u posmatranom razdoblju u Crnoj Gori su transformisani važni elementi proporcionalnog sistema: broj izbornih jedinica, „izborni prag“ i broj članova parlamenta. Broj izbornih jedinica smanjen je sa 20 (1990) na 1 (1992), pa zatim povećan na 14 (1996), da bi na svim sledećim izborima (1998, 2001, 2002, 2006) čitava republika ponovo bila jedna izborna jedinica. Izborni cenzus („prag“) do izbora 1998. godine bio je 4%, a na svim sledećim izborima snižen je na 3%. Takođe broj članova

parlamenta višekratno je menjan, o čemu govore sledeći podaci: 1990. godine – 125; 1992 – 85; 1996 – 71; 1998 – 78; 2001 – 77; 2002 – 75 i 2006. – 81. Kao posledica promena važnih elemenata izbornog sistema, oscilirao je procenat rasutih glasova koji je dostigao apogej na izborima 1992. i 1996, da bi se kasnije „ustalio“ na relativno niskim vrednostima (1990 – 11,2%; 1992 – 20,8%, 1996 – 20,3%, 1998 – 5,8%; 2001 – 6,7%; 2002 – 5,3% i 2006 – 2,0%).

Najznačajniji uticaj na partije imalo je smanjivanje broja izbornih jedinica sa 20 na jednu 1992. godine, jer je bitno smanjilo šanse malih partija, između ostalog partija manjinskih etničkih i konfesionalnih grupa, da zadobiju parlamentarno predstavnštvo. Druga dva elementa izbornog sistema manje su uticala na broj partija. Doduše, snižavanje izbornog cenzusa sa 4% na 3% nešto šire je „otvorilo vrata“ malim partijama, a oscilacije broja članova parlamenta bile su relativno male (izuzev između 1990. i 1992), pa ni ovaj element nije imao značajnije redistributivne efekte. Promene pojedinih elemenata izbornog sistema Crne Gore imale su uticaja i na „indeks proporcionalnosti“ koji govori o stepenu podudarnosti izbornih opredeljenja i sastava parlamenta. U idealnom slučaju indeks proporcionalnosti iznosi 100, što ukazuje na potpuni sklad, a niže vrednosti na nesklad i razlike. „Indeks proporcionalnosti“ formira se sabiranjem pozitivnih i negativnih razlika između procenta birača i procenta mandata određene partije i podelom dobijenog zbira sa dva; dobijeni količnik se oduzima od 100 (Loosepore and Hanby, 1971). Vrijednosti ovog indikatora po izbornim ciklusima za Skupštinu Republike Crne Gore iznosile su: 1990 – 94,9; 1992 – 91,1; 1996 – 92,1; 1998 – 94,4; 2001 – 97,2; 2002 – 95,4 i 2006. godine 94,6. Shodno tome, srednja vrednost indeksa proporcionalnosti u parlamentarnim izborima u Crnoj Gori iznosila je 94,2.

9.4. GENERATORI PROMENA

Promene partijskog sistema tiču se triju aspekata: prvo, izbornog tela, drugo, parlamenta i vlade, i treće, partije kao organizacije (Pedersen, 1990, 197). Izborne promene mogu biti dvovrsne: u prvoj vrsti glasači se, umesto za partiju koju su podržavali na prethodnim izborima, opredeljuju za drugu partiju iz iste „političke porodice“, u smislu kako smo je prethodno definisali, dok u drugoj vrsti birači svoj glas daju partiji iz različite „političke porodice“.

Treba naglasiti da u zemljama zapadne Evrope izborne oscilacije u poslednje dve decenije pokazuju tendenciju povećanja, mada je tu reč prvenstveno o promenama koje se događaju između partija iz iste „političke porodice“, odnosno klasnog bloka (*class cleavage bloc*); nasuprot tome, smanjuju se oscilacije između partija iz različitih blokova (Mair, 1997, 28-31). O sličnoj tendenciji može se govoriti i u pojedinim postkomunističkim zemljama. Tome u prilog Kostelecky (1999, 107) navodi – pozivajući se na rezultate empirijskih istraživanja – da je u Češkoj, Mađarskoj, Poljskoj i Slovačkoj „promena partijske lojalnosti verovatnija između ideološki bliskih partija nego između ideoloških antipoda“. Može se pretpostaviti da na destabilizaciju partijskog sistema manje utiču ceteris paribus promene snage partija iz istih nego iz različitih blokova, posebno ako su oni obrazovani oko najdubljeg političkog raseca u datoj zemlji.

Pri analizi uticaja izbornih oscilacija na partijski sistem Rose i Urwin (1990, 187) su uspostavili razliku između koncepta promene i koncepta trenda. „Koncept promene – beleže oni – ovde se koristi na opšti način da označi trendove ili fluktuacije u izbornoj snazi, ili kombinaciju oba fenomena. Koncept trenda je nedvosmisleniji (*straightforward*): on se događa kada glasanje za partiju raste, opada ili ne pokazuje promene od jednih izbora do drugih, u razdoblju najmanje triju izbora.“

U zapadnoj Evropi, u pogledu veličine oscilacija izbornog uticaja partija, Pederson (1990, 206) razlikuje tri grupe zemalja: prvu grupu čine Austrija, Švajcarska i Švedska, u kojima u posleratnom razdoblju (do 1990) nikada nisu bile velike izborne oscilacije, drugu čine Belgija, Francuska, Italija i Holadija, gde oscilacije nikad nisu bile male i, najzad, treću čine zemlje koje su imale velike izborne fluktuacije, ali uglavnom pedesetih godina. Pouzdana mera obima fluktuacije je **indeks nestabilnosti** (*volatility index*), koji se izračunava tako što se ukupan broj procentnih poena koje su dobile ili izgubile partije u odnosu na prethodne izbore podeli sa dva (Bartolini and Mair, 1990, 19-77; Tóka, 1997, 12; Dalton, McAllister and Wattenberg, 2002, 39).

U zapadnoevropskim zemljama u razdoblju između 1945. i 1985. prosečna neto izborna promenljivost iznosila je 9,7 (ali sa tendencijom porasta, Dalton, McAllister and Wattenberg, 2002, 31), u starijim latinoameričkim demokratijama 20,5, u novijim latinoameričkim demokratijama 30. U zemljama stabilne demokratije zapadne Evrope taj skor je porastao sa 8,9 pedesetih godina dvadesetog stoleća na 12,6 četrdeset godina kasnije. U četiri postkomunističke zemlje (Poljska, Mađarska, Češka, Slovačka) izborna

nestabilnost u prvoj polovini devedesetih godina je 35,3 (Mainwaring, 1998, 71; slično: Mair, 1997, 182-183). Zbog naglih promena u snazi političkih partija Poljske, Winczorek, (1994, 36) partijski sistem te zemlje naziva „anarhičnim pluralizmom“.

U Crnoj Gori je u proteklih sedam izbornih nadmetanja veoma teško, bezmalo nemoguće, izmeriti izbornu nestabilnost, jer su partije na sukcesivnim izborima izlazile pojedinačno i u različitim koalicijama, tako da je do skora nestabilnosti moguće doći samo oslanjajući se na lične (ne uvek pouzdane) procene. Očigledno je, ipak, da je na izborima 1998. u odnosu na 1996. ostvarena najveća oscilacija (20,5%), jer je tada nastala (iz DPS) nova partija (SNP) koja je obezbedila izuzetno visoku izbornu podršku birača (36,1%).

Pretpostavljamo da je u dilemi da li se izborna fluktuacija ostvarivala u Crnoj Gori unutar „političkih porodica“ ili je, pak, prelazila „porodične granice“ drugi odgovor bliži istini. Tu hipotezu ne možemo, međutim, da potkrepimo egzaktnim dokazima zato što su partije koje pripadaju različitim političkim tendencijama često između sebe obrazovale izborne koalicije, pa se izborni rezultat ne može pouzdano pripisati jednoj od tih tendencija. Dobri primeri za to su koalicije „Narodna sloga“ (1996), sastavljena od NSCG i LSCG, koje pripadaju različitim „političkim porodicama“ (konzervativno-nacionalnoj i liberalnoj), kao i koalicija „Da živimo bolje“ (1998), u kojoj je, pored dveju partija socijalističkog opredeljenja (DPS/SDP), sudelovala i jedna konzervativno-nacionalna partija (NS) i, najzad, koalicija „Zajedno za Jugoslaviju – SNP/NS/SNS“ (2001), sačinjena od tri partije, od kojih jedna pripada neo-komunističkoj, druga konzervativno-nacionalnoj, a treća nacionalističkoj „političkoj porodici“. U učešću u koalicijama (izbornim i vladavinskim) naglašenu programsku fleksibilnost ispoljila je NS, koja je, kao što smo pomenuli, uspostavljala saveze sa strankama i liberalne, i socijalističke i komunističke „političke porodice“. **Podaci o čestim „interporodičnim“ partijskim koalicijama snažno sugerišu hipotezu da u Crnoj Gori „političke porodice“ imaju slab identitet, odnosno da je među njima mala „politička distanca“.**

Osim redistributivnog učinka sedam puta održanih parlamentarnih izbora od 1990. do 2007, u Crnoj Gori je dolazilo do rascepa partija, „samoukidanja partija“, nastanka novih partija i promene koalicionog obrasca. Kad je reč o rascepima partija, možda je najdalekosežnije političke efekte imala prethodno opisana dezintegracija vladajuće DPS (1997), kojom je snaga DPS bitno smanjena, a partijski sistem Crne Gore evoluirao iz jednog

tipa ili klase u drugi (Mair, 1997, 51-52), ili, preciznije, višepartijski sistem te republike sa dominantnom partijom postao je, po načinu funkcionisanja, dvoipartijski sistem (Blondel). U posmatranom razdoblju dogodilo se, 2005. godine, „samoukidanje“ LSCG (o čemu smo raspravljali u glavi VII), čime je polipartijski sistem evoluirao u klasu četvoropartijskih sistema. Na izborima 2006. u parlament je ušla i nova stranka Pokret za promjene, ali to per se nije izmenilo klasu partijskog sistema. Vladavinski, „koalicioni obrazac“ u Crnoj Gori pretrpeo je, takođe, od rascepa DPS 1997. do danas više promena. Odmah nakon rascepa, formirana je koaliciona vlada od oslabljenog DPS, NS i LSCG sa zadatkom da pripremi vanredne parlamentarne izbore 1998. godine. Na tim izborima pobedila je koalicija „Da živimo bolje – Milo Đukanović“, koja je obrazovala koalicionu vladu. Ali 2001. NS je istupila iz koalicije jer se, za razliku od ostalih koalicionih partnera, zalagala za opstanak SRJ. Prelazak NS iz vlasti u opoziciju doveo je do pregrupisanja političkih snaga, jer je NS pred prevremene izbore pristupila koaliciji „Zajedno za Jugoslaviju“ (SNP, SNS) i kasnije nastavila čvrsto da saraduje sa tim partijama, dojučerašnjim političkim protivnicima. DPS je sudelovala na izborima 2001. u koaliciji sa SDP, koja je zadobila relativnu većinu i obrazovala manjinsku vladu uz podršku LSCG. Početkom 2002. pitanje nezavisnosti Crne Gore, za koju se energično zalagala manjinska vlada, postalo je politički akutno, ne samo zbog odnosa sa Srbijom već i zbog snažnog pritiska međunarodne zajednice, koja se protivila organizovanju referenduma o nezavisnosti. Pošto je Vlada, pod uticajem međunarodnih činilaca, pristala da „uspori“ organizovanje referenduma, LSCG je, kao što smo pokazali, povukao podršku manjinskoj vladi, zbog čega su održani prevremeni izbori 2002. godine. Na tim izborima većinu mandata osvojila je izborna koalicija DPS/SDP, koja je obrazovala Vladu, a ista partijska koalicija nastavila je da vlada i posle pobeđe na parlamentarnim izborima 2006. godine.

Generator promene partijskog sistema nisu samo rezultati izbora koji dovode do porasta podrške jednim strankama i do gubitka podrške kod drugih, niti promene koalicionog aranžmana, nego i programsko-politička transformacija jedne partije iz systemske u antisystemsku i obrnuto. U tom pogledu važna je evolucija SNP od antisystemske ka systemskoj stranci, čime se partijski sistem Crne Gore postepeno transformiše od polarizovanog ka umerenom višepartizmu.

9.5. PROCES INSTITUCIONALIZACIJE

U zemljama stabilne demokratije „životni vek“ partija veoma je dug, o čemu govore primeri Demokratske partije u SAD i Konzervativne partije Velike Britanije, koje su obazovane još u prvoj polovini devetnaestog veka (1828, odnosno 1832). Neki autori uspostavljaju analitički korisnu razliku između dveju etapa postojanja („života“) partije. Prva etapa predstavlja formativno razdoblje, kada je partija obrazovana kao instrument za ostvarivanje izvesnih ciljeva. U toj fazi ona je, kako piše Selznik (1957, 17), „zamenljiva“ ili „potrošna“ (*expendable*). Ali, u drugoj fazi počinje proces institucionalizacije i partija postepeno gubi karakter instrumenta: „ona postaje vrednost po sebi i njeni ciljevi postaju neodvojivi od nje“. Element dužine postojanja partije kao uslova institucionalizacije, u prvi plan ističu Rose i Macki (1988, 536). Citirani pisci povezuju postizanje „institucionalizacije“ – u stvari, stabilnosti – partija sa njihovim učešćem na nacionalnim izborima najmanje četiri puta. Taj kriterijum nije proizvoljan, jer su nalazi empirijskog istraživanja koje su Rose i Macki izvršili u devetnaest zemalja stabilne demokratije od 1945. do 1982. nedvosmisleno pokazali da partije koje „prežive“ najmanje četiri izborna nadmetanja u kasnijem razdoblju ispoljavaju naglašenu sposobnost da opstanu u svim okolnostima. Prema nalazima istog istraživanja verovatnoća da će opstati partija koja na jednim izborima zadobije najmanje 10% glasova iznosi 90%, dok je za partije koje nikada nisu dostigle taj prag verovatnoća preživljavanja samo 53%. Ocena o institucionalizaciji partija zasnovana na broju sudelovanja na izborima koju predlažu Rose i Macki, znači, međutim, svođenje institucionalizacije na puko trajanje koje čini samo jednu od njenih dimenzija.

Inače, pojmom institucionalizacije uobičajeno se označava kompleksan proces u kojem „su uspostavljene izvesne norme, sankcije i organizacije koje regulišu pristup različitim pozicijama i ustanovljavaju izvesne norme razmene i politika kojom su te norme podržane i primenjene u relativno širokom i kompleksnom varijetetu društvenih situacija“ (Eisenstadt, 1965, 40). Huntington (1973, 12) definiše institucionalizaciju kao proces u kojem uspostavljene organizacije i procedure zadobijaju stabilnost i važnost, a svrha institucionalizacije je postizanje adaptibilnosti, kompleksnosti, autonomnosti i koherentnosti organizacija i procedura. Mainwaring i Sculli (prema: Tóka, 1997, 8), takođe, naglašavaju da partijska organizacija

zadobija važnost i vrednost u procesu institucionalizacije, naročito u odnosu na njene lidere. Jedan od aspekata stabilnosti partije, prema Huntingtonu, jeste njena sposobnost da nastavi da deluje posle smene prvog vođe, pošto su pojedinci „privremeni“, a institucija trajna. Nasuprot tome, prema istom autoru, o niskom stepenu institucionalizacije može se govoriti u partijama u kojima nije ostvarena nijedna smena na vrhu. Tim povodom on beleži: „Institucionalna snaga partije meri se u prvom redu njenom sposobnošću da preživi svoga osnivača ili harizmatiskog lidera, koji je prvi doveo partiju na vlast“ (Huntington, 1973, 409; slično Tóka, 1997, 9).

Drugi značajan aspekt stabilnosti, prema Huntington-u, čine organizaciona kompleksnost i „dubina“, koje se ogledaju u intenzitetu vezâ partije sa socio-ekonomskim organizacijama. Prema Huntington (1973, 423) navodi postizanje vrednosti i stabilnosti uspostavljenih normi kao dva konstitutivna elementa institucionalizacije, on ne zanemaruje ni značaj protoka vremena za ostvarenje tog procesa: „Gruba mera adaptiranosti partijskog sistema može da bude nađena u proseku godina njegovih konstitutivnih partija. Ukoliko je veći prosek godina, verovatno je da je utoliko u većoj meri institucionalizovan i stabilan partijski sistem“.

Kao sinonim za institucionalizaciju partijskog sistema Sartori (1990, 77) govori o strukturalizaciji: „Strukturisani partijski sistem može biti definisan kao stanje sistema u kojem su najvažnije partije postale ‚solidnije‘ i ‚stvarnije‘ nego druge. Razlike u koheziji, disciplini i organizaciji ostaće veoma velike. Ipak, kada je proces započeo od strane masovnih partija, zapečaćena je sudbina fražilnih partijskih elita.“

Postavlja se pitanje: kako izgleda partijski sistem Crne Gore iz perspektive navedenih kriterijuma stabilnosti? U svim relevantnim partijama Crne Gore od 1990. do sredine 2007. ostvarena je bar jedna smena na vrhu (ne računajući PzP, obrazovanu 2006), što znači da su partije uspešno prebrodile taj „liderski test“. O intenzivnim vezama partijâ u Crnoj Gori sa socio-ekonomskim organizacijama ne može biti ni govora, pa time ni o „dubinskom“ elementu stabilnosti partijskog sistema. Tome, svakako, ne doprinosi ni to što je višepartizam u Crnoj Gori uspostavljen pre manje od dve decenije. Istini za volju, u tom pogledu nisu sve crnogorske partije u istom položaju, jer DPS i SNP imaju dublje „istorijske korene“, budući da označavaju kontinuitet sa prethodno, decenijski, vladajućim SKCG. Kad je reč o „partijskoj identifikaciji“ kao indikatoru stabilnosti partijskog sistema, prethodno smo naveli da o tome ne posedujemo pouzdane podatke, pa to

pitanje ostaje otvoreno.

Mainwaring (1998, 69-70) uspostavlja zanimljivu razliku između sledeća četiri kriterija institucionalizacije partijskih sistema:

1. stabilnosti koja se ogleda u tome što nema bitnih odstupanja u izbornim rezultatima partija;
2. ukorenjenosti partija u društvo; stepen ukorenjenosti pozitivno korelira sa institucionalizacijom;
3. percepcije partija kao legitimnih aktera; u institucionalizovanim partijskim sistemima pripadnici političke elite i građani smatraju partije legitimnim; i
4. važnost partijske organizacije u odnosu na partijske lidere i njihove koterije; u institucionalnim partijskim sistemima organizacija dominira nad ostalim akterima.

Pokušaćemo sada da odgovorimo na pitanje da li partijski sistem Crne Gore ispunjava kriterije koje pominje Mainwaring. Postavljaju se, dakle, pitanja: da li su u Crnoj Gori veliki ili mali transferi glasova između partija na sukcesivnim izborima i da li su se ti transferi odvijali između partija koje pripadaju istim ili različitim političkim porodicama?

Prethodno ostvareni uvid u rezultate sedam do sada održanih izbora za crnogorski parlament govori o visokoj izbornoj nestabilnosti, po čemu je Crna Gora slična drugim postkomunističkim zemljama, dok je na drugi deo pitanja teško dati pouzdan odgovor, jer su partije uspostavljale izborne koalicije sa partnerima iz različitih „političkih porodica“. Ukorenjenost partija, koju kao kriterijum pominje Mainwaring, uobičajeno se ocenjuje prema obimu članstva i stepenu „partijske identifikacije“. Od pomenuta dva indikatora u Crnoj Gori posedujemo podatke samo o prvom, broju članova. Izuzetno brojno članstvo crnogorskih partija sugerise ocenu o širokoj ukorenjenosti, ali o intenzitetu te ukorenjenosti (dubini) mogli bismo da sudimo samo na osnovu podataka o „partijskoj identifikaciji“, koje ne posedujemo.

Oko trećeg kriterijuma, u čijem je središtu odnos građana i pripadnika političke elite prema partijama, ima malo nedoumica. Bogata empirijska građa svedoči da veliki procenat građana Crne Gore – i drugih postkomunističkih zemalja – prema partijama ima izrazito negativan stav. O raširenom antipartijskom osećanju u postkomunističkim zemljama govori nalaz empirijskog istraživanja sprovedenog 1994. godine u Poljskoj, po kojem se 53% respondenata složilo sa tvrdnjom da „političke partije nikom ne trebaju,

izuzev njihovim rukovodiocima“ (Wesolowski, 1996, 248). U Sloveniji je, u sukcesivnim istraživanjima, rastao postotak ispitanika koji se slažu sa ocenom da partije služe interesima lidera, o čemu svedoče sledeći podaci: januar 1991 – 32,1%; decembar 1991 – 36,1% i mart 1992 – 41,4% (Fink-Hafner, 1997, 18). Sudeći prema rezultatima empirijskih istraživanja koja citira Rose (1994, 25-26), antipartijska osećanja su najrasprostranjenija u Rusiji, u kojoj je čak 93 posto ispitanika 1993. godine izrazilo nepoverenje prema partijama. Izneti podaci snažno sugerisu ocenu da je legitimnost političkih partija u postkomunističkim zemljama izrazito niska. Inače, pod legitimnošću partija shvatamo „meru u kojoj ih politički akteri vide u pozitivnom svetlu ili ih, u najmanju ruku, smatraju nužnim delom dobrog političkog režima“ (Mainwaring, 1998, 76).

U Crnoj Gori legitimitet partija, shvaćen na napred definisani način je, sudeći prema rezultatima mnogih empirijskih istraživanja, relativno nizak. U istraživanju „Puls Jugoslavije“ sprovedenom 1995. godine 55,8% građana Crne Gore prihvatili su ili uglavnom prihvatili tvrdnju da „političke stranke svađaju narod“ (Goati, 1996, 218). Za identičnu tvrdnju izjasnilo se – prema rezultatima istraživanja agencije „Damar“ sprovedenog 1998. godine – čak 63,1% ispitanika (*Demokratija i nacionalizam u Crnoj Gori*, „Damar“, jul 1998). Nalazi tog istraživanja upoređeni sa prethodno pomenutim rezultatima istraživanja „Puls Jugoslavije“ (1995) ukazuju na značajan porast procenta građana u Crnoj Gori (i Srbiji) koji smatraju da su partije „svađalačke organizacije“, što je verovatno rezultat identifikacije međupartijskih sukoba podstaknute izborima koji su u obe republike održani u godinama kada su navedena istraživanja izvršena. Treba, takođe, naglasiti da je koeficijent poverenja građana u partije u Crnoj Gori niži nego i u jednu drugu političku instituciju (predsednika Crne Gore, Vladu, policiju, Skupštinu, sudstvo, Srpsku pravoslavnu crkvu i Crnogorsku pravoslavnu crkvu). Taj koeficijent se, prema istraživanjima CEDEM-a, kretao (u rasponu 1-5), na sledeći način: maj 2005 – 2,7; septembar 2005 – 1,99; decembar 2005 – 2,02 i jun 2006 – 1,86 (*Javno mnjenje Crne Gore*, Godišnjak No 2a, 2006, Podgorica: CEDEM).

Istini za volju, nepoverenje prema partijama nije ekskluzivno obeležje postkomunističkih zemalja već se zapaža i u drugim zemljama, ali su rezerve prema partijama i uopšte antipartijski stavovi, daleko rašireniji u postkomunističkim zemljama. Primera radi, u 17 zemalja Latinske Amerike 45% građana nema uopšte poverenja u partije, dok ostali imaju „izvesno“

ili „veliko“. Nepovoljna situacija u tom pogledu je i u Južnoj Koreji, u kojoj samo 20% građana izražava poverenje u partije, ali ta vrednost je gotovo skoro dvostruko manja (oko 12%) u 11 postkomunističkih zemalja. U Japanu, pored niskog poverenja u partije (oko 25%), krajem prošlog milenijuma registrovano je smanjivanje i tako malog poverenja, što Phare (prema: Diamond and Gunter, 2001, XI) objašnjava ne samo nezadovoljavajućim ekonomsko-socijalnim učinkom partija nego i njihovim ponašanjem na vlasti, koje je sve više u središtu kritičke pažnje *mass media*. Najzad, i u zemljama stabilne demokratije uočava se skeptičan stav građana prema partijama, ali je raširenost tog stava znatno manja. Kao ilustraciju za to pomenimo da je u komparativnom empirijskom istraživanju u zemljama centralne Evrope, sprovedenom 1993, na pitanje da li odobravaju raspuštanje partija i parlamenata, pozitivno odgovorilo 40% ispitanika u Poljskoj i samo 8% u Austriji (Mainwaring, 1998, 77).

Napokon, što se tiče četvrtog kriterijuma institucionalizacije partijskog sistema, koji naglašava važnost partijske organizacije u odnosu na partijske funkcionere i njihove koterije, postoje, svakako, velike razlike između pojedinih partija. Ipak, u Crnoj Gori došlo je u proteklom razdoblju do promene na vrhu svih partija i one su nastavile da deluju, izuzev LSCG. Smena na vrhu u najuticajnijoj DPS 1997. kratkotrajno je uticala na njen izborni učinak, ali rezultati parlamentarnih izbora 2006. govore da se približio učinku koji je partija postizala pre smene „prvog predsednika“. U celini gledano, odgovor na pitanje da li je partijski sistem Crne Gore institucionalizovan, s obzirom na Mainwaring-ove kriterije, nije jednoznačan; postoje elementi koji govore u prilog, ali i koji osporavaju institucionalizaciju, pa bi verovatno iznete podatke trebalo interpretirati kao potvrdu delimične institucionalizacije partijskog sistema.

X DIO

Perspektiva partija

Shvatanja o krizi partija stara su bezmalo koliko i same partije. Odbojan stav prema tim organizacijama izražavali su i demokratski opredeljeni autori zbog ocene da one ugrožavaju homogenost političke zajednice. Takav stav sublimira sledeća Medison-ova (1981, 223) definicija: „Pod strankom podrazumevam izvestan broj građana, bez obzira da li čine veći ili manji deo celine, koje ujedinjuje i pokreće neka zajednička pobuda ili strast, odnosno interes, suprotan pravima drugih građana ili trajnim i opštim interesima.“ Vrlo uticajna škola mišljenja koju personifikuje Ostrogorski (1902) smatrala je, početkom dvadesetog stoleća, da partije privlače mediokritete, razvijaju slepu disciplinu i podaništvo, negativno utiču na politički život i da ih zbog toga treba zameniti *ad hoc* savezima oko određenih pitanja. Pojedinaac može istovremeno da bude član više privremenih saveza koji prestaju da postoje kad pitanja koja okupljaju članove budu rešena ili kad izgube značaj. Opisana promena bi, po uverenju Ostrogorskog, unela korenita poboljšanja u politički život; pre svega, okončala bi tiraniju partija i omogućila razvoj demokratije (šire o tome: Goati, 1984, 115-116). Na prvi pogled privlačan politički projekt Ostrogorskog vodi, međutim, u slepu ulicu, jer nema odgovor na ključno pitanje funkcionisanja demokratskog poretka: kako treba organizovati izbore i smenu na vlasti ako se ne zna koji je akter (partija, koalicija) u proteklom periodu donosio odluke, a koji je bio u opoziciji, odnosno koji je akter odgovoran ili zaslužan za socijalno-ekonomski učinak u proteklom razdoblju?

Neki pisci predviđaju bliski kraj partija na osnovu toga što izvesne tradicionalne partijske funkcije u savremenom društvu preuzimaju druge organizacije i/ili na osnovu širenja skepse građana prema partijama, o čemu govore nalazi mnogobrojnih istraživanja (o tome: Luther and Müller-Rommel, 2002, 24-29). Stanovište da druge organizacije sve više vrše partijske funkcije su, krajem osamdesetih godina prošlog stoleća, formulisali Lawson i Merkl u zborniku sa karakterističnim naslovom *Kada partije ne uspevaju*

(*When Parties Fail*, 1988). U tom zborniku grupa autora je komparativno analizirala partijske sisteme zemalja stabilne demokratije, fokusirajući se na četiri tipa organizacija koje, umesto političkih partija, obezbeđuju vezu građana i vlasti: **ekološke organizacije**, **dopunske organizacije** (u stvari, nove partije koje stavljaju u žižu interesovanja teme zanemarene od već etabliranih partija), **komunitarne organizacije** (etničkih, verskih grupa) i **antiautoritarne organizacije**, koje nastaju u nedemokratskim porecima (npr. Solidarnost u Poljskoj, pre demokratskog preokreta). Pitanje na koje su autori zbornika nastojali da odgovore glasilo je: da li te organizacije, ili neke od njih, najavljuju rekvijem za partije? Na to pitanje u zborniku su ponuđeni disonantni odgovori, u širokom luku od onih koji smatraju da „da institucija partija nestaje“ (Merkel and Lawson, 1988, 3) do onih koji ne dele takvo stanovište i koji, umesto neuspeha partija, govore samo o izbornim (ne) uspesima partija (Pederson, 1988, 279). Neki drugi pisci ne govore o „kraju partija“, nego zastupaju znatno umereniji stav o smanjivanju važnosti partija. Prema Flanagan-u i Dalton-u (1990, 239-244) partije su najpre dobile ozbiljne konkurente u izražavanju društvenih interesa u sve većem broju interesnih grupa, zatim je uloga partija oslabila u agregaciji interesa zbog programske konvergencije partija iz različitih „političkih porodica“ i, najzad, strukturu političkih opredeljenja građana češće pokazuju istraživanja javnog mnjenja nego partije na izborima. Do sličnog zaključka dolaze Flanagan i Morgan (1990, 139-243) na osnovu unekoliko različite argumentacije. Naime, citirani pisci polaze od pretpostavke da u postindustrijskom društvu osnovna linija podele ne prolazi između ekonomsko-socijalnih grupa nego između različito vrednosno orijentisanih zajednica. U takvom društvu zasnovanom na znanjima i stručnosti, sve obrazovaniji građani skloni su da se angažuju oko određenog pitanja i teško se uključuju, a još teže identifikuju sa partijama koje imaju celovite „programske pakete“. Zbog toga veza građana sa partijama slabi, o čemu svedoči tendencija smanjivanja „partijske identifikacije“, o kojoj je bilo reči na prethodnim stranicama. U takvim okolnostima, agregaciju društvenih interesa sve više obavljaju interesne grupe umesto partijâ, a mediji (štampani i elektronski), opet umesto partijâ, preuzimaju ulogu političke edukacije građana i nadzora nosilaca vlasti. I programska funkcija partija je, po uverenju dvojice autora, atrofirala, jer one hotimično izbegavaju da zauzimaju jasna stanovišta o pojedinačnim pitanjima, da ne bi antagonizirale birače koji o tome imaju različit stav. Istovremeno, Flanagan i Morgan uočavaju proces erozije važnosti partija čak i u „regrutovanju“ za političke funkcije. U prilog

tome oni navode Sjedinjene Američke Države, u kojima svi građani (doduše, samo u nekim od 50 država) biraju partijskog kandidata na izborima, što, uz izvesne adaptacije, prihvataju (od početka osamdesetih godina prošlog stoleća) i druge zemlje.

Ali, *audiatur et altera pars*. Na konstataciju, koju je teško osporavati, da se partijama u vršenju njihovih funkcija „pridružuju“ mnogi socijalni akteri, Von Beyme (1985, 370) odgovara, takođe umesnom, kontratezom da se i aktivnost partija rasprostire na druge socijalne sfere. „Široka politička područja koji su nekada smatrana nepolitičkim, stavljena su danas na partijski dnevni red. Specijalizacija – rezultat ranijih ideoloških opredeljenja – potisnuta je. Političke partije moraju biti u stanju da zauzmu stanovište o svakom problemu.“ Drugi, pak, poput Bartolini-ja i Mair-a (2001, 342) smatraju da se „partije možda suočavaju sa povećanim brojem konkurenata, ali izgleda da se još nisu suočile sa realnom alternativom“ (slično: Von Beyme, 1985, 370; Flanagan i Morgan, 1990, 139-143; Scarrow, Web and Farrell 2000, 150; Nassmacher 2003a, 2). Dva izneta suprotstavljena gledišta u stvari sadrže zajednički stav o promeni u „podeli rada“ između partija i drugih organizacija, ali nijedno od njih ne dovodi u pitanje temeljno stanovište da bez postojanja partija nije moguće funkcionisanje demokratije (Dalton and Wattenberg, 2002, 262 i 275).

Još manje je zasnovano izvlačenje dalekosežnog zaključka o bliskom kraju partija na osnovu podataka o smanjivanju broja članova i o sve većoj zavisnosti partija od finansijskih sredstava iz državnog budžeta. Kao što smo na prethodnim stranicama nastojali da pokažemo, smanjivanje obima članstva partija, koje se očituje u većini zemalja (ne u svim), rezultat je interferencije drugih činilaca: ublažavanja socijalno-političkih konflikata, porasta obrazovnog nivoa građana, sve većeg državnog finansiranja i razvoja elektronskih medija, posebno TV, što pre govori o prilagođavanju partija „duhu vremena“ nego o njihovoj krizi. Može se pretpostaviti da će adaptaciju partija ubrzati i nagla ekspanzija interneta, koji zadobija sve važniju ulogu u izbornim kampanjama (Farrell and Webb, 2001, 110-111). Uporedo sa smanjivanjem obima članova konstatovali smo i tendenciju slabljenja „partijske identifikacije“, iz čega, opet, ne sledi prognoza o iščezavanju partija nego o nastanku novog tipa partije pragmatičnijeg, fleksibilnog i decentralizovanog, da bi one bile receptivnije za nove interese i adaptibilnije za druge promene u socijalnom okruženju.

Takođe, ne čini nam se opravdanim potkrepljivanje teze o „sumraku“ partija skeptičnim odnosom građana prema partijama, jer je to „invarijanta“ sa kojom se partije suočavaju od svog nastanka. Naime, u zemljama stabilne demokratije građani su oduvek manifestovali nepoverenje prema partijama, ali se ne može govoriti o spektakularnom porastu nepoverenja u poslednjim decenijama. U vezi sa tim, primera radi, Hagopian (1984, 259) izričito naglašava da je teza o smanjivanju značaja partija u zemljama stabilne demokratije, krajem osamdesetih godina dvadesetog stoleća, „preterana i preuranjena“. Ta ocena važi, prema Torcal-u, Gunther-u i Montero-u (2002, 287), za zemlje južne Evrope (Italija, Grčka, Španija, Portugalija), dok Diamandouros i Gunther (2001, 10) ocenjuju da u partijskim sistemima zemalja južne Evrope koegzistiraju, sa jedne strane, prihvatanja demokratije, a sa druge, nepoverenja prema partijama. Naglašenu skepsu prema partijama ispoljavaju, kao što smo prethodno pokazali, i građani evropskih postkomunističkih zemalja. Antipartizam ima dva izvora, od kojih je prvi „reaktivni“ antipartizam, prouzrokovan nezadovoljavajućim ostvarenjima partija i njihovom bezmalo univerzalnom sklonošću da daju prednost svojim parcijalnim interesima nad interesima države i društva. Nezadovoljstvo partijama pojačano je time što one, kao aktivni element političkog sistema, imaju široku autonomiju u donošenju važnih odluka i što njihov „radius slobode“ nije precizno regulisan opštim normama. U stvari, partije deluju u „krugu moći“, koji je uvek širi od „kruga vlasti“, zasnovane na ustavu i drugim opštim aktima.

Drugi izvor antipartizma je kulturno-vrednosni. Zastupajući parcijalne interese, partije dovode u pitanje jedinstvo zemlje, koju delovi populacije smatraju „organskom zajednicom“. **Treba, međutim, naglasiti da i u zemljama u kojima je rašireno izrazito nepoverenje građana prema partijama, kao u slučaju Latinske Amerike, nalazi empirijskih istraživanja pokazuju da, uprkos tome, većina građana smatra partije neophodnim za funkcionisanje demokratskog poretka** (Linz, 2002, 294).

Prethodno izneti argumenti umesto o kraju partija svedoče, zapravo, o njihovom uspešnom prilagođavanju, što Von Beyme (1985, 188; slično: Montero and Gunther, 2002, 4) dobro konstatuje na sledeći način: „Nekonvencionalno političko ponašanje je u porastu, ali to samo po sebi ne znači da važnost partija opada. Partije apsorbuju mnogo od nekonvencionalnog ponašanja i uključuju ga u svoje strategije mobilizacije. To umnogome sugerise da one ne nestaju, nego se samo pomeraju prema novim grupama i novim političkim arenama.“ Mair (1997, 152-153) zastupa gledište da je, umesto opadanja

(decline) partija, na delu njihovo adaptiranje u dva smisla: prvo, partijska struktura postaje sve više stratarhijska umesto oligarhijska, i drugo, partije su sve više orijentisane prema državi. **U celini uzev, nećemo pogrešiti ako ustvrdimo da je ideja o neizbežnom nestanku partija pogrešna, jer dostupna činjenička građa upućuje na zaključak o njihovoj izuzetnoj prilagodljivosti novim društvenim okolnostima, a ne na približavanje „kraja partija“** (Sartori, 1998, 137).

Prihvatajući generalni stav da se kod partija ne radi o nestajanju nego o promeni, neophodno je odgovoriti na izuzetno važno pitanje: koje su to sfere u kojima se – komparativno posmatrano – prilagodljivost i promena partija naročito očituju? Prva sfera tiče se smanjivanja broja članova do nivoa koji bi se mogao opisati kao optimalan za odvijanje demokratskog procesa u određenoj zemlji, druga se ogleda u postepenom nestanku antisistemskih partija, što je naličje procesa konsolidacije demokratije, dok se treća sfera promena očituje u procesu demokratizacije internih odnosa u partijama. Nastojaćemo kratko da obrazložimo sve tri iznete hipoteze.

Prvo, smanjivanje broja članova odnosi se prvenstveno na partijske sisteme u kojima do toga nije već došlo do kraja prošlog stoleća. Najvažniji činilac („motor“) koji podstiče smanjivanje članstva jeste, kao što smo istakli, civilizacijski proces porasta obrazovnog nivoa građana koji partije prestaju da koriste kao nezamenljivo sredstvo orijentisanja („politički kompas“) u složenom političkom prostoru. Uz to, spektar interesovanja građana nezadrživo se širi na nepolitičke teme i umesto članstva u partijama, građani zadovoljavaju svoja interesovanja uključivanjem u aktivnosti mnogobrojnih udruženja.

Navedenom činiocu treba dodati još jedan, koji se tiče samih partija; reč je tome da ni partijama nisu potrebni brojni članovi, kao što je to ranije bio slučaj, prvenstveno zbog toga što im država u sve većem broju zemalja obezbeđuje neophodna sredstva za svakodnevnu aktivnost i za učešće u izbornim kampanjama. Naravno, iako u ovoj sferi partijskog delovanja članstvo, zaista, gubi važnost koju je imalo u predelektronskoj eri, ono ipak nije potpuno „izbačeno iz igre“. U izbornim kampanjama članovi partije u svojim mikro sredinama (porodica, preduzeće, susedstvo) podstiču „rečju i delom“ građane da podrže određene partije i partijske kandidate. Hipotezu da će naglo povećanje državne finansijske pomoći partijama dovesti do smanjivanja broja partijskih članova potkrepljuje primer Slovenije, u kojoj je posle porasta budžetske pomoći partijama, sredinom devedesetih godina prošlog stoleća, naglo opao broj partijskih članova (Toplak, 2002, 12). Negativna korelacija

između nivoa finansijskih sredstava i obima partijskog članstva pouzdano je utvrđena i u Izraelu; tu je izdašna finansijska pomoć partijama od strane države između 1969. i 1973. godine doprinela dramatičnom smanjivanju članstva (Mendilow, prema: Roper, 2001, 13).

Ali članstvo nije izgubilo značaj za partiju jer ono čini „regrutacionu osnovu“ kako za rukovodstvo same partije tako i za kadrove u državnom aparatu. U relativno maloj zemlji kakva je na primer, Finska oko 300.000 ljudi je angažovano na različitim partijskim zadacima, prvenstveno na različitim izborima unutar i izvan partije (Mair, 1997, 147). Zbog toga, smanjivanje broja partijskih članova ipak ima „donju granicu“, koju je moguće odrediti samo konkretno-istorijskom analizom određene zemlje. U regionu centralne i jugoistočne Evrope najniži udeo članstva u populaciji identifikovan je u Poljskoj i kreće se oko 1,3%, što je 6 do 7 puta manje nego u Crnoj Gori. Verovatno je vrednost 1-3% partijskog članstva u stanovništvu blizu „prirodne granice“, koja je određena imanentnom težnjom partija da vrše vlast i, tim uslovljenom, neophodnošću da svojim članovima „popunjavaju“ važna mesta u vlastitoj organizaciji i u državi na različitim nivoima, od lokalnog do centralnog. Iz navedenih razloga, partije moraju da raspolažu „kadrovskim rezervoarom“ različitih profesionalnih profila, što je nemoguće bez brojnih članova. Stoga je nemoguća „partija bez članstva“, sastavljena samo od rukovodilaca, kao što nije moguća ni „glava bez tela“.

„Prirodnu granicu“ nismo odredili jednoobrazno, nego u rasponu od 1 do 3%, jer pretpostavljamo da će male (po broju stanovnika) države – u koje svakako spada Crna Gora – biti bliže gornjoj granici raspona, zato što moraju da obrazuju „jezgro“ državnih službi i političkih institucija kao i države sa više desetina ili stotina miliona stanovnika, dok će se države sa velikom populacijom približavati donjoj granici raspona.

Druga promena tiče se slabljenja i postepenog nestajanja anstisistemskih partija. Budući da je početkom dvadesetprvog stoleća u bezmalo čitavoj Evropi, a i u većini zemalja sveta, demokratija „jedina igra u gradu“, verujemo da će se to odraziti na nestanak preostalih antisistemskih partija (ili njihovih rezidua) u evropskim postkomunističkim zemljama. U Crnoj Gori čini se da je posle Referenduma 2006. „pređen Rubikon“ i da nijedna partija više otvoreno ne dovodi u pitanje Crnu Goru kao političku zajednicu niti uspostavljeni demokratski režim. Naravno, nije isključeno da akteri poraženi na referendumu 2006. godine nastave da istrajavaju na svojim stanovištima, ali nema indicija da su u težnji ka njihovom ostvarenju spremni da primene

nedemokratske metode. Osim toga, pod uticajem „nove realnosti“, odnosno nezavisnosti Crne Gore, menja se svest građana koji shvataju da je povratak na staro teško izvodljiv, što partije, uključujući one koje su se energično zalagale za državnu zajednicu sa Srbijom, ne mogu da previde u svojim programskim opredeljenjima i delovanju.

Treća promena odnosi se na redistribucije moći unutar partija, u kojima se članstvo postepeno transformiše od „partijskog plebsa“ u „partijski demos“. Ovde nije reč o *wishfull thinking*, nego o hipotezi čvrsto zasnovanoj na podacima iz stvarnog života (o kojima smo šire raspravljali u glavi V). Tu je prvenstveno reč o demokratizaciji unutarpartijskih izbora preko kojih članstvo zadobija mogućnost da utiče na odabir „rukovodećeg kruga“, pa i samog partijskog vođe. Pretpostavljamo da će nekoliko faktora podsticati partije da u predstojećem razdoblju prihvate u svom okviru free and fair elections u još punijem značenju nego što je to danas slučaj. Prvo je uticaj prakse demokratskog nadmetanja u okviru političkog sistema, što je, kako smo naveli, u Crnoj Gori obezbeđeno od 1998. godine. Član partije koji na parlamentarnim ili predsedničkim izborima bira između više lista ili kandidata sve manje će se zadovoljavati „glasanjem bez izbora“ na partijskim kongresima. Pored dostignutog nivoa demokratije u društvu, verujemo da će jačanje interne demokratije podstaći to što će partije prihvatati od drugih partija demokratske obrasce i modele delovanja (po nekoj vrsti „zakona imitacije“ – G. Tarde), naročito ako ti obrasci povećavaju uspešnost partije. Inače, to nije ništa novo, jer kao što je prethodno izneto, Duverger je sredinom prošlog stoleća zapazio sklonost kadrovske partije da saobražavaju svoju organizaciju uspešnijim, masovnim partijama.

Na generalizaciju prakse slobodnih i ravnopravnih izbora za partijske funkcionere – prvenstveno za partijskog prvaka – uticaće i zahtevi „odozdo“, od strane članova demokratski opredeljenih stranaka koji nisu saglasni sa praksom samoizbora vlastitih rukovodstava. Reč je o potpuno razumljivoj težnji, jer pretpostavljamo da većina tih članova prihvata „snažno načelo političke jednakosti“ (Dahl, 1999, 91), a time i implikacije koje iz njega slede u pogledu internog života svoje partije: ravnopravne izbore između više kandidata i neposredno i tajno glasanje za partijskog vođu i ostale pripadnike „rukovodećeg kruga“.

Korišćena literatura

Ágh, Attila. 1993. *From Nomenclatura to Clientura: The Emergence of New Political Elite in East Central Europe*, Budapest: Department of Political Science, University of Budapest.

Ágh, Attila. 1994. "Hungarian Party System and Party Theory in the Transition of Central Europe", *Journal of Theoretical Politics* (2) 6: 217-238.

Aldrich, John. 1995. *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*, Chicago: University of Chicago Press.

Alexander, Herbert. 2001. "Approaches to Campaign and Party Finance Issue", In: *Foundations for Democracy, Approaches in Comparative Political Finance*, Ed. Karl-Heinz Nassmacher, Baden-Baden and Washington: Nomos, in Cooperation with International Foundation for Electoral Systems.

Al-Naqqasach, Farida. 1997. "Restrictions Imposed on Political Parties and the Problem of Funding", Paper Presented at the Workshop: *Funding Political Parties*, Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 7-9 March 1997.

Andvig, Jens, Fjelstad, Odd-Helge at al. 2000. *Research on Corruption, A Policy Oriented Survey, Final Report*, Bergen/Oslo: CMI and NUPI.

Antonić, Slobodan. 2002. *Zarobljena zemlja, Srbija za vlade Slobodana Miloševića*, Beograd: Otkrovenje.

Apter, David. 1968. *Ideologie and Discontent*. New York: The Free Press.

Aron, Raymond. 1965. *Democratie et totalitarisme*. 1965. Paris: Gallimard.

Aron, Remon. 1997. *Demokratija i totalitarizam*, Sremski Karlovci- Novi Sad: Knjižarnica Zorana Stojanovića.

Axelrod, Robert, 1970. *Conflict of Interest: a Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*, Chicago: Markham.

Balazs, Magdalena and Enyedi, Zsolt. 1996. "Hungarian Studies; The Alliance of Jung Democrats", In: *Party Structure and Organizations in East-Central Europe*, Ed. Paul Lewis, Cheltenham and Brookfield: Edgar Elgar.

Banfield, Edgar. 1966. *Political Influence*, New York: The Free Press.

Barber, Benjamin. 1984. *Strong Democracy*, Berkeley: University of California Press.

Barker, Ferdinand. 1959. *Introduction to Modern Politics*, Notre Dame: University of Notre Dame.

Barnes, Samuel. 1967. "Leadership Style and Political Competence", In: *Political Leadership in Industrialized Societies, Studies in Comparative Analysis*, Ed. Lewis Festinger, New York, London, Sydney: John Wiley and Sons.

Bartolini, Stefano and Mair, Peter. 2001. "Challenges in Contemporary Political Parties", In: *Political Parties and Democracy*, Eds. Larry Diamond and Richard Gunther, Baltimore and London: The John Hopkins University Press.

Bartolini, Stefano and Mair, Peter. 1990. *Identity, Competition and Electoral Availability: The Stabilisation of European Electorate 1885-1985*, Cambridge: Cambridge University Press.

Bierke, Wolfgang. 1961. *European Election by Direct Suffrage*, Leiden: A. W.

Birch, Sarah. 2000. "Election and Representation in Post-Communist Eastern Europe", In: *Elections in Central and Eastern Europe, The First Wave*, Eds. Hans-Dieter Klingemann, Eckehard Mochmann and Kenneth Newton, Berlin: WCB, Ed. Sigma.

Blondel, Jean. 1963. *Voters, Parties and Leaders, The Social Fabric of British Politics*, London: Penguin Books

Blondel, Jean. 1967. "Party Systems and Pattern of Government in Western Democracies", *International Political Science Association*, Brussels.

Blondel, Jean. 1968. "Party Systems and Patterns of Governments in Western Democracies", *Canadian Journals of Political Science*, no. 2 (June): 180-303.

Blondel, Jean. 1970. "Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies", *Canadian Journal of Political Science*, 1: 180-203.

Blondel, Jean. 1971. *Comparing Political Systems*, London: Weidenfeld and Nicolson.

Blondel, Jean. 1973. *Comparing Political Systems*, Wiltshire, Trowbridge: Weidenfeld and Nicolson.

Blondel, Jean. 1978. *Political Parties a Genuine Case for Discontent*, London: Wildwood House.

Blunčli, J. K. 1980. *Karakter i duh političkih partija*. Beograd: Državna štamparija.

Blyth, Mark. 2003. "Globalization and the Limits of Democratic Choice Social Democracy and the Rise of Political Cartelization", *Internationale Politik und Gesellschaft*, 3: 47-60.

Bobio, Norberto. 1997. *Desnica i levica*, Podgorica: CID.

Bogdanor, Vernon. 1983. "Introduction", In: *Democracies and Elections*, Eds. Vernon Bogdanor and David Butler, Cambridge: Cambridge University Press.

Bogdanović, Mira, „Programi socijaldemokratskih partija zemalja u tranziciji“, 2005. U: *Programski identiteti socijaldemokratskih partija*, Ur. Srećko Mihailović, Beograd: Socijaldemokratski klub Friedrich Ebert Stiftung.

Bosco, Anna, in collaboration with Carlos Caspar. 2001. "Four Actors in Search of a Role; The Southern European Communist Parties", In: *Parties, Politics and Democracy in the New Southern Europe*, Eds. Nikiforos Diamanduros and Richard Gunther, Baltimore and London: The John Hopkins University Press.

Bowler, Shaun. 2000. "Parties in the Legislature: The Competing Explanations", In: *Parties without Partisans, Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Eds. Russell Dalton and Martin Wattenberg, London Oxford University Press.

Brüner, Franz. 1998. "Investing Illegal Financing of Political Parties", Third European Conference of Specialised Services in the Fight against Corruption, Madrid, 28-30 October 1998.

Burdeau, Georges. 1949. *Traite de sciences politiques*, tome III, Paris: LGDJ.

Burke, Edmund. 1861. *Thought on the Cause of the Present Discontents*, Works, Vol. I, London: Bohn.

Burns, MacGregor, James. 1963. *The Deadlock of Democracy*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Butler, David. 1981. "Electoral Systems", In: *Democracy at the Polls*, Eds. David Butler, Howard Penniman and Austin Ranney, Washington and London: American Enterprise Institut for Public Policy Research.

Campbell, Angus, Converse, Philip, Miller, Warren and Stokes, Donald. 1960. *The American Voter*, New York: Wiley.

Carothers Thomas. 1997. "The Observers Observed", *Journal of Democracy*, (July), Vol. 8, N. 3: 17-32.

Caul, Miki and Gray Mark. 2000. "From Platform Declarations to Policy Outcomes", In: *Parties without Partisans*, London: Oxford University Press.

Cohen, Lenard. 2001. *Serpent in the Bosom: The Rise and Fall of Slobodan Milošević*, Boulder, Colorado: Westview Press.

Cole, Taylor, Deener, David, and Brady, Alexander. 1959. "Great Britain and Commonwealth", In: *European Political Systems*, Ed. Taylor, Cole, New York: Alfred Knopf.

Coleman, James and Rosberg, Carl. 1964. *Political Parties and National Integration in Tropical Africa*. Berkeley: University of California Press.

Coleman, James and Rosberg, Carl. 1964. *Political Parties and Political Integration*. London: Faber and Faber.

Colombo, Gherardo. 1998. "Sanction and Remedies in Cases of Illegal Financing of Political Parties", Third European Conference of Specialised Services in the Fight against Corruption, Madrid, 28-30 October 1998.

Comisso, Ellen. 1991. "Political Coalitions, Economic Choices", In: *Democracy and Political Transformation*, Ed. Szobozlai Gyorgy, Budapest: Hungarian Political Science Organization.

Converse, Philippe. 1966. "The Concept of the Normal Vote", In: *Elections and Public Order*, Eds. Angus Campbell et al. New York: Wiley.

Cooke, William. 1911. *The History of Party from the Rise of the Whig*, London.

Coppedge, Michael. 2001. "(De)institutionalization of Latin American Party

System”, Paper presented to the XVII International Congress of Latin American Studies Association, Los Angeles.

Coser, Lewis. 1956. *The Function of Social Conflict*, London: Routledge and Kegan Paul.

Cotta, Maurizio. 1994. “Building Party Systems after the Dictatorship: the East European Cases in Comparative Perspective”, In: *Democratization in Eastern Europe, Domestic and International Perspectives*, Eds. Geoffrey Pridham and Tatu Vanhanen, London and New York: Routledge.

Cotteret, Jean Marie et Emeri, Claude. 1970. *Les systemes electoraux*, Paris: Press universitaires de France.

Cox, Garry, 1990. *Making Votes Count, Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge: Cambridge University Press.

Čular, Goran. 2002. „Hrvatski stranački sustav 1989-2002“, U: *Između autoritarizma i demokratije, Srbija, Crna Gora, Hrvatska, Knjiga I, Institucionalni okvir*, Urednici: Dragica Vujadinović, Lino Veljak, Vladimir Goati i Veselin Pavićević, Beograd: CEDET, CEDEM i CTCSR.

Čular, Goran. 2005. “Organizational Development of Parties and Internal Democracy in Croatia”, In: *Organizational Structures and Internal Party Democracy in South Eastern Europe*, Ed. Georgy Karasimeonov, Sofia: Gorex Press.

Čular, Goran. 2006. „Organizacioni razvoj stranaka i interna stranačka demokratija u Hrvatskoj“, U: *Političke stranke i birači u državama bivše Jugoslavije*, Ur. Zoran Lutovac, Beograd: Fridrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka.

Daalder, Hans. 1996. “Parties, Elites and Political Development in Western Europa”, In: *Political Parties and Political Development*, Eds. Joseph LaPalombara and Myron Weiner, Princeton: Princeton University Press.

Dahl, Robert. 1990. “Party Systems and Patterns of Oppositions”, In: *The West European Party System*, Ed. Peter Mair, Oxford: Oxford University Press.

Dahl, Robert. 1999. *Demokratija i njeni kritičari*, Podgorica: CID.

Dalton, Russell. 2002. “The Decline of Parties Identification”, In: *Parties without Partisan in Advanced Industrial Democracies*, Eds. Russell Dalton and Martin Wattenberg, London: Oxford University Press.

Dalton, Russell and Martin Wattenberg. 2002. “Partisan Change and Democratic Process” In: *Parties without Partisan in Advancet Industrial Democracies*, Eds. Russell Dalton and Martin Wattenberg, London: Oxford University Press.

Dalton, Russell and Wattenberg, Martin. 2000. “Partisan Change and Democratic Process”, In: *Parties without Partisans, Polical Change in Advanced Industrial Democracies*, Eds. Russell Dalton and Martin Wattenberg, London: Oxford University Press.

Dalton, Russell, McAlister, Ian and Wattenberg, Martin. 2002. “Political Parties and their Publics”, In: *Political Parties in the New Europe, Political and Analitical Challanges*, Eds. Kurt Richard Luther and Ferdinand Müller-Rommel,

Oxford: Oxford University Press.

Dalton, Russell, McAlister, Ian and Wattenberg, Martin. 2000, “Unthinkable Democracy, Political Change in Advanced Industrial Democracies”, In: *Parties without Partisans, Polical Change in Advanced Industrial Democracies*, London: Oxford University Press.

Darmanović, Srđan. 2007. „Duga tranzicija u Crnoj Gori - od polukompetitivnih izbora do izborne demokratije”, U: *Izbori i izborna zakonodavstvo u Crnoj Gori 1990-2006*, Red. Veselin Pavićević, Srđan Darmanović, Olivera Komar i Zlatko Vujović, Podgorica: CEMI.

De Swaan, Abram. 1973. *Coalition Theories and Cabinet Formations: a Study od Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine Europeans Parliaments after 1918*, Amsterdam; Elsevier.

De Winter, Lieven. 2002. “Parties and Government Formation, Portfolio Allocation, and Policy Definition”, In: *Political Parties in the New Europe, Political and Analitical Challanges*, Eds. Kurt Richard Luther and Ferdinand Müller-Rommel, Oxford: Oxford University Press.

Diamandouros, Nikiforos and Gunther, Richard. 2001. “Introduction”, In: *Parties, Politics, and Democracy in the New Southern Europe*, Baltimore: The John Hopkins University Press.

Diamond, Larry. 1996. “Is the Third Wave Over?”, *Journal of Democracy*, 3: 20-38.

Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy, Toward Consolidation*, Baltimor and London: The John Hopkins University Press.

Dimitrijević, Nenad. 2004. „Srbija kao nedovršena država”, U: *Između autoritarizma i demokratije, Civilno društvo i politička kultura, (knjiga II)* Red. Dragica Vujadinović, Lino Veljak, Vladimir Goati i Veselin Pavićević, Beograd: CEDET, CEDEM (Podgorica) i CTCSR (Zagreb).

Dion, Leon. 1971. *Fondements de la societe liberale*, Quebec: Les presses de l' université Laval.

Dion, Leon. 1972. *Societe et politiques: La vie des groupes dynamique*, Quebec: Les Presses de l' Universite Laval.

Dorsey, John. 1971. “Political Executice: Leadership and Coordination”, In: *Government and Politics (Second Edition)*, Eds. Thomas Bernstein and Oth, New York: Random House.

Doublet Ives-Marie. 1997. “Parties Funding”, Paper Presented at the Workshop on Funding Political Parties, Stockholm (7- 9 March 1997): Institut for Democracy and Electorale Assistance.

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracies*, New York: Harper.

Duverger Maurice. 1980. *Les Orangers du lac Balaton*, Paris: Ed. du Seuil.

Duverger, Maurice. 1959. *Droit constitutionnelle et institutions politique*, (quatrième édition), Paris: Presses universitaires de France.

Duverger, Maurice. 1964. *Introduction à la politique*, Paris: Gallimard.

Duverger, Maurice. 1973. *Sociologie de la politique*, Paris: Press Universitaires de France.

Duverger, Maurice. 1976. *Les parties politiques* (neufième édition), Paris: Armand Coline.

Easton, David. 1979. *A System Analysis of Political Life*, Chicago and London: The University of Chicago Press.

Eckstein, Hary. 1966. *Division and Cohesion in Democracy*, Princeton: Princeton University Press.

Edinger, Lewis. 1967. "Editor's Introduction", In: *Political Leadership in Industrialized Society, Studies and Comparative Analysis*, Ed. Lewis Edinger, New York, London, Sydney: John Wiley and Sons.

Eisenstadt, S. N. 1965. *Essays on Comparative Institutions*, New York, London and Sydney: John Wiley and Sons.

Eldersveld, Samuel. 1964. *Political Parties, A Behavioral Analysis*, Chicago: Rand McNally and Co.

Eldersveld, Samuel. 1966. *Political Parties, A Behavioral Analysis*, Chicago: Rand Mc Mally.

Eldersveld, Samuel. 1996. "A Theory of the Political Parties", In: *Political Parties and Political Behavior*, Eds. William Crotty, Donald, Freeman, Douglas Gatlin, Boston: Allyn and Beckon.

Epstein, Leon. 1956. "British Mass Parties in Comparison with American Parties", *Political Sciences Quarterly*, 1: 97-125.

Epstein, Leon. 1960. "British MPs and their Local Parties: the Suez Case", *American Political Science Review*, Vol. LIV, 2 : 379-388.

Epstein, Leon. 1967. *Political Parties in Western Democracies*, London: Pall-Mall Press.

Epstein, Leon. 1975. "Political Parties", In: *Nongovernmental Politics*, Eds. Fred Greenstein and Nelson Polsby, *Hanbook of Political Science*, (Vol.4), Massachusetts, Menlo Parc: Addison-Wesley.

Epstein, Leon. 1986. *Political Parties in the American Mould*. Medion: University of Wisconsin Press.

Evans, Geoffrey and Whitefield, Stephen. 1993. "Identifying the Bases of Party Competition in Eastern Europe", *British Journal of Political Sciences*, 23: 521-548.

Farrell, David and Webb, Paul. 2002. "Political Parties as Campaign Organization", In: *Parties without Partisan in Advanced Industrial Democracies*, Eds. Russell Dalton and Martin Wattenberg, London: Oxford University Press.

Farrell, David and Webb, Paul. 2000. "Political Parties as Campaign

Organization", In: *Parties without Partisans, Polical Change in Advanced Industrial Democracies*, Eds. Russell Dalton and Martin Wattenberg, London Oxford University Press.

Farrell, David. 2002. "Campaign Modernization and West European Party", In: *Political Parties in the New Europe, Political and Analitical Challanges*, Eds. Kurt Richard Luther and Ferdinand Müller-Rommel, Oxford: Oxford University Press.

Ferdinand, Peter. 2003. "Party Funding and Political Corruption in East Asia: The Cases of Japan, South Korea and Taiwan", In: *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Ed. Reginald Austin and Maja Tjernstrøm, Stockholm: IDEA.

Field, Georges. 1969. *Political Partisy*, London: Methuen.

Fink-Hafner, Danica i Krašovac, Alenka. 2006. „Ideološko-politički rascjepi u Slovenskoj stranačkoj areni poslije 1989”, U: *Razvoj političkog pluralizma u Sloveniji i Bosni i Hercegovini*, Ur. Danica Fink-Hafner i Mirko Pejanović, Ljubljana i Sarajevo: Fakulteta za družbene vede i Fakultet političkih nauka.

Fink-Hafner, Danica. 1997. "The Development of Political Parties in Slovenia", Paper Presented for Western Political Science Meeting in Tuscon, March 13-15 1997.

Fink-Hafner, Danica. 2001. *Politične stranke*, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Fink-Hafner, Danica. 2004. *Politične stranke*, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Fisher, Stephen. 1980. "The Decline of Parties - Thesis and the Role of Minor Parties", In: *Western European Party Systems*, Ed. Peter Merkl, New York: The Free Press.

Flanagan, Scott and Dalton, Russell. 1990. "Models of Changes", In: *The West European Party System*, Ed. Peter Mair, Oxford: Oxford University Press.

Friedrich, Carl. 1937. *Constitutional Government and Democracy*, New York: Harper.

Friedrich, Carl. 1958. *La démocratie constitutionnelle*, Paris: Press universitaires de France.

Gallagher, Tom, Laver, Michael and Mair, Peter. 1992. *Representative Government in Western Europe*, New York: McGraw-Hill.

Ganev, Venelin. 1997. "Bulgaria's Symphony of Hope", *Journal of Democracy*, 4: 125-140.

Goati Vladimir i ost. 1985. *Političko angažovanje u jugoslovenskom društvu*, Beograd: Mladost.

Goati Vladimir. 2003. *Izborna nadmetanja u Saveznoj republici Jugoslaviji od 2000. do 2003*, Beograd: CESID.

Goati, Vladimir, Nenadić, Nemanja i Jovanović Predrag. 2004. *Finansiranje*

predsedničke kampanje 2004. u Srbiji. Beograd: Transparentnost Srbija.

Goati, Vladimir, Nenadić, Nemanja i Jovanović, Predrag. 2004. Finansiranje predsedničke izborne kampanje 2004. u Srbiji, Udarac političkoj korupciji ili održavanje status-a quo, Beograd: Transparentnost Srbija.

Goati, Vladimir. 1978. Ideologija i društvena stvarnost, Beograd: Radnička štampa.

Goati, Vladimir. 1984. Savremene političke partije, Beograd: Partizanska knjiga.

Goati, Vladimir. 1984. Savremene političke partije, komparativna analiza, Beograd: Partizanska knjiga.

Goati, Vladimir. 1989. „Politički pluralizam, nastanje i perspektive”, U: Smisao jugoslovenskog pluralističkog šoka, Red. Vladimir Goati, Beograd: Književne novine.

Goati, Vladimir. 1991. Jugoslavija na prekretnici, od monizma do građanskog rata, Beograd: Jugoslovenski institut za novinarstvo.

Goati, Vladimir. 1992. „Višepartijski mozaik Srbije”, U: Rađanje javnog mnjenja i političkih stranaka, Pečujlić, Miroslav i ost. Beograd: Institut za političke studije.

Goati, Vladimir. 1996. Stabilizacija demokratije ili povratak monizmu, „Treća Jugoslavija” sredinom devedesetih, Podgorica: UNIREKS.

Goati, Vladimir. 1997. „November 1996 Elections, Meaning and Effects”, Balkan forum, (Skopje) 1: 5-25.

Goati, Vladimir. 2000. Partije Srbije i Crne Gore u političkim borbama od 1990. do 2000, Bar: Conteco.

Goati, Vladimir. 2001. Izbori u SRJ od 1990. do 1998, Volja građana ili izborna manipulacija, Dodatak: Izbori 2000. (drugo dopunjeno izdanje), Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju.

Goati, Vladimir. 2001a, „Priroda poretka i oktobarski prevrat u Srbiji”, U: Revolucija i poredak u dinamici promena u Srbiji, Ur. Ivana Spasić i Milan Subotić, Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju.

Goati, Vladimir. 2002. „Izborni sistem Srbije”, U: Između autoritarizma i demokratije, Srbija, Crna Gora, Hrvatska, Knjiga I, Institucionalni okvir, Urednici: Dragica Vujadinović, Lino Veljak, Vladimir Goati i Veselin Pavićević, Beograd: CEDET, CEDEM i CTCSSR.

Goati, Vladimir. 2004. Partije i partijski sistem Srbije. Niš: OGI.

Goati, Vladimir. 2006. Partijske borbe u Srbiji u postoktobarskom razdoblju. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung.

Gouldner, Alvin. 1968. The Dialectic of Ideology and Technology, The Origin, Grammar and Future of Ideology, New York: Seabury Press.

Gunther, Richard and Diamond, Larry. 2001, “Types and Function of Parties”, In: Political Parties and Democracy, Eds. Larry Diamond and Richard Gunther,

Baltimore and London: The John Hopkins University Press.

Haegel, Florence, “Introduction”, Dans: Partis politique et système partisane en France, Dir. Florence Haegel, Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques.

Hagopian, Mark. 1984. Regimes, Movements, and Ideologies, New York and London: Longman.

Hajneman, Robert. 2004. Uvod u političke nauke, Podgorica: CID.

Harmel, Robert 2002. “Party Organizational Change: Competing Explanations?”, In: Political Parties in the New Europe, Political and Analytical Challenges, Eds. Kurt Richard Luther and Ferdinand Müller-Rommel, Oxford: Oxford University Press.

Harmel, Robert and Janda, Kenneth. 1994. “An Integrated Theory of Party Goals and Party Change”, Journal of Theoretical Politics 6 (3): 259-287.

Harmel, Robert. 2003. “Party Organizational Change: Competing Explanations?”, In: Political Parties in New Europe, Political and Analytical Challenges, Eds. Kurt Richard Luter and Ferdinand Müller-Rommel, Oxford: Oxford University Press.

Heard, Alexander. 1956. The Cost of Democracy. New York: Anchor.

Heard, Alexander. 1960. The Cost of Democracy, Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Heard, Alexander. 1966. “The Cost of Politics”, In: Political Parties and Political Behavior, Eds. William Crotty, Donald Freeman, and Douglas Gatlin, Boston: Allyn and Bacon, Inc.

Heberle, Rudolf. 1951. Social Movements, An Introduction to Political Sociology, New York: Appleton Century Croffts.

Hejvud, Endru. 2004. Politika, Beograd: Clio.

Hermens, Ferdinand. 1959. Democracy or Anarchie? A Study of Proportional Representation. Notre Dame: University of Notre Dame.

Higley, John, Kulberg, Judith and Pakulski Jan. 1996. “The Persistence of Postcommunist Elites”, Journal of Democracy, 2: 133-138.

Hofer, Erik. 2004. Pravi vernik, Misli o prirodi masovnih pokreta, Niš: Prosveta.

Hoffman-Lange, Ursula 1986. “Changing Coalitional Preferences among West German Parties”, In: Coalitional Behavior in Theory and Practice An Introductive Model For Western Europe, Ed. Geoffrey Pridham, Cambridge: Cambridge University Press.

Horowitz, Donald. 1991. A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Devided Society. Berkeley: University of California Press.

Huntington, Samuel. 1973. Political Order in Changing Societies, (Seventh Printing), New Hawen and London: Yale University Press.

Huntington, Samuel. 1991. The Third Wave, Democratization in the Late

Twentieth Century, Norman and London: University of Oklahoma Press.

Huntington, Samuel. 1991-1992. "How Do Countries Democratize"? *Political Science Quarterly*, 56: 581-596.

Ikstens, Janis. 2001. "Party Funding in Latvia", Paper Presented at the the Conference on Party Funding and Finance in Central And Eastern Europe, Open Society Institute/COLPI, 2-3 November 2001.

Ingelhart, Ronald. 1979. *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*, Princeton: Princeton University Press.

Ingelhart, Ronald. 1990. "The Nature of Value Changes", In: *The West European Party System*, Ed. Peter Mair, Oxford: Oxford University Press.

Ishiyama, John. 1995. "Communist Party in Transition, Structures, Leaders and Processes of Democratization in Eastern Europe", *Comparative Politics*, 2: 133-148.

Jain, Randhir. 2001. "Electoral Financing in India", In: *Foundation for Democracy, Approaches to Political Finance*, Ed. Karl Heinz- Nassmacher, Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Johsua, Florence. 2007. "Les conditions de (re)production de la LCR, L'approche par les trajectoires militants", Dans: *Partis politique et système partisane en France*, Dir. Florence Haegel, Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques.

Jovanović, Slobodan. 1992. *O državi, Osnovi jedne pravne teorije*, Beograd: Geca Kon.

Jovevska, Aneta i Gaber-Damjanovska, Nataša, 2004. "Political Parties in Republic of Macedonia", Paper Presented in International Conference: Political Parties and the Consolidation of Democracy in South Eastern Europe, Sofia, 5-7 July 2004, Fridrich Ebert-Stiftung, Institute for Political and Legal Studies.

Kaen, John. 1988. *Democracy and Civil Society*, London: Verso.

Kajsiu, Blendi. 2004. "Albanian Political System-Amidst Dilemmas and Challenges, A Country Report", Paper Presented in International Conference: Political Parties and the Consolidation of Democracy in South Eastern Europe, Sofia, 5-7 July 2004, Fridrich Ebert-Stiftung, Institut for Political and Legal Studies.

Kajsiu, Blendi. 2005, "Political Parties in Albania", Paper Presented at International Conference: Organizational Structures and Internal Democracy in South Eastern Europe, Sofia, 26-27 May 2005.

Kajsiu, Blendi. 2005. "Organizational Structures and Internal Party Democracy in Albania", In: *Organizational Structures and Internal Party Democracy in South Eastern Europe*, Ed. Georgy Karasimeonov, Sofia: Gorex Press.

Kanev, Dobrin. 2001. "Party Funding in Estonia", Paper Presented at the the Conference on Party Funding and Finance in Central And Eastern Europe,

Open Society Institute/COLPI, 2-3 November 2001.

Karasimeonov, Georgi. 2005. "Internal Party Democracy in Bulgaria", Paper Presented at International Conference: Organizational Structures and Internal Democracy in South Eastern Europe, Sofia, 26-27 May 2005.

Karasimeonov, Georgi. 1996. "Bulgaria's New Party System", In: *Stabilizing Fragile Democracies, Comparing New Party Systems in Southern and Eastern Europe*, Eds. Geoffrey Pridham and Paul Lewis, London and New York: Routledge.

Karasimeonov, Georgi. 2004. "The Party System in Bulgaria", Paper Presented in International Conference: Political Parties and the Consolidation of Democracy in South Eastern Europe, Sofia, 5-7 July 2004, Fridrich Ebert-Stiftung, Institut for Political and Legal Studies.

Karklins, Rasma. 2007. *Sistem me je naterao, Korupcija u postkomunističkim društvima*, Beograd: OEBS, Misija u Srbiji.

Kasapović Mirjana. 2000. "Demokratska konsolidacija i izborna politika u Hrvatskoj 1990-2000", U: *Hrvatska politika 1990-2000*, Ur. Mirjana Kasapović, Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

Kasapović, Mirjana and Zakošek, Nenad. 1994. "Election and Emerging Party System in Post-Socialist Croatia", Prepared for the XVI IPSA World Congress, August 21-25, Berlin, Germany.

Kasapović, Mirjana. 1994. "Političke stranke i stranački sustav u Hrvatskoj", *Politička misao*, 1: 171-188.

Kasapović, Mirjana. 2003. *Izborni leksikon*, Zagreb: Politička kultura.

Katz, Richard 1980. *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore: The John Hopkins University Press.

Katz, Richard and Mair, Peter. 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy- The Emergence of Cartel Party", *Party Politics*, 1: 5-28.

Katz, Richard and Mair, Peter. 2002. "The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies", In: *Political Parties, Old Concept and New Challenges*, Eds. Richard Gunther, Jose Ramon Montero and Juan Linz, Oxford: Oxford University Press.

Katz, Richard. 2002. "The Internal Life Of Parties", In: *Political Parties in the New Europe, Political and Analytical Challenges*, Eds. Kurt Richard Luther and Ferdinand Müller-Rommel, Oxford: Oxford University Press.

Key V.O. 1955. "A Theory of Critical Elections", *Journal of Politics*, 1: 1-18.

Key, V.O. 1967. *Politics, Parties and Pressure Groups*, New York: Thomas Y. Crowell Company.

Key, V.O. *Politics, Parties and Pressure Groups (Third Printing)*, New York: Thomas Crowell Company.

King Anthony. 1969. "Political Parties in Western Democracies", *Polity*, 2: 102-124.

Kirchheimer, Otto. 1966. "The Transformation of the Western European Party Systems", In: Political Parties and Political Development, Eds. Joseph Palombara and Myron Weiner, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Kitschelt, Herbert, Dimitrov, Dimitar and Kanev, Assen. 1995. "The Structuring of the Vote in Post-Communist Systems: The Bulgarian Example", *European Journal of Political Research*, 27: 143-159.

Kitschelt, Herbert, Zdenka Mansfeldova, Radoslaw Markowski, and Gábor Tóka. 2000. *Post-Communist Party System, Competition, Representation and Inter-Party Cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press.

Kitschelt, Herbert. 1992. "The Formation of Party Systems in East Central Europe", *Politics and Society*, 1: 29-50.

Kitschelt, Herbert. 1995. "Charismatic, Clientelistic and Programmatic Parties, Accounting for Different Pattern of Party Formation in Newly Founded Democracies", Paper Prepared for the Third Annual Conference on the: Individual versus State, Political Representation, Party nad Parliamentary Democracy, Budapest, 16-17 June 1995.

Kitschelt, Herbert. 2001. "Divergent Path of Postcommunist Democracies", In: *Political Parties and Democracy*, Eds. Larry Diamond and Richard Gunther, Baltimore and London: The John Hopkins University Press.

Klingeman, Hans-Dieter. 1996. „Proces nastajanja kompetitivnih partijskih sistema u Istočnoj Evropi”, U: *Postkomunizam i vlast*. Priredili: Vučina Vasović i Vojislav Stanovčić, Beograd: Jugoslovensko udruženje za političke nauke i Fakultet političkih nauka.

Komšić, Jovan i ost. 2003. „Istorijsko-etnički rascepi i politička pregrupisanja u Srbiji”, U: *Osnovne linije partijskih podela i mogući pravci političkog pregrupisanja u Srbiji*, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka.

Komšić, Jovan. 2002. „Programska evolucija partija”, U: *Partijska scena Srbije posle 5. oktobra 2000*, Red. Vladimir Goati, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka.

Kostelecky, Tomas. 1999. *Postcommunist Party Development in Czech Republic, Slovakia, Poland and Hungaria: Is There Any Logic?* (forthcoming).

Košunica, Vojislav i Čavoški, Kosta. 1983. *Stranački pluralizam ili monizam. Društveni pokreti i politički sistem u Jugoslaviji 1944-1949*, Beograd: Beogradski univerzitet, Institut društvenih nauka.

Kregar, Josip. 2001. "Financing on Political Parties", Paper Presented at the Conference on Party Funding and Finance in Central And Eastern Europe, Open Society Institute/COLPI, 2-3 November 2001.

Kukić, Slavo. 2006. „Osobenosti političkog organiziranja u Bosni i Hercegovini”, U: *Političke stranke i birači u državama bivše Jugoslavije*, Ur. Zoran Lutovac, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka.

Laakso, Markku and Taagapera, Rein. 1979. "“Effective” Number of Parties, a

Measure with Application to West Europa”, *Comparative Political Studies*, 1: 3-27.

LaPalombara, Joseph and Weiner, Myron. 1966. "Conclusion", In *Political Parties and Political Development*, Eds. Joseph La Palombara and Myron Weiner, Princeton: Princeton University Press.

Lasswell, Harold and Kaplan, Abraham. 1950. *Power and Society*, Yale: Yale University Press.

Lavau, Georges. 1953. *Partis politiques et realite sociale, Contribution a une etude realiste des partis politiques*, Paris: Armand Coline.

Laver, Michael and Schonfeld, Norman. 1990. *Multiparty Government, The Politics of Coalition in Europe*, Oxford: Oxford University Press.

Laver, Michael. 1986. "Between Theoretical Elegance and Political Reality: Deductive Models and Cabinet Coalition in Western Europe", In: *Coalitional Behavior in Theory and Practice, An Introductory Model For Western Europe*, Ed. Geoffrey Pridham, Cambridge: Cambridge University Press.

Lawson, Kay and Merkl, Peter. 1988. "Alternative Organizations: Environmental, Supplementary, Comunitarian, and Antiauthoritarian", In: *When Parties Fail, Emerging Alternative Organizations*, Eds. Kay Lawson and Peter Merkl, Princeton: Princeton University Press.

Lazarsfeld, Paul, Berelson, Bernard, Gaudet, Hazel. 1944. *The People's Choice, How the Voters Makes his Mind in a Presidential Campaign*, New York: Columbia University Press.

Leiserson, Avery. 1971. "Elections, Groups, and Parties: the Representation of Political Interests", In: *Government and Politics (Second Edition)*, John Wahlke and Alex Dragnich, New York: Random House.

Leiserson, Michael. 1968. "Faction and Coalitions in One-Party Japan: An Interpretation Based on the Theory of Games", *American Political Science Review*, Vol. 62, No 3: 770-787.

Lewis, Paul. 1996. "Introduction and Theoretical Overview", In: *Party Structure and Organization in East-Central Europe*, Ed. Paul Lewis, Cheltenham and Brookfield: Edward Elgar.

Lijphart, Arend. 1981. "Introduction: Ideological, Programmatic and Pragmatic Parties", In: *Democracy at the Pools, A Comparative Study of Competitive National Elections*, Eds. David Butler, Harvard Penniman and Austin Ranney, Washington and London: American Enterprise Institut fo Public Research.

Lijphart, Arend. 1984. *Democracies, Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven: Yale University Press.

Lijphart, Arendt. 1991. "Presidentialism and Majoritarian Democracy, Theoretical Observation", In: *Democracy and Political Transformation*, Ed. Georgy Szoboszlai, Budapest: Hungarian Political Science Association.

Lijphart, Arendt. 2003. *Modeli demokratije*, Podgorica: Službeni list SCG, CID.

Linc, Huan i Stepan, Alfred. 1998. *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, Beograd: Filip Višnjić.

Linz, Juan. 1978. "Crisis, Breakdown and Reequilibration", In: *The Breakdown od Democratic Regime*, Ed. Juan Linz and Alfred Stepan, Baltimor: John Hopkins University Press.

Linz, Juan. 2002. "Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes", In: *Political Parties, Old Concept and New Challenges*, Eds. Richard Gunther, Jose Ramon Montero and Juan Linz, Oxford: Oxford University Press.

Linz, Juan and Stepan, Alfred. 1992. "Political Identities and Electoral Sequences: Spain, the Soviet Union and Yugoslavia, Deddalus, 121: 123-139.

Lipset, Seymon, Martin. 2001. "The Americanization of the European Left", In: *Political Parties and Democracy*, Eds. Larry Diamond and Richard Gunther, Baltimor: John Hopkins University

Lipset, Seymor Martin. 1969. *Politički čovek*, Beograd: Rad.

Lipset, Seymor, Martin and Rokkan, Stein. 1967. "Cleavage Structure, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction", In: *Party Systems and Voter Alignments Cross-National Perspectives*, New York: The Free Press.

Lipset, Seymor, Martin. 1962. "Introduction", In: *Political Parties*, Michels, Robert, New York: Collier Books.

Lipson, Leslie. 1954. *The Great Issues of Politics*, Prentice-Hall: Englewood Cliffs.

Loosepnoe, John and Hanby, Victor. 1971. "The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analitic Expression for Electoral System", *British Journal of Political Science*, 1: 467-477.

Lowell, Lorens. 1896. *Governments and Parties in Continental Europe*, New York: The Free Press.

Luebbert, Gregory. 1986. *Comparative Democracy: Policy Making and Governing Coalition in Europe and Israel*, New York: Columbia University Press.

Lukić, Radomir. 1966. *Političke stranke*, Beograd: Narodna knjiga.

Luther, Kurt and Müller Romell. 2002. "Introduction", In: *Political Parties in the New Europe, Political and Analytical Challenges*, Eds: Kurt Luther and Ferdinand Müller-Romel, Oxford: Oxford University Press.

Lutovac, Zoran. 1997. „Političko angažovanje kosovskih Albanaca”, U: *Partijski mozaik Srbije 1990-1996*, Priredio: Vladimir Goati, Beograd: Beogradski krug i AKAPIT.

Macpherson, C.B. 1962. *Democracy in Albert: Social Credit and Party System (Second Edition)* Toronto: University of Toronto Press.

Mainwaring, Scott. 1998. "Party Systems in the Third Wave", *Journal of Democracy*, 3: 67-82.

Mair, Peter. 1990. "Introduction", In: *The West European Party System*, Ed.

Peter Mair, Oxford: Oxford University Press.

Mair, Peter. 1997. *Party System Change, Approaches and Interpretations*, Oxford: Clarendon Press.

Marsh, David and Stoker, Gerry. 2005. „Uvod”, U: *Teorije i metode političke znanosti*, Red. David Marsh i Gerry Stoker, Zagreb: Fakultet političke znanosti.

May, John. 1973. "Opinion Structure of Political Parties: The Special Law of Curvilinear Disparity", *Political Studies*, 21: 135-151.

McFaul, Michel. 1994. "Russia's Emerging Political Parties", *Journal of Democracy*, 1: 25-41.

McKenzie, Robert. 1955. "Power in British Parties", *British Journal of Sociology*, 2: 123-132.

McKenzie, Robert. 1963. *British Political Parties*, London: Mercury Books.

McKenzie, Robert. 1964. *British Political Parties (Second Revisited Edition)*, London: Mercury Book.

Medison, James. 1981. „Priroda i uzroci strančarstva...”, U: *Federalistički spisi*, Red. Vojislav Stanovčić, Beograd: Radnička štampa.

Mellors, Colin and Brearey, Patricia. 1986. "Multy-Dimensional Approaches to the Study of Local Coalitions: Some Cross-National Comparisons", In: *Coalitional Behavior in Theory and Practice An Introductive Model For Western Europe*, Ed. Geoffrey Pridham, Cambridge: Cambridge University Press.

Mény, Ives. 1992. *La Corruption de la République*, Paris: Fayard.

Merkel, Peter. 1980. "Introduction", In: *Western European Party System, Trend and Prospects*, Ed. Peter Merkel, London: The Free Press.

Merkel, Peter. 1980. "The Sociology of European Parties: Members, Voters, and Social Groups", In: *Western European Party System, Trend and Prospects*, Ed. Peter Merkel, London: The Free Press.

Merriam, Charles and Gosnell, Harold. 1949. *American Party System*, (4th ed), New York: The MacMillan Company.

Merriam, Charles. 1923. *The American Party System*. New York: MacMillan.

Merton, Robert. 1965. *Elements de theorie et de methodes de sociologie*, Paris: Gallimard.

Meynaud, Jean. 1958. *Les groupes de pression en France*. Paris: Armand Coline.

Meynaud, Jean. 1965. *Les parties politiques en France*. Paris: Armand Coline.

Meynaud, Jean. 1965. *Les parties politiques en Italie*, Paris: Press universitaires de France.

Michels, Robert. 1962. *Political Parties, A Sociological Studie of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, New York: Collier Book.

Mihailović, Srećko, Stojiljković, Zoran i Gradimir, Ivanić. 2003. Sindikati u promenama, promene u sindikatima, Sindikalni barometar 3, Beograd: Ujedinjeni granski sindikat „Nezavisnost”.

Mihailović, Srećko i ost. 2005. Političke podele u Srbiji-pet godina posle, Beograd: CESID.

Mihailović, Srećko, Vasović, Mirjana, Stojiljković, Zoran, Gredelj, Stjepan i Nikolić, Milan, Mirjana i ost. 2003. Veliko zamajavanje naroda se nastavlja, Beograd: Centar za proučavanje alternativa.

Mihailović, Srećko. 1995. „Odnos prema demokratiji u istraživanjima javnog mnjenja”, Sociološki pregled (XXIX), 1: 85-97.

Mihailović, Srećko. 1998. „Odnos građana i političkih stranaka, privid posredovanja, Neobjavljeni rukopis.

Mihailović, Srećko. 2003. Aktivizam u lokalnoj zajednici, Beograd: CESID (mimeo).

Mihailović, Srećko. 2005. „Samoidentifikacija u političkom prostoru” (rukopis)

Milibrath, Lester 1965. Political Participation, Chicago: Rand McNally.

Mitev, Petar, Emil. 1991. “From Communism to Democracy, The New Elites in the Context of the Social Changes”, Paper Presented in International Conference: New Elites, Social Stratification and Social Mobility in the Course of Antinomocritura Revolution, American University, Blagoevgrad.

Misztal, Barbara. 1992. “Must Eastern Europe Follow Latin American Way”, Archives europeennes de sociologie, 1: 151-183.

Montero, Ramon Jose and Gunther, Richard. 2002. “Introduction: Reviewing and Reassessing Parties”, In: Political Parties, Old Concept and New Challenges, Eds. Richard Gunther, Jose Ramon Montero and Juan Linz, Oxford: Oxford University Press.

Montesquieu, Charles-Luis de Secondat, Baron de. 1961, De l esprit de lois, Paris: Garnier Freres.

Morlino, Leonardo. 1986. “Consolidamento democratico: definizione e modelli”, Rivista Italiana di scienza politica, 16: 197-238.

Morlino, Leonardo. 1996. “Crisis of Parties and Change Of Party System in Italy”, Party Politics, 2, 1; 5-30

Mungiu-Pippidi, Alina. 2005. “Fighting Political Corruption in Postcommunist Europe”, In: A Quest for Political Integrity, Bucuresti: Polirom.

Nassmacher, Karl-Heinz. 2001. “Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulation”, In: Foundations for Democracy, Approaches in Comparative Political Finance, Ed. Karl-Heinz Nassmacher, Baden-Baden and Washington: Nomos Verlagsgesellschaft.

Nassmacher, Karl-Heinz. 2001a. “Comparative Political Finance in Established Democracy - Introduction”, In: Foundations for Democracy, Approaches in

Comparative Political Finance, Ed. Karl-Heinz Nassmacher, Baden-Baden and Washington: Nomos Verlagsgesellschaft.

Nassmacher, Karl-Heinz. 1992. “Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies”, In: Campaign and Party Finance in North America and Western Europe, Boulder, San Francisco and Oxford: Westview Press.

Nassmacher, Karl-Heinz. 2003. “Introduction: Political Parties, Funding and Democracy”, In: Funding Parties and Election Campaigns: A Handbook, Eds. Karl-Heinz Nassmacher and Daniel Zovatto, London: Paperback.

Nassmacher, Karl-Heinz. 2003a. “Introduction: Political Parties, Funding and Democracy”, In: Funding of Political Parties and Election Campaigns”, Ed. Reginald Austin and Maja Tjernström, Stockholm: IDEA.

Neumann, Sigmund. 1956. “Toward a Comparative Study of Political Parties”, In: Modern Political Parties, Ed. Sigmund Neumann, Chicago: University of Chicago Press.

Neumann, Sigmund. 1956. Modern Political Parties, Approaches to Comparative Politics, Ed. Sigmund Neumann, Chicago: Chicago University Press.

Neumann, Sigmund. 1963. “The Democratic Decalog, Changes in Society and Their Impact on the State”, In: Democracy in Changing Society, Ed. Henry Ehrmann, Bombay: Varliks Feller and Simons.

Newell, James. 2000. “Party Finance and Political Corruption”, In: Party Finance and Political Corruption, Houndmilles, Basingstoke, Hampshire and London: Macmillan Press.

Nohlen, Dieter. 1992. Izborna pravo i stranački sustav, Zagreb: Školska knjiga.

Offe, Claus, 1991. “Capitalism by Democratic Theory Facing the Tripple Transition in East-Central Europe”, Social Research, 58 (4), 865-892.

Olson, Manscur. 1971, The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge: Harvard University Press.

Ostrogorski, Moisei. 1902. La democratie et organisation des partis politiques, Paris: Calmann-Levy

Panbianco, Angelo. 1988. Political Parties: Organization and Power, Cambridge: Cambridge University Press.

Panbianco, Angelo. 1988a. “The Italian Radicals: New Wine in an Old Bottle”, In: When Parties Fail, Emerging Alternative Organizations, Eds. Kay Lawson and Peter Merkl, Princeton: Princeton University Press.

Pantić, Dragomir. 2003, „Kulturno vrednosni rascepi kao determinante partijskog pregrupisanja u Srbiji”, U: Jovan Komšić i ost. Osnovne linije partijskih podela i mogući pravci političkog pregrupisanja u Srbiji, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka.

Pantić, Dragomir. 1994. “Voter’s Value Orientations in Serbia”, In: Challenges

of Parliamentarism, The Case of Serbia in Early Nineties, Ed. Vladimir Goati, Belgrade: Institute of Social Sciences.

Pantić, Dragomir. 2002. „Vrednosti birača pre i posle demokratskog preokreta 2000. godine”, U: Partijska scena Srbije posle 5. oktobra 2000, Red. Vladimir Goati, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka.

Pasquino, Gianfranco. 1990. “Party Elites and Democratic Consolidation, Cross-National Comparison of Southern European Experience”, In: Securing Democracy, Political Parties and Democratic Consolidation, Ed. Geoffrey Pridham, London: Routledge.

Pasquino, Gianfranco. 2001. “The New Campaign Politics in Southern Europe”, In: Parties, Politics and Democracy in the New Southern Europe, Eds. Nikiforos Diamadourous and Richard Gunther, Baltimor and London: The John Hopkins University.

Pateman, Carole. 1970. Participation and Direct Democracy, Cambridge: Cambridge University Press.

Pavićević, Veselin i Darmanović, Srđan. 2000. Javno mnjenje Crne Gore, Izveštaj br. 1, Podgorica: CEDEM.

Pavićević, Veselin i Goati, Vladimir. 2002. Reforma izbornog sistema Crne Gore, Podgorica: Akcija (mreža nevladinih organizacija).

Pavićević, Veselin. 1997. Izborni sistem i izbori u Crnoj Gori 1990-1996. Podgorica: Fond za otvoreno društvo.

Pedersen, Morgens. 1990. “Electoral Volatility in Western Europe, 1948-1977”, In: The West European Party System, Ed. Peter Mair, Oxford: Oxford University Press.

Pederson, Morgens. 1988. “The Defeat of All Parties: The Danish Folketing Elections 1973”, In: When Parties Fail, Emerging Alternative Organizations, Eds. Kay Lawson and Peter Merkl, Princeton: Princeton University Press.

Pentus, Keit. 2001. “Party Funding in Estonia”, Paper Presented at the the Conference on Party Funding and Finance in Central And Eastern Europe, Open Society Institute/COLPI, 2-3 November 2001.

Pinto-Duschinski, Michael. 2002. “Financing Politics: A Global View”, Journal of Democracy, Vo1. 3, No 4 (Oktober): 69-86.

Pinto-Duschinski, Michael. 1972. “Power in Conservative Party”, Political Studies, 1-31-57.

Pinto-Duschinski, Michael. 2002. “Financing Politics: A Global View”, Paper Presented at the Conference of Party Funding and Finance in Central and Eastern Europe, Madrid.

Pizzorno, Alessandro. 1990. “Parties in Pluralism”, In: The West European Party System, Ed. Peter Mair, Oxford: Oxford University Press.

Popa, Cosmin. 2004. “Political Parties in Romania: Between Tradition and Reform 2000-2004”, Paper Presented in International Conference: Political Parties

and the Consolidation of Democracy in South Eastern Europe, Sofia, 5-7 July 2004, Fridrich Ebert-Stiftung, Institut for Political and Legal Studies.

Posada-Carbo, Eduardo. 1996. Latin America, Regional Overview, London: The Economist Intelligence Unit.

Prelot, Marcel. 1973. Sociologie politique, Paris: Dalloz.

Pridham, Geoffrey. 1986a. “Italy’s Party Democracy and Coalitional Behavior: A Case Study in Multy-Dimensionality”. In: Coalitional Behavior in Theory and Practice An Introductive Model For Western Europe, Ed. Geoffrey Pridham, Cambridge: Cambridge University Press.

Pridham, Geoffrey and Lewis, Paul. 1996. “Introduction: Stabilizing Fragile Democracies and Party System Development”, In: Stabilizing Fragile Democracies, Comparing New Party Systems in Southern and Eastern Europe, Eds. Geoffrey Pridham and Paul Luis, London and New York: Routledge.

Pridham, Geoffrey. 1986. “An Inductive Framework for Coalitional Behavior: Political Parties in Multy-Dimensional Perspective in Western Europe”, In: Coalitional Behavior in Theory and Practice An Introductive Model For Western Europe, Ed. Geoffrey Pridham, Cambridge: Cambridge University Press.

Puhle, Hans-Jürgen. 2001. “Mobilizers and Late Modernizers, Socialist Parties in the New Southern Europe”, In: Parties, Politics and Democracy in the New Southern Europe, Eds. Nikiforos Diamadourous and Richard Gunther, Baltimor and London: The John Hopkins University.

Puhle, Hans-Jurgen. 2002. “Still the Age of Cattch-allism? Volkspartein and Partaienstaat in Crisis and Re-equilibration”, In: Political Parties, Old Concept and New Challenges, Eds. Richard Gunther, Jose Ramon Montero and Juan Linz, Oxford: Oxford University Press.

Pusić, Eugen. 1989. Društvena regulacija, Zagreb: Školska knjiga.

Radović, Zorica. 1996. „Novac u politici kao demokratsko pitanje”, Strani pravni život, 1-3: 83-91.

Rae, Douglas, Taylor, Michel. 1970, The Analysis of Political Cleavages, New York: Yale University Press.

Rae, Douglas. 1967. The Political Consequences of Electoral Laws, New Haven and London: Yale University Press.

Ramon-Montero, Jose and Gunther, Richard. 2002. “Introduction: Reviewing and Reassessing Parties”, In: Political Parties, Old Concept and New Challenges, Eds. Richard Gunther, Jose Ramón and Juan Linz, Oxford: Oxford University Press.

Ranney, Alan and Kendall, William. 1956. Democracy and American Party System, New York: Harcourt, Brace.

Rassmunsen, Jorgen. 1969. The Process of Politics, A Comparative Approach, New York: Atherton Press.

Riker, William. 1962. The Theory of Political Coalitions, New Haven and

London: Yale University Press.

Riker, William. 1986. "Duverger's Law Revisited", In: *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Eds. Bernard Grofman and Arendt Lijphardt, New York: Agaton Press.

Rokeach, Milton. 1973. *The Nature of Values*, New York: The Free Press.

Roper, Steven. 2001. "Campaign Finance in South-East Europe: The Case of Romania", Paper Presented at the Conference on Party Funding and Finance in Central and Eastern Europe, Open Society Institute/COLPI, 22 November 2001.

Rose, Richard and Mackie, Thomas. 1988. "Do Parties Persist or Fail? The Big Trade-off Facing Organizations", In: *When Parties Fail, Emerging Alternative Organizations*, Eds. Kay Lawson and Peter Merkl, Princeton: Princeton University Press.

Rose, Richard and Urwin, Derek. 1990. "Persistence and Change in Western Party Systems 1945-1969", In: *The West European Party System*, Ed. Peter Mair, Oxford: Oxford University Press.

Rose, Richard. 1965. *Politics in England*, London: Faber and Faber.

Rose, Richard. 1974. *The Problem of Party Government*, London: Macmillan.

Rose, Richard. 1983. *Opinion Polls as Feedback Mechanisms: from Cavalry Charge to Electronic Warfare*, Glasgow, University of Strathclyde.

Rose, Richard. 1993. "Election and Electoral Systems; Choices and Alternatives", In: *Democracy and Election*, Eds. Vernon Bogdanor and David Butler, Cambridge: Cambridge University Press.

Rose, Richard. 1994. "Mobilizing, Demobilized Voters in Post-Communist Societies", *Party Politics*, 2/3: 549-563.

Roskin, Michael. 1993. "The Emerging Party Systems of Central and Eastern Europe", *East European Quarterly*, XXVII, N. 1: 47-63.

Ross-Taylor, Lily. 1977. *La politique de partis politiques a Rome de Cesar*, Paris: Francois Maspero.

Ruso, Žan-Žak. 1982. *Društveni ugovor ili princip političkog prava*, Beograd: Štamparija S. Horovica.

Russell, Dalton, McAllister, Ian and Wattenberg, Martin, 2002, "The Consequences of Partisan Dealignment", In: *Parties without Partisan in Advanced Industrial Democracies*, Eds. Russell Dalton and Martin Wattenberg, London: Oxford University Press.

Seurin, Jean-Louis. 1953. *La structure interne des parties politiques américaines*, Paris: Armande Coline.

Saalfeld, Thomas. 2000. "Court and Parties: Evolution and Problem of Political Funding in Germany", In: *Party Finance and Political Corruption*, Houndmilles, Basingstoke, Hampshire and London: Macmillan Press.

Saffu, Yaw. 2003. "The Funding of Political Parties and Elections Campaigns in Africa", In: *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Ed. Reginald Austin and Maja Tjernstrom, Stockholm: IDEA.

Sakwa, Richard. 2000. "Russia: from Corrupt System to a System with Corruption", In: *Party Finance and Political Corruption*, Houndmilles, Basingstoke, Hampshire and London: Macmillan Press.

Sartori, Đovani. 2003. *Uparedni ustavni inženjering, Strukture, podsticaji, ishodi*, Beograd: Filip Višnjić.

Sartori, Giovanni. 2001. *Demokratija, Šta je to*, Podgorica: CID.

Sartori, Giovanni. 1976. *Party and Party Systems, A Framework for Analysis*, Volume I, Cambridge: Cambridge University Press.

Sartori, Giovanni. 1990. "Structuring the Party System", In: *The West European Party System*, Ed. Peter Mair, Oxford: Oxford University Press.

Sartori, Giovanni. 1991. "Repenser la democratie: mauvais regime et mauvais politiques", *Revue internationale de sciences sociales*, 129: 465-481.

Sartori, Giovanni. 1998. "Elections et parties", In: *Démocratie*, Eds. Robert Darton et Olivier Duhamel, Paris: Editons Rocher.

Scarow, Susan, Webb, Paul and Farrell, David. 2002. "From Social Integration to Electoral Contestation: The Changing Distribution of Power within Political Party", In: *Parties without Partisan in Advanced Industrial Democracies*, Eds. Russell Dalton and Martin Wattenberg, London: Oxford University Press.

Scarrow, Susan, Webb, Paul, and Farrell, David. 2000. "From Social Integration to Electoral Contest, The Changing Distribution of Power within Political Parties", In: *Parties without Partisans, Polical Change in Advanced Industrial Democracies*, Eds. Russell Dalton and Martin Wattenberg, London: Oxford University Press.

Schattschneider, E.E. 1960. *The Semi-Sovereign People, A Realist View of Democracy*, New York: Holt, Reinhart and Winston.

Schlesinger, Arthur. 1976. *The Cycles of American History*, Princeton: Princeton University Press.

Schlesinger, Joseph. 1965. "Political Parties Organization", In: *Handbook of Oranizations*, Ed. James March, Chicago: Rand McNally.

Schlesinger, Joseph. 1967. "Political Careers and the Party Leadership", In: *Political Leadership in Industrialized Societies, Studies in Comparative Analysis*, Ed. Lewis Edinger, New York, London, Sydney: John Wiley and Sons Inc.

Schmitter, Philippe. 1986. "An Introduction to Southern European Transition from Authoritarian Rule: Italy, Greece, Portugal and Turkey", In: *Transition to Authoritarian Rule, Southern Europe*, Eds. Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter and Laurence Whitehead, Baltimor and London: The John Hopkins University Press.

Schmitter, Philippe. 2001. "Parties Are Not What They Once Were", In: *Political Parties and Democracy*, Eds. Larry Diamond an Richard Gunther, Baltimor

and London: The John Hopkins University Press.

Schonfeld, William. 1980. "La stabilité des dirigeants des parties politiques; la théorie de l'oligarchie de Robert Michels", *Revue française des sciences politiques*, 4: 846-874.

Seiler, Daniel. *Les parties politique en Europe*, (deuxième édition), Paris: PUF. 1982.

Seligman, Lester. 1967. "Political Parties and the Recruitment of Political Leaders", In: *Political Leadership in Industrialized Societies*, Studies in Comparative Analysis, Ed. Lewis Edinger, New York, London and Sydney: John Wiley and Sons Inc.

Selznick, Peter. 1957, *Leadership in Administration*, New York: Harper and Row.

Sforza, Serenella. 2002. "Party Organization and Party Performance: The Case of the Socialist Party", In: *Political Parties, Old Concept and New Challenges*, Eds. Richard Gunther, Jose Ramon Montero and Juan Linz, Oxford: Oxford University Press.

Siaroff, Allan. 2000. *Comparative European Party Systems, An Analysis of Parliamentary Elections since 1945*, New York and London: Garland Publishing, Inc.

Šibek, Ivan. 1998. *Osnove političke psihologije*, Zagreb, Politička kultura.

Šiljanovska-Davkova, Gordana. 2006. „Makedonske partije kroz prizmu ideologije”, U: *Političke stranke i birači u državama bivše Jugoslavije*, Ur. Zoran Lutovac, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka.

Šiljanovska-Davkova, Gordana. 2005. "Organizational Structure and Internal Democracy in Republic of Macedonia", Paper Presented at International Conference: *Organizational Structures and Internal Democracy in South Eastern Europe*, Sofia, 26.-27. May 2005.

Simmel, Georg. 1955. *Conflict* (trans. Kurt H. Wolf), Glencoe: The Free Press.

Slavujević, Zoran. 2002. „Partijska identifikacija građana pre i posle izbora 2000”, U: *Partijska scena Srbije posle 5. oktobra 2000*, Red. Vladimir Goati, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka.

Slavujević, Zoran. 1997. "Kriza poverenja u institucije sistema", U: *Između osporavanja i podrške, Javno mnjenje o legitimitetu treće Jugoslavije*, Red. Srećko Mihailović, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka.

Sobolevski, Marek. 1968. "Electors and Representatives: A Contribution to the Theory of Representation", In: *Representation*, Eds. Roland Pennock and John Chapman, New York: Atherton Press.

Spreafico, Aldo e Cassola, Fabio. 1970. "Correnti di partito e processi di identificazione", *Il Politico*, 4: 16-41.

Stokes, Donald. "Political Parties in the Normative Theory of Representation",

In: *Representation*, Eds. Ronald Pennock and John Chapman, New York: Atherton Press.

Strmiska, Maximilián. 2001. *Challenges of Consolidation and the Post-Communist Party Systems*, Collection of Essay, Brno: Masarik University.

Strøm, Kaare. 1990. "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties", *American Journal of Political Sciences*, 34: 565-598.

Strøm, Kaare. 2000. "Parties at the Core of Government", In: *Parties without Partisans, Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Eds. Russell Dalton and Martin Wattenberg, London: Oxford University Press.

Strøm, Kaare. 2002. "Parties at the Core of Government", In: *Parties without Partisans*, Cambridge: Cambridge University Press.

Šumpeter, Josef. 1960. *Kapitalizam, socijalizam i demokratija*, Beograd: Kultura.

Taagapera, Rein and Shugart, Soberg Matthew. 1989. *Seats and Votes, The Effect and Determinants of Electoral System*, New Haven and London: Yale University Presse.

Taras, Ray. 1993. "Leadership and Executives", In: *Developments in East-European Politics*, Eds. Stephen White, Judy Batt and Paul Lewis, Lonon: Macmillan.

Thies, Michael. 2000. "On the Primacy of Party in Government: Why Legislative Parties Can Survive Party Decline in Electorate": In: *Parties without Partisans, Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Eds. Russell Dalton and Martin Wattenberg, Oxford: Oxford University Press.

Thomson, Edvard. 1991. "And ad Histories", In: *Europe from Bellow, An East-West Dialog*, Ed. Mery Caldor, London: Verso.

Tiberj, Vincent. 2007. "Le system partisan comme "espace possible", Dans: *Partis politique et système partisans en France*, Dir. Florence Haegel, Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques.

Tóka, Gábor. 1995. "Voting Behavior in 1990", In: *The 1990. Election to the Hungarian National Assembly: Analysis, Document and Data*, Ed. Gábor Tóka, Berlin: Sigma.

Tóka, Gábor. 1997. *Political Parties and Democratic Consolidation in East Central Europe*, Glasgow: Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclde.

Toplak, Jurij. 2002. *Party Funding in Slovenia* (mimeo).

Torcal, Mariano, Gunther, Richard and Ramon-Montero, Jose. 2002. "Anti-Party Sentiments in Southern Europe", In: *Political Parties, Old Concepts and New Challenges*, Eds. Richard Gunther, Jose Ramon-Montero and Juan Linz, Oxford: Oxford University Press.

Tsebelis, Georges. 1994. "Decision Making in Political Systems: Vetoplayer in Presidentialism, Multi-Cameralism and Multipartism", *British Journal of Political*

Sciences, 3: 289-325.

Van Rumbeyke, Renaud. 1998. "Trading in Influence and Illegal Financing of Political Parties-General Report", Third European Conference of Specialized Services in the Fight Against Corruption, Madrid (28-30 October).

Veber, Maks. 1976. Privreda i društvo, knjiga I, Beograd: Prosveta.

Villarejo, Jiménez. 1998. "Criminal Characterisation of the Illegal Financing of Political Parties", Third European Conference of Specialised Services in th Fight against Corruption, Madrid (28-30 October).

Volkens, Andrea and Klingemann, Hans Dieter. 2002. "Parties, Ideologies and Issues Stability", In: Political Parties in the New Europe, Political and Analitical Challenges, Eds. Kurt Richard Luther and Ferdinand Müller-Rommel, Oxford: Oxford University Press.

Von Beyme, Klaus. 1985. Political Parties in Western Democracies, Aldershot: Gower.

Von Beyme, Klaus. 2002. Transformacija političkih stranaka, Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Von Neumann, John and Morgenstern, Oscar. 1964. Theory of Games and Economic Behavior, New York: John Wiley and Sons.

Voslenski, Aleksandar. 1980. La Nomenclatura, les privilegie en URSS, Paris: Belfont.

Vrcan, Srđan. 2000. „Izbori 1995. i 1997. Od vladavine uz fabricirani pristanak, ka vladavini bez pristanka većine”, U: Pakiranje vlasti, Analiza izbora 95. i 97, Ur. Srđan Vrcan i ost. Zagreb: Alinea.

Vujović, Zlatko i Olivera Komar, 2006. „Političke stranke u Crnoj Gori”, U: Političke stranke i birači u državama bivše Jugoslavije, Ur. Zoran Lutovac, Beograd: Fridrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka.

Vujović, Zlatko i ost. 2006. Status i finansiranje političkih partija u Crnoj Gori, Podgorica: CEMI.

Vujović, Zlatko i ost. 2007. Monitoring finansiranja izborne kampanje, Podgorica: CEMI.

Vuletić, Davor. 2005. "Organizational Structure and Internal Party Democracy in Bosnia and Hercegovina", In: Organizational Structures and Internal Party Democracy in South Eastern Europe, Ed. Georgi Karasimeonov, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung and IPLS.

Walecki, Marcin. 2001. "Poland", Paper Presented at the Conference on Party Funding and Finance in Central And Eastern Europe, Open Society Institute/ COLPI, 2-3 November 2001.

Walecki, Marcin. 2005. Money and Politics in Poland, Warszawa: Institute of Public Affairs.

Walecki, Marcin. 2003, "Money and Politics in Central and Eastern Europe", In: Funding of Political Parties and Election Campaigns, Ed. Reginald Austin and

Maja Tjernström, Stockholm: IDEA.

Wallecki, Marcin. 2001a. "Political Finance in Central and Eastern Europe", In: Foundation for Democracy, Ed. Karl-Heinz Nassmacher, Baden-Baden and Washington: Nomos Verlagsgesellschaft.

Waller, Michael. 1994. "Groups, Parties and Political Change in Eastern Europe from 1977", In: Democratization i Eastern Europe, Domestic and International Perspectives, Eds. Geoffrey Pridham and Paul Lewis, London and New York: Routledge.

Waller, Michael. 1996. "Party Inheritences and Party Identity", In: Stabilizing Fragile Democracies, Eds. Geoffrey Pridham and Paul Lewis, London and New York: Routledge.

Ware, Alan. 1996. Political Parties and Party Systems, Oxford: Oxford University Press.

Wesolowski, Wlodzimierz. 1991. "Poland Transition to Democracy: How much Pluralism?", International Conference: Transition to Democracy in Central East Europe, Subotica: Radnički univerzitet.

Wesolowski, Wlodzimierz. 1996. "The Formation od Political Parties in Post-Communist Poland", In: Stabilizing Fragile Democracies, Comparing New Party Systems in Southern end Eastern Europe, Eds. Geoffrey Pridham and Paul Lewis, London and New York: Routledge.

White, Stephen. 1993. "Eastern Europe after Communism", In: Developments Eastern Politics, Eds. Stephen White, Judy, Batt and Paul, Lewis, London: Macmillan.

Williams, Rober. 2000, "Aspect of Party Finance and Political Corruption", In: Party Finance and Political Corruption, Ed. Robert Williams, Houndmilles, Basingstoke, Hamshire and London: Macmillan Press.

Williams, Robert. 2000a. "Conclusion, Problems and Prospect", In: Party Finance and Political Corruption, Ed. Robert Williams, Houndmilles, Basingstoke, Hamshire and London: Macmillan Press.

Willner, Ann and Willner, Dorothy. 1970. "The Rise and Role of Charismatic Leaders", In: Politics and Society, Studies in Comparative Political Sociology, Ed. Eric Nordliner, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

Wilson, Frank. 1980. "Sources of Party Transformation: The Case of France", In: Western European Party Systems, Ed. Peter Merkl, New York and London: The Free Press, A Division of MacMillan Publishers and Collier MacMillan Publishers.

Winczorek, Piotr. 1994. "The Shaping of the Party System in Poland After 1989", In: Civil Society, Political Society, Democracy, Eds. Adolf Bibic and Gagy Graziano, Ljubljana: Slovenian Political Science Organization.

Wolinetz, Steven, 1990. "The Transformation of Western Party Systems", In: The West European Party System, Ed. Peter Mair, Oxford: Oxford University

Press.

Wolinetz, Steven. 2002. "Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies", In: *Political Parties, Old Concept and New Challenges*, Eds. Richard Gunther, Jose Ramon Montero and Juan Linz, Oxford: Oxford University Press.

Zakošek, Nenad. 1998. „Ideološki rascjepi i stranačke preferencije hrvatskih birača”, U: *Birači i demokracija*, Kasapović, Mirjana i ost., Zagreb: „Alinea”.

Zariski, Alen, "Intra-Party Conflict in a Dominant Party: The Experience of Italian Christian Democracy", *The Journal of Politics*, februar 1965, 3-34.

Zarka, Bernard. 1976. "Ideologie et ethos de classe", *L'homme et la societe*, 41-42: 112-131.

Zovatto, Daniel. 2003. "The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Elections Campaign in Latin America", In: *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Ed. Reginald Austin and Maja Tjernstrøm, Stockholm: IDEA.

Zovatto, Daniel. 2001. "Comparative Study of Political Finance in Latin America", In: *Foundation for Democracy, Approaches to Political Finance*, Ed. Karl-Heinz Nassmacher, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Zuckerman, Alexandar. 1972. "Social Structure and Political Competition - the Italian Case", *World Politics*, 3: 424-438.

Zvonarević, Mladen. 1976. *Socijalna psihologija*, Zagreb: Školska knjiga.

CIP - Каталогизација у публикацији
Централна народна библиотека Црне Горе, Цетиње

329
329 (497.16)

ГОАТИ, Владимир
Političke partije i partijski sistemi /
Vladimir Goati. - Podgorica : Centar za
monitoring - CEMI, 2007 (Podgorica : Studio
Mouse). - 350 str. ; 25 cm

Tiraž 500. - Bibliografija: str. 347 - 350

ISBN 978-86-85547-13-3
a) Политичке партије b) Политичке партије -
Црна Гора
COBISS.CG-ID 11953936