

TEORIJA KOALICIJA I FORMIRANJE VLADE¹⁶⁴

Sažetak

Formiranje vlade je jedno od najvažnijih pitanja u parlamentarnim demokratijama. U tekstu su elaborirane propozicije teorije koalicija. Navedeni su faktori koji utiču na formiranje koalicija. Formiranje prevelikih koalicija proizlazi iz potencijalne nepouzdanosti pojedinih partnera, u „vanrednim“ okolnostima, kada postoje neke spoljašnje ili unutrašnje pretnje, kada se zahteva pravilo dvotrećinske većine, za neke odluke: ustavni amandmani, budžet, zbog većeg legitimiteta i zbog nesigurnosti pojedinih partnera i smanjenja rizika. Manjinska vlada može biti jednopartijska manjinska vlada i manjinska vlada sastavljena od više partnera. Kod pregovora o formiranju vlade vodi se računa o usaglašavanju politike i raspodeli resora. Partije su često jednim okom zagledane u vlast a drugim u raspoloženje svojih članova i simpatizera. Ministarska mesta se posmatraju kvalitativno i kvantitativno. Rezultat uspešnih pregovora o formiranju vlade jeste koalicioni sporazum. On može biti formalan i neformalan, za internu upotrebu ili javno saopšten. Koalicioni pregovori zavise od institucionalnih i bihejvioralnih faktora. Koalicione vlade imaju svoje prednosti: šira je zastupljenost i predstavljenost u izvršnoj vlasti; povećava stepen dogovaranja, pregovaranja i kompromisa u izvršnoj vlasti; fleksibilnost i prilagodljivost. Kritike koalicionih vlada su sledeće: većinske koalicione vlade su najčešće rezultat postizbornih koalicija, često tajnih pregovora partijskih lidera koji su građanima nejasni i neprozirni, jer se odvijaju iza zatvorenih vrata, otuda je veza između izbora i formiranja vlade slaba; smatra se da se koalicione vlade manje drže predizbornih obećanja usled potrebe međusobnog usaglašavanja i postizanja kompromisa, ali i zato što se jedna partija krije iza druge; male partije mogu imati nesrazmerno veći uticaj u izvršnoj vlasti nego što je njihova izborna podrška; koaliciona vlada može biti neefikasna jer se zahteva saglasnost svih koalicionih partnera, što nije uvek lako postići; koalicione vlade su potencijalno i nestabilne. U fragmentiranim višepartijskim sistemima nije nimalo jednostavno izvoditi volju birača iz rezultata izbora. Koalicioni pregovori odlučuju o tome ko će vladati više

163 Docent, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka. E-mail: slavisa.orlovic@fpn.bg.ac.rs

164 Tekst primljen 02. novembra 2010. godine.

nego izbori. Kod formiranja vladajućih koalicija neretko se preinačuje volja birača iskazana na izborima. Koalicija je, pre svega, kompromis bez gubitnika i dobitnika, sa ciljem da svi budu zadovoljni.

Ključne reči: teorija koalicija, formiranje vlade, resori, program, pregovori, sporazum

Predstavnička demokratija počiva na parlamentarnoj većini koja može da formira vladu. Rezultat proporcionalnog izbornog sistema je višepartijski sistem. U višepartijskim sistemima gotovo su neminovne koalicione vlade. Vlade se neretko formiraju daleko od izbornog tela u zamagljenim prostorijama, u očekivanju da će slediti želje birača.¹⁶⁵ Proces formiranja vlade je suštinski važan kao pretakanje izborne i parlamentarne većine u izvršnu vlast i mogućnost sprovođenja politike za koju je dobijen mandat i legitimitet na izborima. Većina zapadnoevropskih vlada bazirana je na koalicijama. U više od 90 održanih izbora, između 1918. i 1970. godine, u kontinentalnom delu Evrope, samo je devet puta neka partija osvojila apsolutnu većinu.¹⁶⁶ Michael Laver i Norman Schofield konstatuju: „Svatom zapadnoevropskom zemljom je vladala koalicija u bar neko vreme u veku; u mnogim je vladala koalicija većinu vremena, uključujući čak i evropske zemlje, kao što je Britanija, koje nemaju tradiciju sa koalicionom vladavinom, kao i veliki broj manjinskih vlada“.¹⁶⁷ Nakon parlamentarnih izbora u Velikoj Britaniji 2010, iako se primenjuje većinski izborni sistem sa jednomandatnim izbornim jedinicama, čija je posledica dvopartizam i uglavnom jednopartijske vlade, vladu je formirala koalicija konzervativaca i liberalnih demokrata. U koalicionim pregovorima se dobija odgovor na sledeća pitanja. Koje partije ulaze u vladu i kako je sastavljena vladajuća koalicija? Kako se distribuiraju resori u vladi između i unutar partija? Kako su utvrđene vladine politike tokom formiranja vlade? Odgovor na pitanje koje partije ulaze u vladu je relevantan samo u onim slučajevima kad iz izbornih rezultata nije najjasnije koje partije čine većinu. Kada je većina nejasna i neizvesna, proces pregovaranja o tome ko će deliti vlast u koaliciji, pod kojim uslovima i sa kakvom politikom, jedan je od najvažnijih momenata u većini evropskih zemalja. Danas je teorija formiranja vladajućih koalicija,

165 Michael Laver and Norman Schofield, *Multiparty Government, The Politic of Coalition in Europe*, str. 89.

166 Klaus von Beyme, 2000, *Parliamentary Democracy (Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789–1999)*, str. 130.

167 Michael Laver and Norman Schofield, *Multiparty Government, The politic of Coalition in Europe*, str. 1.

odnosno vlade, u sponu, sa brojnim hipotezama i empirijskim testiranjima, koja uključuje istraživače iz različitih oblasti i disciplina sa sofisticiranim metodama, sa osnovnim ciljem da objasne i predvide mehanizme i ishode sastavljanja vlade. Formiranje vlade jedno je od najvažnijih pitanja u parlamentarnim demokratijama. Najpre, partije teže vlasti po svojoj prirodi, zatim, one nastoje da maksimalizuju svoju poziciju u vlasti, i, na kraju, s obzirom na to da sve partije teže tome, jedino pravilo koje može biti prihvaćeno jeste da vodi računa o relaciji deljenja resora prema osvojenim mandatima.

ŠTA SU KOALICIJE?

Koalicija se određuje kao skup političkih aktera koji su se udružili kako bi maksimalizovali korist. Drugim rečima, koalicije predstavljaju organizacije i pojedinci koji se ujedinjuju i udružuju svoje resurse i stručnost da bi uvećali snagu za što uspešnije ostvarivanje postavljenog cilja. Podsticaj i podstrek za udruživanje postoji ako se očekuje da će korist od udruživanja nadmašiti troškove ili štetu, odnosno, ako će se ostvariti veći rezultati nego kada se nastupa samostalno, individualnim delovanjem. Reč je o „sinergijskom efektu“. Maksimalizovati se može vlast, mandati, resori u vladi ili druga vrsta dobiti. To znači mogućnost da se mobiliše veći broj građana i promoviše različitost i solidarnost među srodnim grupama. Svako ujedinjavanje i udruživanje ne mora voditi postizanju većeg uspeha. Koalicija, kao posebna organizacija, podrazumeva zajednički cilj, zajedničko rukovođenje i zajedničko donošenje odluka. Način regulisanja i usaglašavanja ova tri pitanja zavisi od snage pojedinih aktera u njoj, od njihove programske homogenosti i heterogenosti, ali najviše od utvrđivanja jasnih pravila igre u vidu pisanih sporazuma i njihovog doslednog poštovanja. Zato je pre ulaska u koaliciju neophodno promisliti željene ciljeve i očekivanja, definisati potencijalne partnere, pretpostaviti kakvi su izgledi na uspeh, kao moguću reakciju građana (birača), način rukovođenja i komuniciranja, uloge i zadatke članova i njihove resurse. Uvek je važno ko šta unosi i ulaže u koaliciju i šta iz nje dobija ili šta eventualno gubi.

VRSTE KOALICIJA

Koalicije mogu biti **predizborne** i **postizborne**. Predizborne koalicije predstavljaju povezivanje i udruživanje stranaka u izborne saveze sa ciljem da se povećaju šanse za uspeh na izborima. Najčešće su male stranke zbog izbornog cenzusa zainteresovanije za predizborne koalicije. Postizborne koalicije nastaju kada (ni)jedna partija nema neophodnu većinu da formira vladu, pa je prinuđena da sa nekom drugom partijom stupa u koalicioni odnos. Koalicije mogu

biti **programske** i **tehničke**. Programske koalicije predstavljaju udruživanje programski bliskih stranaka i one, po pravilu, imaju veće šanse da se održe u dužem vremenskom periodu. Tehničke koalicije se sklapaju između partija među kojima postoje veće programske razlike, ali postoji jedan ili više zajedničkih ciljeva. Samo postojanje cilja ili razloga zbog kojeg partije stupaju u koalicioni odnos pretpostavlja i precizno uređivanje odnosa unutar te koalicije. Ovi odnosi nisu nimalo jednostavni. Uvek je otvoreno i neizvesno pitanje koliko i šta partija dobija od koalicionog odnosa, a šta ulaže u njega, odnosno sa kakvom snagom, rejtingom i identitetom ulazi u koaliciju, a sa kakvim posledicama može izaći iz nje. Nekada je na kraći rok izvestan dobitak u vidu određenog broja mandata – kod predizbornih koalicija, ili ministarskih mesta – kod postizbornih, ali dugoročno se može gubiti identitet kao i partijske pristalice, odnosno birači. Koalicije mogu biti i **neformalne**, odnosno **prećutne koalicije**, kao u slučaju podržavanja manjinske vlade. Postoji razlika između koalicija na **nacionalnom** i **subnacionalnom nivou** u skladu sa načinom teritorijalne organizacije vlasti (nacionalni nivo, federalni nivo, nivo država-članica, pokrajine, gradovi i opštine). Uvid u postojanje koalicija, na različitim nivoima vlasti, ukazuje nam da relacije vlasti i opozicije nisu jednostavne ni jednoznačne. Naime, moguće je da istovremeno neka partija bude na vlasti na lokalnom nivou, u opoziciji na republičkom i opet na vlasti na saveznom nivou. Nesumnjivo, sedište vlasti i moći je na nacionalnom nivou. Tu je i najosetljivije i globalno najvidljivije sklapanje koalicionih sporazuma. Koalicije na lokalnom nivou mogu biti testiranje javnosti za potencijalnu koaliciju na nacionalnom nivou.

Svaka politika uključuje koalicije. Iain McLean pravi razliku između koalicija unutar stranaka i između stranaka: „To proizlazi iz činjenice što je mnogo birača, a svaki ima političke preference, ali je samo nekoliko političkih stranaka i samo jedna vlada. Formiranje koalicija ima potpuno različite oblike u zemljama sa malim brojem većih stranaka od zemalja sa više manjih stranaka. U prvom se slučaju koalicije tvore uglavnom unutar stranaka, a u drugome uglavnom među njima“.¹⁶⁸ Često, dakle, i unutar svake stranke pojedinačno, kao i u okviru parlamenta postoje promenljive koalicije. Reč je o trgovini glasovima poznatoj kao *vote trading* i naročito kao *logrolling*.¹⁶⁹ Trgovina glasovima može biti eksplicitna, kada se redom ide od pitanja do pitanja o kojima se odlučuje, ili implicitna, kada se postiže dogovor da se glasa u paketu o svim pitanjima. To su takozvane **ad hoc – koalicije**.

168 Iain McLean, *Uvod u javni izbor*, str. 118.

169 Izraz *logrolling* potiče iz jezika drvoseča, kada je potrebno više ruku da bi se posebno debeo balvan (engl. *log*) pogurao (engl. *to roll*). Prema: Miroslav Prokopijević, *Konstitucionalna ekonomija*, str. 172.

TEORIJA KOALICIJA

Prvi teoretičari koalicija zasnivaju svoje pretpostavke na racionalnosti aktera u politici. Anthony Downs polazi od toga da u demokratiji građani prvenstveno deluju da bi maksimalizirali svoje interese i dobit, te da „stranke formulišu politiku kako bi pobedile na izborima, a ne pobeđuju na izborima kako bi formulisale politiku“.¹⁷⁰ U tom smislu, političari su ideološki indiferentni i interesuje ih samo vlast. Po ovoj logici, glavni cilj političara i partija jeste da budu izabrani i sve se podređuje tom cilju.¹⁷¹ Anthony Downs je rekao da političari teže da dobiju što veći broj glasova, Wiliam Riker kaže da oni teže da dobiju upravo onoliko glasova koliko je neophodno da steknu vlast. Po Rikeru, previše glasova može biti gotovo jednako loše kao premalo, jer više glasova znači više obećanja i obaveza datih tokom kampanje većem broju ljudi. Ako je tom raspodelom utvrđena stalna veličina kolača (ključna Rikerova pretpostavka), onda je bolje da je što manje ljudi koji dobijaju svoj deo. Igra konstantnog zbira (*constant sum*) je takva da je u njoj dobitak pobjednika jednak gubitku poraženih. Riker pretpostavlja obrazovanje koalicije „najmanjeg obima“. Kada je više aktera u koaliciji, stvari će se kretati ka istiskivanju suvišnih i nepotrebnih među njima. U igri nultog zbira (*zero-sum-game*) akteri nastoje da maksimalizuju svoj benefit. Oni su racionalni, u smislu da imaju perfektne informacije o pravilima i strategiji igre. Wiliam Riker iznosi sledeću tezu: „U igrama n-osoba, nultog zbira, sa dozvoljenim dodatnim prihodima, gde su akteri racionalni i gde imaju potpunu informaciju, stvara se tek minimalna pobjednička koalicija“. On dodaje: „U društvenim situacijama sličnim igrama n-osoba, nultog zbira, sa dodatnim prihodima, akteri stvaraju koalicije one veličine za koju veruju da će im obezbediti pobjedu a ne veće od toga“.¹⁷² Prema Ian McLeanu: „Rikerovo drugo pitanje tiče se ciklusa i stalnih gubitnika. Gubitnici su zainteresirani da pokušaju na politički dnevni red postaviti nova pitanja, te to stalno pokušavaju dok ne pronađu neko pitanje na kojemu se postojeća pobjednička koalicija slama“.¹⁷³

170 Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, str. 28.

171 O ovome smo pisali u: Orlović Slaviša, 2007, „Ideologije i programi u partijskom sučeljavanju“, u: *Ideologija i političke stranke u Srbiji*, str. 21.

172 William H. Riker, 1962, *The Theory of Political Coalitions*, str. 32–33.

173 Iain McLean, *Uvod u javni izbor*, str. 120.

STRANKA KAO AKTER ILI AKTERI UNUTAR STRANKE

Jedno od važnih pitanja u teoriji koalicija jeste da li su jedinstveni akteri od kojih se koalicija sastavlja. Važno je utvrditi da li je partija jedinstvena, koherentna i disciplinovana, pri čemu se računa kao jedan akter ili igrač, ili je interno podeljena i sastavljena od više aktera ili frakcija. U onoj meri u kojoj polazi od teorije racionalnog izbora, i teorija koalicija se zasniva na metodološkom individualizmu, prepoznajući u jednoj partiji jednog aktera. Laver i Schonfeld smatraju da relativno disciplinovane evropske stranke treba posmatrati i uzeti kao jedinstvene aktere, a kada su interni sukobi i podele veći, onda se ova pretpostavka dovodi u pitanje.¹⁷⁴ I u studiji koju su priredili Wolfgang C. Muller and Kaare Strom, *Coalition Government In Western Europe*, partije su analizirane kao individualni igrači (bez frakcija u partijama).

Mesta u vlasti (office) ili politički program (policy)

Jedna od osnovnih dilema u teoriji koalicija jeste da li su važnija mesta u vladi (*office*) ili ostvarivanje programa (*policy*). Prva škola teorije koalicija je pod velikim uticajem teorije igara i teorije racionalnog izbora (Von Neumann and Morgenstern, 1953; Riker, 1962), i teorije prostorne partijske i izborne kompeticije (Downs, 1957; Black, 1958).¹⁷⁵ Osnovna pretpostavka ovih teorija je da su političke partije i njihovi lideri racionalni akteri koji nastoje da maksimizuju njihovu korist i osvoje vlast, odnosno, uđu u vladu.

Propozicije teorije koalicija

Arend Lajphart je rezimirao neke glavne rasprave iz teorije koalicija razlikujući vlade (kabinete) prema tome kakvu podršku imaju u parlamentu na: 1. Kabinete minimalne pobede („pobedničke“), kada stranka (ili stranke) kontrolišu većinu mesta u parlamentu, ali pri tome ne uključuju u vladu nijednu stranku koja nije neophodna za većinu; 2. Prevelike kabinete, koji imaju više

174 Michael Laver and Norman Schofield, *Multiparty Government, The Politic of Coalition in Europe*, str. 34–35.

175 Reč je o sledećim autorima i radovima: Von Neumann, John and Morgenstern, Oskar (1967), *Theory of Games and Economic Behavior*, New York, Wiley; William H. Riker (1962), *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, New Haven and London; Anthony Downs (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row; Black, D. (1958), *Theory of Committees and Election*, Cambridge: Cambridge University Press.

stranaka nego što je potrebno za većinu; i 3. Manjinske (ili „premale“) kabinete koji nemaju podršku parlamentarne većine.¹⁷⁶

Pobednička propozicija u teoriji koalicija glasi: najvažnije je formirati stabilnu većinu koja može da traje. Teorija veličine ili obima, kojoj je primarna težnja ka vlasti, ali ne i ostvarivanja određenih politika, ima određeni broj propozicija ili pravila.

1. „**Koalicija minimalne pobeđe**“ (*minimal winning coalition*, Von Neumann i Morgenstern, 1953; Riker, 1962) obuhvata samo one članove koalicije koji su neophodni. S obzirom na to da je broj resora fiksna, uključivanje većeg broja članova, nego što je potrebno, smanjuje deo plena svakom učesniku. Ovu teoriju prvi su formulisali Von Neumann i Morgenstern. Prema njima, u koalicionoj igri između n -aktera, suma dobitaka je konstantna, odnosno, ako se povećava broj aktera, dobici se smanjuju. Zato su suvišni akteri nepotrebni. Ovo je kasnije William Riker dopunio „principom veličine“ koji predviđa formiranje koalicija minimalne pobeđe.¹⁷⁷

2. „**Minimalan broj mandata ili koalicija minimalne veličine**“ (*minimum seats*). Ova propozicija ukazuje da ukoliko postoji više solucija minimalne pobedničke koalicije, utoliko će se koalicija formirati tako da se kontroliše minimalan broj mesta u parlamentu (Riker, 1962). Ako prilikom formiranja koalicije partije mogu birati između manjeg i većeg partnera, radije će se opredeliti za manjeg, jer svaki partner dobija ministarska mesta prema svojoj veličini (snazi) u proporciji parlamentarnih mesta u vladajućoj koaliciji (Ganson, 1961). Ova koalicija nastavlja prethodnu logiku. To je težnja da se kabinet formira na najužoj mogućoj osnovi kako bi se isključili nepotrebni partneri iz koalicije sa istim ciljem maksimiziranja vlasti. Ideja je formiranje vlade sa najmanje neophodnih mesta.

3. „**Minimalan broj partija**“ (*minimum parties*). Kada postoji više mogućnosti minimalne pobedničke koalicije, koalicija će biti formirana tako da uključuje minimalan broj partija. Objašnjenje je jednostavno. Kada je manje partija lakše i brže se postiže dogovor, manja su cenkanja i veće su šanse da se vlada duže održi (Leiserson, 1966).

Što je više mogućih ishoda za formiranje koalicija, to su manje šanse za predviđanje ishoda pregovora o njihovom formiranju. U nameri da se poveća moć predviđanja u građenju koalicija, uz „veličinu koalicije i broj aktera“, uvodi se dodatni faktor programske bliskosti partija. De Swaan je promenio kurs u teoriji koalicija prevashodno nastojeći da se uz mesta u vlasti maksimalizuje

176 Arendt Lajphart, *Modeli demokratije*, str. 135.

177 William H. Riker, *The Theory of Political Coalitions*, str. 32–46; Arendt Lajphart, *Modeli demokratije*, str. 136.

politička koherentnost (*policy coherence*) između partija u odnosu na to kakve politike (*policies*) partije preferiraju.

4. „**Koalicija minimalnog opsega**“ (*minimal range*) nastaje kada partije teže da formiraju koaliciju sa partijama sa kojima se najmanje ideološki razlikuju (Leiserson, 1966). Za razliku od prethodnih, koje pre svega vode računa o veličini i broju političkih stranaka, a zanemaruju njihove programe: „Koalicija minimalnog opsega polazi od prihvatljive pretpostavke da je lakše formirati i održati koaliciju između stranaka koje daju prednost sličnim idejama nego između stranaka koje se u tom pogledu razlikuju“.¹⁷⁸

5. „**Koalicija minimalne povezane pobeđe**“ (*minimal connected winning*) će se formirati od partija između kojih postoji najmanja ideološka distanca u glavnoj dimenziji kompeticije, imajući u vidu raspon od dva najekstremnija člana (Axelrod, 1970). Ako među partijama postoji najmanji ideološki jaz (*gap*), ako nisu u „konfliktu interesa“, veće su im šanse da se duže održe u koaliciji. Slično prethodnoj, osnovna pretpostavka ove teorije je da je najbolje udruživanje sa svojim neposrednim programskim susedima i obližnjim strankama sve dok se ne formira većinska koalicija.

6. „**Koalicija minimalne političke distance**“ (*minimal policy distance*) jeste koalicija moguće izvodljive politike. Partije žele da budu deo vladajuće koalicije u kojoj je politička pozicija najbliža onoj koju oni preferiraju (De Swaan, 1973) na socijalno-ekonomskoj skali levo-desno. Ovde se do kraja izvodi ideja o važnosti politike koja se može sprovesti u odnosu na samu vlast.¹⁷⁹

7. **Propozicija „srednjeg zakonodavca“** (*median legislator*) proizlazi iz prostornog modela glasanja (*Spacial model*). Srednji zakonodavac je ona partija koja okupira srednju poziciju u pogledu relevantne političke dimenzije. Jedno od objašnjenja ove teorije je da, kada se takmičenje odvija duž jedne političke dimenzije, partija koja kontroliše „srednjeg zakonodavca“ može delovati kao „politički diktator“. Ona ne može biti poražena od većine partija sa njene leve ili desne strane i jedna od predvidljivih stvari je da će ta partija, koja je „politički diktator“, uvek biti u vladi. Laver i Schofield smatraju da nema razlike da li će *core* partija vladati sama, u koaliciji minimalne pobeđe, u manjinskoj koaliciji, ili u velikoj koaliciji.¹⁸⁰ De Swaan uvodi pojmove „pivotalni igrač“, „*core*“ i „dominacija“. Partija koja je stožer koalicije naziva se ključna

178 Arendt Lajphart, *Modeli demokratije*, str. 138.

179 Arendt Lajphart, „Od šest razmatranih teorija koalicije, one zasnovane na politici pogodnije su u predviđanju tipa stvarne koalicije nego one teorije koje na politiku ne obraćaju pažnju (De Swan 1973)“, isto, str. 139.

180 Michael Laver and Norman Schofield, *Multiparty Government, The Politic of Coalition in Europe*, str. 111.

partija, pivotalni ili dominantni igrač. Ako u koaliciji postoji pivotalna partija, program (*policy*) će biti najbliži njenoj pivotalnoj preferirajućoj politici. U periodu od 1945. do 1999. godine oko 80% zapadnoevropskih vlada je uključivalo partije „srednjeg zakonodavca“ u prvoj dimenziji, dok je dve trećine manjinskih vlada, formiranih u 13 država u posleratnoj Evropi, uključivalo u prvoj dimenziji.¹⁸¹

8. Propozicija „podeljene opozicije“ (*division of the opposition*) nas upućuje na zaključak da što je ideološki više podeljena opozicija, koja kontroliše većinu mesta u parlamentu, to su veće šanse da se formira manjinska vlada.

U tabeli 1. dat je prikaz navedenih propozicija teorije koalicija.

Tabela 1. Klasične propozicije teorije koalicija

<hr/>										
A		B		C		D		E		
(8)		(21)		(26)		(12)		(33)		
<hr/>										
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Levo										Desno
Pobednička koalicija: ABCDE ABCD ABC ABE ACE ACDE										
ADE BCD BCE BCDE BDE BE CE										
Minimalna pobednička koalicija: ABC ADE BCD CDE										
Koalicija minimalnog broja partija: BE CE										
Koalicija minimalnog broja mandata: ADE										
Koalicija minimalne povezane pobeđe: ABC BCD CDE										
Koalicija minimalnog obima: ABC BCD CDE CE										
Koalicija minimalne političke distance: BCD										
Propozicija srednjeg zakonodavca: C BC CD AC CE ABC ABCDE ABCD										
ACE ACDE BCD BCE BCDE										
(sve uključuju srednjeg zakonodavca C)										
Propozicija podeljene opozicije: B C D BC CD BD										
(sve kombinacije simultano isključuju obe ekstremne partije)										
A–E = partije u parlamentu (broj mesta u parlamentu)										

Izvor: De Winter Lieven, *Parties and Government Formation, Portfolio Allocation and Policy Definition*

Uvidom u partijske sisteme 12 zapadnoevropskih zemalja (Austrija, Belgija, Danska, Finska, Nemačka, Island, Irska, Italija, Luksemburg, Holandija, Norveška i Švedska) i 218 vlada u periodu od 1945. do 1987. godine, Michael Laver i Norman Schofield su utvrdili da je bilo i 90% koalicionih vlada (204

181 Muller Wolfgang C. and Strom Kaare (priredili), *Coalition Government In Western Europe*, str. 561, 564.

od 218). Od toga 77 (ili 36%) vlada minimalne pobjedničke koalicije; 73 (33%) manjinske vlade; 46 (21%) preširoke većinske koalicije (*surples*); 14 (6%), jednostranačke većinske vlade; i 8 (4%) koalicione vlade partije koja ima većinu sa još nekom strankom.¹⁸² De Winter navodi dodatne podatke. U periodu od 1945. do 1999. godine, od zapadno-evropskih parlamentarnih vlada 28,5% (ne računajući jednopartijske vlade) bile su minimalne pobjedničke koalicije, 34,1% su bile povezane koalicije, a samo 17,9% su bile minimalne povezane koalicije.¹⁸³

Ostali faktori koji utiču na formiranje koalicija

Na formiranje koalicija utiču i „familijarnost“ partija, kada su partije u prošlosti vladale zajedno, i „inercija“, kada su partije reafirmisale prethodnu koaliciju. Na formiranje i stabilnost vladajućih koalicija utiču i međuljudski odnosi između lidera partija, kao i međunarodni kontekst i međunarodno okruženje (posleratna Italija, Srbija nakon 2000). Kod koalicija programski bliskih partija postoji opasnost pomalo apsurdne situacije da se javne konkurentski procesi u odnosu na birače i da nastanu problemi jer one mogu da „međusobno ugrožavaju političke identitete“. Na ovo nas upućuje Panebianko Angelo: „Paradoksalan efekat, koji protivreči dobro poznatoj teoriji koalicija je da se najstabilniji savezi ostvaruju između oponentata (ideološki udaljenih), dok se najmanje stabilne koalicije ostvaruju između takmaca (ideološki sličnih),... Partija jedino može zaustaviti destabilizirajuće pritiske od takmaca izbegavajući koaliciju sa njim“.¹⁸⁴ Prilikom formiranja vlade, dešava se da se uloga i značaj malih partija poveća nesrazmerno u odnosu na njihov broj glasova i mandata. Naročito, ako od njih zavisi formiranje većine, pri čemu one predstavljaju „jezičak na vagi“ (Zeleni ili Liberali u Nemačkoj, Fina Gael u Irskoj). U svojoj kritičkoj opservaciji teorije koalicija, Klaus von Beyme ukazuje na dodatne faktore koje je trebalo, a nisu uzeti u obzir u okviru dosadašnje teorije koalicija. To su erodiranje partija u organizacionom smislu, novi društveni rascepi i promena uloge ideoloških faktora, ustavne reforme u nekim zemljama (Švedska i Izrael), razlozi za obaranje

182 Michael Laver and Norman Schofield, *Multiparty Government, The Politic of Coalition in Europe*, str. 70.

183 De Winter Lieven, *Parties and Government Formation, Portfolio Allocation and Policy Definition*, str. 176.

184 Panebianko Angelo, *Political Parties: Organization and Power*, str. 218–219.

vlade, kao i nove ekstremističke grupe (etnički radikali u Belgiji i neofašisti u Italiji).¹⁸⁵

PREVELIKE (ŠIRE) KOALICIJE I MANJINSKE VLADE

Prevelike koalicije

Postavlja se pitanje koje su pobude za formiranje manjinskih i prevelikih kabineta? Formiranje koalicije veće od koalicije minimalne pobeđe proizlazi iz potencijalne nepouzdanosti pojedinih partnera. Otuda je bolje obezbediti sigurnu većinu od slučaja povlačenja (ili izdaje) nekog od koalicionih partnera. Osim toga, svaka stranka nastoji da oformi kabinet u skladu sa politikom koju vodi kako bi je lakše sprovela. To može povećati opseg koalicije. U takozvanim vanrednim okolnostima, kada postoje neke spoljašnje ili unutrašnje pretnje, uočljive su tendencije ka formiranju prevelikih kabineta na što široj osnovi, kao što je bio Čerčilov ratni kabinet. Unutrašnje pretnje mogu dolaziti od strane nedemokratskih snaga. Kada postoji neposredna pretnja demokratskom sistemu (spoljna ili unutrašnja), sve značajne prosistemske stranke će se uključiti u vladu, isključujući antisistemske stranke.¹⁸⁶ Razlozi za prevelike kabinete su, kada se, na primer, zahteva pravilo dvotrećinske većine, za neke odluke: ustavni amandmani (Belgija), budžet (Finska), zbog većeg legitimiteta i zbog nesigurnosti pojedinih partnera i smanjenja rizika. Velika koalicija od dve velike partije (prevelika, *oversized*) bila je karakteristična za Luksemburg i Austriju, i kasnije nešto manje za Belgiju i Holandiju, a 1966–1969. (CDU/CSU i SDP) i 2005–2009. u Nemačkoj. Kod velikih koalicija se beleži duže trajanje vlade.¹⁸⁷ Prevelike koalicije su karakteristične i za period krize i konsolidacije novih demokratija. Sa izuzetkom Španije, Grčka i Portugalija su često imale prevelike koalicije. U Istočnoj Evropi su bile karakteristične mnogobrojne i heterogene koalicije, takozvane forum-partije, koje su se relativno brzo i raspdale (u Poljskoj Solidarnost, u Češkoj Građanski forum, u Sloveniji Demos, u Srbiji DOS).

185 Klaus von Beyme, *Parliamentary Democracy (Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789–1999)*, str. 169.

186 Arendt Lajphart, *Modeli demokratije*, str. 142.

187 Klaus von Beyme, *Parliamentary Democracy (Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789–1999)*, str. 170

Manjinske vlade

Kada iz raznih razloga nije moguć koalicioni sporazum koji bi omogućio stabilniju parlamentarnu većinu, formira se manjinska vlada. To znači da partija ili koalicija mora uživati podršku jedne ili više parlamentarnih stranaka van vlade kako bi bila izabrana i kako bi mogla da obavlja svoje nadležnosti. Manjinska vlada se sastoji iz jedne ili više partija čiji predstavnici ne učestvuju u vladi.¹⁸⁸ Podrška koja se dobija od partije (ili partija) koja ne ulazi u vladu može biti programska, problemska, funkcionalna, ali i uslovljena, i ponekad ucenjivačka ili potkupljujuća. Lajphart razlikuje dve vrste manjinskih kabineta. Prvi su **pravi ili tipični manjinski kabineti** kada vlada stalno pregovara sa jednim ili više stranaka izvan vlade o podršci za zakonske predloge ili sa različitim strankama u različite svrhe. Takva vlada traži podršku od slučaja do slučaja, odnosno, od glasanja do glasanja. Ovako može doći do zastoja (zakrčenja, *gridlock*). Druga vrsta su „**prerušeni**“ **manjinski kabineti** sa čvrstom podrškom jedne ili više stranaka koje su odlučile da ne učestvuju u vladi.¹⁸⁹ U ovom slučaju formira se parlamentarni savez, pri čemu se između partija postiže dogovor da neke od njih neće ulaziti u vladu ali će njihovi predstavnici podržati vladu. Obaveza stranaka koje „samo“ daju podršku nikada nije toliko jaka kao podrška stranke koja je u kabinetu i često je teško odrediti da li se neka stranka kvalifikuje kao stranka koja daje podršku. Po Sartoriju: „Manjinske vlade su česte u parlamentarnim sistemima (gotovo su pravilo u Danskoj), ali one rezultiraju i crpe svoje uređenje iz pregovora sa manje ili više promenljivim parlamentarnim većinama koje ih zaista i održavaju na položaju“.¹⁹⁰ To znači da je moguće da se manjinska vlada formira uz pomoć jedne partije u parlamentu koja ne ulazi u vladu a da se u nekoj kritičnoj situaciji vlada održi uz pomoć neke druge partije. Ovo je Beyme lepo opisao sledećim rečima: „Tamo gde su manjinske vlade uobičajene, ne može se biti posebno izbirljiv u tome odakle dolaze glasovi za odluke koje su u određenom trenutku važne. Tu se i ne zahteva često poimenično glasanje, nego se preko rezultata raširi ljubavni ogrtač tajnog glasanja koje spašava život vladi“.¹⁹¹ Iz pomenutih razloga mandat manjinskih vlada je, po pravilu, kratak i neizvestan. Manevarski prostor takvoj vladi je sužen jer parlamentarna većina može lako da joj uskrati poverenje. Lakše je skupiti „negativnu“ većinu za obaranje vlade nego ujediniti pozitivnu većinu. Iz tih razloga, kao i zbog istorijskog iskustva vlada

188 Michael J. Sodaro, *Comparative Politics, A Global Introduction*, str. 191

189 Arendt Lajphart, *Modeli demokratije*, str. 144

190 Đovani Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, str. 138

191 Klaus von Beyme, *Transformacija političkih stranaka*, str. 72.

u vreme Vajmarske Republike, u Nemačkoj je uvedeno takozvano „konstruktivno izglasavanje nepoverenja“. U Bundestagu kancelar ne može biti oboren izglasavanjem nepoverenja u parlamentu osim ako je, i sve dok ne bude, imenovan njegov naslednik. Efekat ove ustavne odredbe ogleda se u tome što je uvek lakše skupiti negativnu većinu za rušenje vlade, nego pozitivnu većinu za izbor novog premijera.¹⁹² Osim Nemačke, ovo rešenje postoji i u Španiji i Papua Novoj Gvineji, a od 1993. ga uvodi i federalna Belgija. Treća mogućnost za opstanak manjinske vlade je kada se partije uzdržavaju da glasaju protiv ali da budu prisutne da grade većinu za kvorum. I ove vrste manjinskih vlada su obično nestabilne jer partije koje prećutno podržavaju vladu nisu dugo spremne da joj pružaju podršku ako ne učestvuju u njoj.

Klaus von Beyme razlikuje dve vrste manjinskih vlada: **jednopartijska manjinska vlada i manjinska vlada sastavljena od više partnera** (videti tabelu 2). U mnogim zemljama, ne računajući skandinavske, manjinske vlade su bile indikator da je partijski sistem bio u krizi. U Danskoj je, između 1901. i 1970-te, manjinska vlada bila u 50% vremena (1909–1918, 1920–1928, 1945–1957 i 1964–1968). U Finskoj je od 1919. do 1951. bilo devet manjinskih vlada. U Portugaliji je u periodu od 1976. do 1996. bilo pet manjinskih vlada od 13, a u Španiji šest od osam.¹⁹³

Iako stranke nastoje da se uguraju u vladu i pri tom vode računa o značaju resora, one mogu imati podsticaja i da ne žele da uđu u kabinet. Ovakav pristup proizlazi iz verovanja da im nepostojanje odgovornosti može dati veće šanse na sledećim izborima i, samim tim, veće učešće u kabinetu. Dakle, manjinske vlade nam ukazuju da učešće u vlasti nije uvek primarni cilj partija kod sastavljanja koalicija. Partije su često jednim okom zagledane u vlast a drugim u raspoloženje svojih članova i simpatizera, a naročito onog tvrdog i aktivnijeg kruga koji nije spreman da podrži svaki sporazum. Partija koja podržava manjinsku vladu a ne ulazi u nju dobija određeni ustupak za tu podršku. Manjinske vlade nastaju jer partije ne žele da ulaskom u vladu gube svoj programski identitet i podršku birača, kao i da bi neulaskom u vladu povećali svoje šanse na sledećim izborima. Nekada su takve partije nepoželjan partner u vladajućoj koaliciji, pa je takav ishod na obostrano zadovoljstvo. **U uslovima polarizovanog pluralizma veće su šanse za manjinske vlade.** Jedno od

192 Đovani Sartori, *Uparedni ustavni inžinjeri*, str. 129; Sartori: „U stvari, do danas je zabeležen samo jedan slučaj, 1982. godine, parlamentarne smene kancelara, sa socijaldemokrate Šmita (Schmidt) na demohrišćanina Kola (Kohl), proizvod raspada tadašnje koalicije između socijaldemokrata i liberala“, *Uparedni ustavni inžinjeri*, str. 140.

193 Klaus von Beyme, *Parliamentary Democracy (Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789–1999)*, str. 174–175.

racionalnih objašnjenja za formiranje manjinskih vlada jeste izbegavanje krize i smanjenje moguće štete koja može da nastane neformiranjem vlade. Beyme pominje „gravitacioni princip“, kada u uslovima polarizovanog partijskog sistema šef države nastoji da klatno vrati ka centru.¹⁹⁴

Tabela 2. Parlamentarne vlade (kabineti)

Država	Prosečan broj vlada ¹⁹⁵	Broj partija u vladi	Manjinske vlade		Jednopartijske vlade	
			Broj	Procenat ¹⁹⁶	Broj	Procenat
Austrija	22	1,86	1	5,5	5	22,7
Belgija	33	3,24	3	9,1	5	15,2
Danska	31	1,97	27	87,1	14	45,2
Finska	44/37 ¹⁹⁷	3,49	11	29,7	4	10,8
Francuska	23	2,26	7	30,4	6	26,1
Nemačka	26	2,08	3	11,5	4	15,4
Irska	22	1,64	11	50	12	54,5
Italija 49/48 ¹⁹⁸	2,88	23	47,9	14	29,2	
Luksemburg	16	2,13	0	0	0	0
Holandija	22	3,23	3	13,6	0	0
Norveška	26	1,73	17	65,4	18	69,2
Portugalija	14/11 ¹⁹⁹	1,91	3	27,3	5	45,5
Švedska	26	1,42	19	73,1	19	73,1
Ukupno	354/343		128		106	
Prosečno	27,2/26,4	2,3		37,3	30,9	

Izvor: Wolfgang C. Muller and Kaare Strom, edited by, *Coalition Government In Western Europe*

194 Klaus von Beyme, *Parliamentary Democracy (Democratization, Destabilization, Re-consolidation, 1789–1999)*, str. 13–131 i 176.

195 Isključujući Parri i prvi De Gasparijev kabinet u Italiji; Schermerhornov kabinet u Holandiji.

196 Samo kabineti zasnovani na partijama.

197 Finska je imala 44 vlade, od kojih je 37 bilo zasnovano na partijama. Ostale kolone uzimaju u obzir samo njih.

198 Italija je imala 49 kabineta, od kojih je 48 zasnovano na partijama. Ostale kolone uzimaju u obzir samo njih.

199 Portugalija je imala 14 vlada, od kojih je 11 zasnovano na partijama. Ostale kolone uzimaju u obzir samo njih.

PREGOVORI O FORMIRANJU VLADE

Usaglašavanje politike i raspodela resora

Ponašanje partija u odnosu na koalicije razlikuje se prema sledećim ciljevima: partije koje nastoje da osvoje maksimalan broj glasova (*vote-seeking*), one koje nastoje da osvoje što više mesta u vlasti (*office-seeking*) i one koje žele da ostvare političke ciljeve (*policy-seeking*). De Swaan uvodi pojam „političke distance“ u građenju koalicija. Po njemu: „Osnovna tvrdnja teorije političke distance jeste da akter teži da bude uključen u onu vladajuću koaliciju od koje očekuje da, što je više moguće, približi politiku njegovim političkim preferencama. Ovo implicira da je razmatranje o politici prvenstveno u glavama (*minds*) aktera, i da se parlamentarna igra, u stvari, vodi oko određivanja glavne državne politike“.²⁰⁰ Obim koalicije nije ni proizvoljan ni statistički, već rezultat i „političke distance“ aktera. Kada se usaglasi politika vlade, preostaje raspodela resora. Koalicije koje su šire nego što je potrebno imaju „veći“ legitimitet i autoritet nego minimalne.²⁰¹ Laver i Schofield (1998) uvode pristup raspodele resora (*portfolio allocation*). Po ovom pristupu je važno ne samo ko ulazi u vladu, već i ko šta dobija u vladi od resora. De Winter smatra da se resori dele u skladu sa brojem mandata i to je takozvani „gvozdeni zakon proporcionalnosti“ (*Iron law of proportionality*). U praksi se javlja i „devijacija proporcionalnosti“ koja se teorijski objašnjava različitom pregovaračkom moći, koja daje disproportionalan rezultat. U tim slučajevima manje partije mogu dobiti „bonus portfelj“ koji ima za cilj da ih pridobije za koaliciju.²⁰² U skladu sa ovim, Alen Ware govori o značaju pregovaračke snage (*bargaining strenght*) i proporcionalnosti. Partije zauzimaju poziciju u koaliciji ne samo na osnovu broja mesta u parlamentu, već i na osnovu značaja njihove uloge da li će se uopšte koalicija formirati ili ne.²⁰³ Sve ovo potvrđuje relevantnost „koalicionog potencijala“ stranaka na koji nam ukazuje Đovani Sartori. Koalicioni potencijal zahteva dva merenja: potencijale vladanja i stvarne relevantnosti u vlasti. Stranka je relevantna za vlast samo kada stvarno vlada, ulazi u vladu

200 De Swaan Abram (1973), *Coalition Theories and Cabinet Formation, A study of formal theories of coalition formation applied to nine European parliaments after 1918*, str. 88.

201 Michael Laver and Norman Schofield, *Multyparty Government, The politic of Coalitions in Europe*, str. 69.

202 De Winter Lieven, *Parties and Government Formation, Portfolio Allocation and Policy Definition*, str. 189–190.

203 Ware Alan, *Political Parties and Party Systems*, str. 340

ili je podržava.²⁰⁴ Koalicioni potencijal je, između ostalog, stepen prihvatljivosti neke partije za druge partije. I Beyme ukazuje na tendenciju proširenja koalicionih sposobnosti stranaka i približavanje *policy* – pozicija. Za formiranje koalicija stranke se sve više opredeljuju još u predizbornoj fazi, u kojoj se tvorci koalicija ponašaju odgovorno prema biračima. Sve je manje dugotrajnih pregovora, najčešće sklonjenih od očiju javnosti. **U fragmentiranim višepartijskim sistemima nije nimalo jednostavno izvoditi volju birača iz rezultata izbora.**²⁰⁵

Kada je reč o redosledu podele resora, prvi na rang listi po važnosti je premijer, zatim potpredsednik(ci) vlade, ministar finansija, spoljnih poslova, unutrašnjih poslova, ... zatim idu državni sekretari, odnosno zamenici ministra (*junior minister*).²⁰⁶ Najvećoj partiji u konsultacijama pripada mesto premijera. Ovo se desilo u 80% slučajeva (u 15 proučavanih zemalja, ili 214 od 268).²⁰⁷ Prilikom ulaska u vladajuću koaliciju i sastavljanja vlade, vodi se računa o korespondiranju između preferenci partijskih porodica i preraspodele ministarstava. U pregovorima se vrši detaljna specifikacija i raspodela ministarskih mesta prema osvojenim mandatima. Ministarska mesta se posmatraju kvalitativno i kvantitativno. Važno je pitanje distribucije moći među partnerima, odnosno određivanje ko i kako kreira politiku a ko je sprovodi.²⁰⁸ U Belgiji se od 1980. godine primenjuje neformalno pravilo poznato kao „3–2–1“, prema kojem 3 poena vredi pozicija premijera, 2 poena mesto ministra i 1 poen mesto zamenika ministra (državnog sekretara ili mlađeg ministra)²⁰⁹. Glavna stvar o kojoj vodi računa svaki akter jeste maksimalizovanje moći i prestiža. Nekada se svrstavanjem prema programskim prioritetima procenjuje kojoj partiji bi bili najprikladniji određeni resori (vidi tabelu 3).

204 Đovani Sartori: „Koalicijsku važnost moguće je mjeriti računanjem položaja u kabinetu koji ima pojedina stranka, kako u obliku postotka zastupljenosti u kabinetu, tako i u razdoblju provedenom na tom položaju“, *Partije i partijski sistem*, fusnota 36, str. 261.

205 Klaus Von Bajme, *Transformacija političkih stranaka*, str. 155.

206 Premijer, zamenik premijera, ministar spoljnih poslova, odbrane, unutrašnjih poslova, pravde, finansija, ekonomije, rada, socijalne politike, obrazovanja, zdravlja, stanovanja, infrastrukture, poljoprivrede, industrije i vera.

207 Ian Budge and Hans Keman, *Parties and Democracy, Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, str. 102.

208 Ian Budge and Hans Keman, *Parties and Democracy, Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, str. 89.

209 De Winter Lieven, *Parties and Government Formation, Portfolio Allocation and Policy Definition*, str. 189–193.

Tabela 3. Hipotetičko rangiranje standardnih ministarstava u skladu sa partijskim porodicama

Konzervativci	Liberali	Religijske stranke	Socijalisti	Jednoprogramske stranke (<i>single-issue</i>)
Unutrašnji poslovi	Ekonomija/ Finansije	Religijski (crkveni)	Zdravlje/ Socijalna pitanja Rad	Ministarstva vezana za ove partije*
Spoljni poslovi	Pravda	Obrazovanje		(Indiferentni u odnosu na druga ministarstva)
Obrana				
Pravda	Obrazovanje	Poljoprivreda	Ekonomija	
Poljoprivreda	Unutrašnji poslovi		Industrija	
Ekonomija	Trgovina/ Industrija/ Trgovina (<i>Commerce</i>)	Socijalna pitanja/ Zdravstvo/ Rad	Obrazovanje	
Obrazovanje				
Trgovina (<i>Trade</i>)				
Industrija				
Trgovina (<i>Commerce</i>)				

* Poljoprivreda/Ribolov za agrarne stranke, Regionalne za Nacionalističke/Regionalne stranke

Izvor: Ian Budge and Hans Keman, *Parties and Democracy, Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*

Osim standardnih resora, ponekad su pojedina ministarstva uslovljena datim potrebama. Nove politike su uticale na nastanak novih resora za poštu i telegraf, za kolonije, za razvoj i zaštitu životne sredine. U nekom kraćem periodu mogu biti osnovana ministarstva za umetnost i nauku, za izbeglice za ženska pitanja, za NIP (Nacionalni investicioni plan).²¹⁰ U nekonsolidovanim demokratijama, usled veće kontrole države u javnom sektoru, partije imaju više plena za podelu u poređenju sa stabilnim demokratijama.

Koalicione vlade uključuju pregovore među partijama članicama koalicije. Smisao pregovora jeste u tome da se postigne kontrola parlamenta i funkcionalna vlada, da se vlast i odgovornost dele kako se ne bi zapalo u pat-poziciju (polarizovanost i neefikasnost). Kao rezultat, obično se potpisuju koalicioni sporazumi sa preciziranim pravima i obavezama. Koaliciona vlada je, dakle, vlada pregovora i dogovora parekselans (*parexelance*). Lakše je formirati i održati koaliciju između stranaka koje daju prednost sličnim idejama nego između stranaka koje se u tom pogledu razlikuju. Parlamentarni izbori i

210 Klaus von Beyme, *Parliamentary Democracy (Democratization, Destabilization, Re-consolidation, 1789–1999)*, str. 153.

njihovi rezultati opremaju partije pregovaračkom moći za razgovore u koalicionalnoj vladi, kako bi što bolje svoje resurse konvertovali u izvršnu vlast. To su: mesta u parlamentu (dominira u odnosu na drugi momenat) i pozicija u odnosu na druge stranke.²¹¹ Često postoji distinkcija između pravih pregovora i prethodnih preliminarnih razgovora. Zato je važno oprezno iznositi u javnost detalje sve dok pregovori traju, čak i dobro obavještenim posmatračima da se ne bi narušili krhki dogovori i atmosfera do postizanja koalicionalnih sporazuma. Partija koja vodi pregovore može biti prepoznata i priznata na osnovu izbornih rezultata ili na osnovu formalnih i neformalnih pravila, kao što je određivanje mandatarata od strane šefa države. Osim toga, važna je kontrola vremena (*timing*) pregovaranja. Polazna osnova su izborni rezultati, a zatim slede raspodela resora, vladavinske procedure i politički programi. Koalicionalni pregovori zavise od institucionalnih i bihejvioralnih faktora.²¹²

U koalicionalnim pregovorima postoje određena ograničenja (*constraints*) koja proizlaze iz partijskog sistema.²¹³

1. Ako postoji antisistemska partija, ona može biti isključena iz politike građenja koalicije i redukovati broj partija u koaliciji: a) Komunističke partije u vreme hladnog rata (Austrija, Belgija, Luksemburg i Italija), b) Populističke protestne partije (FPO u Austriji, Progresna partija u Norveškoj, Danskoj i, povremeno, Nova demokratija u Švedskoj i ADR u Luksemburgu), i c) Partije ekstremne desnice (Nacionalni front u Francuskoj, MSI u Italiji i Vlaam Blok u Belgiji);

2. Nepostojanje koalicionalnog aranžmana sa najbrojnim partijama u Irskoj (Finna Fail) i u Norveškoj (Labour);

3. Ograničenja uslovljena političkom agendom (posleratna koalicija u Austriji, kada je bio prioritet ekonomska rekonstrukcija i izvlačenje okupacionih snaga iz zemlje. Nemačka u vreme formiranja velike koalicije 1966–1969. (CDU/CSU-SPD).

Akteri koji učestvuju u pregovorima motivisani su vlašću, rukovode se programom i vode računa da dobiju što više. Koalicionalni pregovori su integralni deo partijske kompeticije i ponekad podsećaju na izbornu kampanju.²¹⁴ Zato je

211 Wolfgang C. Muller and Kaare Strom, edited by, *Coalition Government In Western Europe*, str. 7.

212 Michael Laver and Norman Schofield, *Multiparty Government, The politic of Coalition in Europe*, str. 90.

213 Wolfgang C. Muller and Kaare Strom, edited by, *Coalition Government In Western Europe*, str. 569.

214 Michael Laver and Norman Schofield, *Multiparty Government, The politic of Coalition in Europe*, str. 91.

važno pitanje kako da jedni dobiju a drugi ne izgube. Pregovori nastoje da održe (ili obezbede) vođstvo svoje partije i vođstvo u svojoj partiji. Wolfgang C. Muller and Kaare Strom daju nekoliko generalnih i fundamentalnih pretpostavki o politici koalicija.²¹⁵ 1. **Koaliciona politika je strateško pitanje.** Politički akteri nastoje da se ponašaju racionalno i da predvide ponašanje onih sa kojima pregovaraju. 2. **Koaliciona politika manifestuje igru između političkih partija, ali je uslovljena i strateškom saradnjom među njima.** Partijski lideri definišu sadržaj pregovora. Tokom pregovora vodi se računa o pozicijama i odnosima u svojoj organizaciji (članstvo i rukovodstvo) i prema svojim biračima. 3. **Koaliciona politika je institucionalno uslovljena.** Ne može se dovoljno razumeti formiranje, delovanje i prestanak koalicione vlade bez obraćanja pažnje na njihovo okruženje (kontekst) i pravila prema kojima se koaliciona igra ostvaruje. 4. **Koaliciona politika rukovođena je anticipacijom (predviđanjem reakcija i postupaka).** Nijedan akter u koalicionom aranžmanu se ne može posmatrati nezavisno od ostalih, kao i u odnosu na to šta se može desiti pre ili kasnije.

Lociranje partija prema jednodimenzionalnom spektru levica–desnica izvodi se na osnovu tri kriterijuma: istraživanja javnog mnjenja, programa partija, mišljenja eksperata. U jednodimenzijalnim podelama politike (levica–desnica), partije centra (*median*) mogu monopolizovati pregovaračku poziciju.²¹⁶ Runde i dužina pregovora zavise od: 1. broja partija koje u njima učestvuju i 2. mandataru (*formateur*) ili koordinatora pregovora. Prilikom ulaska u koalicione pregovore važno je koji partijski organ je, prema statutu, ovlašćen da donosi odluke o tom pitanju. Najčešće, najviši organ partije daje mandat i okvir ili platformu partijskom rukovodstvu. Ako je partija centralizovana, lakše će postići koalicioni sporazum i obrnuto.²¹⁷ Uvek je tendencija da se (ako nije neophodno) smanji broj aktera do nivoa minimalne pobedničke koalicije (kod nas je to 126 od 250), jer, što je više aktera, veće su šanse za potencijalne komplikacije, kako u toku pregovora, tako i kasnije. Koaliciono dogovaranje se komplikuje kada postoji veliki broj igrača i strategija.²¹⁸ Ako ima potrebe za novim partnerima, lakše ih je uključiti kasnije.

215 Wolfgang C. Muller and Kaare Strom, edited by, *Coalition Government In Western Europe*, str. 4–5.

216 Wolfgang C. Muller and Kaare Strom, edited by, *Coalition Government In Western Europe*, str. 8.

217 U studiji *Coalition Government In Western Europe*, koju su priredili Wolfgang C. Muller i Kaare Strom, proučavane su koalicije u 13 zemalja: Nemačka, Austrija, Irska, Norveška, Švedska, Danska, Finska, Belgija, Holandija, Luksemburg, Italija, Francuska, Portugalija.

218 Wolfgang C. Muller and Kaare Strom, edited by, *Coalition Government In Western Europe*, str. 570.

Wolfgang C. Muller i Kaare Strom razlikuju tri grupe zemalja u odnosu na donošenje odluka o koalicijama.²¹⁹ 1. Grupa zemalja gde uglavnom izbori određuju formaciju vlade, s obzirom na predizborne koalicije i izborne saveze (Portugalija, Nemačka, Švedska, Irska, Norveška, Francuska i Austrija). 2. Druga grupa uključuje države u kojima se odluke o koalicijama donose posle izbora sa jasnim obrascima obrazovanja izvodljive (*feasible*) vlade (Italija, Luksemburg i Danska). U Danskoj je manjinska vlada pravilo. 3. Treća grupa zemalja je ona gde, u postizbornim pregovorima o koalicijama, partije imaju više izbora (Belgija, Finska i Holandija).

Pregovori o koalicijama i formiranju vlade su kompleksni i neizvesni. U pogledu vremena postizanja sporazuma razlikuju se sledeće situacije: 1. Manje od 10 dana (Francuska, Norveška, Švedska i Danska); 2. Između 10 i 20 dana (Irska); 3. Komplikovanije zemlje gde pregovori mogu trajati i više od mesec dana (Italija, Belgija, Austrija i Holandija).²²⁰ Dužina trajanja pregovora o koalicionoj vladi u neposrednoj je vezi sa dužinom trajanja koalicija. Što se teže i duže dolazi do sporazuma, duže je trajanje vlade.

Ulazak u vladu ima za cilj ili motiv korist od vlasti, kao što neulazak ili podrška spolja može biti različito uzrokovana oprezom da se u sledeće „izvlačenje“ ne uđe sa velikim gubitkom, da se postigne veći uticaj u skupštini ili kod birača, ili se ne ulazi u vladu kada se radi o neprihvatljivom partneru za vladu, kao što je slučaj sa antisistemskim strankama.²²¹ Učešće u vladi ima svoje posledice na rezultate sledećih izbora. Od 277 vlada (iz 13 zemalja), samo 92 (ili 33%) su bile u stanju da poprave svoju izbornu snagu (u proporciji glasova), dok je 179 (65%) u značajnoj meri gubilo, a samo šest vlada se vratilo sa istom snagom.²²² Šanse partija da budu uključene u vladajuću koaliciju zavise od njihove veličine, relativne političke distance, ali i od strateške pozicije u parlamentarnoj pregovaračkoj igri.²²³

219 Wolfgang C. Muller and Kaare Strom, edited by, *Coalition Government In Western Europe*, str. 571.

220 Wolfgang C. Muller and Kaare Strom, edited by, *Coalition Government In Western Europe*, str. 572.

221 Michael Laver and Norman Schofield, *Multiparty Government, The politic of Coalition in Europe*, str. 73–74.

222 Wolfgang C. Muller and Kaare Strom, edited by, *Coalition Government In Western Europe*, str. 588.

223 De Winter Lieven, *Parties and Government Formation, Portfolio Allocation and Policy Definition*, str. 185.

Koalicioni sporazumi

Rezultat uspešnih pregovora o formiranju vlade jeste koalicioni sporazum. On može biti formalan i neformalan, za internu upotrebu ili javno saopšten. Potrebno je napraviti razliku između koalicionih sporazuma i ekspozea premijera, koji je obično kraći, a iznosi se pred parlament prilikom izbora vlade, manje je detaljan i bavi se politički lakšim pitanjima.²²⁴ Sve je veća tendencija da se potpisuje koalicioni sporazum, i to od 33% 1940-ih do 81% 1990-ih. Smatra se da se koalicioni sporazumi lakše raskidaju zbog političkih pitanja, nego zbog raspodele resora. U većini zemalja koalicioni sporazum je dostupan javnosti i on predstavlja centralni dokument za oblikovanje politike koalicije. Prema gledištu Laver i Shepsle (*Making and Breaking Government*), koaliciona politika je uslovljena raspodelom resora za koje su ministri odgovorni. Ne postoje adekvatni mehanizmi da se kontroliše rad ministara koji sprovode svoju politiku ili politiku svoje stranke. Zato se vodi računa kako ograničiti moć ministara da ne bi zloupotrebljavali svoj položaj. Budući da su u istom čamcu, koalicioni partneri se dave ili plove zajedno. Nekada koalicioni sporazum ide do sitnih detalja, a ponekad to ne mora biti jedini način za utvrđivanje pravila igre. Jedno od velikih i važnih pitanja kod koalicionih aranžmana jeste mehanizam upravljanja konfliktima. Za tu svrhu se obrazuju koalicioni komiteti unutar kabineta ili druga međupartijska tela. Sporazumom se reguliše da li će kršenje pravila automatski voditi novim izborima ili postoji mogućnost traženja novog koalicionog partnera. Koalicioni sporazum obuhvata i partijsku disciplinu u parlamentu prilikom glasanja. U odnosu na disciplinu poštovanja koalicionog sporazuma razlikuju se: 1. uvek disciplinovani; 2. disciplinovani u svim pitanjima utvrđene politike; 3. nema discipline osim kod specifikovanih političkih pitanja; i 4. nema discipline. Kod imenovanja na niže funkcije moguće je prepustiti slobodu koalicionom partneru prema resoru ili predvideti mogućnost veta u nekim slučajevima.

Koalicioni sporazumi obuhvataju tri generalna pitanja: 1. Politiku (program); 2. Raspodelu resora (ministarstava i skupštinskih odbora); i 3. Proceduru.²²⁵ Iako postoji koordinacija vladinih resora, pretpostavljaju se „svojinska prava“ nad sopstvenom jurisdikcijom. Neke koalicije dozvoljavaju partijama članicama slobodu postavljanja u svojim resorima (*freedom of appointment*), dok ostale ostavljaju mogućnost korišćenja veta. Koalicioni sporazumi mogu uzimati u obzir i dogovore oko postavljanja nižih funkcionera, državnih sekre-

224 De Winter Lieven, *Parties and Government Formation, Portfolio Allocation and Policy Definition*, str. 196.

225 Wolfgang C. Muller and Kaare Strom, edited by, *Coalition Government In Western Europe*, str. 19.

tara i sl. Najkraći koalicioni sporazumi sadrže do 200 reči (Finska), a najduži do 43.000 reči (Belgija). Prosek je 3000 reči (Francuska, Finska i Švedska).²²⁶ U pogledu sadržaja koalicionih sporazuma, Norveška, Švedska, Francuska, Belgija, Holandija i Nemačka, 90% prostora posvećuju programu (*policy*). U Italiji 32%, u Austriji 48%. Ostali deo su uglavnom pitanja procedure. Partije u koaliciji su u ekvilibrijumu, ako, nakon što su formirane, ostaju zajedno zato što nijedan igrač, koji može da raskine koaliciju ili je zameni nekom alternativom, nema podsticaj da to i učini.²²⁷

Prosečan broj koalicionih partnera u vladi u većini zemalja je oko dva. Jači devijantni slučaj je Belgija sa 4,3 u periodu između 1970. i 1994, Italija sa 4 između 1980. i 1994, i Holandija sa 4,3 tokom 1970-ih.²²⁸ (tabela 3 i tabela 1)

Tabela 4. Partijska fragmentacija i trajanje vlade, 1946–1994.

Broj partija u koaliciji		Iznad proseka (oko 2,5)	U proseku (1,5 -2,5)	Ispod proseka (do 1,5)
Trajanje vlade	Iznad proseka (više od 30 meseci)	Holandija	Australija Nemačka Irska Luksemburg Austrija	Kanada Velika Britanija
	Iznad proseka (24-29 meseci)	Australija		Novi Zeland Švedska
	Ispod proseka (manje od 24 meseca)	Belgija Finska Francuska Italija		

Izvor: Klaus von Beyme (2000), *Parliamentary Democracy (Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789–1999)*

226 Wolfgang C. Muller and Kaare Strom, edited by, *Coalition Government In Western Europe*, str. 573.

227 De Winter Lieven, *Parties and Government Formation, Portfolio Allocation and Policy Definition*, str. 184.

228 Klaus von Beyme (2000), *Parliamentary Democracy (Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789–1999)*, str. 169.

KRITIKE KOALICIJA I KOALICIONIH VLADA

Među prednostima koalicionih vlada navode se sledeće. Prvo, koaliciona vlada širi zastupljenost i predstavljenost u izvršnoj vlasti. Drugo, ona povećava stepen dogovaranja, pregovaranja i kompromisa u izvršnoj vlasti.²²⁹ Treća prednost je njena fleksibilnost i prilagodljivost, jer parlamentarni oblik vladavine omogućava da se vlada može ne samo formirati već i srušiti. Pri tom, može se formirati nova koalicija bez čekanja novih izbora. Lideri različitih partija imaju šansu da formiraju novu koaliciju.

Jedan deo kritika, koje se upućuju koalicionim vladama, dolazi od strane oponenta proporcionalnog izbornog sistema, jer su koalicione vlade uglavnom rezultati posledica ovog izbornog sistema. Kritike obično idu u sledećem pravcu. Prvo, većinske koalicione vlade najčešće su rezultat postizbornih koalicija, često tajnih pregovora partijskih lidera koji su građanima nejasni i neprozirni, jer se odvijaju iza zatvorenih vrata. Odluka o formiranju vlade nije posledica samo ispoljenih preferenci birača već zavisi od toga ko-kakav dogovor postigne. Iz toga proizlazi da je veza između izbora i formiranja vlade slaba. Drugo, smatra se da se koalicione vlade manje drže predizbornih obećanja usled potrebe međusobnog usaglašavanja i postizanja kompromisa, ali i zato što se jedna partija krije iza druge. Kod jednopartijskih vlada je to manje moguće i lakše je držati ih za reč jer je odgovornost identifikovana. Treća potencijalna mana je u tome što male partije mogu imati nesrazмерно veći uticaj u izvršnoj vlasti nego što je njihova izborna podrška.²³⁰ Četvrta mana ili kritika odnosi se na to što koaliciona vlada može biti neefikasna jer se zahteva saglasnost svih koalicionih partnera, što nije uvek lako postići. Tokom osamdesetih i devedesetih italijanska vlada se sastojala od četiri do devet partija. Peta kritika koalicionih vlada je po značaju na prvom mestu i zahteva detaljniju raspravu i obrazloženje. Ona se vezuje za trajanje i stabilnost

229 Michael J. Sodaro, (2004), *Comparative Politics, A Global Introduction*, str. 190.

230 Primer: Italijanski premijer, najuticajnija politička figura u zemlji, 1981–1982. je došao iz partije koja je osvojila samo 1,9% glasova (Sodaro, 2004, 191). U Nemačkoj su Liberalne demokrate u dugom periodu bile zastupljene u vladi uprkos slaboj podršci biračkog tela (*pivotal role if tiny parties*). Tu ulogu imaju Zeleni. Primer su izbori za Bundestag u Nemačkoj (Donji dom) 1998, kako nijedna partija nije dobila većinu (335 od 669 mesta), Socijaldemokrate su sa Zelenima napravili koaliciju (298+47) = 51,5% mesta u parlamentu. Od petnaest mesta u vladi, SDP ima *Chancellor*-a i deset ministara, uključujući i ministra finansija, pravde, odbrane, dok Zeleni imaju četiri ministra, uključujući ministra spoljnih poslova. Jedan ministar nema partijsku pripadnost. Ovaj primer pokazuje da male partije (Zeleni sa 7% mesta u parlamentu) imaju mogućnost da značajno učestvuju u izvršnoj vlasti. Posle izbora 2002. ove dve partije su opet formirale koaliciju.

koalicionih vlada. Kada se govori o nestabilnosti vlada obično se ta kritika argumentuje stabilnošću vlade Velike Britanije, gde je izborni sistem proste većine, dvopartijski sistem, i gde je uglavnom jedna partija na vlasti i sama snosi svu odgovornost. Sa druge strane, najčešće se izrazita nestabilnost vlade ilustruje primerima Italije i Izraela, gde se trajanje vlade meri pre mesecima nego godinama, ali i primer Francuske Treće i Četvrte Republike.²³¹ Do promene usred mandata može doći i kod jednopartijskih vlada. Konzervativci u Velikoj Britaniji su 1990. zamenili Margaret Tačer – Džonom Mejdžorom. U Nemačkoj je teško da dođe do promene vlade usred mandata. Ipak, to se desilo 1982, do kada je na vlasti bila koalicija Socijaldemokrata i Liberala (*Free Democrats*). Nakon raspada, ubrzo je formirana nova vlada između Hrišćanskih demokrata (CDU, *Christian Democrats*) i Slobodnih demokrata – Liberala, sa Helmutom Kolom kao kancelarom. Ova koalicija je opstala tokom serije od nekoliko izbora i vladala je do 1998. (Kol je bio na vlasti 16 godina).²³² Dugo trajanje vlade ne govori dovoljno samo za sebe. Veliko je pitanje i velike rasprave posvećuju se učincima koalicionih i jednostranačkih vlada. Za koalicione vlade je važno sagledati nekoliko pitanja: trajanje i stabilnost, kome se pripisuje i utvrđuje odgovornost u takvoj vladi (podela resora) i da li i u kojoj

231 Primeri: Između 1945. i 2003. Italija je imala ne manje nego 59 vlada! Veliki broj njih uključivao je tri ili više partija. Neke od ovih višepartijskih koalicionih vlada trajale su samo par meseci ili čak nedelja (Sodaro, 2004, 191). I ostale zemlje imaju turbulentnu nestabilnost vlada. U Francuskoj Trećoj Republici u četrdeset godina, od 1875. do 1914, prosečno trajanje vlade bilo je devet meseci (Sartori, 1994, 193). Za vreme Francuske Četvrte Republike, između 1945. i 1958, za nešto više od dvanaest godina promenilo se dvadeset pet vlada (Hejvud, 2004, 584). Postavlja se pitanje šta podrazumevamo pod promenom vlade? Da li su to novi izbori, novi premijer (mandatar), rekonstrukcija vlade, ili promene neke partije članice vladajuće koalicije. Po jednom shvatanju, pod promenom vlade podrazumeva se samo ako se vladajuća kompozicija menja (Lawrence i Dodd, 1976). Lajphart smatra da se za kraj jednog a početak drugog kabineta obično uzimaju izbori za parlament, promene prvog ministra i status kabineta uključujući i parcijalne promene (Lajphart, 2003, 162). Po njemu, dužina trajanja kabineta se obično uzima kao pokazatelj njegove jačine u odnosu na zakonodavnu vlast. Smatra se da u nedemokratskim sistemima izvršna vlast dominira nad zakonodavnom (ako je uopšte i ima). Mogućnost promene vlade bez izbora, ili između dva izbora, istovremeno se uzima i kao prednost i kao mana koalicionih vlada. Prednost se ogleda u fleksibilnosti i prilagodljivosti, kako kriza vlade ne mora biti i kriza režima. Linz je još 1985. istakao da je prezidencijalizam krut sistem i nepovoljan za podržavanje stabilnih demokratskih režima, a da je parlamentarni sistem fleksibilniji. Kao što je lepo sintetizovao Valensuela (Valenzuela), „Krise parlamentarnih sistema su krize vlade, ne režima“.

232 Prema Michael J. Sodaro, (2004), *Comparative Politics, A Global Introduction*, str. 191.

meri koalicione vlade mogu zaista i da vladaju. Sartorijev odgovor je: zavisi. To zavisi od više faktora. Koliko ima partnera u koaliciji, dva ili više. Lakše je voditi koaliciju sastavljenu od dve nego od pet stranaka. Zatim, do koje mere su stranke, koje sačinjavaju koaliciju, kompatibilne, „solidarne ili konfliktne“. Da li se u koalicijama ogleda polarizovanost političkog sistema, pri čemu je teško postizati dogovore. U tom slučaju koalicije su heterogene, nekooperativne i sklone svađama. Kad je politička zajednica nepolarizovana, a stranke slabije ideologizovane i više pragmatično orijentisane, dogovori se lakše sklappaju i kompromisi lakše postižu. U tom slučaju su i koalicije homogenije. To znači da proporcionalno predstavništvo ne mora nužno da vodi do blokiranja i svađanja koalicija. Ostaje pitanje zamagljene ili slabe vidljivosti odgovornosti u koalicionim vladama.

Često je prisutno stanovište kako je glavni indikator uspešnosti demokracije stabilnost vlade. Međutim, stabilna vlada ne mora istovremeno biti i efikasna vlada. Važno je da ona ima dovoljno kapaciteta da sprovede svoj program a ne samo da „kupuje vreme“.²³³ Poželjna je i stabilna i efikasna (funkcionalna) vlada, koja je u stanju da sprovodi program u skladu sa obećanjima i očekivanjima građana. Vlada, osim što predstavlja, treba i da vlada. Jedno je stabilnost vlade a drugo stabilnost režima. Vlade mogu biti istovremeno dugovečne a nemoćne, kao što i nestabilne vlade ne moraju biti nefunkcionalne. Trajanje vlade nije dovoljan dokaz njene efikasnosti. Rotacija na vlasti daje podsticaj. Čak i ako dugo traje jedna vlada ili je dugo na vlasti jedna partija (u nekoliko vlada, ako su koalicione), to ne znači da ona ne menja i ne može promeniti svoju politiku. Lajphart, u skladu sa svojim modelom konsenzualne demokracije, smatra da koaliciona vlada usled svog usaglašavanja i balansiranja može imati veći stepen konzistentnosti svoje politike.

ZAKLJUČAK

Koalicioni pregovori odlučuju o tome ko će vladati više nego izbori.

Kod formiranja vladajućih koalicija, neretko se preinačuje volja birača iskazana na izborima. Iz teorije koalicija možemo izvesti tri integralna zaključka. Prvo, ako se za izbore može reći da je, pre svega, reč o odluci građana, formira-

233 Đovani Sartori: „U krajnjem slučaju, ono malo što su koalicione vlade u stanju da urade, uradi se u prvih šest meseci u početnom periodu „medenog meseca“, tokom koga bi bilo nedolično oboriti ih. Posle čega dobijaju na vremenu tako što miruju i paze da se brod ne nakrivi. Dakle, problem nije u dugovečnosti – u tome koliko traju vlade – već u tome da li je vladama data mogućnost da vladaju. Stabilna vlada može biti olakšavajući uslov, ali sigurno nije dovoljan uslov za funkcionalnu vladu“, *Uporedni ustavni inženjering*, str. 136.

nje koalicija je stvar političara. Drugo, građani se opredeljuju za stranku (ili za koaliciju stranaka), ali od ishoda koalicionih pregovora u značajnoj meri zavisi formiranje vlade. I treće, iz navedenog proizlazi da građani nemaju mogućnosti da utiču na postizborne koalicije osim pretnjom da u slučaju pogrešne kombinacije mogu uskratiti podršku na sledećim izborima. Jedan broj autora (Dawns, Riker) smatra da je cilj koalicija pre svega dobijanje što više pozicija u vlasti (resora i ministarstava, odnosno portfelja). Drugi (De Swaan) ukazuju na značaj programske dimenzije i smatraju da se pri obrazovanju koalicija vodi računa o ostvarivanju određenih političkih ciljeva („politička koherentnost“, „minimalna politička distanca“). Partije se ponekad rukovode jednim, ponekad drugim, a ponekad i jednim i drugim principom ili ciljem. Partije, ponekad, svesno ne žele da uđu u vladu kako bi sebi povećale šanse na sledećim izborima. Učešće u vlasti se isplati za stranku kod partijskih ljudi, a biti u opoziciji se isplati kod birača. Svojevremeno je Lord Mekoli ukazao Lordu Bekonu na tešku igru u politici gde je teško da se bude istovremeno i ljubimac dvora i omiljen u narodu.²³⁴ Veoma važnu napomenu o teoriji koalicija daje nam Ian McLean: „Bitan činilac, što ga nije iznela nijedna teorija koalicija, jest da se celo vrijeme u parlamentarnom pogađanju odvijaju dve igre koje se preklapaju. Koalicije se tvore na osnovu (poznatih) rezultata poslednjih izbora, te se sklapaju pogodbe na temelju predviđanja (nepoznatih) rezultata sljedećih izbora“.²³⁵

Šta je važno kod formiranja koalicija i koalicionih vlada?

1. Važna je veličina partije, odnosno broj osvojenih mandata („gvozdeni zakon proporcionalnosti“, De Winter).
2. Važno je da ima što manje članova koalicije – samo onoliko koliko je nužno do „minimalne pobedničke koalicije“ (Riker) ili „najjeftinije pobedničke koalicije“.
3. Vodi se računa o maksimalizovanju koristi (vlasti) i političkim položajima (Dawns i Riker).
4. Ne sme da se zanemari programska orijentacija („ideološka distanca“, De Swaan).
5. Kod koalicija programski bliskih partija postoji opasnost pomalo apsurdne situacije da se jave konkurentski procesi u odnosu na birače i da nastanu problemi jer one mogu da „međusobno ugrožavaju političke identitete“.

234 Prema: Vojislav Stanovčić, *Političke ideje i religija*, tom 1, str. 184.

235 Ian McLean (1997), *Uvod u javni izbor*, str. 127–128.

6. Iz navedenih razloga neretko se najstabilniji savezi stvaraju između oponenta, jer oni međusobno ne konkurišu kod istog biračkog tela.
7. Stepen simpatija i antipatija među partijama i liderima, kao i njihova međusobna iskustva iz prošlosti, mogu imati uticaja na formiranje koalicija.
8. Međunarodno okruženje ne podržava koalicione aranžmane koji su potencijalna pretnja demokratiji ili vode ekstremizmu (ekstremna desnica u Austriji, Italiji, Francuskoj).
9. Vodi se računa o stavovima stranke i njenih organa, o opredeljenjima i očekivanjima članova i simpatizera (birača), a naročito najaktivnijeg dela i njihove (ne)sklonosti, kao i granicama potencijalnih kompromisa.
10. U početku se obično iznose tvrdi (ekstremniji) zahtevi da bi se kasnije približili stavovi.
11. Osim veličine partije, vodi se računa o njenom koalicijom potencijalu, odnosno, koliko je ona u stanju da sa više (drugih) partija uspostavi koaliciju.
12. Najvažnije i najatraktivnije je mesto premijera, kako zbog uticaja na rad vlade, tako i zbog prestiža i simbolike.
13. Portfelji (ministarstva) se dele kvantitativno i kvalitativno.
14. Resori se dele programski i prema socijalnim grupama u kojima partije imaju najviše uporišta.
15. Raspodela se vrši sledećim redosledom: premijer, potpredsednici vlade i ministri, a zatim državni sekretari, pomoćnici ministara i upravni odbori javnih preduzeća i ustanova.

Prilikom formiranja koalicija važna je spremnost partnera na kompromise i ustupke. Koalicija je, pre svega, kompromis bez gubitnika i dobitnika, sa ciljem da svi budu zadovoljni. Političke partije, tokom koalicijonih pregovora, „doprinosu formiranju političke volje naroda“, ali brinu i o sopstvenim interesima. Teorija koalicija podseća na poznatu rečenicu iz stripa *Alan Ford*: „Ako kaniš pobediti ne smeš izgubiti“!

LITERATURA

- Budge Ian and Keman Hans, 1990, *Parties and Democracy, Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, Oxford University University Press.
- De Swaan Abram, 1973, *Coalition Theories and Cabinet Formation, A study of formal theories of coalition formation applied to nine European parliaments after 1918*, Elsevier Scientific Publishing Company, Amsterdam.

- De Winter Lieven, 2005, *Parties and Government Formation, Portfolio Allocation, and Policy Definition*, in: Richard Luther Kurt and Muller-Rommel Ferdinand, *Political Parties in the New Europe*, Oxford University Press.
- De Winter Lieven and Dumont Patrick, 2006, „Parties Into Government: Still Many Puzzles.“ In: *Handbook of Party Politics*, SAGE Publications.
- Downs Anthony, 1957, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row.
- Farrell David M., 2001, *Electoral Systems, A Comparative Introduction*, Palgrave, New York.
- Hejvud Endrju, 2004, *Politika*, Clio, Beograd.
- Lajphard Arendt, 2003, *Modeli demokratije*, Službeni list SiCG, Beograd i CID Podgorica.
- Laver Michael and Schofield Norman, 1998, *Multiparty Government, The politic of Coalition in Europe*, Ann Arbor Paperbacks, The University of Michigan Press.
- Luther Kurt Richard and Muller-Rommel Ferdinand, 2005, *Political Parties in the New Europe*, Oxford University Press.
- Muller Wolfgang C. and Strom Kaare, edited by, 2000, *Coalition Government In Western Europe*, Oxford University Press.
- McLean Ian, 1997, *Uvod u javni izbor*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
- Orlović Slaviša, 2007, *Političke partije i moć*, Jugoslovensko udruženje za političke nauke, Čigoja štampa, Beograd.
- Orlović Slaviša, 2007, „Ideologije i programi u partijskom sučeljavanju“, u: *Ideologija i političke stranke u Srbiji*, Friedrich Ebert Stiftung i Fakultet političkih nauka, Beograd.
- Panebianko Angelo, 1988, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, Cambridge.
- Prokopijević Miroslav, 2002, *Konstitucionalna ekonomija*, Epres, Beograd.
- Riker, William H., 1962, *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, New Haven and London.
- Sartori Đovani, 1994, *Nither Presidentialism Nor Parliamentarism*, u: Linz Huan J., Arturo Valenzuela, Ed., *The Failure of Presidential Democracy*, (Volume 1), The John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Sartori Đovani, 2002, *Stranke i stranački sustavi (Analitički okvir)*, Politička kultura, Zagreb.
- Sartori Đovani, 2003, *Uporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd.
- Sodaro Michael J., 2004, *Comparative Politics, A Global Introduction*, McGraw-Hill, New York.
- Stanovčić Vojislav, 1999, *Političke ideje i religija I i II*, Čigoja štampa, Beograd.
- von Beyme Klaus, 2002, *Transformacija političkih stranaka*, FPN, Zagreb.
- von Beyme Klaus, 2000, *Parliamentary Democracy (Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789–1999)*, Palgrave Macmillan, IPSA.
- Ware Alan, 1996, *Political Parties and Prty Systems*, Oxford University Press.

Slaviša Orlović

THEORY OF COALITIONS AND FORMATION OF GOVERNMENT

Summary

Formation of government is one of the most important issues in parliamentary democracies. The text elaborates propositions of the theory of coalitions. It enumerates the factors influencing the formation of coalitions. Formation of excessively large coalitions derives from potential unreliability of certain partners, in „extraordinary“ circumstances, when there are some external or internal threats, when the two-third majority rule is required, for some decisions: constitutional amendments, budget, for larger legitimacy and due to insecurity of certain partners and reduction of risk. Minority government can be a single-party minority government and a minority government composed of several partners. In negotiations on formation of government, care is taken of harmonization of policy and distribution of resources. Parties often set one eye on the government and another on the mood of their members and supporters. Ministerial posts are observed quantitatively and qualitatively. Successful negotiations about the formation of government result in coalition agreement. It can be formal and informal, for internal use or publicly announced. Coalition negotiations depend on institutional and behavioural factors. Coalition governments have their advantages: broader representation in executive power; increased level of agreement, negotiation and compromises in executive power; flexibility and adjustability. Critics of coalition governments are as follows: majority coalition governments are most often the result of post-electoral coalitions, frequent secret negotiations of party leaders unclear and non-transparent for citizens, as being led behind closed door, and therefore the connection between elections and formation of government is weak; it is thought that coalition governments take less care of pre-electoral promises due to the need for mutual adjustment and achievement of compromise, but also because one party is hiding behind another; small parties can have disproportional higher influence in executive power than is their electoral support; coalition government can be inefficient as it requires agreement of all coalition partners which is not always easy to achieve; coalition governments are potentially unstable. In fragmented multiparty systems, derivation of the will of voters from the electoral results it is not easy at all. Coalition negotiations decide about who will rule more than the elections. In formation of ruling coalitions, will of voters expressed at elections is often changed. Coalition is, above else, a compromise without losers and winners, with an aim to make everybody satisfied.

Key words: theory of coalitions, formation of government, sectors, programme, negotiations, agreement