

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

**Uresničevanje programa politične stranke po
vstopu v koalicijo**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2012

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Anita Kodre

Mentor: izr. prof. dr. Drago Zajc

**Uresničevanje programa politične stranke po
vstopu v koalicijo**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2012

Uresničevanje programa politične stranke po vstopu v koalicijo

Karakteristike političnega sistema, kot so politične stranke, volilni sistem, volilni prag in način pretvarjanja volilnih glasov, so tiste predpostavke, ki določajo način, kako se vlada oblikuje in predvsem, kakšna vlada se oblikuje.

Proces oblikovanja koalicije oziroma koalicijske vlade se odvija v institucionalnem okolju, po točno določenih pravilih, ki določajo, kako se bodo izidi volitev prenesli v zakonodajno oblast, iz nje v izvršilno oblast in posledično v sprejeto vladno politiko. Koalicija oziroma koalicijska vlada se oblikuje v kontekstu strankarskih politik. Vsaka stranka, ki na volitvah tekmuje za oblast, zastopa svoje interese in si prizadeva uresničiti svoje zastavljene cilje, vendar mora za to imeti večinsko podporo v zakonodajnem telesu. V ureditvah s proporcionalnim volilnim sistemom je zelo malo verjetna situacija, da bi imela ena sama stranka večinsko podporo zakonodajnega telesa. Parlamentarne stranke imajo večjo verjetnost uresničitve svojega strankarskega programa, če se povežejo oziroma oblikujejo koalicijo s programsko sorodnimi strankami. Kljub temu pa morajo stranke, ki vstopajo v koalicijo, s pogajanjem in kompromisi določiti skupno štiriletno vladno politiko in se dogovoriti o razdelitvi posameznih vladnih resorjev. To pomeni, da so vlade sestavljene iz večjega števila strank, ki si prizadevajo uresničiti svoje volilne obljube ali programe, zaradi česar prihaja med njimi do konfliktov, ki pa jih poskušajo pred začetkom dela vlade rešiti s kompromisnim sporazumom. V evropskih državah se ta sporazum manifestira kot pisni dokument, v katerem določijo skupne prioritete za čas vladanja in se zavežejo spoštovati določena pravila medsebojnega komuniciranja ter uresničevanja posameznih »policy« programov oziroma resornih politik. Vladni sporazum predstavlja nekakšen dnevni red vlade za obdobje njenega mandata. Stranke si s tem dokumentom zagotovijo realiziranje svojih politik oziroma vsaj delovanje v smeri njihove realizacije. Reševanje konfliktov je tako pogoj za smotrno oblikovanje politik, kar pa je hkrati povezano tudi s sposobnostjo strank, da z namenom doseganja svojih ciljev sklenejo trajna zavezništva in tako oblikujejo bolj ali manj stabilne koalicije. Glede na različna stališča, rešitve in želje morajo za vstop v koalicijo tudi »žrtvovati« določen del svojega strankarskega programa oziroma predvolilnih obljub.

Pravila oblikovanja koalicijske vlade se lahko od države do države razlikujejo. V magistrski nalogi bom podrobneje predstavila primer sistema in ureditve oblikovanja koalicijske vlade v Republiki Sloveniji ter, kako se to kasneje odraža v vladni politiki z vidika strankarskih programov koalicijskih strank.

Ključne besede: parlamentarizem, proporcionalni volilni sistem, politične stranke, strankarski program, koalicija, koalicijska pogodba, vlada, opozicija.

Realization of political party's program after entering the coalition

Characteristics of the political system such as political parties, electoral system, electoral threshold and method of converting electoral votes are those which determine the way the Government sets up and mostly what kind of government is formed.

The process of coalition-building and coalition government takes place in the institutional environment, a well-defined rules that determine how will the election results pass in the legislative power from the executive power and, consequently, adopted government policy. Coalition or coalition government is formed in the context of party politics. Each party participating on elections competes for power with representing its interests and seeks to achieve its objectives. To achieve that it must have majority support in the legislative body. It is highly unlikely that in parliamentary regimes with proportional representation only one party would have the majority support of the legislative body. Parliamentary parties have a greater probability fulfilling their party program if they are connected or they form a coalition with related program parties. However, the parties entering into a coalition must negotiate and compromise in order to establish a common four-year government policy and agree on the distribution of individual government departments. This means that governments are composed of a large number of parties seeking to implement their election promises or programs, resulting in conflicts between them which are by the government prior to the commencement of work solved with a compromise agreement. In European countries, this agreement manifests itself as a written document setting out common priorities for the reign and commit to observe certain rules of mutual communication and implementation of specific policy programs and departmental policies. Governmental agreement represents a kind of government "agenda" for the period of its mandate. With this document, parties ensure the realization of its policies or at least working towards their realization. Resolving conflicts is a prerequisite for a sound policy making, which is also linked with the parties ability, in order to achieve their goals, to conclude a permanent alliance, thus forming a more or less stable coalition. Given the different views, solutions and the desire to enter the coalition, the parties have to "sacrifice" a certain part of their party program or pre-election promises.

The rules to establish a coalition government may vary from country to country. In the thesis I will present a detailed example of a system establishment and organization of the coalition government in the Republic of Slovenia and how this later reflectes in government policy in terms of party coalition programs.

Keywords: parliamentarism, proportional electoral system, political parties, party program, coalition, coalition agreement, the government, opposition.

Kazalo

1	UVOD.....	9
1.1	CILJI MAGISTRSKE NALOGE.....	14
1.2	METODOLOGIJA	15
1.3	HIPOTEZE	16
1.4	STRUKTURA MAGISTRSKE NALOGE.....	17
2	O DEMOKRACIJI IN DEMOKRATIČNEM SISTEMU	19
2.1	POLITIČNO PREDSTAVNIŠTVO IN PARLAMENTARIZEM	21
2.2	SLOVENSKI POLITIČNI SISTEM.....	23
3	POLITIČNI PLURALIZEM – POLITIČNE STRANKE.....	26
3.1	POLITIČNE STRANKE.....	27
3.2	RAZVOJ POLITIČNIH STRANK	30
3.2.1	<i>Teorije o razvoju političnih strank.....</i>	<i>30</i>
3.2.2	<i>Prelomnice, ki so vplivale na nastanek političnih strank.....</i>	<i>31</i>
3.2.3	<i>Teorije o nastanku političnih strank.....</i>	<i>32</i>
3.2.4	<i>Skupine političnih strank.....</i>	<i>34</i>
3.2.5	<i>Nova tipologija vrst političnih strank.....</i>	<i>36</i>
3.3	RAZVOJ POLITIČNIH STRANK NA SLOVENSKEM	43
3.4	NORMATIVNA UREDITEV POLITIČNIH STRANK V REPUBLIKI SLOVENIJI	46
3.5	FUNKCIJE POLITIČNIH STRANK.....	47
3.5.1	<i>Funkcija socializacije.....</i>	<i>49</i>
3.5.2	<i>Funkcija mobilizacije</i>	<i>49</i>
3.5.3	<i>Funkcija participacije</i>	<i>49</i>
3.5.4	<i>Funkcija legitimacije</i>	<i>50</i>
3.5.5	<i>Funkcija predstavništva</i>	<i>51</i>
3.6	PROGRAM POLITIČNE STRANKE	51

3.6.1	<i>Strankarski programi slovenskih političnih strank in primerjava statutarne ureditve strankarskih programov koalicijskih strank v mandatu 2004–2008</i>	54
4	POLITIČNE STRANKE IN VOLILNI SISTEM	58
4.1	KLASIFIKACIJA VOLILNIH SISTEMOV	60
4.1.1	<i>Večinski in proporcionalni volilni sistem</i>	61
4.2	PROPORCIONALNI VOLILNI SISTEM REPUBLIKE SLOVENIJE PO VELJAVNI ZAKONODAJI	63
4.2.1	<i>Ugotavljanje izida volitev oziroma način pretvorbe glasov v mandate</i>	65
4.3	PARLAMENTARNE STRANKE	69
5	STRANKARSKA KOALICIJA IN NJEN POMEN	70
5.1	OBLIKOVANJE KOALICIJE.....	71
5.1.1	<i>Teorija oziroma modeli oblikovanja koalicij</i>	74
5.2	SPLOŠNE KARAKTERISTIKE STRANK, KI VPLIVAJO NA OBLIKOVANJE KOALICIJE	77
5.3	MEDSTRANKARSKA POGAJANJA.....	78
5.4	DEJAVNIKI, KI VPLIVAJO NA KOALICIJSKA POGAJANJA.....	81
5.5	KOALICIJSKO VLADANJE	87
6	KOALICIJSKI SPORAZUM IN NJEGOVE FUNKCIJE	88
6.1	RAZDELITEV MINISTRSKIH POLOŽAJEV	92
6.2	SANKCIJE KRŠITVE KOALICIJSKEGA SPORAZUMA	93
7	KOALICIJSKO OBLIKOVANJE VLADE	94
7.1	FORMALNO OBLIKOVANJE VLADE V REPUBLIKI SLOVENIJI	96
7.2	VLADA KOT DRŽAVNI ORGAN	99
7.3	FUNKCIJE VLADE	100
7.4	»POLITIČNA« VLOGA VLADE	102
7.4.1	<i>Posebnosti slovenske ureditve oblikovanja vlade</i>	103
7.5	PROGRAM DELA VLADE KOT URESNIČEVANJE KOALICIJSKE POGODBE IN POSREDNO STRANKARSKIH PROGRAMOV POLITIČNIH STRANK.....	105
8	PRENEHANJE KOALICIJSKE VLADE	109

8.1	PRENEHANJE FUNKCIJE VLADE GLEDE NA SLOVENSKO ZAKONODAJO....	113
9	OPOZICIJA IN NJENA VLOGA	115
9.1	TEORIJA OPOZICIJE	117
9.2	FUNKCIJE OPOZICIJE	120
9.2.1	<i>Kritika</i>	121
9.2.2	<i>Nadzor in odgovornost</i>	121
9.2.3	<i>Predstavljanje alternative</i>	122
9.2.4	<i>Zakonodaja in opozicija</i>	123
9.3	SODELOVANJE OPOZICIJE Z VLADO	124
10	ANALIZA PROGRAMOV SLOVENSKIH KOALICIJSKIH STRANK IN KOALICIJSKE POGODBE	126
10.1	STRANKARSKI PROGRAMI KOALICIJSKIH STRANK V LETIH 2004–2008	128
10.2	PRIMERJAVA STRANKARSKIH PROGRAMOV IN KOALICIJSKE POGODBE...	137
10.3	UČINKOVITOST IN DELOVANJE VLADE V MANDATU 2004–2008	140
11	ZAKLJUČEK	148
12	SKLEP	154
13	LITERATURA	157

Kazalo tabel

Tabela 3.1:	Statutarna urejenost oblikovanja, predlaganja, sprejemanja, izvrševanja in nadziranja strankarskega programa strank SDS, N.SI, SLS in DeSUS.	56
Tabela 7.1:	Trajanje oblikovanja vlade (od datuma izvolitve predsednika vlade do datuma imenovanja ministrov) v Republiki Sloveniji, od leta 1990 do leta 2008.	98
Tabela 10.1:	Statistični podatki državnoborskih volitev leta 2004.....	128
Tabela 10.2:	Razdelitev ministrskih položajev v mandatu 2004–2008	129
Tabela 10.3:	Razdelitev ministrskih položajev v mandatu 2008–2012.	130
Tabela 10.4:	Število obljubljenih ukrepov v posameznih strankarskih programih koalicijskih strank v mandatu 2004–2008.....	137
Tabela 10.5:	Število predvidenih ukrepov v koalicijski pogodbi	138

Tabela 10.6: Delež posameznega strankarskega programa, vsebovanega v koalicijski pogodbi v letih 2004–2008.	139
Tabela 10.7: Realizacija Programa dela Vlade Republike Slovenije v letih 2004–2008 (predvideni in sprejeti predpisi).	141
Tabela 10.8: Primerjava rezultatov državnozborskih volitev v letih 2004 in 2008.	144
Tabela 10.9: Povzeto po Democracy Index 2008.....	146
Priloga: Povzeto po Democracy Index 2010	169

1 UVOD

Na življenje vseh nas vpliva in nas omejuje vsakokratna politika. Sprejemanje političnih odločitev, tako imenovani »decision-making«, je v izključni domeni politikov, predstavnikov oziroma izvoljencev ljudstva, ki v imenu državljanov sprejemajo najpomembnejše odločitve, ki se dotikajo vseh nas. V sodobnem svetu imajo ljudje pravico do različnega mišljenja, prepričanja, zato je v političnem prostoru vedno mogoče najti večje število strank, ki zastopajo različne interese in poglede na posamezna družbena področja. Politične stranke so tiste organizacije, ki te interese zastopajo in se zavzemajo za njihovo uresničitev. Osnovni namen strank je osvojiti ali obdržati politično oblast, prek katere poskušajo uresničiti svoje politične cilje. Delujejo kot posrednik med družbeno in državno sfero ter družbi omogočajo vpliv na državno odločanje ravno zaradi svojega močnega vpliva na državne mehanizme. S tem je državljanom omogočen demokratičen vpliv pri odločanju o njihovih interesih (Fink - Hafner 2004, 13). Njihov cilj je v kar največji meri zaobjeti interese čim večjega števila ljudi, državljanov, ki bi se z njimi poistovetili in bi tako pridobili njihovo podporo na naslednjih volitvah.

Politične stranke so bistven sestavni del demokratičnega procesa. Kot take igrajo pomembno vlogo, saj zavezujejo svoje člane in predstavnike ljudstva k delovanju v skladu s svojim programom. Strankarski program je dokument, v katerem stranka oblikuje svoje dolgoročne in kratkoročne cilje v boju za oblast. V njem so opredeljeni in izraženi strankarski socialni, ekonomski in politični interesi, za katere stranka meni, da so skupni širšemu krogu prebivalstva (Igličar 1999, 421–434). Volivci so prek strankarskih programov seznanjeni z različnimi profili strank, njihovimi prepričanji, pogledi, načeli in na podlagi medsebojnega primerjanja dajo glas stranki, ki je bližja njihovim stališčem. Vsaka stranka po vstopu v vlado poskuša voditi politiko v skladu s svojimi predvolilnimi obljubami, zaradi katerih je bila tudi izvoljena, saj lahko njihova nerealizacija pomeni poraz na naslednjih volitvah; volivci namreč ocenjujejo stranko ne samo po trenutni politiki, temveč tudi po udejanjanju njenih prejšnjih političnih obljub.

V sodobnem svetu je najpogostejša oblika demokracije parlamentarna demokracija. V kombinaciji s proporcionalnim volilnim sistemom to pomeni, da na volitvah dobi ena sama

stranka izjemoma, zelo redko večino za sestavo večinske vlade¹. Za to obliko demokracije je značilno, da se po volitvah praviloma oblikuje koalicija strank z večinsko podporo v parlamentu. Takoj po volitvah se začne proces oblikovanja koalicijske vlade, ki zajema fazo oblikovanja, trajanja in prenehanja koalicije (Zajc 2009, 26).

Ves proces oblikovanja koalicije in koalicijske vlade se včasih začne že pred volitvami, najpogosteje pa z volitvami, ki so sredstvo, s katerim pridejo stranke na oblast. V modernih demokracijah so tako večinoma zagotovljene splošne, poštene in neposredne volitve. Od veljavnega volilnega sistema pa je odvisno, kako državljani volijo poslance v parlament. Poznamo večinski, proporcionalni in mešani volilni sistem. Na podlagi teh sistemov se kasneje določi preračunavanje števila parlamentarnih sedežev glede na volilne rezultate. Z upoštevanjem volilnega sistema in načina preračunavanja sedežev se določijo parlamentarne stranke². V parlamentarnih demokracijah s proporcionalnim volilnim sistemom se ob vsakih volitvah oblikuje manjšinski parlament, saj nobena stranka ne dobi večine (Diermeier in Feddersen v Diermeier in Fong 2007, 20), zato začnejo po volitvah parlamentarne stranke iskati primerne zaveznike, s katerimi bi lahko oblikovale večinsko koalicijo oziroma vlado, prek katere bi svoje interese najlažje uresničevale.

Koalicija kot zaveza večjega števila strank se lahko oblikuje pred volitvami (ex ante) ali po volitvah (ex post)³. Stranke lahko izberejo, ali bodo oblikovale koalicijo z drugimi strankami pred volitvami z upanjem, da bodo potem skupaj vladale, ali da samostojno sodelujejo v predvolilnem boju in bodo šele po volitvah oblikovale koalicijo. Predvolilne koalicije oblikujejo ideološko kompatibilne stranke. S predvolilnim povezovanjem v koalicijo si stranke zagotovijo ali vsaj povečajo možnost, da bodo v primeru zmage (presega volilnega praga) vstopile v vlado. Hkrati pa pomenijo predvolilne koalicije tudi večjo kompatibilnost kasnejše vlade, hitrejši proces oblikovanja vlade ter s tem tudi hitrejši začetek dela vlade (Golder 2006, 193–212).

Oblikovanje koalicije je predhodna faza strogo formalno določenega postopka sestave vlade. Po volitvah je treba najprej izbrati mandatarja. V parlamentarnih demokracijah je predsednik

¹ Študija 313 volitev v 11 evropskih državah v obdobju 1945–1997 je pokazala, da je samo na 20 volitvah zmagala ena stranka, ki je imela več kot pol sedežev v parlamentu (Gallagher, Laver in Mair, 1995; Diermeier in Merlo, 2004; Strøm, Müller in Bergman, 2008 v Bandyopadhyay, Chatterjee in Sjørström 2010, 1).

² Lahko bi jih poimenovali tudi zmagovalne stranke, saj so presegle volilni prag in tako prišle na oblast.

³ V študiji 364 volitev v 23 naprednih parlamentarnih volitvah v obdobju med letoma 1946 in 2002 (Golder, 2004a, 2006b v Bandyopadhyay, Chatterjee in Sjørström 2010, 1–41) je bilo 240 primerov predvolilnih sporazumov.

države običajno tisti, ki predlaga mandatarja vlade, to je tistega, za katerega meni, da je najbolj primeren za sestavo vlade. Predsednik države običajno predlaga najprej predsednika stranke, ki je na volitvah prejela največ glasov in ima v parlamentu največ sedežev. Poleg formalnega postopka oblikovanja vlade kot državnega organa poteka istočasno tudi najpomembnejša faza oblikovanja koalicije – pogajanja. Ko je predsednik vlade imenovan, se začnejo pogovori mandatarja s političnimi strankami o možnosti oblikovanja koalicije. V parlamentarni koaliciji se odražajo razmerja moči med političnimi strankami, ki to koalicijo sestavljajo. Pri koalicijskem povezovanju gre za presojo koristnosti, racionalnosti in sposobnosti graditve konsenza med različno mislečimi (Bizjak 2003, 40–41). Proces oblikovanja koalicije dejansko pomeni pogajanje v smislu dialoga med politiki različnih strank, ki bi pripeljalo h konsenzu glede skupno sprejetih ciljev, kar pa lahko traja precej časa⁴ (Laver 2008, 532–536). Oblikovanje koalicije poteka po različnih modelih, vendar v osnovi velja, da se v koalicijo praviloma povezujejo programske sorodne stranke ali pa tudi stranke, ki pripadajo različnim strankarskim blokom (Zajc 2000, 37–61).

Rezultat medstrankarskih pogajanj o oblikovanju koalicije so formalni pisni sporazumi v obliki koalicijske pogodbe, ki je najbolj splošen način formalnega zagotavljanja spoštovanja in izvajanja dogovorov. To je najpogostejši tip institucionalnega mehanizma, ki ga koalicijske stranke sklepajo pred vstopom v sfero izvršilne veje oblasti, in obenem mehanizem, ki zagotavlja, da bo določen delež strankarskih obljub vključen v vladni zakonodajni program (Strøm in Müller v Mansergh in Thomson 2007, 311–329). Strankam nalagajo različno stopnjo discipline pri posameznih aktivnostih v parlamentu, hkrati pa pomenijo zavezo oziroma zavarovanje za politiko prioritet, ki bi lahko bile kasneje zavrnjene od drugih koalicijskih partneric (Strøm in Müller 1999, 6). Koalicijska pogodba ni pogodba civilnega prava, ampak je neformalna zaveza političnih strank, saj se za njeno izvršitev ne morejo uporabiti pravila pravnega varstva. Od posameznih strank ter od njihovih moralnih načel in vrednot je odvisno, ali se bodo koalicijske pogodbe držale in jo upoštevale.

Stranke, ki so povezane v koalicijo, sestavijo koalicijsko pogodbo, v kateri ima nosilna stranka največ »prostora« za svoj program. V njej opredelijo svoje temeljne cilje oziroma »policy« programe za obdobje, v katerem bodo na oblasti. Pri tem je razumljivo, da ne morejo biti vsi cilji vseh strank postavljeni kot bistveni cilji, ki jih je treba izpolniti, zato že na začetku oblikovanja koalicije potekajo pogajanja in iskanje sporazuma glede temeljnih ciljev

⁴ V Belgiji so bile na primer volitve 10. junija 2007, vlada pa je prisegla 20. marca 2008. Po zadnjih volitvah je imela Belgija najdaljše »brezvladje«, ki je trajalo 541 dni, od 13. junija 2010, ko so bile volitve, do 6. Decembra 2011, ko je vlada prisegla.

koalicije in s tem vlade. Življenje vlade bi lahko bilo predstavljeno kot odvijajoči se pogajalski proces (Bowler in drugi 1999, 269–288). Sestavni del pogajanj je medsebojno popuščanje oziroma doseganje kompromisov, kar pomeni, da se stranke zato, da so v koaliciji, odrečejo določenim lastnim interesom, mogoče tudi predvolilnim obljubam. Pri takšnih kompromisih so stranke precej odvisne od pogajalskih pozicij.

Sestavljanje koalicije pomeni med drugim tudi razdelitev izvršilne veje oblasti oziroma nadzora nad posameznimi vladnimi resorji (Strøm in Müller 1999, 8). To je tako imenovano kadrovanje, ki ima širši obseg kot samo razdelitev ministrskih položajev. Vsaka posamezna koalicijska stranka si tako poskuša izboriti nadzor nad vladnim resorjem, ki jo najbolj zanima in prek katerega bi izvajala svojo politiko, seveda v okviru in skladu s koalicijsko pogodbo.

Posamezna stranka ne more nikoli zadovoljiti oziroma uresničiti vseh svojih želja. Vsaka posamezna koalicijska stranka ima preference za določeno področje, ki jo najbolj zanima, vendar se nikoli ne zgodi, da bi mogli hkrati zadovoljiti vse želje posameznih koalicijskih strank (Strøm in Müller 1999, 4). Koliko resorjev oziroma ministrskih položajev dobi stranka, je odvisno od deleža glasov in s tem števila sedežev v parlamentu. Pomembnost resorjev, ki jih stranka dobi, je odvisna od njene moči in od njenega pomena za obstoj koalicije. Stranke se s sprejemom koalicijske pogodbe deloma »odrečejo« svojim strankarskim programom, saj so s sprejemom koalicijske pogodbe zavezane k spoštovanju le-te.

Za načrtovanje in izvajanje teh dejavnosti vlada običajno vsako leto pripravi delovni program, v katerega je prenesena vsebina oziroma zaveze iz koalicijskega dogovora. Delovni program je obsežen dokument, ki vsebuje seznam predlogov zakonov in drugih aktov, ki jih bo vlada predložila parlamentu v obravnavo. Uresničevanje vladnega političnega programa oziroma vladnega delovnega programa ni enostavno. Delovanje in prioritete vlade so včasih odvisni od sposobnosti posameznega resorja prikazati pomembnost svojega predpisa ter ga s tem prej uvrstiti na dnevni red vlade (Bowler, Farrell in Katz 1999, 269–288). Odvisno pa je tudi od vsakokratnih okoliščin (različne krize), ki se v takšnih razmerah lahko spremenijo. To pa se odraža na uresničevanju delovnega programa vlade, saj se v takšnih primerih lahko sprejemajo predpisi, ki na začetku niso veljali za glavne prioritete, ali pa se celo sprejema predpise, ki sploh niso bili vključeni v delovni program vlade.

Enotnost koalicijskih vlad oziroma zmožnost političnih strank, da delujejo v javno dobro, se kaže v primerih in situacijah, ki se pojavijo nepričakovano in ki jih v času priprave koalicijske pogodbe ni bilo mogoče predvideti. Preživijo pa samo, če se ključni akterji odločijo, da bodo

delali v smeri, da se vlada obdrži. Ko stranke oblikujejo vlado, so soočene z vrsto potencialnih destabilizacijskih dogodkov, ki ogrožajo njihov obstanek v vladi, njihove prioritete in vladna pričakovanja (Bowler, Farrell in Katz 1999, 269–288). V takšnih primerih pride do tega, da se politične interese in politične predvolilne obljube lahko postavi na drugo mesto ter se posveti reševanju trenutne situacije – krize.

Za boljše in učinkovitejše delovanje koalicije in hkrati vlade so sestavni del koalicijskega sporazuma tudi splošne določbe, ki predvidevajo način sodelovanja vladnih strank v enem mandatu. Zmožnost sodelovanja se kaže v fazi sprejemanja politik. Stranke imajo glede rešitev različne poglede, v pogajanjih pa imajo možnost vplivati na prihodnjo vladno politiko. Od njihove zmožnosti doseganja kompromisov je odvisno, koliko časa bo koalicija zdržala in obstala na oblasti. V primeru prevelikih nesoglasij ali nezadovoljstva politične stranke zaradi neuresničenja njihovih pričakovanj lahko vladne koalicije tudi propadejo. Ustave ali posebni zakoni določajo institute (sredstva) in formalne procedure, s katerimi lahko pride do prenehanja vladne koalicije.

V zgoraj opisanem okvirju obravnavane teme so našteje bistvene predpostavke, ki vplivajo na oblikovanje koalicijskih vlad. Politična kultura, strankarski sistem, volilna pravila in ustavna ureditev so vedno imele pomembno vlogo v procesu oblikovanja koalicije oziroma koalicijske vlade. Za parlamentarne demokracije je značilno, da izvršilna oblast (vlada) dobi mandat od zakonodajne oblasti (parlamenta) in je hkrati zakonodajni oblasti tudi politično odgovorna. Vlada v parlamentarni demokraciji torej ni določena samo z volitvami, ampak je rezultat pogajalskega procesa med parlamentarnimi strankami.

Oblikovanje koalicijski vlad je običajno tudi v slovenskem političnem prostoru. Koalicije se pojavljajo vse od konca 80. let (od 1989. leta) prejšnjega stoletja, ko se je 27. novembra 1989 oblikovala koalicija Demos. Predpostavke oblikovanja koalicijskih vlad naj bi veljale tudi za slovenski politični prostor. V magistrski nalogi bom tako na podlagi strokovne literature ter z analizo in primerjavo slovenskega primera oblikovanja koalicije in koalicijske pogodbe za obdobje let 2004–2008 preverila, ali te predpostavke oblikovanja koalicij dejansko veljajo tudi za Republiko Slovenijo.

1.1 CILJI MAGISTRSKE NALOGE

V magistrski nalogi bom poskušala najprej ugotoviti, na kakšen način politične stranke kot nosilke družbenih interesov opredeljujejo svoje cilje. Stranke svoje cilje predstavijo v političnih programih, ki so pred volitvam eden od bistvenih delov, saj lahko na podlagi le-teh državljani (volivci in volivke), ugotovijo, za kaj se posamezna politična stranka zavzema. Eden od elementov, ki vplivajo na opredelitev volivcev za določeno stranko, so ravno strankarski politični program in vrednote, ki jih zastopajo.

Ko se določena stranka poveže z drugimi strankami v koalicijo, sestavi z drugimi sorodnimi strankami vlado. V skupini večjega števila strank se morajo zato stranke pri sestavljanju koalicijske pogodbe pogajati za svoje programe, saj si vsaka stranka poskuša izboriti čim večji delež svojega programa v koalicijski pogodbi. Del programa stranke, ki se prenese v koalicijsko pogodbo, postane prioriteta – cilj vlade v obdobju njenega vladanja. Zato bom poskušala proučiti, kakšna je sposobnost strank, da si v okviru pogajanj izborijo vključitev čim večjega deleža svojega programa (ciljev, prioritet ...) pri oblikovanju skupne politike.

Program koalicijske pogodbe predstavlja prioritete vlade v njenem obdobju vladanja in se konkretizira v zakonodajnem programu vlade. V njem so prioritete, določene v koalicijski pogodbi, točno določene, v obliki predvidenih zakonskih aktov.

Ko je zakonodajni program vlade sestavljen, potekajo različni postopki za njegovo uresničitev. V tem okviru bom poskušala opisati in predstaviti, kako vlada oziroma posamezni resorji (ministrstva) pripravljajo in oblikujejo konkretno zakonodajo, ki jo potem v skladu s terminskim programom vlagajo v parlament. Za realizacijo zakonodajnega programa ima vlada štiri leta, zato se za vsak predviden zakon ali akt opredeli časovnico, v kateri naj bi bil zakon ali akt sprejet; v skladu s tem potekajo tudi vsi drugi postopki. Vseh zakonskih aktov ne more predvideti vnaprej, saj je to odvisno od aktualnih razmer, vpliva zunanjih dejavnikov, kot je gospodarska kriza ...

Koalicijska vlada lahko iz različnih razlogov med mandatom razpade, kar pomeni, da se mora na novo konstituirati nova koalicijska vlada, ki pa je lahko sestavljena iz istih strank ali pa se konstituira v celoti nova koalicijska vlada z drugimi strankami in z drugačnim programom. Eden od pomembnih razlogov krize je tudi neuresničevanje vladnega programa oziroma neuspešnost zakonodajnih programov.

Nasprotno stran koalicijskih strank v parlamentu predstavljajo stranke, ki so v opoziciji in katerih naloga je kontrolirati vladno oblast. Opozicija je s svojo kritiko vlade ter predstavljanjem personalne in programske alternative ena temeljnih institucij parlamentarne demokracije (Dahl in Pasquino v Bibič 1994, 9). Vsaka vlada potrebuje za boljše in učinkovitejše delo močno in dobro opozicijo, ki zna izrabiti mehanizme, ki jih ima na voljo, in s tem vlado »prisiliti« k učinkovitemu delu. Zato bom na koncu magistrske naloge predstavila tudi vlogo in naloge opozicije oziroma opozicijskih strank.

1.2 METODOLOGIJA

Pri pisanju magistrske naloge bom za teoretični del uporabila najprej **deskriptivno metodo**. S to metodo bom poskušala pojasniti in opisati opredeljene predpostavke ter odnose in vezi med njimi, zato bom proučila primarne in sekundarne vire, bom tujo in domačo strokovno literaturo ter normativne predpise s področja političnega sistema v Republiki Sloveniji.

Deskriptivno metodo bom dopolnila z **metodo kompilacije**. V tem delu bom predstavila oziroma poskušala razjasniti temeljne pojme v okviru procesa oblikovanja koalicije. Hkrati pa bom proučila različno literaturo, s pomočjo katere bom najprej predstavila obstoječo teorijo v zvezi z namenom in vsebino magistrske naloge, nato pa predstavila politični sistem v Sloveniji. Predstavila bom volilni model ter proučila, kako ta model vpliva na porazdelitev moči posameznih strank in oblikovanja vlade. Predstavila bom vlogo političnih strank ter njihove ureditve in pomen v političnem sistemu. Z **deduktivno metodo sklepanja** bom prikazala vpliv osnovnih predpostavk oblikovanja koalicije na oblikovanje vlade.

V drugem, empiričnem delu magistrske naloge bom z **metodo primerjanja** poskušala odgovoriti na postavljene hipoteze oziroma jih preveriti. Primerjala bom programe slovenskih koalicijskih strank, koalicijsko pogodbo in delovni (zakonodajni) program vlade. Da bi potrdila ali ovrgla hipoteze, bom analizirala programe strank, predvsem iz vidika deleža prenesenih predvolilnih obljub vsake posamezne stranke v koalicijsko pogodbo. V naslednjem koraku pa bom poskušala ugotoviti, kako se to kaže v zakonodajnem programu vlade.

1.3 HIPOTEZE

Skozi magistrsko nalogo bom poskušala dokazati oziroma zavreči naslednje hipoteze:

Hipoteza 1:

Politične stranke si v svojih strankarskih programih avtonomno zastavijo/začrtajo cilje in področja oblikovanja politik, na katerih bi rade te cilje uresničevale.

Hipoteza 2:

Do povezovanja strank pride predvsem na podlagi koalicijskih pogajanj, ki pripeljejo do koalicijske pogodbe; stranke se povezujejo v bolj ali manj sorodne koalicije, ki oblikujejo vlade.

Hipoteza 3:

Politične stranke ne morejo prenesti vsega strankarskega programa v koalicijsko pogodbo, zato se pri dogovarjanju o koalicijski pogodbi odrečejo ali odpovejo določenim svojim postavljenim ciljem in interesom. V pogajalskem procesu si lahko posamezna stranka pridobi več vpliva.

Hipoteza 4:

Prioritete vsake koalicije, zapisane v koalicijski pogodbi, se izražajo v zakonodajnih programih vlade.

Hipoteza 5:

Koalicijska vlada lahko v času mandata spreminja prioritete cilje glede na vsakokratne nepredvidljive okoliščine v obdobju vladanja.

Hipoteza 6:

Uspešnost koalicijske vlade je odvisna tudi od učinkovitosti vodenja; koalicijska vlada lahko v določenih okoliščinah predčasno razpade in se oblikuje nova koalicijska vlada z istimi ali drugimi strankami.

1.4 STRUKTURA MAGISTRSKE NALOGE

Strukturno je naloga razdeljena na deset poglavji, ki si vsebinsko sledijo glede na postavljene hipoteze. Prvih osem poglavij je teoretičnih, kjer bom večinoma primerjala tujo in slovensko literaturo, v devetem poglavju pa bom v empiričnem delu s primerjavo in analizo dobila podatke, s katerimi bom hipoteze potrdila ali zavrgla.

Prvo poglavje predstavi vsebinski okvir te naloge, in sicer so predstavljeni cilji, metodologija in hipoteze.

V drugem poglavju je predstavljen politični sistem v Republiki Sloveniji, v okviru katerega je na kratko opredeljen parlamentarizem, kot osnova za politične institucije, ki bodo predstavljene v poglavjih, ki sledijo.

V tretjem poglavju bom z uporabo slovenske in tuje literature teoretično predstavila politične stranke kot glavne akterje parlamentarizma. Predstavila bom delitev političnih strank v razne skupine in tipe, njihov razvoj na Slovenskem, njihove funkcije ter pomen in namen strankarskega programa.

Četrto poglavje je namenjeno opisu značilnosti volilnega sistema, torej tisti politični instituciji, ki odloča, katere stranke bodo vstopile v parlament in s tem pridobile možnosti participiranja na oblasti.

V petem poglavju bom opisala proces oblikovanja vlade kot državnega organa, njene funkcije ter njeno politično vlogo.

Šesto poglavje je v teoretičnem delu osrednje poglavje. V tem poglavju je opredeljeno nastajanje koalicije, politične zaveze več političnih strank. Predstavila bom teorije oblikovanja koalicij, medstrankarska pogajanja o koaliciji, različne okoliščine, ki lahko vplivajo na ta pogajanja in koalicijsko pogodbo kot neposredni rezultat koalicijskih pogajanj.

Sedmo poglavje je namenjeno načinom prenehanja koalicije in vlade.

V osmem poglavju pa bom opredelila še nasprotno stran koalicije, to je opozicija, saj nobena koalicija ne more biti učinkovita, če ji nasproti ne stoji dobra opozicija, ki opravlja vse svoje funkcije.

Deveto poglavje je empirični del magistrske naloge. V tem poglavju bom najprej opravila analizo strankarskih programov slovenskih koalicijskih strank v mandatu 2004–2008, potem bom analizirala koalicijsko pogodbo za mandat 2004–2008 in na koncu bom podatke primerjala ter z ugotovitvami potrdila oziroma zavrgla hipoteze.

Deseto poglavje zaključi in predstavi ugotovitve magistrske naloge ter ugotovitve preverjanja hipotez.

2 O DEMOKRACIJI IN DEMOKRATIČNEM SISTEMU

Dvajseto stoletje je bilo obdobje, v katerem se je demokracija vzpostavila v večjem delu sveta. Ob koncu tisočletja je bilo na svetu več stabilnih demokracij kot kdaj koli prej in ni bilo kontinenta, ki ne bi poznal demokracije (Lijphart in Przeworski in drugi v Müller, Bergman in Strøm 2004, 3).

Sam pojem demokracija izhaja iz grških besed »demos« (ljudstvo) in »kratos« (vlada). V najenostavnejši razlagi demokracija pomeni vladavino ljudi, od ljudi in za ljudi. Danes velja splošno načelo, da je demokracija sistem vladavine, kjer sta moč in civilna odgovornost v idealnih razmerah izvrševana direktno od ljudi. Vendar je praksa drugačna, saj ljudje izvršujejo svojo oblast posredno prek voljenih predstavnikov.

V teoriji obstaja vrsta opredelitev pojma demokracije in kako se le-ta kaže navzven. »Demokracija je oblast iz ljudstva, oblast ljudstva in oblast za ljudstvo: izvira iz ljudstva, pripada ljudstvu in jo je treba uporabljati za ljudstvo. Moč vladajočih izhaja torej iz ljudskega pooblastila.« (Della Porta 2003, 34) Dahl je temeljno značilnost demokracije opredelil kot »zmožnost oblasti, da v okviru politične enakosti trajno ustrezajo prioritarnim zahtevkom državljanov« (Della Porta 2003, 39). Ta definicija demokracije opredeljuje tisto, kar bi morala demokracija biti, to je nujno ujemanje med političnimi odločitvami na eni in željami prebivalstva na drugi strani. To pa lahko demokracija doseže le s tem, da so se oblasti sposobne odzvati državljanom prek tako imenovanih političnih postopkov.

Eno najvplivnejših definicij demokracije je oblikoval Schumpeter, in sicer, da je »demokratična metoda tista institucionalna ureditev prihajanja do političnih odločitev, v kateri si posamezniki pridobijo pooblastilo za odločanje s konkurenčnim bojem za pridobitev glasov ljudstva« (Bibič 1997, 8).

Lipset pravi, da »demokracijo v kompleksni družbi lahko opredelimo kot politični sistem, ki daje redne ustavne priložnosti za zamenjavo vladajočih funkcionarjev in socialni mehanizem, ki omogoča največjemu možnemu delu prebivalstva, da vpliva na pomembne odločitve, tako da izbira med tekmeci za politične položaje« (Bibič 1997, 8).

Še ena definicija demokracije, ki jo je oblikoval Morlino, pravi, da je demokracija skupek institucij in pravil, ki dovoljujejo tekmovanje in participacijo za vse državljanke, ki jih razume

kot enake. Za to politično ureditev so značilne svobodne, poštene in ponavljajoče se volitve, moška in ženska splošna volilna pravica, množstvo interesnih organizacij in volitve za zasedbo najbolj pomembnih položajev (Morlino v Bibič 1997, 8).

Če primerjamo vse štiri definicije demokracije, vidimo, da so v osnovi enake. Vse štiri poudarjajo, da je bistvo demokracije konkurenca za glasove državljanov v boju za izvolitev na politične položaje ter da je politična demokracija tista, ki v boju za oblast spoštuje izide na tekmovalnih volitvah, ki morajo biti splošne, neposredne in poštene. Volitve morajo zagotavljati pošteno tekmovanje med kandidati, ki imajo različne programe. Biti morajo periodične, tako da se ponavljajo v točno določenem obdobju. Tako se tisti, ki je izvoljen, zaveda, da bo moral v določenem roku volivcem odgovarjati za svoje delovanje oziroma nedelovanje. Moderna demokracija je tako imenovana pluralistična demokracija, sistem, v katerem tekmuje več političnih organizacij, ki so v moderni družbi imenovane politične stranke. Stranke so tako po liberalnem pojmovanju sestavni del pluralistične vladavine, v kateri tekmujejo za volilno podporo in po demokratični poti osvojijo oblast. Skupaj z drugimi ustanovami in procedurami zagotavljajo sredstva za mirno zamenjavo na oblasti, kar je bistvena prvina razlikovanja med totalitarizmom in demokracijo (Fink - Hafner 2001, 17).

Demokracija se kaže v različnih oblikah. Trenutno »najpopularnejša« in prevladujoča v svetu je reprezentativna demokracija, prek katere se suverenost kaže z delegiranjem od državljanov na politike posameznike ali na kolektivne igralce, to je politične stranke. Tisti, ki so neposredno izvoljeni, prav tako delegirajo nekatere svoje pomembne strokovne naloge strokovnjakom. Politiki so tisti, ki odločajo, sprejemajo zakone in druge politične odločitve, ki jih kasneje izvajajo uradniki, ki jih politiki zaposlijo in hkrati nadzirajo. Delegiranje predstavlja tveganje, saj obstaja nevarnost, da oseba, ki delegira, izgubi nadzor, zato morajo obstajati mehanizmi odgovornosti, s katerimi se lahko politike preverja in kontrolira. V primeru, da je delo politikov nezadovoljivo, se jih tudi odstavi. Demokracija zato pomeni učinkovito, toda omejeno vladanje z mehanizmi delegiranja in hkrati odgovornosti (Manin, Przeworski in Stokes 1999; Powell 2000; Strøm v Müller, Bergman in Strøm 2004, 3).

Parlamentarni sistem je najpogostejši sistem z obliko predstavniške demokracije⁵. Za center parlamentarizma velja Evropa, z eno samo državo (Švica), ki nima parlamentarnega sistema, ampak ima skupščinski sistem.

⁵To je potrdil Lijphard v svojem delu *Patterns of Democracy* (1999), kjer je zajel 39 držav z vsaj 19-letno demokracijo. Woldendrop, Keman in Budge (2000) so z nekoliko milejšimi kriteriji našli 45 držav s parlamentarnim sistemom. Dejstvo je, da ena tretjina svetovne populacije živi v državah s parlamentarnim

2.1 POLITIČNO PREDSTAVNIŠTVO IN PARLAMENTARIZEM

Parlamentarizem temelji na predpostavki, da je osnovni nosilec oblasti ljudstvo, ki ga predstavljajo poslanci in poslanke (Zajc 2005, 11).

Ideja o predstavnishstvu in o vlogi parlamenta se je najprej pojavila v Angliji, v obdobju ko imenovane slavne revolucije v 17. stoletju (1688–1689) ter na temelju francoske in angleške ustavnopravne in politične doktrine. Za začetek parlamentarizma šteje leto 1688, ko je angleški parlament (v nadaljevanju parlament) prevladal v konfliktu s kraljem Jamesom II., ki je moral zbežati iz države. Parlament je leta 1689 izvolil novega kralja in mu močno omejil oblast (Norton v Müller, Bergman in Strøm 2004, 6). Čeprav so se prve oblike predstavnishstva pojavile že veliko prej, najdemo jih že v stari Grčiji in rimski državi, se je sodobno politično predstavnishstvo začelo pojavljati v 17. stoletju zaradi kršenja že uveljavljenih pravic angleškega parlamenta, predvsem pravice do zakonodajnih predlogov. S sprejetjem Listine pravic (Bill of Rights) je bilo kralju onemogočeno odpravljanje ali razveljavljanje zakonov, istočasno pa je listina določala tudi pogostejše sestajanje parlamenta.

Parlamentarna oblika vladavine se je najprej razširila na ozemlja britanskega imperija in kasneje tudi po drugih državah Evrope, vendar šele v drugi polovici 19. stoletja. Razvoj v smeri parlamentarnega sistema se je odvijal na različne načine, s postopnimi koraki proti parlamentarizmu ali z revolucionarnimi preobrat. V Evropi se je parlamentarizem pojavil najprej v Franciji, leta 1792, ko so ministri postali odgovorni parlamentu. Druge evropske države so francoskemu zgledu sledile konec 19. in v začetku 20. stoletja. Parlamentarizem (v smislu ministrske odgovornosti) je bil najprej uveden leta 1830 v Belgiji in Luksemburgu, na Nizozemskem leta 1848, v Italiji leta 1967, Španiji leta 1869, na Norveškem leta 1884 in na Danskem leta 1901. V Avstriji, Nemčiji, na Finskem, Islandiji in Irskem se je parlamentarizem pojavil po 1. svetovni vojni (Gerlich v Müller, Bergman in Strøm 2004, 8).

Parlamentarizem izhaja iz temeljnega demokratičnega načela delitve oblasti. Za uveljavitev tega načela v različnih dokumentih ustavnopravnega pomena je preteklo še precej časa. Delitev oblasti je bila najprej uresničena v ZDA z ustavo iz leta 1787 (Zajc 2004, 28). Načelo delitve oblasti je tako danes prevladujoče načelo organizacije državne oblasti. To načelo izhaja iz predpostavke, da so organi, ki opravljajo temeljne funkcije državne oblasti, to

sistemom. Tak sistem imajo največje države na svetu (Indija), države, ki štejejo za ekonomsko najuspešnejše in najmočnejše (Japonska), ter države, za katere velja, da imajo najkakovostnejše življenje (Kanada, Nova Zelandija).

pomeni zakonodajno, sodno in izvršilno oblast, pri svojem delu samostojni in neodvisni. To pomeni, da noben drug organ ne more vplivati na njihovo odločanje ter ne more nad njimi prevladati. Glede na njihovo samostojnost je v tem sistemu vzpostavljen sistem zavor in ravnovesij, kar za te organe oziroma tri najpomembnejše oblasti predstavlja okvir, v katerem medsebojno sodelujejo in se nadzorujejo (Grad, Pogorelec 2004, 12).

Lijphart je definiral parlamentarno demokracijo kot obliko ustavne demokracije, kjer izvršilna oblast izhaja in je odgovorna zakonodajni oblasti. Trditev, da izvršilna oblast izhaja iz zakonodajne, izvira iz dejstva, da predsednika vlade izvoli parlament. Ravno tako pravi Sartori (1997, 101), da je parlament neodvisen v parlamentarizmu in da ta tip ureditve zahteva, da je vlada imenovana, podprta in tudi razrešena s parlamentarnim glasovanjem. Müller, Bergman in Strøm (2004, 12) pravijo, da se parlamentarno vladanje nanaša na institucionalno organiziranost, po kateri je izvršilna oblast na podlagi zaupnega razmerja odgovorna vsaki parlamentarni večini. Druge opredelitve parlamentarizma izhajajo iz načela ločitve treh vej oblasti. Parlamentarizem naj bi bil oblika predstavniške vladavine, v kateri se suverenost parlamenta kaže in oblikuje prek volitev na podlagi splošne, enake, neposredne in svobodne volilne pravice (Grad et al. v Zajc 2004, 25).

Parlamentarizem je metoda vladanja in hkrati politični sistem (Schmitt 1994, 6). V okviru parlamentarizma se oblikuje parlamentarna vlada, katere pooblastila se lahko razširijo le z obstojem parlamenta, kar pomeni, da naj bi »legislativa« vplivala na »eksekutivo« (Schmitt 1994, 30).

Strøm (2000) meni, da mora biti parlamentarna demokracija oziroma parlamentarizem razumljen kot določen način organizacije političnega sistema, predvsem kot režim delegiranja, saj sta glavni značilnosti parlamentarizma delegiranje in odgovornost. Pravi, da je za parlamentarizem značilna veriga delegiranja, ki poteka od volivcev do tistih, ki vladajo.

Veriga je sestavljena iz vsaj štirih členov oziroma korakov delegiranja, in sicer:

- od volivcev k poslancem;
- od parlamenta k vladi, predvsem k predsedniku vlade;
- od predsednika vlade k ministrom;
- od ministrov k javnim uslužbencem.

Zrcalna slika tej verigi je veriga odgovornosti, ki poteka v nasprotni smeri (Strøm 2000, 261–289).

Parlamentarizem je oblika moderne demokracije, kjer ima osrednjo vlogo parlament, ki kot institucija predstavlja prostor, kjer se odvija javna razprava in v katerem pridejo do izraza vsa mnenja in zahteve, ki se pojavljajo v družbi. Zanj je značilno svobodno razpravljanje, varstvo poslancev pri njihovem delu, pravica združevanja v poslanske skupine, ki sodelujejo pri oblikovanju vlade, spoštovanje drugačnih mnenj, sposobnost doseganja kompromisov in spoštovanje formalnih pravil ter postopkov demokratičnega odločanja (Zajc 2004, 14).

Čeprav temelji parlamentarni sistem na načelu delitve treh vej oblasti, se kaže predvsem v dualizmu zakonodajne in izvršilne oblasti: zakonodajna in izvršilna oblast sta v odnosu medsebojnega sodelovanja, medtem ko je s sodno oblastjo stopnja sodelovanja manjša. Za izvršilno in zakonodajno oblast je v parlamentarizmu značilno, da sta enakopravni, da medsebojno sodelujeta in da druga na drugo vplivata. To se kaže predvsem v sredstvih, ki jih imata na voljo ena proti drugi. Parlament (zakonodajna oblast) lahko uveljavlja politično odgovornost vlade (izvršilne oblasti) tako, da ji izglasuje nezaupnico, kar ima za posledico odstop vlade. Na drugi strani pa lahko vlada, ki ji je bila izglasovana nezaupnica, pogosto zahteva od predsednika države, da razpusti parlament in razpiše predčasne volitve. V nekaterih demokratičnih parlamentarnih ureditvah je predvidena tudi tako imenovana konstruktivna nezaupnica, s katero lahko parlamentarna večina zamenja predsednika vlade. Uravnoteženost zakonodajne in izvršilne oblasti je tudi v razdeljenosti izvršilne oblasti med dvema nosilcema, to je vlado in predsednikom države. Pri tem je vlada odgovorna parlamentu, predsednik države pa predstavlja politično neodgovoren in stabilen element izvršilne oblasti (Grad, Pogorelec 2004, 13).

2.2 SLOVENSKI POLITIČNI SISTEM

V 1. členu Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava oziroma URS) je zapisano, da je Republika Slovenija demokratična država.

Ustava opredeljuje Republiko Slovenijo kot demokratično državo vseh njenih državljanov in državljanek⁶. Slovensko ljudstvo je suvereno, kar pomeni, da je edini nosilec ustavne oblasti, na podlagi katere pooblašča zakonodajne, izvršilne in sodne državne organe za izvrševanje njihovih pristojnosti na podlagi delitve oblasti. Načelo demokratičnosti v Republiki Sloveniji se

⁶ 3. člen URS.

kaže v tem, da ljudstvo ni le izvor in nosilec javne oblasti, temveč z njo dejansko razpolaga in jo izvršuje neposredno in z volitvami.⁷ Pojem demokracija torej ne vsebuje oziroma ne predstavlja le oblike države, ampak tudi obliko vladavine.⁸

Pojem demokracija se nanaša predvsem na politični sistem določene države, v katerem obstajajo stalne in institucionalne oblike političnih organizacij, prek katerih se uresničujejo vplivi družbenih sil in nosilcev družbene oblasti. Za demokracijo je bistvenega pomena politična oziroma formalnopravna enakopravnost v smislu take idealne demokratične družbe, v kateri ima oblast vse ljudstvo oziroma v kateri so ljudje (državljeni) enakovredni pri odločanju o pomembnih vprašanjih. Država mora biti organizirana tako, da zagotavlja izražanje in upoštevanje volje ljudstva. Kot je razvidno že iz zgoraj omenjenih teoretičnih stališč demokracije, se pri praktični opredelitvi demokratičnega sistema zagovarja stališče, da je to tisti sistem, ki omogoča politično enakopravnost in svobodne volitve, na katerih lahko sodeluje vsaka politična stranka, ki se zavzema za demokratične cilje. V praktični izpeljavi to pomeni, da gre za večinski politični proces, ki se udejanja prek odločitev, ki jih na volitvah sprejemajo izbrani predstavniki ljudstva. Za demokracijo je značilno, da je razmerje med političnim sistemom in družbo ustavnopravno institucionalizirano in omogoča, da ljudje na delovanje državne organizacije vplivajo, jo nadzirajo in uveljavljajo njeno odgovornost (Diamond in Plattner 2006, 168).

S pojmom republika se označuje država glede na obliko vladavine, kjer je državni poglavar politično in pravno odgovoren in izvoljen za določeno mandatno dobo. Ravno glede na položaj predsednika se republike delijo na parlamentarne in predsedniške (Rupnik, Cijan, Grafenauer 1996, 41).

Republika Slovenija je torej, na podlagi določbe 1. člena URS, demokratična država zato, ker njena oblast izhaja iz ljudstva in se izvaja v njegovem interesu. V demokraciji torej vladajo tisti, ki jih je izvolilo ljudstvo, kateremu so odgovorni (Grad, Pogorelec 2004, 10). Znotraj načela demokratične države teorija razlikuje dva bistvena načina izvrševanja ljudske suverenosti, to je posredno in neposredno. Neposredna demokracija pomeni, da ljudstvo

⁷ 2. odst. 3. člena URS.

⁸ Ustavno sodišče Republike Slovenije je odločilo, da »načelo demokratične ustavne ureditve (1. člen) pomeni, da oblast v državi izvršuje ljudstvo, in sicer neposredno ali posredno – prek izvoljenih predstavnikov (3. člen)«. Hkrati pa Ustava Republike Slovenije uresničuje načelo demokratičnosti s tem, da vzpostavlja ravnotežje med tremi vejami oblasti. To pomeni, da skrbi, da nobena veja oblasti ne dobi prevlade in morebitnega monopola nad drugima dvema.

lahko oblast uresničuje tako, da samo neposredno izvršuje vse ali pa samo nekatere funkcije demokracije. Oblika posredne demokracije (za to obliko se uporablja tudi izraz politično predstavništvo) pa pomeni, da svoje predstavnike ljudstvo voli in prek njih neposredno izvršuje oblast. Najpogostejša oblika demokracije je sistem posredne demokracije.

Čiste oblike neposredne demokracije, z vidika dosledno razumljenega pojma demokracije in načela ljudske suverenosti, kjer bi ljudstvo samo izvrševalo vse funkcije oblasti, ne obstaja. Večinoma prevladujejo oblike posredne demokracije. Neposredna oblika demokracije se uporablja le na določenih področjih in še to v zelo omejenem obsegu. Značilnost sodobnih političnih sistemov je prevlada posredne (reprezentativne) demokracije, v kateri življenje usmerjajo predvsem parlamentarne politične stranke. Vloga volivcev pri oblikovanju in sprejemanju političnih odločitev je dokaj omejena. Oblike neposredne demokracije, zlasti referendum in ljudska iniciativa, ne morejo nadomestiti oblik reprezentativne demokracije, lahko pa pomenijo pomembno dopolnitev in korektiv posrednih načinov odločanja (Kristan in drugi 1994, 37–38).

V slovenski ustavi je določena tako neposredna kot posredna oblika demokracije, saj je določeno, da slovenski državljani izvajajo oblast neposredno in z volitvami. V drugem odstavku pa je določeno, da se oblast izvršuje po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. V tem okviru je tako določen parlamentarni sistem, in sicer po zgledu nemške ureditve. Posebnost slovenskega sistema pa je v tem, da se na posameznih točkah približa skupščinskemu sistemu. Pri kreiranju sistema je bil namen ustavodajalca predvsem zagotoviti stabilnost vlade in parlamenta (Grad, Pogorelec 2004, 14).

Slovenijo kot parlamentarno državo opredeljuje četrto poglavje Ustave, ki ureja sestavo, vlogo, naloge, imenovanje državnega zbora, za katerega je uporabljen splošen izraz parlament, v povezavi s 43. členom Ustave, ki opredeljuje volilno pravico v Republiki Sloveniji. Slovenija je tako država s predstavniško vladavino, kjer ima oblast ljudstvo. Kot samostojna država je Slovenija uzakonila parlamentarni politični sistem in s tem namesto prejšnjega načela enotnosti oblasti prevzela demokratično načelo delitve oblasti. Za parlamentarni sistem je značilna močnejša vezanost vlade na parlament, istočasno pa je značilna tudi njena večja neodvisnost od podpore v parlamentu. To se kaže skozi institut konstruktivne nezaupnice, ki je v parlamentarnem sistemu instrument, ki zagotavlja visoko stopnjo stabilnosti (Kristan in drugi 1994, 104).

3 POLITIČNI PLURALIZEM – POLITIČNE STRANKE

V družbi obstajajo številni in različni interesi ter vrednote, zato se pojavljajo vprašanja javnega interesa in javne koristi, torej, kaj je bistvenega pomena za družbo. Spori in konsenzi glede posameznih političnih vsebin in nerešenih vprašanj so v sodobni demokratični družbi in političnem življenju bistvenega pomena in nujni, hkrati pa so tudi osnovni problem sodobne demokracije in političnega življenja. Politika se oblikuje na podlagi sklepanja sporazumov in soglasij v okviru pluralnosti in različnosti interesov ter vrednot v družbi. Politika oziroma politične odločitve brez najmanjše stopnje soglasja ne bi bile mogoče, zato na takšen način nastajajo »vlade na podlagi sporazuma«. V okviru tako različnih interesov je težko ustvarjati sporazume, iz katerih bi sledile odločitve, ki bi veljale in bile sprejete za skupno politiko, tako z vidika posameznih interesov kot tudi skupnih interesov (Bibič 1997, 90–91).

Na podlagi različnih in drugačnih vrednot, interesov posameznih skupin se je razvil politični pluralizem, katerega bistvena značilnost je obstoj različnih subjektov, ki se zavzemajo za svoje različne interese. Pogoj za uresničevanje političnega pluralizma je obstoj normativno opredeljenih, trajnih institucij, mehanizmov in postopkov v samem političnem sistemu, ki omogočajo organiziranim nosilcem interesov vplivanje na procese političnega odločanja ali celo sodelovanja v njih (Žagar 1992, 289–294). Politični subjekti se tako organizirajo z namenom, da bi svoje interese uresničili.

Pojem pluralizem je lahko konceptualiziran na treh nivojih, to je kulturnem, družbenem in političnem. Politični pluralizem pomeni raznolikost moči, še bolj natančno pa ga določa obstoj množice skupin, ki so samostojne in prostovoljne. Strankarski pluralizem tako pomeni obstoj več kot ene politične stranke (Sartori 2005, 12–16).

Sam pojem politični pluralizem je širok pojem, del le-tega zajema tudi pojem strankarski pluralizem, ki označuje obstoj večjega števila političnih strank v družbi in njihovo vključevanje v politični sistem. Stranke so organizacije, ki odsevajo različne družbene diferenciacije, in mehanizmi, ki delujejo kot nekakšen zastopnik družbenih interesov. So bistven element pri predstavljanju različnih družbenih interesov in urejanja konfliktov med njimi. V določeni družbi se lahko organizira različno število strank, odvisno od političnega sistema države, strukture družbe, politične kulture ... Število strank je pomembno pri sami stabilnosti političnega sistema. Večjo stabilnost in učinkovitost naj bi zagotavljalo manjše število političnih strank. Sartorij (2005) glede na to okoliščino deli sisteme na umirjene in ekstremne

večstrankarske sisteme. V umirjenih sistemih naj bi obstajale od tri do štiri glavne stranke, med katere spadajo tako koalicijske kot opozicijske stranke. Nasprotje umirjenega sistema so ekstremni večstrankarski sistemi, za katere je značilnih več kot pet političnih strank. Pet političnih strank pa naj bi bila tista meja, ki predstavlja prag stabilnosti političnega sistema (Zajc 1992, 233–242), in stabilnost naj bi bila tista okoliščina, ki prispeva k demokratičnosti.

3.1 POLITIČNE STRANKE

Hiter vzpon političnih strank se je začel z uveljavitvijo splošne in svobodne volilne pravice. Razvile so se kot vmesni člen med civilno družbo ter državo in so danes nepogrešljive za obstoj demokratične družbe (Bibič v Igličar 1999, 425). Brez političnih strank moderna reprezentativna demokracija ne bi mogla delovati, saj brez večstrankarskega tekmovanja reprezentativna demokracija ne obstaja (Norris 2005, 3). Politične stranke so torej ključni dejavnik sodobnega vladanja (Fink - Hafner 2001, 16).

Kaj pravzaprav je politična stranka?

Obstaja več opredelitev, kaj naj bi pojem politične stranke sploh pomenil: od opredelitve, da so politične stranke predvsem organizacije, kot nosilke določenih idealov, do opredelitev, ki so vezane na funkcije, ki jih stranke opravljajo. Najbolj tipična opredelitev pojma politične stranke je opredelitev, da je stranka tista skupina oziroma organizacija, katere glavni namen je tekmovanje za oblast. To je bistvena značilnost političnih strank, po kateri se ločijo od interesnih skupin in drugih političnih gibanj (Bibič 1997, 128). Najbolj znano opredelitev pojma politične stranke je podal Max Weber (1922). Po njegovem mnenju so stranke »združenja, ki temeljijo na svobodnem včlanjevanju in ki so ustanovljena zato, da bi lastnim voditeljem zagotavljale položaj moči v okvirih neke družbene skupine, lastnim članom pa možnosti za doseganje objektivnih ciljev ali za doseganje osebnih prednosti ali obojega hkrati« (Weber v Della Porta 2003, 119). Ogris (1926, 39) opredeljuje politične stranke kot sekundarne skupine, ki kljub svoji veliki družbeni vlogi ne sodijo med primarne družbene skupine. Panebianco (1982, 30) pravi, da je politična stranka tista skupina, ki kot organizacija edina sodeluje v volilni tekmi, je organizirana in usmerjena k političnim ciljem in ki si s svojo dejavnostjo, sredstvi vplivanja na izvrševanje oblasti ali prevzemom oblasti prizadeva ohraniti ali spremeniti obstoječe gospodarske, družbene in politične razmere.

Po vseh omenjenih definicijah je stranka skupina posameznikov, za katere je značilno posebno vedenje in imajo svoje posebne naloge ter je prepoznavna kot družbena enota (Eldersveld v Fink - Hafner 2001, 12). Vsem definicijam je skupno tudi poudarjanje dejstva, da je tekmovanje in boj političnih strank za oblast glavni in neposredni cilj ter nujni pogoj sodobne demokratične vladavine (Bibič 1997, 129).

Politične stranke so prostovoljna združenja ljudi. S svojimi parlamentarnimi funkcijami in udeležbo v vladi so tudi del politične države. Nekateri teoretiki jih štejejo za družbene instrumente, ki pretvarjajo socialno moč v družbeno moč (Neumann v Igličar 1999, 424). Pomenijo lahko prizorišče, v katerem državljani aktivno delujejo (namesto, da samo poslušajo debate in soočanja politikov) in sprejemajo odločitve (namesto, da samo volijo druge, ki odločitve sprejemajo v njihovem imenu) (Katz 2006, 35–45). Zajemale naj bi glavne sklope interesov, ki izvirajo iz velikih skupin in slojev civilne družbe. So torej posledica razslojevanja in razlikovanja pripadnikov civilne družbe. Med posameznimi skupinami so velika nasprotja v lastnih interesih, zato se je skozi zgodovino oblikovalo večje število političnih strank, ki so kot organizacije prevzele predstavljanje in zastopanje različnih družbenih interesov. Prek njih naj bi se ti interesi povezovali v večje skupne ali splošne interese vse družbe, ki se prek volitev in parlamenta oblikujejo v politične odločitve (Igličar 1999, 424). Osnovna naloga političnih strank je povezovanje skupin z enakimi interesi, vrednotami in enakimi pogledi ter prek volitev osvojitve določenega dela državne oblasti. Stranke skrbijo za to, da same oblikujejo in zastopajo interese večjih skupin ali slojev družbe. Njihov interes ni v zastopanju interesov manjšin oziroma interesov posameznikov, saj to pomeni manjše število glasov na volitvah, posledično pa tudi neuspeh na volitvah, to je nedoseganje praga za vstop v parlament. Stranke so poglavitni dejavnik in tudi dejanski oblikovalec javnih politik. Svoje javne politike ponudijo volivcem, in če zmagajo na volitvah, jih morajo tudi uresničiti. V nasprotnem primeru jih volivci kaznujejo tako, da jih na naslednjih volitvah ne izvolijo več.

Igličar (1996, 102) strankam pripisuje družbeno-razredno določenost interesov, saj le-ti nastopajo kot posledica močnih nasprotij med družbenimi razredi. Razredna narava strank ne izključuje dejstva, da politična stranka ne bi zasledovala tudi splošnih družbenih interesov, čeprav je takšno razglašanje običajno le ideološkega in propagandnega značaja. Posebni interesi se prek delovanja strank povezujejo v skupne in splošne interese vse globalne družbe. Ti interesi naj bi bili prek volitev in parlamenta osnova za temeljne politične in splošne pravne odločitve. Cilj vseh političnih strank je zato prevzem in izvrševanje državne oblasti ali vsaj sodelovanje pri njej. Državna oblast je nujna za uveljavitev njihovih

ekonomskih, političnih in kulturnih interesov. Temu je podrejen tudi program stranke, organizacija in ideologija. Politične stranke so hkrati del civilne družbe in politične države ter so temeljni pogoj politične demokracije, saj brez njih ne bi bila mogoča sodobna demokracija. V demokraciji se vsak posamezni družbeni sloj poskuša dvigniti na čim višji položaj. To poskuša storiti tako, da se v strankarski borbi polasti čim večjega deleža v zakonodajni funkciji, in vsaj s soudeležbo na državni oblasti. Politična moč politične stranke je tako v prvi vrsti odvisna od njene osebne sestave. Člani stranke stremijo k institucionalni moči, zato težijo k zasedbi čim večjega števila pomembnejših mest, ki osebi dajejo oblast. Moč stranke je sorazmerna s številom mest oziroma položajev državne oblasti, ki jih zasedajo njihovi predstavniki. S takšnega položaja poskušajo svojo voljo in svoje nazore v obliki zakonov spremeniti v obvezna pravila, ki veljajo za vse državljane. Ko to enkrat dosežejo, morajo za to, da ta pravila kasneje ostanejo v veljavi, strankini zaupniki zasesti vodilna mesta v zakonodaji in v upravi. Ko stranka pridobi oblast in moč, ima možnost vladati, to je gospodovati. Doseči gospodovalni položaj pa je bistvena težnja politične stranke in glavni predmet medstrankarske borbe (Ogris 1926, 62).

Politična stranka je torej tako ali drugače nuja demokratičnega političnega delovanja. Stranke namreč pomenijo nekakšen tujek v izvorni ideji demokracije kot *vladavine ljudstva*. So posrednik med političnim posameznikom in državo kot veliko politično organizacijo. V sodobni državi povprečen posameznik v političnem smislu ne pomeni skoraj nič. Če sam povzdigne glas, ga skoraj nihče ne sliši. Družbeno močan in vpliven postane posameznik le, če pripada pomembn(ejš)i in vplivn(ejš)i družbeni skupini. V politični sferi je to predvsem (seveda ne izključno) politična stranka. Ravno zaradi odločilnega pomena političnih strank za demokratičnost države in sam politični sistem so le-te zakonsko urejene. Pomembno je, da je urejeno njihovo ustanavljanje, financiranje, registracija ter notranja ureditev. Zaradi velikega pomena strank je njihova vloga opredeljena že v ustavah.⁹ Priznan jim je status pravne osebe. Ideološko usmeritev stranke pa predstavlja politični program stranke.

Politična stranka kot organizacija nastopa na političnem odru s predlaganjem kandidatov za voljene državne organe in organe lokalnih skupnosti. Na osnovi političnega programa se vključuje v proces oblikovanja politične volje državljanov (Igličar 1999, 425).

⁹ Takšna opredelitev je značilna za nemško, francosko (1958) in špansko ustavo (1978). Politične stranke so opredeljene kot izraz političnega pluralizma, ki se šteje za pomemben dejavnik pri oblikovanju politične volje.

3.2 RAZVOJ POLITIČNIH STRANK

Stranke so se razvile iz skupin, ki so se potegovale za oblast oziroma ključne položaje v državnem aparatu. Boj za oblast se je običajno odvijal v postopku sprejemanja najpomembnejših državnih odločitev. Sprva so imele te skupine le posvetovalno funkcijo in so stale ob strani monarha. Sčasoma, zlasti v 17. in 18. stoletju, so »politične skupine« pridobile neodvisnost in avtonomne privilegije. Do konca 18. stoletja so se stranke običajno zbirale okrog ene posamezne osebnosti. Prve zametke strank opazimo šele konec 18. stoletja, medtem ko so se moderne stranke pojavile šele sredi 19. stoletja. V naslednjih letih, tj. do leta 1950, so se politične stranke začele pojavljati tudi v drugih državah (Fink - Hafner 2001, 32). Te naj bi skozi zgodovino nastajale zaradi različnih dejavnikov in razlogov. Nastajale naj bi takrat, ko so njihovi člani prepoznali obstoj družbenih problemov in si želeli prizadevati za njihovo reševanje. Funkcija političnih strank je vzpostavljanje povezave med državljani in vlado, predvsem takrat, ko je povezava skrhana in vlade izgubijo svojo legitimnost, in kjer se pojavi spoznanje, da enotnost pomeni moč (Blondel v Fink - Hafner 2001, 33).

Pogoje za formiranje množičnih političnih strank je ustvaril proces parlamentarizacije, uveljavljanje splošne in enake volilne pravice kot minimum politične demokracije in odvisnost vlade od podpore večine v parlamentu (Beyme v Kranjc 1993, 77).

3.2.1 Teorije o razvoju političnih strank

O nastanku političnih strank obstajajo tri temeljne teorije. Vsaka od njih opredeljuje nastanek političnih strank z vidika različnih dejavnikov, nobena od njih pa jih ne razlaga vseh skupaj.

Prva teorija poudarja enotnost zgodovinskega razvoja s trditvijo, da je vzpostavitev političnih strank rezultat več naključnih dejavnikov in učinek vseh dejavnikov skupaj. Od teh dejavnikov je izrazita vloga na strani oblikovanja volilnega sistema in širjenja volilne pravice ter nastanka parlamentarnega sistema. Njeno stališče je, da gre za edinstven in neponovljiv proces v drugem kraju in času, v enaki obliki. Glavni predstavnik te teorije je Maurice Duverger (Simon 2003, 4).

Druga teorija razlaga rojstvo političnih strank z dejavniki zunaj parlamenta. Odvisna je od širitve politične svobode in upoštevanja zakonov, ki so urejali pravico do združevanja. Te pravice so izoliranim posameznikom omogočile združevanje v skupinah in ustanavljanje predhodnikov strank ter kasneje samih političnih strank. Politična stranka je bila kanal, prek katerega so se izražali interesi ljudi (Simon 2003, 4).

V skladu s tretjo teorijo so politične stranke »otroci revolucije« (Daaler, Mair v Simon 2003, 5). Nastale so kot neposredna posledica »prelomnic« v tradicionalnih družbah ter kot posledica ekonomske in kulturne modernizacije. Ob njihovem nastanku so politične stranke igrale nekakšno nadomestno funkcijo, katere osnova je bila moderna institucionalna integracija družbe, zgrajena na arhaični družbi (Ostrogorski, Daalder, Rokkan, Panebianco v Simon 2003, 5). Rokkan in njegovi nasledniki so menili, da so se politične stranke oblikovale na družbenih prelomnicah. Nekateri teoretiki so to teorijo razdelili na dve podteoriji. Prva je poudarjala proces modernizacije, za drugo pa so bili bistveni socialni pretresi, krize, zgodovinske in politične prelomnice (La Palombara, Weiner v Simon 2003, 5).

3.2.2 Prelomnice, ki so vplivale na nastanek političnih strank

Za proces nastajanja strank so pomembne nekatere prelomnice, ki so vplivale na sam razvoj posameznih strank v posameznih okoljih. Iz teorije izhajajo štiri take pomembne prelomnice, in sicer:

1. Razkol med središčem in obrobjem. Ta razkol se nanaša na konflikte med političnim, gospodarskim in kulturnim središčem ter obrobni območij, ki jih je »središčna« oblast postopoma priključevala. V okviru teh konfliktov se pokaže nasprotovanje centralizaciji oblasti. Središče je bilo privilegirano ozemeljsko območje, kjer so se ustanovljale organizacije, da bi uveljavljale svojo moč odločanja, medtem ko so imeli obrobje za tisto ozemeljsko območje, ki je bilo odmaknjeno od krajev, kjer je potekalo odločanje in je bilo odvisno od središča (Urwin v Della Porta 2003, 129). Razmerje med obrobjem in središčem je z vidika kulturnega pomenilo prenos vrednot iz središča na obrobje, z vidika gospodarskega je pomenilo odvisnost obrobja od središča in prav tako je pomenilo odvisnost obrobja od središča s političnega vidika, saj je le-ta obrobju vsiljeval odločitve, ki so bile sprejete v središču (Tarrow v Della Porta 2003, 129).

2. Druga prelomnica je bil razkol med državo in Cerkvijo. Šlo je za konflikt, v katerem je država poskušala dobiti in uveljaviti svojo moč na področjih izobraževanja, Cerkev pa je branila svojo pristojnost v zvezi z duhovno oskrbo in duhovnim razvojem. V okviru teh konfliktov so se oblikovale politične stranke in druga gibanja, ki so stopile v bran veri (Della Porta 2003, 130).
3. Razkol med mestom in podeželjem je posledica industrijske revolucije, ki je ustvarjala interese, ki pa so bili večinoma v nasprotju z interesi podeželja. V konfliktih so se tako oblikovale stranke, ki so se zavzemale za podeželske interese, vendar pa sta gospodarska rast mest in rast proizvodnje konflikte med meščanskim prebivalstvom (trgovci) in podeželskimi kmetovalci povečevala in povzročila delitev na mesta in podeželje. To se je kazalo tudi kot boj med liberalnimi radikalnimi strankami in konservativno agrarnimi strankami. Tudi v teh sporih je bilo bistvo v ekonomskem konfliktu (Rokkan v Della Porta 2003, 131).
4. Četrta prelomnica je razkol med kapitalom in delom, kjer gre v bistvu za razkol med podjetniki in delavskim razredom. Do tega razkola je ravno tako pripeljala industrijska revolucija. Delavci so ustanavljali stranke in si z njimi poskušali pridobiti večjo enakopravnost. V tem okviru so se stranke razdelile na leve in desne. Za desne je bilo značilno, da so se zavzemale za manjše poseganje države v socialne storitve, leve stranke pa ravno obratno – za večje poseganje države v socialne storitve. V mnogih državah so se pojavile tudi množične delavske stranke (Della Porta 2003, 131).

3.2.3 Teorije o nastanku političnih strank

Danica Fink - Hafner v svoji knjigi predstavi vrsto teorij o razvoju političnih strank. Te so bile razvite na podlagi analize različnih zgodovinskih okoliščin, ki so vplivale na nastanek strank.

Teorije, ki proučujejo nastanek strank, so predvsem:

- Institucionalne teorije, ki sodijo med najstarejše teorije in razlagajo nastanek strank na zahodnoevropskem in severnoameriškem okolju. Pojasnjuje torej nastanek sodobnih strank le na določenem koncu sveta v določenem zgodovinskem obdobju (Fink - Hafner 2001, 41). Ključne okoliščine, ki jih te teorije upoštevajo pri svoji analizi, so nastanek institucij, kot so parlament in splošna volilna pravica. Te institucije so v različnih družbah različno vplivale na razvoj strank (Beyme v Fink -

Hafner 2001, 34). Pomembne so predvsem v primerih oziroma okoljih, kjer je bilo institucionalno okolje vzpostavljeno prej kot stranke same (Fink - Hafner 2001, 36). Najpomembnejši zagovornik te teorije je bil Duverger, ki pravi, da je razvoj strank povezan z razvojem demokracije. V okviru institucionalne teorije naj bi nastajali dve vrsti strank, interne in eksterne stranke. Interne stranke nastanejo znotraj parlamenta, saj se je znotraj parlamentarnih skupin oblikovala težnja po združevanju predvsem glede na skupne težnje in skupno delovanje (Fink - Hafner 2001, 37). Eksterne stranke pa so bile stranke, ki so nastajale zunaj parlamenta. Svoje vire so črpale predvsem iz boja za uveljavitev splošne volilne pravice. Te stranke so šele po uspešno prestanih volitvah dobile svoje predstavnike v parlamentu, zato so postale parlamentarne stranke (Fink - Hafner 2001, 38)

- Krizne teorije so osredotočene na pojasnjevanje vloge ideologij in politične legitimnosti pri razvoju pomembnih političnih gibanj in političnih strank. Tudi te teorije proučujejo predvsem zgodovinske politične procese. Svojo kritično vrednost pokažejo pri zgodovinskih kritičnih točkah, v katerih obstajajo uničevalni dejavniki za uveljavljeni strankarski sistem. Značilnost teh teorij je v tem, da so lahko, z upoštevanjem spremenjenih in posodobljenih izrazov in procesov razkrajanja legitimnosti političnih sistemov, krize političnih ustanov ..., uporabne tudi v sedanjem času (Fink - Hafner 2001, 41).
- Modernizacijske teorije pojasnjujejo razlike v razvoju strank v družbah, kjer to ni mogoče z institucionalnimi dejavniki. Za njihovo proučevanje nastanka strank so zelo pomembne značilnosti proučevane družbe. Modernizacijske teorije se delijo na več »podteorij«, in sicer strukturne modernizacijske teorije, ki se osredotočijo na proučevanje socialnih in političnih strukturnih značilnosti, ki v konkretni družbi pripomorejo k nastanku in razvoju strank. Po teoriji o družbeni bazi strank je funkcionalni izraz razrednega boja velikih družbenih skupin. Te skupine so razvile stranke zaradi političnega boja, uporabljajo jih kot instrument boja v korist svojih razrednih interesov (Fink - Hafner 2001, 42). Teorija družbenih cepitev, pa proučuje in pojasnjuje razmerja med družbenimi cepitvami in strankarskimi sistemi. Teoretike te teorije zanima predvsem preoblikovanje družbenih cepitev v politične cepitve.
- Organizacijske teorije opredeljujejo nastanek in razvoj političnih strank kot organizacij. Panebianco je v okviru teh teorij razvil zamisel o organizacijski matriki strank, ki je opredeljena z genetičnim modelom in z institucionalizacijo. Genetični model predstavlja kombinacijo dejavnikov, kot so način organizacijskega izgrajevanja in razvoja, vpliv sponzorske ustanove in vloga karizem. Ti dejavniki dajejo organizaciji značaj in opredeljujejo njene razvojne značilnosti. Institucionalizacija strank pa je v

okviru te teorije pomembna z vidika proučevanja postopnega razvoja strank iz družbenih v politična gibanja. Vse stranke, ki hočejo preživeti, se morajo utrditi v organizacijskem smislu, saj je organizacija tisto orodje, ki omogoča uresničevanje ciljev podpornikov gibanja in kasneje članov stranke. Institucionalizacija stranke zato pomeni, da stranka sprejme vrednote in cilje svojih ustanoviteljev (Fink - Hafner 2001, 50–53).

Za analiziranje sodobnega strankarstva so pomembne predvsem modernizacijske teorije, s katerimi se analizira družbene okoliščine in pogoje, zaradi katerih določena nova stranka nastane. Hkrati pa je pomembna tudi analiza z vidika organizacijskih teorij, saj je prišel že Duverger do spoznanja, da je za moderne stranke v prvi vrsti najpomembnejša njihova anatomija (Duverger v Bibič 1997, 132). Stranke se tako proučujejo z vidika njihove strukture, saj se na tej podlagi lahko ugotovi, kaj je značilno za učinkovito demokratično strankarsko vodstvo, odnose oziroma tok vpliva med članstvom stranke in njenim vodstvom. Posledično pa se lahko s takšnim pristopom ugotovi odnos med organizacijo stranke in njeno učinkovitostjo ter tudi širše, kako notranjestrankska (demokratična ali nedemokratična) razmerja vplivajo na širšo demokratizacijo danega političnega sistema (Bibič 1997, 132).

3.2.4 Skupine političnih strank

Politične stranke se med seboj razlikujejo, kar je posledica značilnosti družbe, v kateri so nastale in v kateri delujejo, ter posledica njihovih različnih usmeritev. Pri proučevanju tipov političnih strank se pojavlja več različnih klasifikacij.

Von Beyme je z združitvijo Lipsetove in Rokkanove analize upošteval predvsem zgodovinsko pogojeno nastajanje strank (Von Beyme v Della Porta 2003, 132). Po vrstnem redu nastajanja je tako razlikoval:

1. Liberalne in radikalne skupine strank

V 19. stoletju so bile te stranke v okviru konflikta med meščanstvom in zemljiškimi lastniki nosilke interesov meščanstva. Poleg prizadevanja za uveljavitev civilnih pravic so zahtevale tudi odpravo carinskih ovir. Bile so prve stranke, ki so se začele spopadati s predstavniki

stare fevdalne ureditve. Njihov bran in zavzemanje za civilne pravice ter nasprotovanje vmešavanju države v gospodarstvo je vidno še danes (Della Porta 2003, 132).

2. Konservativne stranke

Nastale so z namenom braniti koristi zemljiških lastnikov in v povezavi s Cerkvijo pogosto tudi duhovščine. Svoje zahteve so opirale na širjenje splošne volilne pravice in drugih pravic državljanov. Branile so zamisli, kot so verovanje v božjo previdnost, občutek za božjo skrivnostnost in za bogastvo tradicionalnega načina življenja, podpora redu in družbeni razslojenosti, obramba zasebne lastnine ... (Beyme v Della Porta 2003, 133). V današnjem času se te stranke zavzemajo za omejevanje državnega poseganja ter nasprotujejo širjenju civilnih in političnih pravic (Della Porta 2003, 132–133).

3. Socialistične in socialdemokratske stranke

Pojavile so se v 19. stoletju, in sicer iz delavskih zahtev po političnih in civilnih pravicah. Kot nosilke delavskih zahtev so se pojavljale zunaj parlamenta, vendar so bile pogostokrat v povezavi s sindikati, včasih pa tudi v njihovi odvisnosti. Njihov cilj je bil delovanje v okviru demokratičnih postopkov, hkrati pa so se zavzemale za preoblikovanje kapitalističnega sistema. Njihov vpliv je naraščal s širjenjem volilne pravice (Della Porta 2003, 133).

4. Krščanske demokratske stranke

Tudi ta tip strank je nastal v 19. stoletju, predvsem s ciljem, da nasprotujejo napredujočim liberalnim demokracijam. Kasneje so kazale naklonjenost širjenju civilnih pravic z državnim poseganjem, vendar so nekaterim civilnim pravicam vseeno nasprotovale, predvsem s področja družinskega prava in nadzora rojstev (Della Porta 2003, 133).

5. Komunistične stranke

Te stranke so nastale po ruski revoluciji. Prej so bile naklonjene zamisli o nosilni družbeni revoluciji, s katero bi proletariat zavzel vso oblast in spremenil proizvodjalne odnose. Kasneje so te stranke spremenile svojo ideologijo in sprejele tako demokratične kot tudi kapitalistične nazore (Della Porta 2003, 133).

6. Kmečke stranke

Nastale so z namenom braniti interese podeželja v času industrijske revolucije. Za te stranke je bilo značilno, da so hitro propadle. Najdlje so obstajale v deželah, kjer je bil proces nastajanja države počasen. V številnih deželah obstajajo tako imenovane ljudske stranke, ki zastopajo interese kmetov in podeželskega prebivalstva (Della Porta 2003, 134).

7. Etnoregionalistične stranke

Nastale so kot obramba narodnih in jezikovnih manjšin. Borile so se z liberalci, ki so bili zagovorniki nacionalne države, kasneje pa s socialisti (Della Porta 2003, 134).

8. Stranke radikalne desnice

To skupino strank so med obema svetovnima vojnoma predstavljali kot fašistične stranke; gre predvsem za ksenofobične in populistične stranke. Zanje je značilna neliberalna drža in nasprotovanje državnemu poseganju v gospodarstvo. Te stranke so zagovarjale in še vedno zagovarjajo »law and order« ter nadzor nad priseljevanjem (Della Porta 2003, 134).

9. Okoljevarstvene stranke

Pojavile so se v 80. letih in se zavzemajo za neonesnaženo okolje. Opozarjajo na omejene vire, ki jih omogoča planet, in na posledice gospodarskega razvoja, ki teh omejitev ne upošteva. Podpirajo obrambo civilnih pravic, zavzemajo se za participativno demokracijo in zagovarjajo pravico posameznikov in skupin, da samostojno oblikujejo gospodarske, politične in kulturne institucije (Della Porta 2003, 133–135).

3.2.5 Nova tipologija vrst političnih strank

Literatura ponuja številne tipologije političnih strank, vendar nobena od njih ne more zajeti vseh različnih političnih strank, ki so se pojavile po svetu v zadnjih desetletjih. Predvsem zaradi tega, ker večina tipologij temelji na zahodnoevropskih strankah, kot so obstajale v poznem 19. in sredi 20. stoletja. Nekateri novi tipi strank so se razvijali v ad hoc obliki, na temelju spreminjanja in pogosto nedoslednih kriterijev. Teoretika Richard Gunther in Larry Diamond (2003, 167–199) sta razvila svojo teorijo – tipologijo o vrstah političnih strank, s katero sta poskušala oblikovati povezan okvir in postaviti nove tipe strank, kadar koli bi bili modeli nesposobni zajeti pomembne aspekte vsakokratno obstoječih strank. Stranke sta razdelila na 15 tipov glede na tri osnovne kriterije: naravo strankine organizacije, programsko orientiranost stranke in demokratičnost stranke. Avtorja verjameta, da njun okvir natančneje zajema različnosti strank, kot obstajajo v trenutnem demokratičnem svetu. Politični znanstveniki poskušajo že stoletje razviti tipologijo in modele strank z upanjem, da bodo zajeli osnovne poteze organizacij, ki so jih analizirali. Rezultat tega je, da je danes literatura bogata z različnimi kategorijami tipov strank. Nekatere od njih so pridobile status klasične

stranke in so jih teoretiki uporabljali desetletja. Avtorja sta ravno zaradi prepričanja, da obstoječi modeli političnih strank ne zajemajo v zadostni meri vsega razpona variacij vrst strank, ki obstajajo v današnjem svetu, poskušala ponovno preizkusiti obstoječo tipologijo političnih strank.

Kot prvo je zanj pomembno dejstvo, da so vse obstoječe tipologije političnih strank izhajale iz študij zahodnoevropskih strank v prejšnjem stoletju in pol. Zato so tudi nekatere njihove razločevalne značilnosti produkt takratnih časovnih in geografskih okoliščin. Na stranke, ki so se pojavile v zadnjem času, kot tudi tiste, ki delujejo v drugih delih sveta, je močno vplivalo drugačno socialno in tehnološko okolje. To drži za stranke v razvijajočih se državah z etničnimi, religioznimi in lingvističnimi razlikami, na katerih so običajno temeljile tekmovalne stranke. Mnoge stranke, ki so se pojavile v poznem 20. stoletju, so imele izrazite značilnosti, ki pa jih niso uspeli zajeti z uporabo klasične tipologije strank, ki se je razvila stoletje prej. V zadnjem obdobju razvoja strank je televizija nedvoumno postala pomemben medij političnega komuniciranja med kandidati in volivci v skoraj vseh modernih demokracijah (Gunther in Maghan v Gunther in Dimond 2003, 167–199). Televizija kot medij sistematično privilegira osebnosti strankarskih vodij, namesto predstavitev strankarskih programov in ideologij. Hkrati močno poveča uporabnost masovnega članstva kot sredstva za volilno mobilizacijo. Poleg tega so se temeljne značilnosti masovne kulture in družbene strukture korenito spremenile konec 20. stoletja. Ekstremna ekonomska neenakost in visoka politična razredna cepitev je upadla v mnogih državah, medtem ko so novi politični konflikti presegli postmaterialistične vrednote in začeli vplivati na politiko.

Čeprav avtorja priznavata mnoge koristne prispevke empiričnih študij strank, ki so temeljile na tradicionalno zahodnoevropskih modelih strank, verjameta, da bi se študija strank na drugih svetovnih območjih, kot tudi prizadevanje za boljše zajemanje dinamike novih političnih kampanj (Pasquino v Gunther in Dimond 2003, 167–199) zadnjih desetletji, povečala s ponovno presojo in širjenjem teh tipov strank.

Drug problem obstoječe tipologije je, da so temeljile na širši različnosti kriterijev. Malo ali nič prizadevanja je bilo vloženega v poskus narediti jih bolj dosledne in kompatibilne eno z drugo. Nedoslednosti in pomanjkanje natančnosti pri definiranju določenih tipov strank sta ovirali zmožnosti preiskave na tem področju kumulativne teorije. Nekatere tipologije so temeljile na funkcionalnem kriteriju, ki je razlikoval med strankami na osnovi organizacijskih ciljev, ki so jim sledile. Druge klasifikacijske sheme so bile organizacijske, razlikovale so med

strankami, ki so imele ozko organizacijsko strukturo, in tistimi, ki so razvile širše infrastrukture in kompleksne mreže razmerij z drugimi organizacijami.

Nekateri teoretiki (Eldersveld, Michels, Panebianco) strankarske politike so implicitno ali eksplicitno razvijali svoje teorije na predpostavki, da so stranke proizvod različnih družbenih skupin. Spet drugi, kot na primer Kirchheimer, so uporabljali in mešali vse te tri kriterije. Avtorja ne nasprotujeta predstavi, da se lahko več različnih kriterijev uporabi za razlikovanje enega tipa stranke od drugega. Tako tudi onadva uporabljata tri kriterije za svojo shemo strank.

Avtorja sta v svojo komparativno analizo strank vključila tudi druge države poleg zahodnoevropskih držav, zato sta tudi povečala število tipov strank. Upoštevala sta starejše študije in teorije, istočasno pa tudi upoštevala podobnosti določenih kriterijev, ki so bili najpogosteje porabljeni kot temelj strankarske tipologije. Izogibala sta se skušnjavi, da bi oblikovala nov osnovni strankarski tip na ad hoc temeljih zgolj na zaključku, da določen primer ne more biti razložen z že obstoječo tipologijo.

Njuna tipologija temelji na treh kriterijih. Prvi vsebuje naravo formalne organizacije stranke. Nekatere stranke so organizacijsko ozke, medtem ko so druge razvile široko masovno članstvo z zavezniškimi institucijami, vpletenimi v različne, toda povezane sfere družbenega življenja. Druge se zanašajo na posebnosti mrež personalne interakcije ali izmenjave, medtem ko so spet tretje odprte in univerzalne v članstvu, nekatere so močno ali celo izključno odvisne od modernih tehnologij množičnih komunikacij in razvoja primarnih, neposrednih komunikacijskih kanalov ali sekundarnih združenj.

Drugi kriterij vsebuje naravo strankinih programskih obveznosti, zato nekatere stranke izpeljujejo programske osnove iz dobro artikuliranih ideologij, izhajajoč iz politične psihologije, religije, verovanj ali nacionalnih občutkov. Nekatere so ali pragmatične ali nimajo dobro oblikovanih ideoloških zavez, spet tretje so zavezane k izboljšanju interesov konkretne etične, religiozne ali socialno-ekonomske skupine.

Tretji kriterij vsebuje strategijo in vedenjske norme stranke, posebno če je stranka tolerantna ali pluralistična v svojem obnašanju in ciljih. Nekatere stranke so popolnoma zavezane demokratičnim pravilom igre, so tolerantne in spoštljive do svojih nasprotnikov ter so pluralistične v svojih pogledih na politiko in družbo. Druge so spet delno lojalne demokratičnim normam in institucijam, ali pa so izrazito proti sistemu, favorizirajo zamenjavo

obstoječe pluralistične demokracije z režimom, ki bi bil bolj enotno zavezan dosežkom njihovih programskih ciljev.

Pri njuni podrobni diskusiji o strankah sta poleg karakteristik vsakega posameznega modela pomembni tudi dve drugi dimenziji političnega življenja. Ena od teh je sociološka, to je narava klientele, proti kateri se stranka usmerja in jo nagovarja ter interese katere brani ali zagovarja. Druga karakteristika vsebuje interno dinamiko strankarskega političnega odločanja, predvsem naravo in stopnjo pomembnosti strankinega vodje. Le-ta variira od dominantne karizmatične figure na eni skrajnosti do bolj kolektivnih oblik strankinega vodenja na drugi strani. Njuna hipoteza je, da so tipi strank mnogokrat asociirani s posamezno družbeno klientelo in/ali vodstvenimi vzorci, vendar ne v takšni meri, da bi le-te definirale tip stranke.

Pomembno je poudariti, da so tipi strank, ki sta jih avtorja oblikovala, le vzorci idealnih tipov strank. Torej so le pripomoček, da bralec lažje razume kompleksne in multidimenzionalne koncepte. Ti idealni tipi strank ne pomenijo, da obstoječe stranke vsebujejo vse kriterije, ki določen tip stranke definirajo v teoriji. Nekaterne stranke lahko vključujejo elemente več tipov strank. Nekaterne stranke lahko imajo na začetku svojega nastanka značilnosti ene stranke, čez čas skozi razvoj pa značilnosti drugih strank.

Avtorja sta tako oblikovala tipologijo 15 tipov strank, za katero menita, da v primerjavi z drugimi obstoječimi tipologijami najbolje zajema osnovne značilnosti političnih strank na svetu skozi različna zgodovinska obdobja.

Zavedata se tudi slabe strani svoje tipologije. Pomanjkanje skoposti lahko bralca zmede in mu tako oteži razumeti bistvene razlike med številnimi tipi strank. Privilegirala sta enega od treh kriterijev, to je tip strankine organizacije. Ta predstavlja »rod«, znotraj katerega se oblikujejo različne vrste strank.

Splošno razmerje med zgodovinsko dimenzijo in videzom različnih tipov strankine organizacije ne pomeni, da nakazujeta na to, da je katera koli vrsta stranke bila, bo ali je prevladujoča v določenem časovnem obdobju. Impresionirana sta z različnostjo tipov strank, ki obstajajo danes, čeprav so okoliščine, ki so pogojevale njihov nastanek, že zdavnaj izginile.

Avtorja sta stranke razdelila po naslednjem ključu:

1. Elitne stranke
 - Tradicionalno lokalne stranke
 - Klientelistične stranke

2. Množične stranke
 - Pluralistične množične stranke
 - Razredne množične stranke
 - Leninistične stranke
 - Pluralistične nacionalistične stranke
 - Ultranacionalistične stranke
 - »Denominational« stranke
 - Fundamentalistične stranke

3. Etnične stranke
 - Čista etnična stranka
 - Kongresna stranka

4. Elektorialne stranke
 - »Catch-all« stranka
 - Programatična stranka
 - Personalistična stranka

5. Stranke gibanja
 - Leva libertarijska stranka
 - Postindustrijska skrajno desna stranka

Tipologij političnih strank na osnovi zahodnoevropskih tipov strank ne moremo vzeti za absolutno pravilne in take, ki bi vedno veljale na vseh območjih in v vseh državah. Družbeno-ekonomski pogoji in komunikacijske tehnologije se razvijajo in pomembno vplivajo na strukturo, rezerve, cilje in vedenjske stile političnih strank. Do druge polovice 20. stoletja je postalo jasno, da klasični modeli strank niso bili sposobni zajeti vseh različnih oblik obstoječih tipov strank znotraj demokracije. Razvoj strank je lahko posledica večjih procesov, ki pa vsi ne bi povzročili spremembe strank v isto smer. Tehnološke spremembe, na primer pojav televizije kot najpomembnejšega medija politične komunikacije v skoraj vseh

demokracijah, je odprl direkten kanal dostopa do volivcev. Starejša sredstva komunikacije so tako postala nepotrebna. Čeprav lahko razvoj družbeno-ekonomskih in tehnoloških okoliščin oblikuje ugodne okoliščine za razvoj in napredovanje strank z ozko organizacijsko strukturo, ne moremo natančno predvideti niti, kakšne vrste strank se bodo pojavile, niti, da se bo pojavil prevladujoči model stranke (Gunther in Diamond 2003, 167–199).

V slovenski literaturi predstavi Alenka Krašovec (2000, 5–11) štiri tipe političnih strank, za katere pravi, da so zgodovinsko gledano najpomembnejši. Ti tipi naj bi predstavljali primere idealnih tipov strank, ki se jim poskušajo stranke približati. Stranke niso nikoli popolnoma samo en tip določene stranke, temveč lahko imajo značilnosti več strank, pri tem pa lahko prevladujejo značilnosti določenega tipa strank.

1. Stranke caucusa in branžne stranke

Takšno razdelitev je prvi sestavil Duverger. Stranke je razdelil na stranke caucusa in branžne stranke ter na kadrovske in množične stranke. Stranke caucusa so se pojavile na prehodu iz fevdalizma v kapitalizem. Bile so tako imenovane plemiške stranke, saj so jih organizirali posamezni plemiči v Angliji, zato so bile to majhne stranke z omejenim številom članov, ki so izhajali iz višjega razreda. Nastale so znotraj parlamenta ter so bile zaprti in ekskluzivni tip stranke. Niso imele interesa po širitvi. Šele v 19. stoletju so se povezale in organizirale v stranke (Fink - Hafner 2001, 65). Zanje je značilna visoka stopnja centralizacije.

Branžne stranke so organizacijsko nasprotje strankam caucusa. Bile so manj centralizirane, odprte in so imele ekstenzivno organizacijo. Njihov cilj je bil ustvariti močno organizacijo, s katero bi privabile čim večje število članov. To je pomenilo vir financiranja, saj je večje število članov pomenilo večje število članarin in večji delež volivcev na volitvah. Za razliko od strank caucusa so imele branžne stranke izdelano svojo ideologijo, ki je bila socialistične narave (Fink - Hafner 2001, 66).

2. Kadrovske stranke

To so stranke brez članstva, kar pomeni, da nimajo oblikovanega sistema plačevanja članarine oziroma prispevkov stranki. V volilni tekmi imajo pri takih strankah prednost kandidati, ki so znane osebnosti, že politično izobraženi in imajo svoje donatorje oziroma se financirajo sami. V teh strankah je tako najpomembnejša kakovost personalne sestave stranke, katere kakovost so zagotavljali s selekcijo članov. Pritegniti so poskušali predvsem

vplivne osebe, izvedence ... Organizacijsko pa so težile k decentralizaciji (Fink - Hafner 2001, 68).

3. Množične stranke

Nastale so po razširitvi demokratičnih pravic, med katere je spadala tudi možnost politične udeležbe širšega dela družbe, ne pa samo izbrancev oziroma ožjega dela. Te stranke so nastale s prilagajanjem množični demokraciji. Poudarjena je bila množičnost članov, ki je bila pomembna iz finančnega in političnega razloga. Stranka svoje člane politično izobrazuje in pripravlja na delovanje v vladi in državni upravi. Veliko število članov pa po drugi strani za stranko pomeni tudi večje število članarin in prispevkov. Ta vrsta strank je pomenila nekaj novega v načinu financiranja stranke, kapitalistično financiranje je nadomestila z demokratičnim (Duverger v Fink - Hafner 2001, 68). Med volilno kampanjo pa je pomembno tudi donatorstvo stranki. Te stranke naj bi bile povezane z levico, ki si je morala zagotoviti finančne vire, če je hotela oblikovati množične organizacije. Desnica je lahko zaradi svojih bogatih elitnih članov še vedno računala na kadrovske vire in bila kadrovskega tipa stranke. Množične stranke naj bi predstavljale interese točno določenega dela družbe. Kandidati na kongresih predstavljajo strankarske programe in kandidirajo z namenom, da bi te programe uresničili. Po Duvergerjevem mnenju je čas kadrovskega tipa strank minil in je prišel čas množičnih strank, ki naj bi bile najučinkovitejše.

4. Ljudske stranke

Vzpon ljudskih strank se je začel po 2. svetovni vojni. Tako imenovane »catch-all« stranke je opredelil Kircheimer (1966), ki je tako kot Duverger menil, da je nastopilo obdobje novih strank. Začelo se je pospešeno družbeno razslojevanje znotraj do takrat relativno stabilnih delov družbe in hkrati rahljanje vezi med množičnimi strankami ter deli družb, ki so jih predstavljale. Ljudske stranke so se pojavile s prilagajanjem novim razmeram in niso več bile predstavnice enega dela družbe, ampak so postale posrednik med različnimi družbenimi skupinami. Usmerjenost so tako preusmerili v več smeri, v več skupin, ki pa ideološko niso bile tesno povezane s posamezno stranko. Stranke so se na tak način začele boriti za preživetje. Usmerile so se v splošnejše ideologije, predvsem pa v probleme, ki bi v družbi zelo malo verjetno povzročili odpor ali razdor. Na tak način so stranke postale stranke, ki so nagovarjale večji del družbe in so si tako poskušale pridobiti čim večjo volilno bazo. Po Kircheimerjevem mnenju imajo ljudske stranke pet bistvenih značilnosti, to so korenito zmanjšanje vpliva ideologije, povečanje vloge voditeljev, zmanjšanje vloge posameznega člana, zmanjšanje poudarjanja razredne povezave ali povezave z določenim družbenim razredom in klientelo. Vse to pa v korist pridobivanja volilnih glasov in vsega prebivalstva ter

procesa zagotavljanja dostopa do različnih interesnih skupin (Kircheimer v Gunther in Diamond 2003, 167–199).

5. Kartelne stranke

Ljudskim strankam je sledilo obdobje kartelnih strank. V 70. letih je prišlo do velikega družbenega razvoja. Za stranke je bil najpomembnejši proces nadaljevanja socialnega razslojevanja in upada enačenja s strankami. Posledično je začelo upadati število članov strank, s tem pa tudi dostopanja do virov, ki jih stranke potrebujejo za delovanje. Stroški delovanja so naraščali predvsem zaradi naraščanja stroškov volilnih kampanj. Vse te okoliščine skupaj so stranke prisilile, da so vire poiskale drugje, in sicer pri državi sami. Za svoje preživetje so si stranke začele deliti državne vire, s tem pa so postale del države. Postale so poldržavne agencije, ki so predstavljale državo v družbi. Kljub temu pa so stranke delovale enotno in na tak način ustanovile kartel, v katerem so si medsebojno razdeljevale državne vire, ki so zagotavljali njihov obstoj. Povezovanje z državo jim je omogočalo uresničevanje obljub, ki so jih dali v volilni kampanji, saj je bila zmaga na volitvah njihov poglavitni cilj. Nastanek kartelnih strank pomeni podržavljanje strank (Katz in Mair v Fink - Hafner 2001, 70). Strankam zunaj kartela so postavljale ovire tako, da so jim oteževale dostop do virov in s tem onemogočale dostop do političnega prizorišča.

3.3 RAZVOJ POLITIČNIH STRANK NA SLOVENSLEM

Do druge polovice 19. stoletja sta na Slovenskem obstajali dve stranki: nemška in slovenska stranka, ki se nista ločevali po političnih merilih, temveč po narodnostnih in generacijskih merilih. V drugi polovici 19. stoletja pa so se oblikovale tri glavne stranke: katoliška¹⁰, liberalna¹¹ in socialdemokratska¹² (Rupel 1996, 183), ki so bile odraz nasprotij med mestom in podeželjem, posvetnim in cerkvenim, delom in kapitalom ter narodnim načelom in tujo državo v tedanji Srednji Evropi (Zajc 2009, 147). Vsem trem strankam je bilo skupno zavzemanje za slovenske nacionalne interese, čeprav je to vsaka stranka počela na sebi

¹⁰ Katoliška narodna stranka je bila ustanovljena leta 1892 (od leta 1905 je to Slovenska ljudska stranka). Zagovarjala je katoliške vrednote nasproti sekularni državi. S to stranko se je poistovetila velika večina slovenskega naroda (Zajc 2009, 147).

¹¹ Narodna napredna stranka je bila liberalna stranka, ki je nastala 1894. Združevala je izobražence, pripadnike svobodnih poklicev, podjetnike in bogatejše kmete. Zavzemala pa se je za posvetne vrednote, razvoj industrije, bančništva in visokega šolstva (Zajc 2009, 147).

¹² Jugoslovanska socialdemokratska stranka pa je kot tretja glavna stranka nastala leta 1896. Zastopala je interese delavstva (Zajc 2009, 148).

lasten način (Zajc 2009, 148). Po tako imenovani Dolomitski izjavi leta 1943 oziroma po 2. svetovni vojni je Slovenija imela enopartijski sistem, kjer je delovala le ena stranka – Komunistična partija (Rupel 1996, 184). Pluralizem mnenj in opozicija nista bila dopuščena, prav tako so bili zatrti vsi poskusi ustanavljanja novih strank (Zajc 2009, 149).

Za razvoj demokratičnega strankarskega sistema v Sloveniji je bil pomemben proces politične demokratizacije, to je proces liberalizacije v 18. stoletju in proces demokratizacije v 19. stoletju. Oba procesa sta bila posledica družbenih in političnih bojev, ki so se odvijali med staro slovensko elito in na novo pojavljajočo se civilno družbo. Posledica bojev je bil nastanek novih opozicijskih strank (Fink - Hafner v Krašovec 2000, 23). Nove stranke so se oblikovale iz okrepljene civilne družbe. To je bilo v Sloveniji formalno dovoljeno šele konec 80. let s sprejetimi ustavnimi amandmaji k Ustavi Republike Slovenije. Konec 80. let so se pojavile nove politične stranke, hkrati so se v nove politične stranke oblikovale tudi stare družbenopolitične organizacije. Takrat se je pojavila prva koalicijska povezava, sestavljena iz treh novoustanovljenih zvez. Novoustanovljene stranke so bile le izraz širšega množičnega protesta proti takratnemu režimu in zavzemanju za bolj suveren položaj Slovenije v jugoslovanski federaciji.

V Sloveniji so bile prve demokratične volitve leta 1990 – glede na to, da je bilo tem strankam omogočeno financiranje iz državnega proračuna ter jim je bila omogočena pomoč parlamentarne in vladne administracije pri razvoju njihove organizacijske mreže. Obstoj in razvoj teh strank sta bila tako v veliki meri vezana na uspeh vstopa v parlament. Čeprav so bile dejansko ustanovljene zunaj parlamenta, so slovenske politične stranke internega razvoja. (Krašovec 2000, 23–27).

Za razvoj Slovenije konec 80. let prejšnjega stoletja je bil nujen pogoj tržno gospodarstvo in večstrankarska demokracija. Na pojav strank v Sloveniji so vplivali notranji in zunanji dejavniki, pri čemer imamo za notranje dejavnike dejavnike, ki so izhajali iz Slovenije, zunanje dejavnike pa predstavljajo dejavniki, ki so se pojavili v mednarodnem okolju in v sami federaciji. Danica Fink - Hafner (2001) v svoji knjigi analizira te dejavnike z različnimi teoretskimi pristopi. Z modernizacijskim pristopom analizira strukturne dejavnike za sam razvoj strank v Sloveniji v 80. letih, hkrati pa tudi vzroke za zgodnejši razvoj strank tako v Sloveniji kot v vseh drugih republikah federacije. S krizno metodo razlaga spremenljivke, kot so legitimnost, politična kultura, politične vrednote, stališča in mnenja o političnih pojavih. Z organizacijsko metodo razlaga razvoj političnih organizacij, ki se na volitvah bojujejo za vstop v parlament in s tem v vlado. Uporabi pa tudi institucionalno metodo, s katero pojasnjuje

dejstvo, da so stranke, ki poskušajo obdržati in si pridobiti čim več sedežev v parlamentu, tiste stranke, ki se ohranjajo kot viden politični subjekt (Fink - Hafner 2001, 168). Druge stranke pa v tej areni počasi izginjajo.

Spremembe v interesnem organiziranju v Sloveniji so bile posledica širjenja alternativnih opozicijskih družbenih gibanj, ki so se zavzela predvsem za spoštovanje človekovih pravic (Fink - Hafner 2001, 168). Novonastale politične stranke v Sloveniji so bile izraz nasprotovanja takratnemu režimu. Skupna značilnost vseh strank je bilo prizadevanje za bolj suveren položaj Slovenije v jugoslovanski federaciji. Čeprav so se stranke med seboj ideološko razlikovale, nobena ni imela izdelanega političnega programa, ki bi razčlenjeno obravnaval posamezna področja življenja. Stranke so se osredotočile na njihov osnovni cilj in za to so bile tudi pripravljene pozabiti na svoje medsebojno ideološko razlikovanje.

Začetne težave novonastalih strank so bili kadrovske, organizacijske in finančne primanjkljaji. Tega problema skoraj niso imele stranke, ki so se razvile iz starih družbenopolitičnih organizacij. Te so že imele oblikovano svojo organizacijsko mrežo, izkušnje ter vire financiranja, prostorsko infrastrukturo in kadrovske vire, zato zanje parlamentarni deli niso imeli tako pomembne vloge (Vehovar v Krašovec 2000, 25).

Proces nastanka in razvoja političnih strank v Sloveniji je potekal v več fazah. Prehod iz leta 1988 v leto 1989 je bil tudi obdobje razcveta večstrankarstva, ko so nastali zametki strank, ki so takrat veljale za nezakonite. S kompromisom s politično elito so najprej dobile zakonit prostor delovanja znotraj družbenopolitičnih organizacij. Njihovo delovanje je bilo nadzirano. Večstrankarstvo je bilo uzakonjeno z ustavnim dopolnilom 27. septembra 1989 in z zakonom o političnem združevanju (27. decembra 1989). Število strank se je hitro večalo, kazala se je tudi težnja opozicijskih strank, da prevzamejo politično oblast v celoti.

Leta 1990 je prišlo do parlamentarizacije strank, ki so bile na volitvah najuspešnejše. Stranke so s parlamentarizacijo pridobile finančne vire iz državnega proračuna ter razširile svojo organizacijsko mrežo po vsej Sloveniji.

Zadnja faza razvoja strank še poteka. Zanj so značilni boji, kot so boj za prevzemanje čim večjega števila pomembnih ekonomskih položajev, to pomeni zasedbo čim več pomembnih upravljaljskih položajev v gospodarstvu, ter boj za spremembo volilnega sistema, s čimer se uveljavljajo interesi stranke pri opredeljevanju meril in pravil zapiranja ter utrjevanja strankarske arene (Fink - Hafner 2001, 170–171).

V Sloveniji se je velika politična sprememba pokazala v nastanku velikega števila novih političnih organizacij. Neposredno pred volitvami leta 1990 so v Sloveniji delovale stranke, ki so imele različna organizacijska ozadja: stranke, ki so imele centrale v Sloveniji, stranke, ki so imele centrale v drugih delih nekdanje Jugoslavije, mednarodne stranke in politične organizacije narodnostnih manjšin v Sloveniji. Po Fink - Hafnerjevi so stranke nastajale iz različnih družbenih gibanj in organizacijskih virov:

- iz starih družbenopolitičnih gibanj,
- iz novih družbenih gibanj,
- iz opozicije staremu režimu,
- iz mobilizacije novih družbenih skupin,
- z organizacijo politične skupine iz prej nepolitične skupine,
- s političnim izražanjem regionalnih interesov,
- iz verskega okolja,
- iz narodnostnih skupin ... (Fink - Hafner 2001, 182–187).

3.4 NORMATIVNA UREDITEV POLITIČNIH STRANK V REPUBLIKI SLOVENIJI

V slovenski ustavi iz leta 1991 ni bilo določb, ki bi neposredno urejale položaj in vlogo političnih strank. Omenjene so bile le posredno.¹³ Konkretno opredelitev politične stranke smo dobili šele leta 1994 s sprejetjem zakona o političnih strankah (ZPoIS):

»Politična stranka (v nadaljnjem besedilu: stranka) je združenje državljanek in državljanov, ki uresničujejo svoje politične cilje, sprejete v programu stranke, z demokratičnim oblikovanjem politične volje državljanek in državljanov in s predlaganjem kandidatk oziroma kandidatov na volitvah v državni zbor, za predsednico oziroma predsednika republike ter v organe lokalnih skupnosti.«¹⁴

Iz definicije ZPoIS izhajajo bistvene značilnosti strank. Te so predvsem to, da so stranke združenja, kot formalno organizirane skupine, ki se opirajo na prostovoljne oblike

¹³ V slovenski ustavi iz leta 1991 sta omenjeni le svoboda združevanja (42/2. člen URS) in prepoved, da bi bili pripadniki obrambnih sil in policije člani političnih strank (42/2. člen URS). Omenjena je tudi nezdržljivost funkcije sodnika (133. člen URS), ustavnega sodnika (166. člen URS) in državnega tožilca (136. člen URS) s funkcijami v organih političnih strank.

¹⁴ 1. člen zakona o političnih strankah (Ur. l. RS, št. 62/94, 70/00, 51/02, 69/05, 100/05 in 103/07).

participacije, so posledica velikih nasprotij med družbenimi interesi in za njihov nastanek je potrebna vsaj formalna demokracija. Stranke se ustanovljajo na podlagi ustavne pravice do združevanja. Prek teh političnih organizacij vodijo družbeni razredi boj za uveljavitev svojih vsestranskih interesov, za kar potrebujejo oblast. S propagando pridobivajo naklonjenost pri volivcih, ti pa se na volitvah odločajo glede na njihov program. Njihovo delovanje je osredotočeno predvsem na družbeno moč. Politične stranke morajo omogočati legalno izražanje različnih interesov, zato je nujno, da je v državi vzpostavljen sistem formalne demokracije in da so hkrati državljanom priznane politične pravice (Igličar 1999, 425). So torej združenja, katerih cilj je vplivanje na oblast, na javne odločitve, predvsem prek udeležbe na volitvah (Della Porta 2003, 120). Njihov poglobitni cilj je priti na oblast oziroma do volilne funkcije. Ravno boj za glasove je tisto, po čemer se politične stranke ločujejo od drugih podobnih združenj civilne družbe, saj so »samo stranke tiste, ki delujejo na volilnem bojišču in tekmujejo za glasove« (Panebianco v Della Porta 2003, 120). Politična stranka je ofenzivna in defenzivna združba, borbena skupnost in borba je njen element. (Ogris 1926, 68).

3.5 FUNKCIJE POLITIČNIH STRANK

Na nivoju države so politične stranke nepogrešljive za praktično delovanje vlade in imajo več funkcij. Potrebne so za zgraditev in oblikovanje podpore med večjimi množicami državljanov, organizacij in interesnih skupin, za integracijo večjih konfliktnih zahtev v koherentne politične programe, za izbiro in izobraževanje kandidatov in političnih vodij, za preskrbo volivcev z odločitvijo med vladnimi ekipami in politikami. Stranke morajo poskrbeti, da če so njihovi strankarski kandidati izvoljeni na volitvah, organizirajo vladni proces in poskrbijo za skupno odgovornost za svoja dejanja ter jih tudi zagotavljajo. Reprezentativna demokracija je nemogoča brez večstrankarskega tekmovanja. Politične stranke zato delujejo enotno in oblikujejo temelj demokratične družbe. Seznam njihovih potencialnih funkcij se lahko zoži na pet postavk: integracija in mobilizacija državljanov, artikulacija in združitev interesov, formulacija javne politike, nabor političnih voditeljev ter organizacija parlamenta in vlade. Demokracija potrebuje močne in trajnostne politične stranke s kapaciteto predstavljati državljane in zagotavljati politične odločitve, ki predstavljajo njihovo zmožnost vladanja za javno dobro. S povečanjem razhajanja med državljani in njihovimi izvoljenimi voditelji ter

upadanjem politične dejavnosti in rastočo prefinjenostjo antidemokratskih sil so politične stranke na preizkušnji (Norris 2005, 1).

Najširša definicija pojma političnih strank je povezana tudi z vlogo, ki jo imajo. Po Sartoriju je politična stranka skupina, ki se lahko identificira z uradnim imenom med volilnim obdobjem in ki med volitvami lahko priskrbi kandidate za politične funkcije (Sartori 1992, 89). Dewey je leta 1927 upošteval, da je glavna naloga politične stranke v demokraciji ta, da zapolni praznino med državljanom in vlado. Kot njihovo osnovno nalogo je videl formiranje javnega mnenja (Dewey v Simon 2003, 17). Duverger in Kirchheimer sta funkcije političnih strank identificirala kot povezavo med civilno družbo in državo, v kateri ali ena ali druga pridobi veljavo. Poudarjala sta, da so politične stranke tisti konstitutivni del političnega sistema, ki skozi razglasjanje interesov in izkazovanje vrednot povezuje družbo in politično državo (Simon 2003, 17). V državah z demokracijo svobodnega političnega tekmovanja morajo politične stranke glede na državljane in državo izpolniti precej nalog. Različni teoretiki so te funkcije poimenovali različno. Bravo med drugim pravi, da imajo politične stranke štiri pomembne funkcije, in sicer izražanje družbenih konfliktov, njihovo racionalizacijo, zavarovanje participacije pri njihovem reševanju in samo reševanje družbenih konfliktov (Bravo v Simon 2003, 16). Powell in Almond razdelita funkcije političnih strank nekoliko drugače. Zanj so najpomembnejše naslednje funkcije: institucionalno izražanje individualnih in skupnih interesov, združitev interesov, politično novačenje in politična socializacija (Almond, Powell v Simon 2003, 18).

Glede na različne delitve funkcij bi najpomembnejše funkcije političnih strank razdelili v šest skupin, glede na odnos do državljanov in glede na razmerje do države. Glede na razmerje do državljanov so najpomembnejše funkcije funkcija socializacije, mobilizacije, predstavništva in participacije. Glede na odnos do države oziroma političnega sistema pa so najpomembnejše funkcije legitimacije in operativne dejavnosti (Simon 2003, 18). Grad (2000, 36) pravi, da so temeljne funkcije političnih strank zlasti oblikovanje političnih mnenj, stališč in zahtev, s katerimi prihajajo do izraza različni politični in drugi skupinski interesi, politizacija družbe in politična vzgoja ljudi, vloga pri volitvah, delovanje na volilno telo (volilna kampanja, volilni programi) ter postavljanje kandidatov in ne nazadnje tudi vloga strank pri delu predstavniških organov, saj vse delo parlamenta poteka v znamenju boja dveh ali več parlamentarnih strank.

3.5.1 Funkcija socializacije

Politična socializacija je proces, skozi katerega ljudje, državljani, sprejmejo norme, vrednote in pravila političnega obnašanja. V tem procesu imajo pomembno vlogo družina, šola, prijatelji in informacijski mediji. Ta proces je odvisen tudi od posameznikove sposobnosti sprejeti nove vrednote in od tega, kako le-te ovrednoti v odnosu do drugih, že obstoječih vrednot. Vsi ti dejavniki skupaj vplivajo na interes in odzivanje posameznika na politiko, politično toleranco in identifikacijo s politično stranko (Hofmann in Lange v Simon 2003, 19).

3.5.2 Funkcija mobilizacije

Skozi tako imenovano politično mobilizacijo politične stranke vključujejo državljane v javno življenje (Barnes, Kaase v Simon 2003, 19). Cilj politične mobilizacije pokriva tri področja: povečati socialni pritisk, ki ga izvršujejo mobilizirane skupine, oblikovati programe za povečanje tega pritiska, ki bi v nadaljevanju v volilni tekmi pritegnili čim več volivcev, ter oblikovanje in organiziranje skupine, na katero se stranka lahko vedno zanese. Cilj mobilizacije je tako doseganje namena na teh področjih, saj s tem pridobiva politična stranka večjo moč in boljši položaj (Simon 2003, 20).

3.5.3 Funkcija participacije

Ta funkcija se razlikuje od funkcije mobilizacije. Z mobilizacijo državljanov so stranke stremele predvsem k oblikovanju in vplivanju na politične dogodke s pomočjo institucionaliziranih krogov in z organizacijami političnega sistema, medtem ko participacija pomeni in zagotavlja občutek ter možnost politične demokracije in sposobnosti znotraj politične stranke. Politično participacijo lahko politične stranke zagotovijo na različne načine. Po Millbrachovi klasifikaciji participacije kot funkcije političnih strank obstajata dve dimenziji. Prva je tako imenovana aktivna participacija, druga pa je pasivna participacija. Aktivna participacija pomeni instrumentalen tip dela, in sicer konkretno aktivno vlogo – izvolitev vodje, in navidezen tip dela, kot so na primer demonstracije oziroma politične debate. Kot pasivno participacijo pa je opredelil spoštovanje zakonodaje in finančnih pravil. Za politično participacijo teoretiki Verba, Nie in Kim pravijo, da gre za zakonito dejavnost državljanov, katerih glavni cilj je vplivati na izbiro vodje in/ali strankine dejavnosti. Najpogostejša oblika

politične participacije v življenju stranke je pravica voliti. Volitve imajo pomembno vlogo pri izvolitvi vodje in tudi pri oblikovanju odločitev, tako v okviru same stranke kot tudi v okviru volilne kampanje. Še en način politične participacije prek politične stranke je udeležba na sestankih organizacije ter sodelovanje pri formalnih in ravno tako neformalnih dogodkih (Simon 2003, 21).

3.5.4 Funkcija legitimacije

Funkcija legitimacije se nanaša predvsem na oblikovanje javnega mnenja in stoji predvsem na zaupanju in podpori, ki ju stranke namenjajo vladi in sistemu. Ta funkcija političnih strank je neke vrste skupek vseh zgoraj navedenih funkcij. Je posledica skupnega učinka vseh drugih treh funkcij, torej funkcije participacije, funkcije mobilizacije in funkcije politične socializacije. Priznanje in podpora vladnemu sistemu sta odvisna od stopnje socializacije državljanov z zakonodajo, spoštovanjem norm ter sprejetjem drugačnega in alternativnega mišljenja v procesu sprejemanja mehanizmov demokracije. Participacija in mobilizacija dajeta vero in izkušnje volivcem, da njihovo mnenje, interesi in vrednote štejejo. To je najpomembnejša funkcija političnih strank, glede na to, da je tekmovalen večstrankarski sistem edini zmožen integrirati družbo in zagotoviti legitimnost sistema s pomočjo te tristrane funkcije. Delovanje strank se ocenjuje glede na uspeh stranke na volitvah, glede na širino dejavnosti, pridobljeno moč stranke in glede na njeno notranjo kohezivno moč (Janda, Colman v Simon 2003, 23). Blondel analizira osnove legitimnosti politične stranke in jih deli na tri tipe: stranke, grajene na članih, stranke, grajene na etnični identiteti, in stranke, grajene na religiji. Pomembno je, da znajo ljudje ločiti med legitimacijo vsega demokratičnega sistema in legitimacijo aktualne vlade. Prva legitimacija je tako imenovana »diffuse« ali splošna legitimacija, druga pa je znana kot specifična legitimacija. V novih demokracijah je pomembno, da ljudje znajo in zmorejo ločiti med delovanjem vlade in delovanjem vsega institucionalnega sistema demokracije. To konkretno pomeni, da ne interpretirajo slabega delovanja demokratično izvoljene vlade kot slabo delovanje vsega institucionalnega sistema demokracije (Simon 2003, 24).

3.5.5 Funkcija predstavništva

Pomen reprezentativne funkcije političnih strank je rezultat strankinega pluralizma na podlagi svobodnih volitev. Volilni sistem mora ustrezati dvema kriterijema, reprezentaciji (predstavništvu) in vladanju. Načelo reprezentacije (predstavništva) zagotavlja izražanje volivčeve volje. Končni rezultat volilnih glasov je vstop strank v parlament, kjer večina sestavlja vlado. Istočasno mora prevladati tudi načelo stabilne vlade, predvsem takšna koncentracija glasov, ki stranki ali strankarski koaliciji omogoča oblikovanje dolgotrajne vlade. Ti dve načeli morata biti v odnosu sodelovanja in dopolnjevanja, ne pa v odnosu izključevanja (Simoni 2003, 25).

3.6 PROGRAM POLITIČNE STRANKE

Program stranke je skupna, sistematično formulirana ideologija politične stranke. Predstavlja celoto načel in postulatov, ki so uradno objavljeni in obvezni za vse njene člane. Je nekakšna ustava stranke. S programom stranka pred javnostjo opravičuje svoj obstoj in upravičenost zahtev. Pomen programa je v prvi vrsti tehničen, kar pomeni, da ga stranka uporablja kot zunanji pripomoček za propagando in vzdrževanje idejne kontinuitete, kot drugo pa je pomen programa predvsem v kontekstu učinkovite in transparentne politike stranke (Kustec-Lipicer, Kropivnik 2011, 54). Program da stranki ime, določi metode njenega delovanja, uredi sestavo in funkcije njenega organizacijskega mehanizma ter začrta smernice, po katerih bo stranka uveljavljala svoje cilje. To je pomembno predvsem v proporcionalnih volilnih sistemih, kjer volivci ne volijo posameznih poslanskih kandidatov, temveč stranko in njen program.

Strankarski program je lahko, kot volilni program, tudi eden od pokazateljev pomembnosti volitev za stranko. Glede na pomembnost volitev za stranko je odvisno, koliko časa bo stranka namenila pripravi programa, koliko ljudi bo vključenih v pripravo in katere tematike bo poudarjala oziroma katerim bo dala prednost.

Politični program stranke mora biti elastičen in zajemati zelo širok spekter interesov. Tako lahko pritegne večje število volivcev (Ogris 1926, 109). Na čim večji krog simpatizerjev stranka cilja, večji spekter interesov mora program obsegati. Ti interesi morajo zato biti splošno formulirani. Dobro je, da stranka že takoj pri sestavi programa loči načelne točke od

taktičnih, ideje od metod in da določi tako maksimalno kot tudi minimalno mero svojih zahtev. Da pa program ne ostane samo formalen dokument, mora imeti agitatorično moč. To pomeni, da mora dejansko vsem članom stranke služiti kot pravilo in merilo ravnanja (Ogris 1926, 110). V demokraciji se morajo programi prilagoditi tisti čustveni in intelektualni sredini ali povprečnosti, ki odgovarja izobrazbi povprečnega človeka.

Program politične stranke je običajno pripravljen v pisni obliki. Večina programov je pisana zelo splošno in v marsičem se programi medsebojno vsebinsko ujemajo. Vsebinsko se navezujejo na različna družbena področja. Tipična področja, ki jih strankarski programi zajemajo, so gospodarstvo in ekonomija, lokalna samouprava, šolstvo, kultura, kmetijstvo, varstvo okolja, zunanja politika, obramba države, socialnovarstvena politika in druga področja. Nekateri programi izpuščajo posamezna področja, drugi imajo specifične lastnosti. Programske usmeritve so pri vseh strankah zelo podobne, noben program pa ne predvideva nekih konkretnih rešitev, ki bi ustrezale družbenim problemom. Izrazoslovje programa je posebno in naravnano tako, da ne določa konkretnih obljub, ampak zgolj načelne opredelitve. Volivci, četudi bi hoteli, dejansko ne morejo ocenjevati uspešnosti politične stranke na podlagi njenih obljub, saj so te presplošne in jih ni mogoče izmeriti. V programih ni mogoče zaslediti pojmov oziroma definicij, tudi empirični podatki so zelo redki ali splošni. Razlikovanje med vsebinskimi usmeritvami posameznih programov je zaradi splošnosti in sorodnosti oteženo. Večina strankarskih programov je v svojem uvodnem delu zelo načelnih in vsebuje zapis demokratičnih vrednosti. Takšne deklaracije so nepotrebne, saj gre za vrednote, ki jih zasleduje vsa globalna družba na nivoju naroda in države. Že sam pravni sistem računa na to, da politične stranke delujejo v skladu s temi vrednotami. Te vrednote je treba upoštevati pri pripravljanju konkretnih rešitev, njihovo deklariranje pa ni potrebno.

Osrednji del programa je namenjen obravnavi različnih družbenih področji. Značilno je, da so nekatera področja precej obširno obravnavana, medtem ko so lahko nekatera zelo skopo razložena ali celo izpuščena. Razmerje obravnave med področji je strankarsko diferencirano, saj nekatere stranke dajejo prednost enim, druge pa drugim področjem.

Glede na to, čemu je program stranke namenjen, bi moral vsebovati predvsem načine za uresničevanje interesov. Razdeljen bi moral biti na preambulo, ki zajema izvore in razloge za nastanek politične stranke, ter minimalna zgodovinska dejstva, ki so povod za ustanovitev stranke. Po preambuli sledi kazalo, v katerem je na kratko prikazana vsebina programa. Za programom sledi povzetek, ki predstavlja strnjene poglede politične stranke na ključna družbena vprašanja. Povzetek je tako instrument z dvojno vlogo, prvič omogoča hitro seznanitev s temeljnimi usmeritvami politične stranke, ki so boljše opredeljene v

osrednjem delu, drugič pa predstavlja vsebino v celoti za tiste posameznike, ki nimajo časa, volje ali se zaradi drugega razloga ne želijo seznaniti s podrobnostmi političnega programa. Najpomembnejši del programa je jedro, ki vsebuje opredelitve, vizije, konkretne rešitve ter ugotovitve dejstev o najpomembnejših družbenih vprašanjih. Pomembno je, da je besedilo razumljivo, brez odvečnih strokovnih izrazov in statističnih podatkov. Idealni sistem obravnavanja posamezne družbene teme bi moral najprej podati obstoječe stanje, se opredeliti do tega stanja, navesti vizijo, torej cilj, ki se ga želi doseči na tem področju, ter predlagati konkretne rešitve – sredstva, s katerimi se vizija uresniči. V pripravo takšnega programa je treba vložiti veliko strokovnega znanja in sredstev, kar pa si lahko privoščijo le redke stranke. Stranka se mora opredeliti do ključnih družbenih vprašanj, ne glede na to, ali ima sredstva ali ne. V teh primerih je dopustno, da sam program ne vsebuje konkretnih predlogov, kljub temu pa mora imeti stranka načelno opredelitev.

Ni program tisti, ki naredi stranko, temveč so to njena dejanja. Odločilno je le to, kar stranka v resnici hoče in doseže, ne pa, kar pravi o sebi in drugih. Glede vsebine programa se mora stranka ozirati na strukturo svojega jedra in svojih glavnih kadrov, na tiste skupine, ki bodo o njeni usodi na volitvah po vsej verjetnosti odločale. V točkah, ki se nanašajo na posebne težnje ali prioritete potencialnih volivcev oziroma volivcev, ki jih želi stranka pridobiti na svojo stran, bo program verjetno (moral biti) bolj natančen, jasen in konkreten, medtem ko bo postulate manj važnejših področji izražal abstraktno. Na čim različnejše sloje stranka cilja, tem manj bo program konkreten, torej bo bolj splošen in okviren. Na volitvah bo stranka nastopala z večjo elastičnostjo, saj bo vedno nastopala z najmočnejšimi interesi. (Ogris 1926, 112). Program stranke velja toliko, kolikor veljajo ljudje, ki ga izvajajo. Če stranka razpolaga z zadostnim kadrom inteligence, se program pravilno izvaja. Programi, s katerimi gredo stranke na volitve (volilni programi), so vedno mehanični niz odgovorov na tista družbena vprašanja, o katerih naj narod pri teh volitvah odloči (Ogris 1926, 113). Vsaka stranka predstavlja svoj program kot sliko boljše prihodnosti (Ogris 1926, 115), oblikovati mora tudi konkurenčen program. Stranke s svojimi programi in s svojimi ideologijami vplivajo ena na drugo (Ogris 1926, 117). Programi se sčasoma izenačijo, postanejo identični, le da so obrazloženi z drugega vidika. Zaradi medsebojne tekme morajo stranke svoje programe po točkah konkretizirati, tako da postanejo programi že skoraj knjige, ki bolj zmedejo, kot pa organizirajo miselnost članov in so bolj pisana mnenja kot kar koli drugega.

Ogris v svoji knjigi postavlja vprašanje, ali izvedba konkretnega strankarskega programa zares pomeni objektivno korist za ves narod. K programu in strankarski opredelitvi spada prepričanje o največji pripravnosti njegove izvedbe za pripadnike zadevne stranke in

prepričanje, da je s tem vsaj v zadostni meri že tudi preskrbljeno za blaginjo vsega ljudstva in države. Stranka mora imeti svoj skupinski smoter za smoter države, svoj program pa za v danih razmerah najprimernejšega, če že ne za edinega pravilnega. Svoj interes mora istovetiti z interesom države in vsega naroda. Ta fikcija je »vis vitalis« za obstoj stranke, kajti stranka, ki preneha biti prepričana o edini pravilnosti svojega programa in ki ne meni, da se z realizacijo njenih ciljev uresničuje interes vse družbe, preneha biti stranka (Ogris 1926, 61).

Strankarski program je torej dokument, s katerim stranka pridobiva volivce in si kot takšen zasluži mesto v krogu najpomembnejših elementov politične stranke. Pravzaprav je program stranke eden od pogojev za njeno ustanovitev. To velja tako za države z daljšo demokratično tradicijo (Finska¹⁵, Nemčija¹⁶) kot tudi mlajše demokratične države (Belorusija, Bolgarija¹⁷ in Estonija¹⁸). Pomembnost strankarskega programa predstavlja tudi dejstvo, da je Parlamentarna skupščina Sveta Evrope pripravila kodifikacijo dobre prakse na področju političnih strank, ki naj bi jo upoštevale države članice Sveta Evrope. V njej sta oblikovanje in izdelava programa stranke opredeljena kot ena od najpomembnejših funkcij politične stranke, saj je vodilo delovanja stranke¹⁹.

3.6.1 Strankarski programi slovenskih političnih strank in primerjava statutarne ureditve strankarskih programov koalicijskih strank v mandatu 2004–2008

Slovenija se pri tem ne razlikuje od drugih držav. Slovenski zakon o političnih strankah določa (ZPolS), da mora imeti politična stranka za svojo ustanovitev in registracijo statut in program²⁰. Program je opredeljen kot eden od zakonskih pogojev za vpis v register²¹. Že iz razloga, da je program stranke zakonski pogoj za sam obstoj stranke, izhaja, da je njegovo oblikovanje bistvena naloga politične stranke. Sestavljen mora biti, preden stranka formalno obstaja, saj se stranka lahko registrira le z že obstoječim programom. Vsebina programa so

¹⁵ Act on Political Parties (10/1969; 653/1992).

¹⁶ Gesetz über die politischen Parteien, 24 July 1967 (Federal Law Gazette I, Page 773, 31 January 1994 (Federal Law Gazette I, Page 149).

¹⁷ Political Parties Act (29/10. 4. 1990, 87/1990, 59/1996).

¹⁸ Political Parties Act (RT¹ I 1994, 40, 654; RT I 2003, 90, 601; RT I 2003, 4, 22; RT I 2002, 102, 602; RT I 2002, 57, 355; RT I 2002, 42, 264; RT I 2002, 29, 174; RT I 2002, 21, 117; RT I 1999, 27, 393; RT I 1998, 59, 941; RT I 1996, 42, 811; RT I 1996, 37, 739).

¹⁹ Code of good practice in the field of political parties, Doc. 12246, 5 May 2010.

²⁰ 19. člen ZPolS.

²¹ 10. člen ZPolS.

poleg kratkoročnih operativno-taktičnih ciljev za pridobitev državne oblasti tudi dolgoročni cilji (Bibič v Igličarju 1999, 426).

Prvo analizo in primerjavo 23 slovenskih strankarskih programov strank, ki so sodelovale na državnozborskih volitvah leta 2004 in 2008, ter obeh koalicijskih pogodb sta objavila Simona Kustec - Lipicer in Samo Kropivnik (2010). Na podlagi te študije sta prišla do zaključka, da se strankarski programi kljub preteku časa in določenim spremembam v političnem prostoru bistveno ne spreminjajo. Glede na njune zaključke se v slovenskem političnem prostoru pojavljajo štiri tipi strankarskih volilnih programov. Tipe programov sta razdelila glede na njihovo glavno prioriteto, in sicer so to programi, ki so osredotočeni na karakteristike političnega sistema (na primer program SDS in obe koalicijski pogodbi), in programi, ki se bolj osredotočajo na gospodarstvo (na primer programi LDS, SD, N.Si in Zares), tretja skupina pa so programi, ki poudarjajo zdravstvene in socialne razmere v povezavi z gospodarskimi (na primer programi DeSUS, SLS in SNS ter programi neparlamentarnih strank, ki se skoraj ne dotaknejo gospodarstva, temveč se povsem osredotočajo na zdravstvene in socialne razmere ter demokracijo in svobodo) (Kustec - Lipicer in Kropivnik 2010, 52–71).

V povezavi s strankarskim programom je zanimivo pogledati tudi statute štirih koalicijskih strank, kjer je oblikovanje, sprejemanje in nadziranje izvajanja programa posebej določeno. Programi strank se sprejemajo na kongresih, ki so najvišji organ stranke. V Tabeli 1 je prikazano, kako imajo štiri koalicijske stranke v mandatu 2004–2008 urejeno sprejemanje, oblikovanje in izvrševanje svojega strankarskega programa.

Tabela 3.1: Statutarna urejenost oblikovanja, predlaganja, sprejemanja, izvrševanja in nadziranja strankarskega programa strank SDS, N.Si, SLS in DeSUS.

	OBLIKOVANJE	PREDLAGANJE	SPREJEMANJE	IZVRŠEVANJE	NADZIRANJE
SDS			Kongres Svet stranke sprejema spremembe in dopolnitve programa (ne more sprejeti sprememb, ki bi pomenile bistvene spremembe na kongresu SDS sprejete politike).	Izvršilni odbor	Nadzorni odbor , ki ima pristojnost opozarjati na napake in zahtevati tako njihovo odpravo kot nedoslednosti pri delu organov SDS glede na program, statut, pravilnike, poslovnike in druga pravila SDS.
N.Si	Člani stranke	Predlog programa stranke in njegove spremembe ter dopolnitve sprejema svet stranke .	Kongres Svet stranke (sprejema letni program stranke)	Člani stranke Izvršilni odbor	Nadzor nad izvajanjem letnega programa opravlja svet stranke – se seznanja s poročili o uresničevanju letnega programa. Svet stranke opozarja na morebitne nedoslednosti pri uresničevanju programskih določil stranke.
SLS	Člani stranke	Predlog programa ter njegove dopolnitve in spremembe določa svet stranke .	Kongres Letni program stranke sprejema glavni odbor .	Člani stranke Izvršilni odbor	Svet stranke opozarja na morebitne nedoslednosti pri uresničevanju programskih določil stranke in pripravlja ukrepe za njihovo odpravo. Nadzor oziroma pregled nad izvrševanjem programa stranke, politiko njegovega uveljavljanja in pripravo njegovega dopolnjevanja opravlja programski odbor stranke. Ocenjevanje in obravnavanje enoletnega dela stranke na podlagi enoletnega programa je v pristojnosti glavnega odbora .
DeSUS	Člani stranke		Kongres	Člani stranke Izvršilni odbor Svet stranke (skrbni za izvrševanje programski ciljev in nalog)	Za stalno in strokovno spremljanje uresničevanja programskih ciljev ter nalog stranke delujejo stalna delovna telesa , ki pripravljajo strokovne rešitve za delo Izvršnega odbora, sveta stranke in poslanske skupine.

Statuti vseh štirih strank določajo, da lahko postane član stranke vsak polnoleten državljan Slovenije, ki sprejema program in statut stranke. Člani so voljeni v organe stranke, ki imajo različne pristojnosti v odnosu do strankarskega programa. Za N.Si, SLS in DeSUS velja, da lahko vsak član sodeluje pri oblikovanju in uresničevanju programa stranke, kar za SDS ne velja. Pri stranki SDS imajo člani pravico organizirati kongres, na katerem se sprejema programe in projekte. Najvišji organ vseh strank je kongres, na katerem se sprejema program stranke. Poleg kongresa pa imajo stranke še svet stranke, katerega pristojnosti se rahlo razlikujejo glede na stranke. V SLS svet stranke predlaga program, ki se kasneje sprejme na kongresu, za sprejem letnih programov je pristojen glavni odbor. V SDS ima svet stranke pristojnost sprejemati spremembe in dopolnitve programa, vendar je v statutu SDS določeno, da ne more sprejeti sprememb, ki bi se bistveno razlikovale od na kongresu sprejete politike. Pristojnosti sveta stranke N.Si sta dve, in sicer sprejemanje predloga programa in sprejemanje letnih programov stranke. Svet stranke DeSUS nima pristojnosti glede sprejemanja in dopolnjevanja strankarskega programa, temveč je poleg članov stranke in izvršilnega odbora odgovoren za izvrševanje programskih ciljev in nalog. Izvrševanje programa v SLS in N.Si je razdeljeno med člane stranke in izvršilni odbor, SDS pa je izvrševanje programa zaupala samo izvršilnemu odboru. Zadnja faza izpolnjevanja strankarskega programa, to je nadziranje, je v SDS v pristojnosti nadzornega odbora, v drugih treh strankah pa je za to pristojen svet stranke, z izjemo SLS, ki ima poleg tega organiziran še programski odbor stranke, ki ima nadzor oziroma pregled nad izvrševanjem programa stranke, politiko njegovega uveljavljanja ter pripravo njegovega dopolnjevanja.

4 POLITIČNE STRANKE IN VOLILNI SISTEM

Poleg političnih strank je volilni sistem drugi temelj vsake demokratične države (Hoffman 2005). Pojem volilni sistem pomeni skupek pravnih pravil, načel in sredstev, ki urejajo volitve kot sredstvo, ki volivcem omogoča neposreden vpliv na sestavo parlamenta in s tem posredno na odločitve, ki jih le-ta sprejema. Predstavniki ljudstva, ki so izvoljeni na svobodnih volitvah, dobijo mandat, da odločajo v imenu ljudstva, zato dajejo volitve legitimnost oblasti predstavniškega telesa. Volitve so v demokraciji osrednji dogodek, v okviru katerega politične stranke tekmujejo za oblast (Kristan in drugi 1994, 57).

V širšem smislu volilni sistem predstavlja skupek predpisov o volilni pravici, organizaciji volitev, postopku in tehniki volitev, o razdelitvi mandatov ... Še podrobnejša definicija volilnega sistema bi zajemala pravice in obveznosti, ukrepe in postopke, ki so določeni s predpisi posamezne države. Razdelitev mandatov političnim strankam oziroma njenim kandidatom pa predstavlja volilni sistem v ožjem smislu. Pri razdelitvi mandatov je pomembno dejstvo, kakšen volilni sistem ima določena država, ali gre za večinski volilni sistem ali za proporcionalni volilni sistem. To je pomembno predvsem zato, ker je od načina razdelitve mandata odvisna zastopanost strank v parlamentu in, kot rečeno, s tem vpliv na sprejemanje odločitev parlamenta. Volilni sistem je torej sredstvo, ki določa način prihoda politične stranke na oblast (Kristan in drugi 1994, 58).

Volilne institucije so pomembne razlagalne spremenljivke – okoliščine za širok krog političnih fenomenov. Tipično so bile uporabljene za razlago števila političnih strank v določeni državi (Duverger v Hofmann 2005, 232), strankarskega sistema ali stopnjo volilne neproporcionalnosti (Lijphart v Hofmann 2005, 232), za razlago koalicijskih oblikovanj (Golder v Hofmann 2005, 232), vladne nestabilnosti (Mainwaring v Hofmann 2005, 232), makroekonomskih izidov (Lizzeri in Persico v Hofmann 2005, 232) ter za razlago podobnosti med prioritetai volivcev in političnimi izidi (Powell v Hofmann 2005, 232). Volilne institucije so tako velikega pomena na več področjih politične znanosti kot tudi pravne znanosti.

Richard Rose ugotavlja, da imajo demokratične vlade skupne temeljne značilnosti, vendar se razlikujejo v izbiri volilnega sistema. Le-ti so pomemben element pri doseganju demokracije. Prihodnost demokracije je tako v že obstoječih kot v nastajajočih sistemih v veliki meri odvisna od dogodkov, povezanih z volilnimi procesi, kajti volitve so tista politična institucija, ki pomenijo in predstavljajo tako socialne, politične in ekonomske trende (Le Duc v Hofmann

2005, 232). Od volilnega sistema je odvisno oblikovanje vodstva v državi, ki je temeljnega pomena za uspešno funkcioniranje vlade. Maurice Duverger (1984) glede tega pravi, da proporcionalno predstavništvo oslabi demokracijo, medtem ko jo večinski sistem okrepi. Pippa Norris pa je prišla pri analiziranju prednosti in slabosti različnih volilnih sistemov do zaključka, da ni najboljšega sistema (Norris v Hofmann 2005, 232). Zato se postavlja vprašanje, ali je dovolj le imeti volilni sistem in ali je določen volilni sistem za delovanje demokracije boljši kot drugi (Hofmann 2005, 232).

Najprej je treba poudariti splošno predpostavko, da je najboljši volilni sistem tisti, ki najbolj neposredno in najnatančneje odseva prioritete volivcev. Narava volilnega sistema je zbiranje prioritet in njihovo spreminjanje v volilne rezultate. Namen volilnega sistema je prenos volje volivcev v predstavnike zakonodajnega telesa. Možnih je več različnih načinov, kako se to doseže. Volilni sistemi se razlikujejo od najbolj enostavnega do dokaj kompleksnega, ki je sestavljen iz različnih značilnosti različnih vrst sistemov. Splošneje povedano, funkcija spreminjanja glasov v zakonodajne sedeže se lahko doseže z večino glasov, pluralnostjo glasov ali proporcionalnostjo. Na podlagi tega obstajajo tri kategorije volilnih sistemov: pluralno, večinsko in proporcionalno predstavništvo. Obstajajo pa tudi sistemi, ki so mešanica značilnosti dveh ali več sistemov hkrati.

Določen sistem, uporabljen v določenem okolju, lahko igra pomembno vlogo pri določanju:

- tega, kdo je izbran,
- zakonodajnega programa,
- narave zakonodaje,
- mesta določenih strank v političnem sistemu,
- odnosa skupnosti do volilnih procesov in
- odnosa skupnosti do volilnega rezultata.

Uporaba iste metode v različnih okoljih lahko pripelje do različnih rezultatov, zato moramo poleg volilnega sistema razumeti tudi okoliščine, v katerih je volilni sistem uporabljen (Hofmann 2005, 231–242).

4.1 KLASIFIKACIJA VOLILNIH SISTEMOV

V preteklosti so se volilni sistemi običajno izkazali za eno od najstanovitnejših demokratičnih institucij. V povojnem obdobju so države občasno menjale volilne formule med d'Hondtovo in Harevo (Lijphart v Norris 1997, 297–312). Same radikalne reforme osnovnih volilnih sistemov, to je način, kako so glasovi preneseni v sedeže, so bile redke. Izjema je le Francija, ki je spremenila sistem iz proporcionalnega v večinskega.

V 90. letih so postale debate glede volilnih sistemov glavna tema na političnem dnevnem redu. Ta sprememba je povzročila povečanje zavedanja, da volilna pravila niso nevtralna. Način, kako se glasovi prenesejo v število sedežev, pomeni, da so nekatere skupine, stranke in predstavniki vključeni v proces »policy-making« (oblikovanja politike), nekatere pa so izvzete. Jedro debate pa je bila dilema, ali naj države prevzamejo večinski sistem, ki daje prednost učinkovitosti in odgovornosti vlade, ali proporcionalnemu sistemu, ki promovira večjo poštenost do manjšinskih strank in večjo različnost v družbenem predstavnstvu (Norris 1997, 297–317).

Ena najbolj znanih Duvergerjevih trditev je, da večinsko pravilo favorizira dvopartijski sistem, medtem ko proporcionalni sistem vodi k večstrankarskemu sistemu (Duverger v Norris, 1997, 1–12)

Vse od temeljnih del Maurica Duvergerja (1957) in Douglasa Resa (1971) so številni teoretiki poskušali klasificirati tipe volilnih sistemov in analizirati njihove posledice (Lijphart 1994; Lijphart in Gorman 1984; Blaise in Massicote 1996; Bogdanor in Butler 1983; Taagepera in Shugart 1989; Farrell 2000; Cox 2000). Modeli volilnih sistemov se lahko med seboj razlikujejo v številnih značilnostih, vendar se najpomembnejša razlika med njimi kaže v formuli, na podlagi katere se volilni glasovi delijo med kandidate in na podlagi katere lahko volilne sisteme razdelimo na štiri osnovne tipe volilnih sistemov:

1. večinski sistem,
2. polproporcionalni sistem,
3. mešani sistem,
4. proporcionalni sistem (Norris 1997, 297–312).

4.1.1 Večinski in proporcionalni volilni sistem

Dva skrajna pola lestvice in hkrati dva temeljna sistema razdelitve mandatov pomenita večinski in proporcionalni sistem. V sredini pa obstajajo variacije različnih modelov, ki imajo značilnosti enega in drugega sistema (Kristan in drugi 1994, 68).

VEČINSKI SISTEM

Večinski volilni sistem je najstarejši volilni sistem in se je razvil v 12. stoletju ter obenem velja za najenostavnejšega. Uporablja se v Veliki Britaniji, Kanadi, Indiji, Združenih državah Amerike in mnogih drugih državah Commonwealtha²². Gre za sistem, v katerem se voli oziroma glasuje o toliko kandidatih oziroma listah kandidatov, kolikor se v volilni enoti voli predstavnikov. Kandidati so lahko izvoljeni na podlagi absolutne večine, kar pomeni, da dobijo 50 in več odstotkov glasov, ali pa na podlagi relativne večine, na podlagi katere je izvoljen kandidat, ki je dobil več glasov v primerjavi z drugimi kandidati. Glavne značilnosti večinskega sistema so, da je v posamezni enoti izvoljen en kandidat, in sicer tisti, ki je v tej enoti dobil največ volilnih glasov. Večinski volilni sistem je lahko sistem relativne večine in sistem absolutne večine. Razlika med njima je v tem, da je pri volilnem sistemu relativne večine izvoljen kandidat, ki je na volitvah v svoji volilni enoti prejel več glasov od drugih kandidatov. Pri volilnem sistemu absolutne večine pa je izvoljen kandidat, ki je v svoji volilni enoti dobil več kot polovico volilnih glasov. V tem sistemu sta potrebna dva volilna kroga. V drugem krogu se pomerita kandidata, ki sta v prvem krogu prejela največ glasov. Sistem absolutne večine je pri nas uveljavljen za volitve predsednika države in županov (Grad in Podgorelec 2004, 23). V okvir večinskega sistema lahko štejemo tudi sistem z alternativnim glasovanjem. Ta temelji na prednostnem glasovanju, vendar se zaradi njegove zapletenosti uporablja le redkokje. V večinskem sistemu z absolutno večino sta predvidena dva kroga volitev. Drugi krog je lahko med dvema kandidatom, ki sta prejela v prvem krogu največje število glasov, lahko pa se v drugem krogu glasove deli po načelu relativne večine. Oblika večinskega sistema, tako imenovano alternativno glasovanje, ravno tako temelji na načelu absolutne večine. Razlika je v tem, da se drugi krog ne opravi, temveč lahko volivec označi kandidata, za katerega bi glasoval v morebitnem drugem krogu (Kristan in drugi 1994, 69–70).

²² Svetovna primerjava volilnih sistemov je pokazala, da ima 83 od 150 držav večinski sistem (Inter-Parliamentary Union 1993).

Cilj večinskega sistema je oblikovanje »narejene večine«, tako da dobi vodilna stranka večino sedežev v parlamentu, vse z namenom oblikovati učinkovito parlamentarno večino za vlado. Vodilna stranka dobi izvršilno oblast in moč, nasprotno pa manjše stranke bistvenega vpliva in moči nimajo. Večinski sistemi so osredotočeni predvsem na učinkovito vladanje, ne pa na predstavništvo vseh manjšinskih pogledov. V tem sistemu dobijo volivci vsake volilne enote eno glasovnico za enega kandidata. Kandidati v okviru najvišjega števila glasov dobijo mandat, stranka v okviru večine pa sestavi vlado. V tem sistemu strankarska delitev parlamentarnih sedežev šteje za oblikovanje vlade (Norris 1997, 297–312)

Prednost večinskega sistema je v tem, da je preglednejši, enostavnejši in da volivcem omogoča odločanje med kandidati, torej med posamezniki. V večinskem sistemu ima v parlamentu absolutno večino ena stranka, torej gre za tako imenovano »izvoljeno diktaturo«. Tak pristop sicer pomeni večjo stabilnost vlade v razmerju do parlamenta in tudi večjo stabilnost delovanja oblasti sploh, saj lahko vlada sprejme kateri koli zakon, ki se ji zdi potreben v času njene vladavine, brez potrebe po iskanju kompromisov in podpore pri drugih strankah. Na drugi strani pa je njegova pomanjkljivost v tem, da se iz istega razloga v parlamentu ne odraža razmerje politične moči v državi.

PROPORCIONALNI SISTEM

Glavna prednost proporcionalnega sistema je vključevanje manjšinskih glasov v parlament. Temelji na strankarskih listah v volilnih enotah. Načelo proporcionalnega sistema predstavništva je, da so sedeži v posamezni volilni enoti razdeljeni glede na število glasov za določeno strankarsko listo, vendar obstajajo različice izvajanja različnih sistemov. Proporcionalni sistem izhaja iz načela, da mora biti v parlamentu zastopana tudi »manjšina«. Ta sistem naj bi zagotavljal, da so v parlamentu zastopane stranke glede na sorazmernost dobljenih glasov na volitvah, saj bodo tako v parlamentu sorazmerno zastopani politični interesi izraženi na volitvah. Na volitvah se v eni volilni enoti voli med večjim številom kandidatov. Pomembna značilnost tega sistema je, da volivci volijo liste kandidatov, ki jih sestavijo politične stranke. Liste so lahko odprte (Švedska, Finska, Nizozemska in Italija) ali zaprte (Izrael, Portugalska, Španija in Nemčija). V prvem primeru lahko volivci dajo glas za kandidata znotraj posamezne liste, v drugem primeru pa lahko volivci izbirajo samo stranke, stranka pa potem sama določi seznam kandidatov. Pri tem je ključna uvrstitev kandidatov na seznam, saj pogojuje, kateri od kandidatov bo izvoljen.

Volilna formula se med sistemi razlikuje. Glasovi so lahko razdeljeni na sedeže glede na metodo najvišjega povprečja, po kateri se število glasov za vsako stranko uspešno razdeli s serijo delivcev. Sedeži so razdeljeni med stranke, ki zagotavljajo največji količnik, do skupnega števila razpoložljivih sedežev. Najpogosteje uporabljena je d'Hondtova formula. Alternativa tej metodi je metoda največjega ostanka, ki uporablja minimalno kvoto, ki je lahko izračunana na več načinov. Najenostavnejša je Harejeva kvota²³ (Norris 1997, 1–24).

Proporcionalni sistem omogoča sorazmerno razdelitev mandatov med stranke, ki so tekmovali v volilnem boju. Omogočena je zastopanost manjšinskih interesov in samih političnih manjšin, zato je proporcionalni sistem kompleksnejši od večinskega sistema, že z vidika razdeljevanja mandatov. Zaradi večjega števila strank, ki so zastopane v parlamentu, so tudi vsakokratne vlade nestabilnejše, saj so skupek večjega števila različnih interesov, kar pomeni tudi slabši položaj parlamenta. Proporcionalni sistem je zato ponekod popravljen tako, da ne dopusti dodelitve mandatov tistim listam, ki ne dosežejo tako imenovane prohibitive klavzule (pogoja oziroma praga za vstop v parlament). Z vidika volivca je slabost proporcionalnega sistema v tem, da ta ne voli neposredno določenega kandidata, temveč voli politično stranko na podlagi liste kandidatov. To pomeni, da kandidat, za katerega je volivec volil, ne dobi nujno mandata poslanca (Grad in Pogorelec 2004, 22–24). Iz tega razloga se je razvil tako imenovani preferenčni glas oziroma preferenčno glasovanje, pri katerem volivec glasuje za stranko, hkrati pa lahko izbere, katera oseba naj bo izvoljena, če stranka dobi zadostno število glasov. Poseben primer preferenčnega glasovanja je »panaširanje«, ki omogoča izbiro med različnimi kandidati z različnih list, in ne le med kandidati z ene liste (Grad in Pogorelec 2004, 23).

4.2 PROPORCIONALNI VOLILNI SISTEM REPUBLIKE SLOVENIJE PO VELJAVNI ZAKONODAJI

V tem poglavju bom na kratko orisala značilnosti volilnega sistema Republike Slovenije. Sam volilni sistem je pomemben, saj se na njegovi podlagi opravljajo volitve, ki pomenijo za stranke možnost, da vstopijo v parlament. Ko postanejo parlamentarne stranke, imajo možnost sestaviti koalicijo oziroma vstopiti vanjo oziroma ostati v opoziciji.

²³ Harejev sistem je delitev mandatov po sistemu volilnih količnikov, ki predstavljajo število glasov, ki je potrebno za izvolitev enega poslanca v volilni enoti. Izračuna pa se tako, da se vsota vseh oddanih glasov v volilni enoti deli s številom poslancev, ki se v tej isti volilni enoti volijo (Kristan in drugi 1994, 70).

Ker je volilni sistem pomemben del političnega procesa, ki izraža in potrjuje temeljne politične odnose in politično obliko družbe, je v večini držav na splošno urejen z ustavo, medtem ko so glavni pravni viri urejanja volilnega sistema zakoni in podzakonski akti.

V Ustavi Republike Slovenije je v 80. členu določeno, da so volitve poslancev v državni zbor (parlament) splošne, enake, neposredne in tajne. Volilni sistem je urejen z zakonom, ki ga poslanci sprejmejo z dvotretjinsko večino. Zakon o volitvah v državni zbor²⁴ določa temelje volilnega sistema. Med najpomembnejše spada splošna in enaka volilna pravica, neposredna volilna pravica, svobodna volilna pravica in tajnost glasovanja. Splošna volilna pravica²⁵ je pravica vsakega državljanu, da voli, ne glede na njegovo razredno, narodnostno, rasno, ekonomsko ali drugo pripadnost. Iz splošne volilne pravice so izvzete le osebe, ki zaradi duševne bolezni ali mladosti ne morejo glasovati. Zaradi mladosti je volilna pravica omejena le do polnoletnosti, s katero oseba pridobi poslovno sposobnost. Splošna volilna pravica je tako vezana na državljanstvo osebe, saj je to vez med državo in državljanom. Ob tem omenimo dva vidika volilne pravice, in sicer pasivno ter aktivno volilno pravico. Aktivna volilna pravica pomeni pravico voliti, pasivna pa pravico biti voljen. Vsak državljan ima tako pravico voliti kot biti voljen.²⁶

Na aktivno volilno pravico se nanaša načelo enake volilne pravice, kar pomeni, da ima vsak glas enako volilno vrednost. Vsak državljan ima pri volitvah samo en glas. Izjema od tega načela je le volilna pravica pripadnikov manjšin. Ti lahko na volitvah volijo svojega predstavnika v državni zbor, hkrati pa oddajo glas tudi za druge poslance državnega zbora. Pripadniki teh skupnosti imajo tako dejansko dve volilni pravici za isto telo, poleg tega pa je njihov glas vreden več od glasu drugih državljanov, in sicer zaradi njihove številčne majhnosti. To je posledica nujnosti ustavne ureditve položaja manjšinskih skupin.

²⁴ ZVDZ-UPB1, Ur. l. RS, št. 109/06.

²⁵ 7. člen ZVDZ-UPB1: »Ne glede na določbo prejšnjega odstavka pravice voliti in biti voljen nima državljan Republike Slovenije, ki je dopolnil osemnajst let starosti, pa mu je bila zaradi duševne bolezni, zaostalosti ali prizadetosti popolnoma odvzeta poslovna sposobnost ali podaljšana roditeljska pravica staršev ali drugih oseb čez njegovo polnoletnost ter ni sposoben razumeti pomena, namena in učinkov volitev.«

²⁶ 7. člen ZVDZ-UPB1: »Pravico voliti in biti voljen za poslanca ima državljan Republike Slovenije, ki je na dan glasovanja dopolnil osemnajst let starosti.«

Svobodna volilna pravica²⁷ se izvaja, kadar je volivcem omogočeno resnično svobodno izbiranje med različnimi kandidati, političnimi strankami na volitvah ter pravico vsakega državljana, da uveljavi svojo volilno pravico ali ne. Na to odločitev ne sme vplivati nihče, niti ga ne sme pri tem ovirati. Vsak volivec se lahko svobodno odloči, katerega kandidata oziroma katero politično stranko bo volil oziroma ji dal svoj glas. Drugi del svobodne volilne pravice pa pomeni, da ima vsak državljan pravico, da se sam odloči, ali bo šel na volitve in oddal svoj glas ali ne. V posameznih državah te svobode državljanji nimajo, saj je volilna pravica določena kot dolžnost, kar pomeni, da državljanji morajo sodelovati na volitvah (Avstralija, Argentina, Brazilija in druge). V Sloveniji volilna pravica velja za osebno pravico in je od vsakega posameznika odvisna, ali jo bo uveljavil ali ne. Omejitev svobode v okviru volilne pravice je kaznivo. Načelo svobodne volilne pravice je povezano s tajnostjo glasovanja, ki je eden od pogojev svobodnih volitev. Tajnost volivcu omogoča svobodno izbiro, za koga bo glasoval oziroma ali bo sploh glasoval.

4.2.1 Ugotavljanje izida volitev oziroma način pretvorbe glasov v mandate

Od načina razdeljevanja mandatov poslancev je odvisno politično življenje v državi. Uporaba različnih volilnih sistemov lahko v enakih ali podobnih državnih ureditvah pomeni različna razmerja med parlamentom in vlado (Grad in Pogorelec 2004, 23).

V Sloveniji je z zakonom o volitvah v državni zbor (ZVDZ) uveljavljen proporcionalni volilni sistem z nekaterimi korekcijami večinskega sistema (Rupnik in drugi 1996, 121). Poslanci so voljeni v volilnih enotah po načelu, da se en poslanec voli na približno enako število prebivalcev, in po načelu, da so v državnem zboru sorazmerno zastopani politični interesi.

Tak sistem je tudi sicer razširjen po svetu, pojavlja pa se v različnih oblikah in kombinacijah. Mandate na podlagi volilnih glasov se lahko razdeli na podlagi že omenjenega Harejevega količnika ali na podlagi tako imenovanega d'Hondtovega sistema oziroma pravila največjega povprečja. Ta sistem zagotavlja bistveno večjo stopnjo sorazmernosti razdelitve mandatov in se širše uporablja, predvsem v celinski Evropi. Po tem sistemu se izračunava absolutno

²⁷ 10. člen ZVDZ-UPB1: »Volivcu morata biti zagotovljeni svoboda in tajnost glasovanja. Nihče ne sme biti klican na odgovornost zaradi glasovanja, niti se ne sme od njega zahtevati, naj pove, ali je glasoval, kako je glasoval oziroma zakaj ni glasoval.«

število glasov, ki so jih na volitvah dobile posamezne politične stranke oziroma liste kandidatov v posamezni volilni enoti. To število se najprej deli z 1, potem pa z 2, 3 in tako naprej, vse do števila mandatov, ki se delijo v volilni enoti. Med rezultati se znotraj vseh list izloči toliko največjih števil, kolikor je treba razdeliti mandatov. Ta števila se kasneje razvrstijo po velikosti in mandati se razdelijo strankam oziroma tistim listam, ki vsebujejo najvišja števila po vrstnem redu, kot so vsebovana v njihovem seštevku glasov (Grad in Pogorelec 2004, 23).

Po volitvah se najprej ugotavljajo rezultati na vsakem volišču posebej. Pri tem se ugotavlja število volivcev po volilnem imeniku in po potrdilih, število oddanih glasovnic, število neveljavnih glasovnic, število glasov posameznim kandidatom in njihov delež v skupnem številu glasov, oddanih v posameznem volilnem okraju. Najpomembnejše delo volilne komisije po volitvah je ugotavljanje volilnega izida v volilni enoti, to je ugotavljanje števila mandatov, ki jih je dobila posamezna lista, in hkrati ugotovitev, kateri poslanci so izvoljeni v volilni enoti.²⁸ Za vsako listo kandidatov volilna komisija posamezne volilne enote ugotovi, koliko glasov so dobili posamezni kandidati z liste in delež glasov posameznih kandidatov v skupnem številu glasov, oddanih v posameznem volilnem okraju, ter skupno število glasov, ki so bili oddani v posamezni volilni enoti. V primeru, da se o enem kandidatu glasuje v dveh različnih volilnih okrajih, mora volilna komisija volilne enote ugotoviti delež glasov takega kandidata v skupnem številu glasov, oddanih v obeh volilnih okrajih. Volilna komisija mora ugotoviti tudi skupno število glasov, oddanih za vse liste kandidatov v volilni enoti.²⁹ Ko so rezultati po posameznih volilnih enotah znani, se ugotavlja rezultate za območje vse države. To opravi državna volilna komisija, ki ugotavlja število glasov posameznih kandidatov z liste po volilnih okrajih, število glasov posameznih list po volilnih enotah in skupno število glasov, oddanih za vse liste kandidatov na območju vse države. Na podlagi ugotovljenega izida glasovanja za območje vse države državna volilna komisija ugotovi, katere liste kandidatov so dobile na območju vse države vsaj štiri odstotke skupnega števila glasov, ki se upoštevajo pri delitvi mandatov.³⁰

Katere stranke in kateri kandidati bodo izvoljeni, je odvisno od izida glasovanja oziroma od načina pretvorbe glasov volivcev v poslanske sedeže. Način delitve oziroma pretvorbe izida volitev v mandate je opredeljen v ZVDZ v členih od 90 do 98. V Republiki Sloveniji se razdelitev mandatov opravlja na dveh ravneh, najprej v volilni enoti in nato še na ravni vse

²⁸ 87. člen ZVDZ-UPB1.

²⁹ 89. člen ZVDZ-UPB1.

³⁰ 89a. člen ZVDZ-UPB1.

države. Na ravni volilne enote se mandati razdelijo poslancem, ki so izvoljeni že glede na volilne rezultate v volilni enoti in glede na število glasov, ki so jih dobili posamezni kandidati. Preostali mandati se razdelijo na ravni vse države. Tu se razdelijo mandati, ki niso bili razdeljeni v volilnih enotah z upoštevanjem d'Hondtovega sistema, in mandati, ki se razdelijo na podlagi »nacionalnih list«. Možnost sestave »nacionalne liste« omogoča ZVDZ. To pomeni, da stranka sestavi tako imenovano nacionalno listo, na podlagi katere se lahko razdeli polovica mandatov, ki jih je dobila stranka iz preostalih glasov. Nacionalna lista pa je lista, ki jo politične stranke predložijo hkrati z drugimi kandidaturami, in če ima stranka preostanek glasov, so kandidati izvoljeni po vrstnem redu na tej listi (Rupnik in drugi 1994, 126–129).

Način razdelitve mandatov posameznim listam je določen v 90. členu ZVDZ: »Število mandatov, ki jih dobi posamezna lista, se ugotovi s količnikom, ki se izračuna tako, da se skupno število glasov, oddanih za vse liste kandidatov v volilni enoti, deli s številom poslancev, ki se volijo v volilni enoti, povečanim za ena, kar se zaokroži na celo število navzgor. S tem količnikom se deli število glasov za listo. Listi pripada toliko mandatov, kolikokrat je količnik vsebovan v številu glasov za listo.«

Kolikor mandatov je posamezna lista pridobila, toliko njenih kandidatov je izvoljenih, in sicer po vrstnem redu dobljenega deleža glasov v skupnem številu glasov v volilnem okraju oziroma v dveh volilnih okrajih. V primeru, da dobita dva kandidata z iste liste isto število glasov, o izvolitvi odloča žreb.³¹

Na drugi stopnji poteka delitev mandatov na državni ravni. Delijo se glasovi, ki niso bili razdeljeni v volilnih enotah. Listam se podeli toliko mandatov, kolikor znaša razlika med številom mandatov, ki bi jim pripadali na podlagi seštevka glasov na ravni države, in številom mandatov, ki so jih dobile v volilnih enotah. Za razdelitev teh mandatov je treba najprej ugotoviti delež vseh 88 mandatov, ki bi pripadel listam sorazmerno glede na število glasov, ki so jih dobile v vseh volilnih enotah. Volilna komisija to ugotavlja na podlagi zaporedja najvišjih količnikov, ki se izračunajo tako, da se seštevki glasov, ki so jih liste dobile v vseh volilnih enotah, delijo s števili od 1 do 88. Upoštevajo se samo tiste liste, ki so dobile najmanj štiri odstotke od skupnega števila glasov. Ti mandati se ravno tako delijo listam po vrstnem redu najvišjih količnikov. Če lista na ravni države dobi manj mandatov, kot jih je dobila na ravni volilne enote, se pri ugotavljanju, koliko mandatov bi ji pripadalo na

³¹ 91. člen ZVDZ-UPB1.

podlagi seštevka glasov na ravni države, upošteva zmanjšano število mandatov, ki jih je treba še razdeliti na ravni države.³² Mandati, ki jih liste dobijo na podlagi delitve na državni ravni, se dodelijo listam v volilnih enotah, ki imajo največje ostanke glasov v razmerju do količnika v volilni enoti. Če so v tej volilni enoti razdeljeni vsi mandati, se mandate razdeli naslednji listi, ki ima največji ostanek glasov v razmerju do količnika v volilni enoti.³³

Ustava Republike Slovenije v prvotnem besedilu ni določala volilnega sistema, 80. člen Ustave je urejal samo sestavo državnega zbora, način glasovanja na volitvah poslancev državnega zbora in volitve poslancev italijanske in madžarske narodne skupnosti. Na podlagi določbe Ustave, da volilni sistem ureja zakon, je bil sprejet zakon o volitvah v državni zbor.³⁴ Leta 2000 je ustavodajalec drugič posegel v Ustavo s spremembo oziroma dopolnilom k 80. členu. Z ustavnim zakonom o dopolnitvi 80. člena Ustave, ki ga je sprejel državni zbor na seji 25. julija 2000 (Ur. l. RS, št. 66/00), je bil 80. členu dodan nov, peti odstavek, ki predpisuje: *»Poslanci, razen poslancev narodne skupnosti, se volijo po načelu sorazmernega predstavništva ob štiriodstotnem volilnem pragu za vstop v državni zbor, pri čemer imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom.«* S tem dopolnilom je bilo poleg ustavno določenega proporcionalnega volilnega sistema s štiriodstotnim volilnim pragom dodano tudi to, da morajo biti volitve personalizirane, se pravi, da morajo imeti volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom. Temeljni cilj sprememb in dopolnitev zakona je dokončna uskladitev zakona z 80. členom Ustave. Ustavni zakon je v petem odstavku 80. člena Ustave na ustavni ravni določil proporcionalni volilni sistem, ki ga je dodatno opredelil z določitvijo volilnega praga za vstop v državni zbor (prohibitivna klavzula) in z zahtevo po odločilnem vplivu volivcev na dodelitev poslanskih mandatov. Ustavnega zakona o dopolnitvi 80. člena Ustave ni mogoče v celoti uresničiti brez drugačne ureditve personalizacije volitev, ki naj zagotovi večji neposredni vpliv volivcev na izbor kandidatov. Ti v sedanji ureditvi ne morejo izbirati med različnimi kandidati na listi kandidatov, saj v vsakem volilnem okraju nastopa le po en kandidat z vsake liste kandidatov, volivec pa dejansko ne glasuje za izbranega kandidata, temveč za listo v volilni enoti.³⁵

³² 92. člen ZVDZ-UPB1.

³³ 93. člen ZVDZ-UPB1.

³⁴ Ur. l. RS, št. 44/92, 13/93-ZP-G, 60/95, 14/96 Odl. US, 36/96 Odl. US, 67/97 Odl. US, 20/98 Odl. US, 22/99 Odl. US, 31/00 Odl. US, 66/00, 70/00, 11/03 Skl. US, 11/2003 Odl. US, 73/03 Odl. US, 78/06, 109/06-UPB1, 54/07 Odl. US, 49/08 Skl. US.

³⁵ Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o volitvah v državni zbor (EVA: 2009 – 3111 – 0027).

4.3 PARLAMENTARNE STRANKE

Po opravljenih volitvah, seštevku glasov in razdelitvi poslanskih mandatov se ugotovi, katere stranke so v parlamentu in katere ne. Ti rezultati so pokazatelj uspešnosti posameznih strank oziroma njihovih političnih kampanj in političnega programa. Kot smo videli v prejšnjem poglavju, je po ZVDZ-UPB1 treba za vstop v parlament doseči štiri odstotke glasov.³⁶ V skladu z določbo petega odstavka 80. člena Ustave Republike Slovenije pridobi status parlamentarne stranke le lista stranke, ki na volitvah preseže volilni prag.

Izraz parlamentarna stranka ni nikjer izrecno definiran. Opredeljen ni niti v Ustavi niti v kakšnem drugem zakonu, pojavlja se zgolj v poslovniku državnega zbora.³⁷ Merilo, po katerem bi lahko tako ali drugače razdelili politične stranke med parlamentarne in neparlamentarne, je dejstvo, ali so bili kandidati določene politične stranke izvoljeni za poslance v državni zbor oziroma obratno, parlamentarna stranka je tista stranka, ki je prek poslancev zastopana v državnem zboru (Cerar 2008, 11).

V slovenskem političnem sistemu državni zbor sestavlja 90 poslancev. V mandatu 2004–2008 je štiriodstotni prag preseglo sedem strank³⁸, kar po zgornji opredelitvi pomeni, da je državni zbor sestavljalo sedem parlamentarnih strank in dva predstavnika manjšin.

³⁶ Na volitvah aprila 1990 je bil uporabljen proporcionalni sistem z 2,5-odstotnim volilnim pragom. V parlament je prišlo 9 strank. Zakon o volitvah je bil sprejet leta 1992, z njim pa se je ohranil proporcionalni sistem z volilnim pragom 3,2 odstotka. Na štiri odstotke je bil volilni prag povečan pred tretjimi državnoborskimi volitvami, oktobra 2000. (Zajc 2009, 445–463).

³⁷ Poslovník državnega zbora, Ur. l. RS, št. 92/07 – PoDZ-UPB1.

³⁸ SDS 29,08 odstotka, LDS 22,80 odstotka, ZLSD 10,17 odstotka, N.Si – KLS 9,09 odstotka, SLS 6,82 odstotka in DeSUS 4,04 odstotka.

5 STRANKARSKA KOALICIJA IN NJEN POMEN

Pojem koalicija je širok koncept, ki zajema različne tipe in vrste koalicij. V najširšem pomenu je koalicija sodelovanje političnih strank, ki lahko poteka na več nivojih, to je na vladnem, parlamentarnem ali volilnem. Pojem koalicije je na splošno definiran kot časovno omejena zveza strank, posameznikov ali držav s skupnim ciljem. Glede na definicijo sta za oblikovanje koalicije potrebna dva pogoja. Med udeleženci, ki se želijo med seboj povezati, mora obstajati pogoj zasledovanja istega cilja ter pogoj, da je ta zveza časovno omejena. Koalicija glede na definicijo ni nujno le politične narave, poznamo tudi vojaške koalicije, gospodarske koalicije in tako naprej (Rodriguez v Rivera, Miller in Wright 2008, 6).

V nalogi bom glede na temo obravnavala le politično koalicijo, za katero Rodriguez meni, da šteje za politično takrat, ko se pojavi pod pretvezo volitev, lobiranja, razpršenosti družbenega programa, razporeditve in razdelitve vladnih resursov, skratka, ko nastane s kakršnim koli povezovanjem, katerega namen je spremeniti politično okolje oziroma odnose v njem. Politične koalicije se običajno oblikujejo z namenom pridobitve politične moči. Svoje cilje poskušajo uresničevati s povečanjem moči v političnem okolju skozi volitve in zakonodajne spremembe, ki koristijo njihovim članom, na drugi strani pa naj bi te zakonodajne spremembe nasprotnim strankam otežile uspeh ali celo preživetje. S tem namenom se pojavljajo tudi koalicijske vlade z večjim številom različnih političnih strank, ki imajo različne interese. Kot zavezniške skupine si poskušajo pridobiti moč znotraj političnega okolja z namenom, da blokirajo druge tekmovalne politične skupine in njihove cilje.

Oblika, v kateri se koalicijski odnosi uresničujejo, je odvisna od ustavnega okvira in volilnega sistema posamezne države (Bogdanor 1983, 3). Glede na definicijo pojma koalicije lahko vidimo, da se v političnih sistemih, kjer obstajata dve politični stranki, problem povezovanja med strankami ne pojavlja. Koalicijsko povezovanje se je pojavilo s širitvijo parlamentarizma in razvojem proporcionalnega predstavništva ter posledično z večstrankarskim sistemom. S tem se je pojavila možnost, da nobena stranka nima zadostne večine, da bi lahko samostojno oblikovala vlado. Kot posledica tega se je pojavila potreba po sklepanju in oblikovanju parlamentarnih koalicij, ki odražajo razmerja in moč med političnimi strankami, ki koalicijo sestavljajo.

5.1 OBLIKOVANJE KOALICIJE

Koalicija je v ekonomski in politični znanosti opredeljena kot skupna akcija med dvema ali več političnimi strankami za doseg skupnega cilja (Riker 1962; Shubik 1982 v Kadushin in drugi 2005, 255–275). V mnogih državah skupine političnih strank oblikujejo koalicijo z namenom oblikovanja in vodenja vlade (Lupia, Strøm 2005, 3).

Koalicije sestavljajo stranke, ki s premišljeno taktiko vstopajo v najrazličnejše zveze z namenom in ciljem uresničevanja zastavljenih ciljev. V večini demokracij so politične stranke, ki želijo dobiti izvršilno oblast, prisiljene vstopiti v nekakšno obliko koalicije (Golder 2006, 1–205). Glavni namen koalicijskega povezovanja je sposobnost oblikovanja vlade, kajti le na tak način jim je omogočeno najbolj neposredno obvladovanje vzvodov oblasti in izpolnjevanje njihovih zavez iz političnih programov. Koalicije poskušajo sestaviti programske podobne ali sorodne stranke, ki pripadajo enemu oziroma istemu političnemu bloku. Z objektivnim povezovanjem sorodnih strank, ki morajo predvsem zaznavati določene državne potrebe na podoben način in hkrati deliti podobne vizije razvoja, se vlada lažje oblikuje in hkrati lažje oblikuje konsistentne nacionalne politike, ki jih konkretizira v sprejetih pravnih aktih in si prizadeva za njihovo uresničevanje na njej najustreznejši način (Zajc 2004, 139–140).

Koalicija je tako skupina posameznikov ali skupin, ki se združijo zaradi želje po izvršilni oblasti in vladanju. V praksi parlamentarnih demokracij se pojavljajo koalicije, sklenjene po volitvah (ex post), in koalicije, v katere se stranke povežejo že pred volitvami (ex ante)³⁹. Predvolilne koalicije ali dogovori predstavljajo za stranke večjo možnost doseči volilni prag in večjo verjetnost sodelovanja v vladi. Običajno se v predvolilne koalicije povezujejo ideološko sorodne stranke, zato predstavljajo večjo ideološko kompatibilnost potencialne vlade in zato je tudi postopek oblikovanja vlade hitrejši (Golder 2006, 7).

Množica koalicijskih partnerjev pomeni široko lestvico družbenih zahtev, ki jih bo treba združiti v skupno vladno politiko. Med aktivnostmi za doseg skupnih ciljev se lahko partnerji razhajajo glede pomembnih zahtev. Nekatera nestrinjanja pridejo od samih koalicijskih članov, ki poskušajo ugoditi različnim skupinam volivcev (na primer volivci, ki živijo v urbanem okolju, imajo drugačne zahteve in pričakovanja, kot volivci, ki živijo v ruralnem

³⁹V obdobju med letoma 1946 in 2002 je bilo v okviru 364 volitev, v 23 naprednih parlamentarnih volitvah, sklenjenih 240 predvolilnih koalicij (Golder 2004, 2006). 70 odstotkov teh predvolilnih koalicij je dejansko oblikovalo vlado po volitvah (Strøm in Müller v Golder, 2006).

okolju). Konflikt med koalicijskimi strankami lahko nastane tudi zaradi lastnih interesov stranke, saj njeni člani hrepenijo po čim večji moči in želijo zasedeti točno določene položaje. Način usklajevanja skupnih interesov in obvladovanje internih strankarskih konfliktov med koalicijskimi partnerji pomembno vplivata na usodo in učinkovitost vlade, ki jo vodijo.

Potreba in priložnost oblikovanja koalicije je odvisna od razporeditve strankarskih sedežev v zakonodajnem telesu. V parlamentarnem sistemu mora imeti vsaka vlada podporo parlamentarne večine, saj jo lahko zakonodajna veja oblasti razreši, če tako želi. Redki so primeri, ko samo ena stranka obvladuje večino sedežev v parlamentu⁴⁰ (Bäck 2001, 2–3), zato je koalicija postala nujnost, njeno oblikovanje pa pomemben pojav v večini parlamentarnih demokracij (Müller in Strøm v Bäck 2008, 71–89). Koalicije so rezultat formalnega dogovarjanja in pogajanja med strankami. Ta pogajanja vodijo k razdelitvi resorjev oziroma ministrstev in pogosto k zavezi strank določenim programom oziroma vladnemu programu. Največja stranka, ki je na volitvah prejela največ glasov, se vedno odloča ali povabi v koalicijo tudi druge stranke. Ponudi jim resorje in politike, povabljeni stranka pa se odloči, ali bo vstopila v koalicijo ali ne. V primeru, da se koalicija sestavlja iz strank z različnimi politikami, se lahko mandatar odloči »žrtvovati« nekatere resorje z namenom, da stranke z različnimi politikami združi v skupnem vladnem programu in cilju. Koalicije se redkeje oblikujejo v bolj strankarsko razdrobljenih parlamentih, kjer so stranke, ki se glede politik na posameznih področjih razlikujejo od politike največje parlamentarne stranke (Cheibub, Przeworski in Saiegh 2004, 565–587)⁴¹.

Uspešnost medsebojnega povezovanja je odvisna od koalicijskega potenciala, torej od strankine pripravljenosti na tekmovanje, sprejemanja različnosti, depersonalizacije konfliktov ... Pri koalicijskem povezovanju gre predvsem za presojo koristnosti, racionalnosti in sposobnosti oblikovanja ter doseganja konsenza med različno mislečimi subjekti (Bizjak 2003, 40–41). Oblikovanje koalicije je posledica zasledovanja politike. Stranke se bojijo, da bodo izgubile priljubljenost, če ne pokažejo interesa in namena, tako da izrabijo vsa sredstva in vložijo ves napor v in za izvajanje ključnih političnih obljub, ki so jih oglaševale svojim volivcem (Bowler, Farrell in Katz 1999, 269–288).

⁴⁰ Med letoma 1945 in 1997 je bilo v 11 evropskih državah 313 volitev. V samo 20 primerih je ena stranka dobila več kot polovico sedežev v parlamentu (Gallagher, Laver in Mair 1995; Diermeier in Merlo 2004; Strøm, Müller v Bergman 2008).

⁴¹ Tako imenovane mešane koalicije, zaveze idejno in programsko različnih strank, so se pojavljale v Sloveniji v obdobju med letoma 1992 in 2004 (Zajc 2010, 166).

Oblikovanje koalicije pomeni strankam potreben izziv, saj reprezentativne demokracije producirajo množico političnih akterjev, demokratična pravila pa pogosto zahtevajo, da je odločitev podprta z enostavno ali kvalificirano večino predstavnikov v nacionalnem parlamentu. V demokraciji velja, da nihče ne more uveljavljati zakonodaje oziroma pridobiti moči brez podpore drugih. Če se večinske koalicije ne oblikujejo, potem poslanci težko sprejemajo avtoritativne odločitve. Rezultat tega so majhne možnosti za demokratično vladanje. Pri koaliranju je težava v tem, da se interesi volivcev in koalicijskih partnerjev razlikujejo, zato morajo stranke, če želijo žeti koristi vladanja, zadovoljiti dve zahtevi hkrati: oblikovati in vzdrževati sporazume z drugimi strankami in zadovoljiti zahteve volivcev. To je težko doseči, vendar morajo stranke na obe zahtevi odreagirati ne glede na zahtevnost, saj volivci stranke, ki ne uspejo zadržati njihovih glasov, zamenjajo s stranko, ki ji to uspe. Po drugi strani pa so stranke, ki jim ne uspe uresničiti koalicijskih dogovorov, zamenjane z drugimi, ki to zmorejo. Koalicijski člani imajo zato vzpodbudo za vključitev v koalicijsko pogajanje, misleč ne le na svoje trenutne želje, temveč tudi na prihodnost (reakcija volivcev in političnih nasprotnikov) (Lupia in Strøm 2005, 2).

Oblikovanje koalicije je povezano z delegiranjem moči predstavnikom ljudstva. Državljeni sami nimajo niti možnosti niti časa sprejemati velikih pomembnih političnih odločitev, zato v skladu z določenimi načeli izberejo predstavnike, ki jim zaupajo sprejemanje javnih politik. Večina politikov se pri svojem delu zaveda, da bodo volivci, ki so jim enkrat že delegirali moč, imeli možnost, da jim jo ponovno odvzamejo, zato se v koalicije povezujejo z mislijo na svoj odnos z volivci (Lupia in Strøm 2005, 33).

Struktura in narava vladajoče koalicije ni odvisna le od moči posameznih strank, temveč tudi od tega, ali je oblikovana koalicija stabilna. Napetost med močjo in stabilnostjo koalicije je splošna značilnost v mnogih situacijah, kjer se mora koalicija oblikovati z namenom sprejemanja kolektivnih odločitev ali določitve razdelitve virov. Moč skupine oziroma koalicije je vsota moči njenih članov. Ti morajo biti dovolj močni, da lahko koalicija zmaga proti kateri koli drugi alternativni koaliciji, ki ji konkurira. Da postane zmagovalna, mora vladajoča koalicija izpolniti dve predpostavki: imeti mora večjo moč kot posamezni njeni subjekti in ne sme imeti »podkoalicij«, ki bi se bile pripravljene odcepiti in postati nove vladajoče koalicije (Acemoglu, Egorov in Sonin 2006, 1).

Proces oblikovanja koalicije ima pomembno vlogo pri delovanju parlamentarnih demokracij, saj določa, kako se izidi volitev odražajo v vladah in posledično v političnih izidih. Z vidika državljana je pomembno, da ta razume proces oblikovanja koalicije, saj jih ne zanima le

delež glasov, ki ga je »njihova« stranka dobila na volitvah, ampak jih zanima tudi, kakšna koalicija se bo oblikovala, saj je od dejstva, katera koalicija se bo po volitvah oblikovala, odvisna odločitev volivcev (Aldrich, Blais, Indridason in Levine 2004; Aldrich, Blais, Indridason in Levine v Indridason 2006, 2).

Oblikovanje koalicij v parlamentarnem sistemu nujno poteka v kontekstu strankarskih politik. Vsaka stranka namreč zagovarja svoje politike, volitve oziroma izid volitev pa določa velikost vsake posamezne stranke. Tudi sama struktura strankarskega sistema vpliva na oblikovanje koalicij, saj so nekatere razlike med strankami tako velike in hkrati pomembne, da preprečujejo strankam sodelovanje. Glede na ideološko podobnost oziroma različnost strank se lahko ugotovi, kolikšna je verjetnost, da bodo stranke oblikovale skupno koalicijo.

5.1.1 Teorija oziroma modeli oblikovanja koalicij

V literaturi, ki se ukvarja s koalicijsko teorijo, lahko v splošnem najdemo dve smeri oblikovanja koalicij. Prva smer je tako imenovana formalna koalicijska teorija (Bogdanor v Zajc 2009, 19), druga smer pa pravi, da so politiki primarno motivirani s skrbjo za politiko (Axelrod v Indridason 2006, 4).

Prvo vejo koalicijskih teorij predstavlja formalna koalicijska teorija, ki izhaja iz racionalnega modela odločanja oziroma iz teorije iger. Temelji na predpostavki, da je končni cilj strank pridobitev oziroma osvojitve čim večjega števila položajev oziroma ministrstev, prek katerih lahko oblikujejo in uresničujejo svoje politike v določenih resorjih. Takšno obnašanje naj bi bilo racionalno, ker posamezniki in njihove stranke stremijo k povečevanju ugleda in moči, ne glede na lastne prispevke in zasluge (Zajc 2009, 19–20). Te teorije so se pojavile v 60. in 70. letih prejšnjega stoletja in med prvimi, ki so razvijali to teorijo, sta Neumann in Morgenstein (1953), ki sta teorijo razvijala na predpostavki, da je v koaliciji »n« akterjev rezultat konstanten. To pomeni, da je število ministrskih položajev vedno vnaprej določeno, zato se koristi ne povečujejo, tudi če se povečuje število partneric koalicije. Te vrste koalicij se oblikujejo v primerih, ko imajo vse stranke enake možnosti za vstop v koalicijo (Neumann in Morgenstein v Zajc 2009, 20). To hkrati pomeni veliko porazdelitev položajev med članice koalicije, kar je izguba za druge stranke, ki bi lahko prišle v koalicijo. Predstavnik te smeri je Riker (1962), ki pravi da je obnašanje politikov primarno usmerjeno v iskanje položajev (ang. office seeking). V takšnih primerih ne smemo pričakovati manjšinskih ali presežnih koalicij,

temveč se pričakuje le minimalno zmagovalna koalicija, saj se stranke nočejo odreči drugim resorjem, razen v primerih, da to potrebujejo za obstanek v vladni koaliciji. Po tej teoriji se kaže moč strank v številu ministrskih položajev, ki jih dobi/ima, ne upošteva pa ideološke usmerjenosti, programske različnosti strank in njihovega položaja v političnem prostoru ter zunanjih vplivov, ki prihajajo iz parlamentarnega okolja. To je model **»minimalne zmagovalne koalicije«**, ki vsebuje katere koli stranke, vendar pa samo toliko strank, kolikor jih je minimalno potrebno za doseg večine (Riker 1962, 33). Glavna značilnost minimalne večinske koalicije je ta, da stranke pri (raz)delitvi določene količine koristi stremijo k minimaliziranju števila prejemnikov z namenom, da dobijo čim večji delež (Van der Rijt 2008, 81–101), pri tem pa zanemarjajo programske in ideološke usmeritve strank ter njihov položaj v političnem prostoru (Zajc 2009, 20). Nosilna stranka bo po načelu racionalnosti v koalicijo raje vzela manjšo stranko, s katero bo še vedno lahko dosegla večino (Riker 1962, 17). Trditev Rikerja, da je cilj političnih strank izključno stremenje k pridobitvi čim večjega števila ministrstev, ima eno pomanjkljivost, in sicer to, da so stranke akterji, ki delujejo v političnem prostoru in se zavzemajo za izpolnitev svojih političnih programov, kar pa je stvar zdrave pameti, saj v realnem svetu noben politik ne bo podprl uzakonitve politike, s katero se ne strinja, le za to, da ostane na položaju (Budge in Keman 1990, 14).

Neumann in Morgenstein pravita, da je za minimalne zmagovalne koalicije pomemben vsak član; namreč en sam član lahko spremeni zmagovalno koalicijo v manjšinsko vlado, če izstopi iz koalicije in obratno, z vstopom v koalicijo spremeni manjšinsko koalicijo v zmagovalno. Vsak drug nebistven član pri tej koaliciji nima pomembne vloge (Laver 1998, 8). V okviru tega modela je najverjetnejša **»koalicija najmanjšega obsega«**.

Druga veja koalicijskih teorij pa pravi, da so politiki primarno motivirani s skrbjo za politiko (Axelrod v Indridason 2006, 4). Ta smer poudarja, da je povezovanje v koalicije samo na podlagi pridobivanja čim več položajev v vladi poenostavljeno in da na povezovanje strank močno vplivajo tudi druge okoliščine (zgodovinske, politične, kulturne) ter da se stranke povezujejo v koalicije tudi z namenom zasledovanja svojih politik. Posledica te skrbi oziroma usmerjenosti politikov v uresničevanje določenih politik je oblikovanje koalicij strank s podobno ideologijo. Axelrod (1970) je bil mnenja, da so politiki, motivirani s položaji, zainteresirani ne samo za maksimiranje dobljenih položajev oziroma resorjev, ampak tudi za minimaliziranje »stroškov« v okviru koalicijskih pogajanj glede politik (Axelrod v Martin, Stevenson 2000, 5). Stranke, ki se razlikujejo v pogledih glede politik, bodo težko premostile razlike. Prva smer koalicijske teorije, tako imenovana koalicija najmanjšega obsega, se tako dopolni s predpostavko, da se med sabo povezujejo programsko podobne stranke in se poleg pridobivanja položajev kot motivacijski dejavnik pojavi tudi oblikovanje politik (ang.

policy seeking). V tem okviru se pojavi nov model, to je model **»minimalnih povezanih večinskih koalicij«** (ang. minimal connected winning coalitions), za katerega je značilno, da sta ideološka bližina in podobnost programskih izhodišč strank njihova najpomembnejša skupna točka. De Swaan (1973) je predstavil drugačno različico identične osnovne ideje, in sicer da si bodo stranke prizadevale sestaviti minimalno zmagovalno koalicijo, v kateri bodo ideološke razlike čim manjše (De Swaan v Martin, Stevenson 1996, 3). Takšne koalicije lahko vključujejo tudi manjše stranke, ki so lahko programsko sicer različne, z drugimi strankami pa se ujemajo glede reševanja drugih konkretnih politik (Zajc 2009, 20). Takšna vrsta koalicij je zagotovilo, da bodo koalicijske vlade stabilnejše, ker so položaji znotraj vlade razdeljeni na podlagi moči stranke. Moč predstavlja število sedežev v parlamentu, kar omogoča tudi, da se bo določena politika na posameznih področjih dejansko oblikovala in uresničevala (Indridasson 2006, 4). Ta model dopušča možnost, da se v določenih okoliščinah povežejo stranke, ki so programsko sorodne in se zavzemajo za uresničitev določene politike, kar pomeni, da se lahko oblikujejo koalicije, ki so širše od minimalne povezane koalicije, tako imenovane **»koalicije mogoče politike«** (Zajc 2009, 21).

V praksi se lahko pojavijo tudi drugi modeli oblikovanja koalicij. Takšen je model nepovezanih oziroma **»mešanih koalicij«**, ko koalicijo sestavljajo programsko in ideološko različne stranke. Stranka, ki ji je zaupano oblikovanje vlade, se poveže z drugimi ideološko bolj ali manj sorodnimi strankami in poskuša ustvariti idejno ravnotežje. Stranke se za vstop v takšno koalicijo odločajo le iz razloga pridobivanja moči, ne pa toliko zaradi uresničevanja politik (Zajc 2004, 140). Poseben primer mešane koalicije je **»velika koalicija dveh največjih strank«**. To je koalicija dveh ideološko povsem različnih strank, ki se včasih oblikuje v okoliščinah prehoda države iz nedemokratskega v demokratičen sistem in lahko doseže ali preseže dvotretjinsko večino (Zajc 2009, 21). Čeprav zelo redko, se taka koalicija lahko oblikuje v demokratičnih parlamentarnih sistemih v primeru, da ena večja stranka ne more oblikovati koalicije z nobeno manjšo stranko⁴² (Zajc 2009, 21).

»Velika koalicija večine ali vseh strank« se pojavi v primeru ogroženosti demokracije ali kakšne zunanje ogroženosti države. V tem primeru se stranke združujejo ne glede na ideološke poglede na podlagi skupnega interesa (Zajc 2009, 21).

⁴² Takšen primer je bil leta 2005 v Nemčiji, ko nobeni od velikih strank, CDU (krščanski demokrati) in SPD (socialdemokrati), na predčasnih volitvah ni uspelo zmagati z zadostno večino, da bi lahko z manjšo stranko sestavili koalicijo. Volilni prag sta prestopili tudi dve manjši stranki, in sicer Bündnis 90/Grüne in PDS.Linke. PDS.Linke je veljala za nezaželenega koalicijskega partnerja. Nobena od večjih strank z njo ni hotela v koalicijo, zato se je na koncu oblikovala »velika koalicija«, sestavljena iz dveh največjih strank CDU in SPD (Zajc 2009, 45–46).

Nasprotje večinskim koalicijam so **»manjšinske koalicije«**, ki ne izpolnjujejo pogoja dejanske večine. Pojavljajo se v razmerah nestabilnih in konfliktnih političnih sistemov, ko so si stranke preveč različne ter nepripravljene na pogajanja in sprejemanja kompromisov z drugimi strankami le z namenom oblikovanja koalicije. Oblikovanje takšne koalicije je lahko posledica racionalnega obnašanja strankarskih voditeljev, ko je prevzemanje vladnih funkcij preveč tvegano (Strøm v Zajc 2009, 22).

Omenimo še tako imenovane **»široke«** ali **»oversized«** oziroma **»velike«** ali **»grand koalicije«**. Ta tip koalicije se pojavi v okoliščinah večjih notranjih ali zunanjih napetosti. Zaradi teh okoliščin se večina oziroma vse parlamentarne stranke povežejo v prid skupnemu interesu. (Zajc 2000, 37–61). V posameznih primerih je vodja koalicije pripravljen vključiti dodatno stranko, zato da preseže dvotretjinsko večino (na primer za spremembo ustave ali sprejem novega poslovnika parlamenta). Ta tip koalicije je Bogdanor (1983, 10) imenoval tudi vlada nacionalne enotnosti. Njena značilnost je ravno ta, da jo stranke oblikujejo zato, da bi se spopadle z nacionalno nujnostjo, to je vojno ali ekonomsko krizo. Ta tip vlade oziroma koalicije je v »mirnih« časih redek.

Martin in Stevenson ter Weesie in van Roozendaal združujejo vidike obeh teorij in poudarjajo, da pomemben element stranke predstavlja tako skrb politikov za politiko kot za položaje. Zagovorniki formalnega pristopa k oblikovanju koalicij trdijo, da so izidi koalicijskega pogajalskega procesa odvisni tako od ideoloških pozicij političnih strank kot od njihovih velikosti glede na pridobljene sedeže v parlamentu. To pomeni, da dejavniki, ki odločijo, ali bosta dve ali več strank oblikovali skupno koalicijo, niso odvisni samo od njihovih političnih prioritet, temveč tudi od položajev strank na ideološkem prostoru. Pri oblikovanju določene koalicije vsaka stranka tehta prednosti koalicije proti prednostim povezovanja z drugimi strankami (Indridasson 2006, 4).

5.2 SPLOŠNE KARAKTERISTIKE STRANK, KI VPLIVAJO NA OBLIKOVANJE KOALICIJE

Veliko teoretikov je trdilo, da bi morala velikost stranke vplivati na verjetnost vstopa te stranke v vlado (če se osredotočimo na vprašanje, zakaj dobi stranka mandat, da sestavi

vlado). Čeprav ne obstaja nobeno formalno, ustavno pravilo glede izbire stranke, nam Warwick predstavlja nekaj razlogov, zakaj velike stranke, posebej pa največja stranka, dobijo od predsednika države mandat za sestavo vlade. Avtor trdi, da je to kot nekakšna reakcija na volilne izide. Bližje kot je stranka večinskemu statusu, manj potrebuje koalicijske partnerje. To argumentira s trditvijo, da je oblikovanje koalicije težko, težave pa se lahko omejijo s tem, da se vlada oblikuje ali z nekaj partnerji ali z majhnimi partnerji (Warwick v Bäck 2004, 5). Podoben razlog, zakaj imajo večje stranke večjo pogajalsko moč, sta navedla tudi Laver in Schapsle. Trdita namreč, da imajo stranke pri oblikovanju koalicije, ki ne vključuje velike stranke, večje »stroške« (v smislu, da imajo več škode kot koristi), ker se ti povečujejo sorazmerno z večanjem števila pogajalskih strank. Vsi trije avtorji (Warwick, Laver in Schapsle) se strinjajo, da je pri oblikovanju koalicije pomembna velikost stranke, pri tem pa ne upoštevajo strankinega pogleda na določene politike. Koalicijska teorija, ki temelji na logiki sredinskega volilnega teorema, je izražena kot odgovor na vprašanje, katere vrste strank bodo bolj verjetno v vladi. Idejna točka sredinskega volivca je edina točka v politični razsežnosti, ki je vedno prioriteta za večino volivcev (Laver, Schapsle in Bäck v Bäck 2004, 5). Če ta teorem apliciramo na oblikovanje koalicije, pomeni, da bo imela stranka, ki obvladuje sredinsko-ideološki zakonodajni položaj, večjo pogajalsko moč (Bäck 2004, 5).

5.3 MEDSTRANKARSKA POGAJANJA

Pogajanja so proces dvosmernega sporazumevanja, katerega cilj je doseči soglasje, pri čemer so nekateri interesi vseh pogajalskih strani skupni, drugi pa si nasprotujejo. Pogajanja niso omejena le na formalno razpravo, ko vse strani sedijo za mizo in se pogovarjajo o spornem vprašanju. Vsakič, ko od koga poskušamo dobiti, kar želimo, se neformalno pogajamo (Ury 1998, 18). Po Rubensteinu je pogajanje proces, v katerem poskušata dva udeleženca ali več doseči dogovor o razdelitvi določene stvari. V tem procesu vsak izmenično predstavlja svoje ponudbe in predloge, kako naj se ta stvar razdeli. Ko en udeleženec da svojo ponudbo, se mora drugi odločiti, ali to ponudbo sprejme ali ne. Vsak udeleženec ima svoje videnje razdelitve stvari in vsi imajo interes doseči dogovor, vendar njihovi interesi niso povsem identični (Rubinstein 1982, 97–109).

Posplošeno povedano je pogajanje proces reševanja nasprotji oziroma konflikta med dvema osebam ali več – v katerem so akterji pripravljene spremeniti svoje zahteve, da bi dosegli skupno in vsem sprejemljivo rešitev. Pogajanja so koristna le, če so vsi akterji, udeleženi v

konfliktu, pripravljeni tudi nekaj dati ali odstopiti od svojih zahtev, seveda pa morajo na koncu vsi nekaj tudi pridobiti. Namen samih pogajanj je ocenjevanje in uveljavljanje lastnega interesa (Schmitt 1994, 8).

Oblikovanje koalicij v parlamentarnem sistemu poteka v kontekstu strankarskih politik, zato se pri oblikovanju in sprejemanju koalicijskih odločitev vedno pojavlja določena stopnja pogajanj med koalicijskimi partnerji. Politične stranke imajo kot ključni igralci koalicij oziroma njihovi vodje različne želje in rešitve za posamezna družbena vprašanja in politike. Istočasno imajo vodje strank željo po čim večjem številu položajev, določanju posameznih politik in prednosti pri vodenju. Ker je v vladi le točno določeno število resorjev in s tem položajev, ki jih vodje strank lahko zasedejo, vseh želja ni mogoče zadovoljiti. Tisto, kar dobi ena stranka, druga izgubi, zato postane potreba po medstrankarskih pogajanjih oziroma po koalicijskih pogajanjih ter doseganju kompromisov neizogibno dejstvo (Strøm in Müller 1999, 174).

V okviru oblikovanja koalicije se opravijo pogajanja med strankami, ki želijo vstopiti v koalicijo. Politični interesi v obliki uresničenja določene politike so uresničljivi le tako, da stranka pridobi v »upravljanje« tisti resor, ki jo najbolj zanima. Medtem ko je mesto predsednika vlade/premierja nagrada le za eno stranko, se lahko drugi resorji razdelijo na več možnih načinov. Stranke se bodo zato pogajale predvsem glede delitve položajev. V primeru, ko imata dve stranki v koaliciji željo po obvladovanju/vodenju istega resorja, se s pogajanja poskuša doseči sporazum, katera stranka bo ta resor tudi prevzela (Strøm, Müller 2003, 174).

Proces pogajanj pri oblikovanju koalicije je kompleksen in lahko ima več »dejanj«. Pogajanja o oblikovanju vlade se lahko začnejo, kadar koli obstajajo akterji oziroma pogajalci, v tem primeru so to vodje političnih strank, ki lahko z doseženim sporazumom utrdijo svoj položaj. Čas oblikovanja vlade je obdobje med odstopom prejšnje vlade in inavguracijo nove vlade (Strøm in Müller 2000, 15).

Koalicijska pogajanja pa niso vedno uspešna. V mnogih primerih se trud oblikovanja vlade ne obrestuje, v drugih primerih pa so lahko vlade uspešno sestavljene, vendar razpadejo zaradi nesoglasja ali enostavno zato, ker stranke ne dobijo pričakovanih koristi (Strøm in Müller 1999, 4). Na časovno trajanje koalicijskih pogajanj vplivata dva dejavnika, in sicer število strank, ki so vključene v pogajanja, in izbrani ali imenovani oblikovalec koalicije oziroma pogajalski koordinator, ki je praviloma predsednik vlade ali mandatar. Včasih se

lahko zgodi, da se stranke pogajajo tudi v tako imenovani slabi veri, brez namena vstopiti v koalicio. Težave, ki so značilne za koalicijska pogajanja, izhajajo predvsem iz pomanjkanja informacij in možnosti uveljavljanja dogovorov.

V času trajanja vsakokratne koalicije je nemogoče predvideti vse možne situacije, ki se lahko pripetijo, zato je priprava natančne koalicijske pogodbe zelo zahtevna. Zahteve oziroma pričakovanja do vlade so namreč kompleksne in nepredvidljive, zato so te pogodbe zahtevne tudi v najoptimalnejših okoliščinah. To se zrcali v dejstvu, da sam proces oblikovanja vlade terja velik del prenosa moči na ministre in njihove uradnike (Strøm in Müller 1999, 5).

Druga težava pri oblikovanju koalicije je problem uveljavljanja dogovorov. Politične stranke pri koalicijskem pogajanju pogosto zgrešijo svoje cilje zato, ker se njihovi sporazumi težko uveljavljajo in stranke same se tega tudi zavedajo. Posebno zapleten problem koalicijskega pogajanja se lahko kaže v zaporedju, v katerem stranke zagotavljajo svoje koristi. Če so koristi vsem enakovredno razporejene skozi vso vladno obdobje, ima vsaka stranka interes po ohranitvi koalicije, nasprotno pa velja, da nezainteresiranost stranke do izpolnitve svojih obveznosti in dolžnosti povzroči neenakovredno razdeljene koristi med stranke. Ta tako imenovani problem nesimultanosti (Weingast in Marshall v Strøm in Müller 1999, 5) lahko prepreči uveljavljanje sporazumov in povzroči destabilizacijo koalicije, zato poskušajo stranke pri koalicijskem pogajanju preprečiti neenakomerne razporeditve koristi, kadar koli imajo za to možnost (Strøm in Müller 1999, 5).

Pogajalski problemi, na katere naletijo koalicijske stranke pri oblikovanju koalicije, so lahko resni in globoki. To pa še ne pomeni, da zanje ne obstaja razumna rešitev. Za rešitev teh problemov se lahko uporabijo tako formalna kot neformalna pravila. Včasih se lahko ti problemi rešijo z neformalnimi sredstvi. To se lahko zgodi zaradi več razlogov. Lahko da so interesi strank tako dobro razporejeni, da so pogajanja uspešna, lahko pa pričakovanja ponovljenih interakcij – pogovorov – politične vodje prepriča, da spoštujejo sporazume in tako podkrepijo uspešna pogajanja (Shepsle, Axelrose, Frank in Kreps v Strøm in Müller 1999, 5). Stranke, ki vstopajo v koalicio, ne morejo vedno pričakovati, da bodo njihovi interesi dobro razporejeni ali da bodo pogovori dovolj dolgi, da bodo povzročili sodelovanje. Prav tako ne morejo biti prepričani, da bo sporazum, ki ga bodo dosegli, popolnoma spoštovan. Zato je treba iskati rešitev drugje, predvsem v formalnih dogovorih. Ti so potrebni zaradi pomanjkanja informacij in pomanjkanja uveljavljanja sporazumov. North (1990) pravi, da v svetu popolnih informacij ni potrebe po institucijah. V svetu nepopolnih informacij pa morajo institucije koalicijskim strankam zagotavljati zadostne informacije, saj prihaja v

nasprotnem primeru do kršitev oziroma odstopanj od sporazuma (North v Strøm in Müller 1999, 6).

5.4 DEJAVNIKI, KI VPLIVAJO NA KOALICIJSKA POGAJANJA

Pogajanja so proces, v katerem se akterji vključujejo v komunikacijo z namenom dosega skupno koristnega dogovora. Pogajanja so potrebna v primerih, ko imajo stranke z vstopom v koalicijo večjo možnost zadovoljiti svoje individualne koristi. Odločitve o politiki, zakonodaji, vojaških operacijah, izvajanju zakonov in lastninskih pravicah pomagajo koalicijskim partnerjem zadovoljiti njihove cilje, toda velikokrat zahtevajo povezovanje v koalicijo. Ob primerih, kot je sprejemanje zakonov, ki zahteva zakonodajno večino, vidimo, da nobena stranka nima takšne podpore. Če stranka dela sama, ne bo sprejela zakona. Če pa stranke delajo skupaj, lahko zakon sprejme koalicija strank. To je tipična situacija v evropskih parlamentarnih demokracijah.

Izziv vsake koalicije predstavlja vprašanje, kako razdeliti posamezne koristi, povezane s povezovanjem v koalicijo. Če javni problem dovoljuje le eno rešitev, potem je takšna koalicijska politika enostavna in ne preveč zanimiva. Edino vprašanje, ki bi se v takšnem primeru pojavilo, je vprašanje, ali uporabiti to rešitev, kar pa je relativno enostaven pogajalski problem. Vendar pa je taka enostavnost redka. Pogosteje se uporabljajo različni načini razdelitve socialnih in političnih virov med večje število politikov. V primeru, da se sredstva doseganja kolektivnega cilja razlikujejo po resorjih, člani pa imajo različne poglede glede vprašanja, kaj naj bi koalicija delala, so pogajanja sredstvo, s katerim se takšni konflikti urejajo.

Večina koalicijskih teorij stoji na predpostavki, da lahko stranke obravnavamo kot enotne igralce, predvsem zato, ker medstrankarska pogajanja dejansko potekajo med njihovimi (strankarskimi) predstavniki. Z večanjem števila igralcev oziroma strank se preglednost pogajanj sorazmerno manjša. Če bi opustili predpostavko enotnosti strank, se pogajanja odvijajo med vsemi poslanci v parlamentu (Laver in Schofield v Bäck 2004, 2). Če pa bi se striktno držali predpostavke enotnosti in ne bi upoštevali vpliva notranje politike stranke na sama koalicijska pogajanja, bi s tem lahko spregledali pomembne dejavnike, ki vplivajo na verjetnost sodelovanja določenih strank v vladi. Pozornost na notranja dogajanja v stranki nam lahko dajo odgovore glede vprašanja, katera stranka bo šla v vlado, saj velja, da

notranjestrankarska politika vpliva na medstrankarska koalicijska pogajanja (Lupia in Strøm 2005, 2–43).

Laver in Schofield sta posvečala pozornost le koalicijskim pogajanjem, v katerih so stranke nastopale kot enotni igralci, medtem ko ju pogajanja notranje neenotnih strank niso zanimala. Za razliko od njiju je Lubbert predstavil koalicijsko teorijo, kjer so vodje strank predvsem motivirani z željo ostati vodje, medtem ko se predpostavlja, da so strankarski člani zaskrbljeni s politiko. Lubbert pravi, da se vodje strank zavzemajo za minimalizacijo strankarske neenotnosti zaradi njihovega ogroženega položaja. Laver in Schofield pa ugotavljata, da lahko imajo notranjestrankarske napetosti sistematične učinke na koalicijsko pogajanje. Nekatere stranke namreč lahko nastopajo kot »koalicije oddaljenih frakcij«; takšne stranke imajo dvoumne politične pozicije in notranje konfliktne interese glede vstopa v različne potencialne koalicije (Laver in Schofield v Bäck 2004, 2).

Če odmislimo predpostavko enotnosti strank, moramo v okviru koalicijskih pogajanj upoštevati **notranja razmerja stranke**. Člani stranke nimajo vedno enakega pogleda na določeno politiko. To pomeni, da so stranke lahko bolj ali manj kohezivne oziroma bolj ali manj notranje razdeljene. Stranka, katere člani imajo različne poglede na določeno politiko, bi lahko imela težave pri dogovarjanju z drugimi strankami in bo manj verjetno v vladi. Strankarska notranja razdrobljenost povzroči nestrinjanje glede politike stranke in glede vprašanja, s kom naj vladajo. To pomeni, da bodo imele razdeljene stranke težave pri sprejemanju pogajalskih odločitev. Politični nesporazumi znotraj stranke bodo po vsej verjetnosti tudi povzročili nezaupanje drugih strank v njihovo spoštovanje pogajalskih sporazumov, saj se lahko različni pogledi glede politik kasneje izrazijo v nizki strankarski disciplini. Če so stranke nenaklonjene tveganju, lahko negotovost pripelje do izključitve teh strank iz pogajanj (Bäck in Vernby v Bäck 2004, 3).

Drugi dejavnik, ki vpliva na koalicijska pogajanja, so **strankina notranja procesna pravila sprejemanja odločitev**, ki določajo stopnjo demokratičnosti postopka odločanja. Od stopnje demokratičnosti pri sprejemanju odločitev v stranki je odvisno samo obnašanje voditeljev pri pogajanjih. Vodje nekaterih strank morajo za posamezne odločitve iskati podporo drugih članov, medtem ko vodje drugih strank lahko delujejo bolj svobodno. Strøm pravi, da lahko variacije v delegacijskih režimih vodjo pri koalicijskih pogajanjih omejujejo na različne načine. Podobno trdita Müller in Strøm, ki pravita, da lahko strankarski člani omejujejo vodjo stranke pri podpiranju določene politike (Bäck 2004, 3).

Glede na omenjene teoretične vidike vidimo, da bo visokodemokratsko odločanje omejevalo vodjo pri pogajanjih, kar bo povzročilo, da bodo stranke s takšnim načinom odločanja manj verjetno v vladi. Obstaja več mehanizmov, ki pojasnjujejo vpliv negativnih učinkov notranje strankarske demokracije na verjetnost, da bo stranka v vladi. Na primer, če se pričakuje, da bodo člani bolj politično orientirani kot njihovi vodje, potem bodo vodje strank, kjer člani lahko vplivajo na odločitve, manj nagnjeni k političnim popuščanjem v medstrankarskem pogajanju. Vodje notranjedemokratskih strank bodo manj naklonjeni k doseganju koalicijskih dogovorov z drugimi strankami. Vodje strank, ki imajo visokodemokratski proces odločanja, tudi niso sposobne doseči pogajalskih odločitev brez informiranja in podpore drugih članov stranke, kar jih dela manj učinkovite in zato manj uspešne pri pogajanjih. Teorell (1999) pravi, da bi vodje strank, razbremenjeni konstantne skrbi glede podpore svojih članov, mogoče uspeli govoriti bolj nepristransko in bi mogoče lažje spremenili svoje mnenje pri poskusu doseganja kompromisov s svojimi političnimi nasprotniki (Teorell v Bäck 2004, 3).

Zgodnje koalicijske teorije predvidevajo, da so stranke zgolj iskalke položajev, medtem ko kasnejše teorije vključujejo tudi idejo, da se stranke zanimajo tako za položaje kot za politiko. Müller in Strøm (1999) poudarjata, da lahko imajo položaji poseben pomen za stranke, saj prevladajo nad negativnimi stranmi vstopa v koalicijo. Položaji lahko imajo tudi instrumentalno vrednost. Vodje strank iščejo določeno politiko, ker mislijo, da bodo zaradi tega imeli dodatne koristi, ali pa enostavno zato, ker dejansko verjamejo vanjo. Avtorja opozarjata tudi na morebitne koristi različnih ciljev. Poudarjata, da lahko pride zasledovanje politike v konflikt s strankarsko možnostjo pridobitve položaja, saj pomeni doseganje pogajalskega sporazuma pogostokrat odpovedovanje v smislu politike. Kot sem že omenila, je Lubbert trdil, da bi morali pričakovati variacije znotraj strank glede zastavljenih ciljev, vendar naj bi po njegovem mnenju pričakovali tudi variacije med samimi strankami v smislu, da se nekatere stranke bolj zavzemajo za položaje, druge pa bolj zanimajo politike. Razlike med strankami se kažejo tudi v prepričanje njihovih članov in vodje v strankarske cilje in v zavzemanju za njihovo uresničitev ter v pripravljenosti zamenjave teh ciljev. Na podlagi predpostavke, da je oblikovanje koalicije tipično sprejemanje političnih kompromisov, Warwick (Bäck 2004, 4) pravi, da so bolj privlačne vladne članice tiste stranke, ki so pripravljene žrtvovati politične pozicije. Te stranke bodo tudi bolj uspešne pri pogajanjih, saj bodo zmožne doseči sporazum bolj učinkovito z zavestnimi popuščanji za dosego cilja – priti v vlado. Nasprotno bo stranka, ki se zavzema za politiko, manj verjetno v vladi, ker mogoče ne bo pripravljena skleniti kompromisa, potrebnega za oblikovanje koalicije (Bäck 2004, 1–5).

Teorija o pogajanjih ponuja pogajalski model, v katerem temelji odgovor na vprašanje, kdo dobi kaj, na verodostojnosti pogajalskega položaja stranke. Ta dejavnik v teoriji imenujejo »walk away value« (Lupia in Strøm 2005, 16), za potrebe te magistrske naloge pa sem ga poimenovala vrednost odstopa. Vrednost odstopa predstavlja tisto, kar lahko pogajalec kot vodja stranke pridobi z odstopom od pogajanj. Na pogajalskih zasedanjih pa predstavlja posredno grožnjo drugim strankam (Lupia in Strøm 2005, 16). Vrednost odstopa je večja, če stranka z odstopom od pogajanj ne izgubi nič ali skoraj nič, drugim potencialnim partnerjem pa pomeni veliko, saj je od nje odvisna večinska podpora vladi. Stranka lahko na račun svoje vrednosti izsili večji delež vladnih ugodnosti, kot bi jih sicer⁴³.

Izvor vrednosti odstopa je v parlamentarnem kontekstu pogosto drugje. V demokracijah je najpomembnejši dejavnik moči politične stranke javna podpora. Stranke, ki jim primanjkuje javne podpore, ne morejo dajati obljub, ki bi imele za druge stranke (potencialne koalicijske partnerje) kakršno koli vrednost. Pozitivno vrednost odstopa imajo stranke, ki imajo javno podporo, vendar to pri koalicijskih pogajanjih ne zadostuje. Za pozitivno vrednost odstopa, mora biti stranka sposobna pridobiti koristi iz svojih adutov (vključujoč javno podporo), ne da bi sama sebe zavezala z določenim koalicijskim sporazumom. Ko ima stranka večino v parlamentu, ima na primer pozitivno vrednost odstopa, saj lahko sama sestavi vlado. Ko pa stranke nimajo dovolj sedežev za samostojno vladanje, je vrednost odstopa določena glede na kombinacijo strank, ki bi bile sposobne vladanja (to pomeni, katere skupine strank lahko nadzirajo zadostno število sedežev za sprejemanje parlamentarnih odločitev). Stranke, ki so lahko članice več možnih koalicij, imajo večjo vrednost odstopa. Če lahko stranka vzdržuje verodostojno obstoječo grožnjo odstopa skozi vso koalicijsko obdobje, velja, da ima velik političen vpliv.

Koalicijska pogajanja so odvisna od vrednosti odstopa, saj je pomembno, kako vsaka stranka vrednoti vrednost odstopa drugih strank. Razumevanje tega odnosa razjasni mnoge vidike koalicijskega vedenja, vključujoč splošno prepričanje, da število sedežev neposredno odraža pogajalsko moč stranke. Splošno velja prepričanje, da večja je stranka, močnejša je v koalicijskih pogajanjih. To drži v primerih, kjer sta vrednost odstopa in velikost stranke pozitivno in močno povezani. V takšnih primerih se pričakuje zvestobo normam enakosti – delež resorjev koalicijskih strank ustreza velikosti stranke v razmerju do drugih strank. Ko pa

⁴³ Takšen primer je bila stranka DeSUS v vladi med letoma 2004–2008, ko je kot najmanjša stranka, ki je bila potrebna za večinsko podporo vladi, »izsilila« eno od najpomembnejših državotvornih ministrstev, to je ministrstvo za obrambo.

vrednost odstopa in velikost stranke nista povezani, se enakosti ne upošteva (Lupia in Strøm 2005, 16–19).⁴⁴

Vrednost odstopa ne vpliva na izid koalicijskega pogajanja v izolaciji. Politika vedno zajema število pravil glede vprašanja, kdo se bo o čem pogajal. Tem pravilom pravimo **institucije**. Institucije so produkt prejšnjih pogajanj, ki vplivajo na vrednost odstopa v sedanosti. Gre za pravila in norme, ki opredeljujejo in določajo proces oblikovanja vlade in koalicije (Martin in Stevenson 2000, 10). Institucije, kot so pravila velikosti in sestave vlade, pravila, kdo bo oblikovalec vlade – premier, neodvisnost sodstva oziroma civilnih storitev, način in postopki delovanja vlade ter notranja strankarska pravila, vplivajo na koalicijska pogajanja z zaviranjem in omejevanjem opcij strankarskih vodij (Strom, Budge in Laver v Lupia in Strøm 2005, 19).⁴⁵ Če torej institucionalne omejitve vplivajo na odstopno vrednost strank, lahko vplivajo tudi na rezultat pogajanj, kdo bo dobil kaj.

Na sam pogajalski rezultat vpliva tudi **negotovost**. Pomemben izvor negotovosti pri koalicijskih pogajanjih sta negotovost pri vzdrževanju volilne podpore, ki je odvisna od muhavosti volivcev in njihovih težko ugotovljivih prioritet, ter negotovost pri oblikovanju in spoštovanju sporazumov, ki jih stranke sklenejo. Pri tem gre za negotovost zaradi pomanjkanja informacij o tem, kaj druge stranke hočejo in kaj so pripravljene žrtvovati za vstop v koalicijo. V takšnih primerih poskušajo stranke povečati svoj položaj s precenitvijo svoje vrednosti odstopa (na primer, da stranka ne bo sprejela nič manj kot ministrstva x, y in z, čeprav bi bila v resnici zadovoljna že z dvema ministrstvom). Ključ pogajanj ob prisotni negotovosti je ločitev med realnostjo in fikcijo pri vrednotenju vrednosti odstopa drugih strank. V pogajanjih pod vplivom negotovosti je vrednost odstopa, ki jih posamezna stranka

⁴⁴ Z naslednjim primerom lahko ponazorimo, kako sta lahko velikost in odstopna vrednost šibko povezani. Tri stranke imajo sedeže v 101-sedežnem parlamentu. Parlament za sprejemanje svojih odločitev uporablja pravilo večine. Stranka A ima 50 sedežev, stranka B 48 sedežev, stranka C pa tri sedeže. Nobena stranka nima večine. Zaradi politike ima vsaka stranka raje določeno koalicijo. Predvidevamo, da vse stranke poznajo te preference in vse druge pomembne vidike pogajalske situacije oziroma pogajalskih okoliščin. Predvidevamo tudi, da je vsaka realizirana korist koaliranja razdeljiva med člane koalicije, da želijo vse stranke imeti večjo moč v koaliciji in da je vsaka stranka svobodna za pogajanja z drugimi strankami. V danem primeru pomeni vsaka koalicija, ki vključuje stranko C, individualne koristi za obe koalicijski članici, nasprotno pa koalicija med A in B teh koristi ne prinese. Stranka C je lahko sredinska stranka, katere članov politične želje drugih strank ne odbijajo in obratno, medtem ko so nesporazumi med strankama A in B tako globoki, da jih ne moreta premostiti. Po študiji Lupie in Strøma je rezultat takšnih pogajanj naslednji: stranka C ima najmanj sedežev, vendar je edina stranka s pozitivno vrednostjo odstopa, kar pomeni, da je edina stranka, ki lahko ogrozi potencialne partnerje, da bo iskala drugo koalicijo. Čeprav sta stranki A in B veliko večji kot stranka C, nimata pozitivne odstopne vrednosti pri pogajanjih s stranko C. Edini možen izid je pogodba, ki daje stranki C vse koristi vladne koalicije. V tem primeru velikost in pogajalska moč nista pozitivno povezani; velikost torej ne pomeni vedno moči.

⁴⁵ V Belgiji na primer ustava določa, da mora biti v vladi enako število flamskih in valonskih strank. Ta omejitev vpliva na možnost koalicijskih sporazumov, od katerih lahko stranke odstopijo.

predstavlja drugim strankam, bolj verjetna, če je podprta z verodostojnimi obvezami (na primer, če se lahko en strankarski vodja verodostojno obveže, da bo odstopil s položaja, če se določena politika ne uresniči, bodo druge stranke prej ustregle njegovim zahtevam predvsem, kadar niso zainteresirane, da se vodja stranke zamenja). Tisti, ki se lažje zavežejo, povečajo zaznavanje drugih koalicijskih partnerjev glede njihove vrednosti odstopa in tako s pogajanjem pridobijo koristi (Lupia in Strøm 2005, 20).

Drugi kritičen vidik koalicijskih pogajanj predstavlja **pomanjkanje informacij** glede prihodnosti, ki povzroči, da se potencialni koalicijski partnerji vrednotijo glede na čas. Vse stranke pri pogajanjih in odločanju za vstop v koalicijo tehtajo prednosti in slabosti vstopa v primerjavi s prednostmi in slabostmi statusa opozicijske stranke. Na podlagi tega se stranke odločijo za morebitni vstop v koalicijo, kar pomeni, da nekatere stranke morda niti ne želijo v koalicijo⁴⁶. Bolj je stranka negotova glede prihodnosti, bolj je zainteresirana za uživanje koristi v tem trenutku, sicer se ji manjša vrednost (Lupia in Strøm 2005, 21).

Glavna teza študij glede vpliva negotovosti na pogajalski proces je, da potrpljenje pomeni moč (Lupia in Strøm 2005, 22). Bolj je določen pogajalec pripravljen potrpeti in dlje si lahko privoščiti čakati na določeno korist, večje so možnosti, da se bo z zavezo odpovedal manj stvarjem z namenom, da bo prejel prihodnjo korist. Stranke, ki lahko čakajo, lahko čas uporabijo v svojo korist. Vedo namreč, da jim bo zaradi zavlačevanja obupan partner ponudil boljši dogovor. Dolga pogajanja kažejo, da je vsaj en koalicijski partner pripravljen biti potrpežljiv z namenom, da doseže ugodno pogodbo (Fudenberg in Levine v Lupia in Strøm 2005, 24).

Velikost ne pomeni nujno moči v koalicijskem vladanju. Če stranka ne dobi več kot polovice sedežev, je njena pogajalska moč odvisna od vrednosti odstopa. Oblikovanje koalicije strank s skupnim interesom je odvisno od števila pogajalskih točk. Kot pravita Fudenberg in Tirole (1991), vključuje pogajalska situacija igralce, ki morajo, da bi lahko izkoristili oziroma uresničevali izpogajane koristi, doseči sporazum. Primer je delitev pite. Nihče ne more imeti pite, dokler se vsi ne strinjajo oziroma dogovorijo glede deleža, ki ga bo vsak dobil. Pogajanje o deležih je drago, pita pa lahko izgine ali propade, če se pogajanja zelo zavlečejo.⁴⁷ Med pogajanjem so odločitve o večjih političnih vprašanjih »zamrznjene«, vlada

⁴⁶ Takšen primer je v slovenskem političnem prostoru stranka SNS (Slovenska nacionalna stranka), ki velja za »večno« opozicijsko stranko.

⁴⁷ Pogajanja o oblikovanju koalicije lahko trajajo precej časa. Primer dolgih pogajanj je Nizozemska, kjer se stranke pogosto pogajajo tudi tri mesece, leta 1977 pa so se pogajale celo večji del leta.

ima samo skrbniški status, stranke pa ne uživajo ugodnosti položajev. V takih primerih se pita nedvomno manjša, saj parlamentarno obdobje teče in nove volitve se približujejo (Lupia in Strøm 2005, 20).

5.5 KOALICIJSKO VLADANJE

Vladno odločanje je v veliki meri odvisno od različnih omejitev, ki jih predstavljajo najpomembnejše institucije, kot so birokracija, zakonodaja in tudi koalicijska vlada kot taka (Blondel in Müller-Rommel, Laver in Shapsle v Müller-Rommel in Fettelschoss, 2004).

Zelo na splošno se lahko odločanje vlade razdeli na tri glavne tipe. Ti so: kolegialno odločanje, konsenzualno odločanje in konfliktno odločanje. Kolegialne odločitve so odločitve, o katerih vlada sploh ne razpravlja, temveč so odločitve sprejete s tako imenovanim kimanjem. Konsenzualne odločitve so tiste odločitve, o katerih se vlada najprej pogovori in o katerih so si vse stranke enotne. Lahko pa se zgodi, da je tak konsenz načrtovan ali površen.

Konfliktne odločitve so odločitve, za katere si vlada prizadeva, da bi jih bilo čim manj. Sprejemanje takšnih odločitev namreč predstavlja proces sprejemanja odločitev, saj se mora vlada zaradi nestrinjanja strank glede posamezne rešitve oziroma politike določenega vprašanja pogovarjati, da bi dosegla kompromis ali konsenz. Če se konfliktne odločitve med obdobjem vladanja pojavijo pogosto, lahko oslabijo enotnost vlade, zato jih vlada poskuša omiliti ali celo preprečiti.

Sam tip odločanja vlade je povezan s sestavo vlade. Da bi sistem kot tak deloval in bi bila koalicijska učinkovita, morajo stranke spoštovati mnenja drugih strank, zato mora tudi med strankami obstajati določena stopnja odnosa daj – dam. Za enostrankarske vlade je značilno, da svoje odločitve najpogosteje sprejemajo kolegialno in konsenzualno, saj so si člani ene stranke večinoma enaki v pogledih na posamezna vprašanja. Pri večstrankarskih ali koalicijskih vladah pa je situacija drugačna. Odločitve so pogosto podvržene nesoglasjem članov različnih strank, kar pa ne vodi nujno v konflikte oziroma v konfliktno sprejemanje vladnih odločitev (Blondel in Malova v Müller in Fettelschoss, 2004).

Dolžina procesa oblikovanja vlad v Sloveniji je bila prikazana v poglavju 7.1. Formalno oblikovanje vlade v Republiki Sloveniji (Tabela 7.1).

6 KOALICIJSKI SPORAZUM IN NJEGOVE FUNKCIJE

Običajen rezultat pogajanj so sporazumi, ustni ali pisni, v katerih se udeleženci zavežejo k določenim dejanjem v zameno za določene koristi. Namen takega sporazuma je razjasnitev pogojev dogovora, določitev kaznovanja za neizpolnjevanje dogovora in nagrajevanja za izpolnjevanje ter za zmanjševanje tveganja. Priprava osnutka dogovora ali sporazuma, ki bi služil tem namenom, ni lahka, še posebno, ko naj bi dogovor pokrival širok spekter prihodnjih dogodkov, ki so lahko le delno pričakovani. Velja, da bolj je dogovor pomemben, težje je pripraviti osnutek, ki bi bil primeren za vse stranke.

Količina časa in truda, ki ga stranke vložijo v pripravo sporazuma, je odvisna od kompleksnosti sporazuma, ki ga poskušajo doseči. Kompleksnost sporazuma pa je odvisna od števila odprtih vprašanj, na katera morajo koalicijski partnerji s sporazumom oziroma v njem odgovoriti (kot na primer, katera politična stališča bo koalicija zavzela, kako se bodo reševale posamezne konkretne zadeve, razdelitev resorjev, vzpostavitev načina uveljavljanja pogojev sporazuma ...) (Lupia in Strøm 2005, 13).

Politični rezultat procesa oblikovanja vlade in rezultat pogajalskega procesa, v katerem se stranke pogajajo o medsebojnem strateškem sodelovanju, je koalicijski politični dokument, to je koalicijski sporazum ali koalicijska pogodba. Ta dokument, ki je obenem izjava začetnega političnega ravnovesja prihajajoče vlade, ponuja grobo predstavo o relativni pogajalski moči sodelujočih strank. Glede na to, da je to visokstrateški dokument, so nekateri vključeni deli skoraj v celoti vzpodbudni in imajo zelo malo možnosti biti kadar koli uresničeni oziroma doseženi. Po drugi strani so v ta dokument vključena ključna področja konflikta. Na podlagi velikosti potencialnih koalicijskih partnerjev obstaja strukturno neravnotežje v pogajanjih, ne toliko glede formalne pogajalske moči, temveč glede vprašanja, kaj poskuša vsaka stranka v teh dogovarjanjih doseči. Kredibilnost vlade se ohranja tudi s čim manjšim številom groženj po razpadu vlade, zato ima manjši koalicijski partner moč zahtevati, da se specifične in podrobne politične obveznosti zapišejo v koalicijski dokument kot zavarovanje. V tem smislu je koalicijski sporazum za manjšinske stranke neke vrste sodišče za zaščito njihovih interesov (Indridason 2010, 1–36).

Evropske stranke vedno bolj uporabljajo institut koalicijskega sporazuma, vendar se postavlja vprašanje, ali ima ta dokument funkcijo večanja ali manjšanja konfliktov v življenju

vlade. Ta dokument naj bi predstavljal mehanizem za vzpostavljanje začetne minimalne ravni politične enotnosti. Sestavljanje koalicijskega sporazuma daje strankam po eni strani priložnost in možnost, da dosežejo zavezo nove vlade za udejanjanje njihovih politik (Mansergh in Thomson 2007, 311–329), po drugi strani pa naj bi podrobna izjava koalicijske politike v takšnem dokumentu, ki se razlikuje od strankine politike, pomenila, da je vsaka stranka javno sprejela stroške vstopa v koalicijo, to je oddaljenost od lastnega strankarskega programa oziroma lastne politične pozicije. Glede na to, da se je stranka odrekla določenim svojim vrednotam in političnim obljubam med oblikovanjem vlade, je bolj verjetno, da se bo stranka toliko bolj pripravljena boriti za tista politična stališča oziroma politične odločitve, ki so iz njenega programa prišle v koalicijski sporazum (Mansergh in Thomson 2007, 311–329).

V vladi, kjer imajo vladne stranke relativno različne politične položaje, se vloga objave koalicijskega sporazuma kaže kot pokazatelj prednosti in slabosti začetne faze političnega pogajanja. Koalicijski sporazum v takšnem primeru pomeni **zavarovalni mehanizem za najmanjše politične obveznosti** ter dokument, prek katerega se da ugotoviti mogoča področja bodočih konfliktov.

V koalicijski pogodbi oziroma koalicijskem sporazumu so za obdobje vladnega mandata opredeljene skupne vladne politike in cilji, politike posameznih področji, razdelitev ministrskih mest, opredeljen je postopek usklajevanja politik, način vodenja koalicije, razpust koalicije ter pooblastila vodje koalicijske vlade. Koalicijska pogodba predstavlja **skupek nekakšnih notranjih medstrankarskih pravil**, katerih funkcija je opredelitev koalicijskih ciljev, razmerij in odnosov med strankami (kot na primer razdelitev ministrskih položajev, postopek usklajevanja politik, način vodenja koalicije, razpust koalicije, pooblastila vodje koalicije ...). Ta pravila pomenijo minimalni standard strankarskega obnašanja. Funkcija koalicijske pogodbe je tudi **opredelitev in oblikovanje vladnega zakonodajnega programa**, v katerem so predvideni predpisi, ki jih ima koalicija namen predložiti v obravnavo parlamentu in skozi katere bo uresničevala svoj program. Na tak način se konkretizira cilje koalicije, saj se določena politika lahko začne uresničevati šele, ko je ustrezen zakon sprejet. Koalicijski sporazum v skladu s tem tudi **opredeljuje način medstrankarske koordinacije**.⁴⁸ Določena

⁴⁸ V koalicijski pogodbi slovenske vlade za mandat 2004–2008 je zapisano, da bo koalicija okrepila koordinacijo med ministrstvi in zagotavljala koherentno vodenje politike, saj mora vlada delovati enotno, in ne kot zbir posameznih resornih politik.

Podobne določbe najdemo v koalicijskem sporazumu nemških koalicijskih strank za mandat 2009–2013. V poglavju V. »Operating procedures within the coalition« imajo pod prvo točko opredeljeno »co-operation between the parties«.

je obveznost medstrankarskega usklajevanja politik.⁴⁹ To se nanaša predvsem na strankarske vodje in ministre, saj morajo politike (»policy«) na področjih, ki jih vodijo, sprejemati v skladu z dogovori z drugimi koalicijskimi partnerji. Dogovori o skupni politiki in aktualnih vprašanjih se lahko dosežejo le z dobrim medsebojnim komuniciranjem in informiranjem. Koalicijska pogodba je tako tudi sredstvo, s katerim se opredelijo načini usklajevanja oziroma sklicevanja sestankov ministrov in strankarskih vodij. V primeru nedoseganja sporazumov oziroma dogovorov o posamezni politiki koalicijska pogodba **predvideva tudi način obvladovanja in reševanja možnih notranjih koalicijskih konfliktov.**⁵⁰

Vendar koalicijski sporazumi niso pogodbe v pravnem smislu. Indridason (2010) je na primer mnenja, da so koalicijski sporazumi nepopolne pogodbe, saj samo opredeljujejo skupek vsebin, s katerimi se bo morda morala vlada v svojem mandatu ukvarjati. Da bi koalicijski sporazum vseboval vse vsebine, glede katerih se stranke ne strinjajo, onemogočajo vsaj tri tehnične ovire. Prvo oviro predstavljata čas in napor, potrebna za pripravo koalicijskega sporazuma. Druga ovira je negotovost glede same politike. Koalicije se nenehno soočajo s političnimi problemi in vprašanji, ki jih ob začetku dela niso pričakovale in jih tudi niso mogle pričakovati ali predvidevati. Če bi koalicijski partnerji hoteli napisati popoln koalicijski sporazum, bi morali sestaviti sporazum, ki bi vseboval vse možne hipotetične primere situacij in hkrati doseči sporazum glede reševanja le-teh. Tretjo oviro predstavlja pomanjkanje popolnih ali zadostnih informacij za pravilno oceno možne »policy« opcije. Te ovire se morda niti ne zavedajo. V takem primeru lahko koalicija opusti odločanje o posamezni zadevi, dokler ne zbere vseh pomembnih informacij in na podlagi teh pretehta plusov in minusov posamezne opcije (Indridason 2010, 4).

Trditev, da so koalicijski sporazumi nepopolne politične pogodbe, podkrepi tudi Timmermans (2006). Koalicijski sporazumi so enostavno paket mešanice jasnih in manj jasnih zavez. Opredeljujejo namreč natančne kompromise, bolj splošne, nejasne implicitne kompromise in/ali postopkovno reševanje zadev (Luebbert v Timmermans 2006, 263–283). Različne vrste zavez poudarjajo in potrjujejo dejstvo, da so koalicijski sporazumi nepopolne pogodbe (Timmermans 2006, 263–283).

⁴⁹ V koalicijski pogodbi je zapisano, da bodo za pomembnejše politične projekte po odločitvi vlade delovale stalne koordinacijske skupine ministrov, kjer se bodo usklajevale resorne politike. Poleg tega je zapisano, da si morajo koalicijski partnerji prizadevati, da bodo vse odločitve, ki jih sprejemata vlada in državni zbor, koalicijsko usklajene.

⁵⁰ Če med koalicijskimi partnerji kljub koalicijskemu usklajevanju ne pride do soglasja, predsednik vlade na predlog ministra ali koalicijskega partnerja skliče koordinacijo predsednikov strank.

Politična zaveza je v koalicijskem sporazumu pogostokrat daleč od uzakonjene politike, kar je posledično delni razlog, da koalicijskemu sporazumu spodleti uresničiti svojo funkcijo zniževanja konfliktov. O odločilnih podrobnostih ukrepov se je treba še pogovarjati in dogovarjati. Izkušeni politiki vedo, da vključitev določene vsebine v koalicijski sporazum pomeni šele prvi korak v dolgi bitki. Za vsako dano politiko postane kasneje pomembno, kdo postane razlagalec namena vsake pobude, ki izhaja iz političnega programa. Koalicijski sporazum vsebuje strukturo političnega pogajanja, poudari nekatera področja legitimne debate in skoraj izključuje druga področja. Koalicijska pogodba ima delno nalogo zmanjševanja nejasnosti (North v Bowler, Farrell in Katz 1999, 296–288). Politični dokumenti se razlikujejo od države do države, tako po obsegu podrobnosti, ki jih vsebujejo, kot po tem, kako strogo se koalicijski partnerji držijo svojih napovedi.⁵¹ V evropskih parlamentarnih vladah⁵² imajo koalicijski dokumenti pomembno vlogo, saj strankam pomagajo ohraniti verodostojnost njihovih najpomembnejših volilnih politik in pomagajo zavezati koalicijske partnerje k njihovem izvajanju neposrednega mehanizma za uveljavljanje teh dogovorov. Najučinkovitejši mehanizem je tekmovalno obnašanje samih strank (Bowler, Farrell in Katz 1999, 269–288).

V literaturi najdemo tudi alternativni pogled na koalicijski sporazum, ki opredeljuje proces sestavljanja in pripravljanja koalicijskega sporazuma kot ritualni ples (»ritual dance«). S tega stališča koalicijski sporazum ni primarno povezan z oblikovanjem politik (»policy-making«), ampak je le izjava splošnih načel, s katerimi se lahko poistoveti vsaka stranka (Mansergh in Thomson 2007, 311–329).

Poseben primer medstrankarskega sporazuma, ki je imel značilnosti koalicijske pogodbe, s katero si je manjšinska vlada zagotovila stabilnost, je pragmatični sporazum med pozicijo in opozicijo v Češki Republiki. Sporazum sta leta 1998 sklenili dve največji in programsko povsem različni parlamentarni stranki. Na podlagi tega sporazuma je lahko češka stranka ČSSD oblikovala manjšinsko enostrankarsko vlado. Stranka ODS, ki je bila v opoziciji, se je

⁵¹ V Nemčiji je takšen dogovor skoraj zavezujoč. Ministri so vezani na koalicijsko pogodbo, ki je precizen dogovor glede predlogov zakonov in pusti zelo malo prostora za odklon in interpretacijo. Birokrati in ministri kot kabinet predsednika vlade ves čas spremljajo uresničevanje koalicijske pogodbe.

⁵² Koalicijski sporazum je zelo pomemben dokument v političnem procesu Irske in Nizozemske. Kljub temu pa se proces njunega oblikovanja razlikuje. Na Nizozemskem se po navadi za pripravo koalicijskega sporazuma potrebuje veliko časa, celo mesece, in ta vsebuje zelo detajlne napovedi glede bodočega delovanja vlade. Po drugi strani pa se koalicijski sporazum na Irskem pripravi zelo hitro, v nekaj dneh. Kljub razlikam pa so koalicijski sporazumi v obeh državah nosilci vladnega delovanja (Mansergh in Thomson 2007, 311–329).

zavezala vlado podpirati pod pogojem, da se vladna stranka z njo posvetuje glede vseh za Češko Republiko pomembnih zadevah in zakonodajnih predlogih ter da ne bo predlagala glasovanja o zaupnici vladi, vladna ČSSD pa se je obvezala, da ne bo v vlado povabila druge stranke. Na podlagi sporazuma so bila med vladno stranko in opozicijsko stranko razdeljena predsedniška mesta v obeh domovih parlamenta in druga predsedniška mesta odborov na način, kot običajno velja za koalicijske partnerice (Zajc 2009, 123). Ta primer sodelovanja pozicije z opozicijo je imel značilnosti »velike koalicije«, saj sta se programsko različni levosredinska in desnosredinska stranka povezali zaradi skupnih interesov – pridobiti oblast. Slaba stran takšne vrste sodelovanja se je pokazala v omejeni politični tekmovalnosti, kritični razpravi in možnosti nadzora poslancev nad vlado (Zajc 2009, 123).

Koalicijski sporazumi so lahko zelo različno dolgi. Obseg koalicijskega sporazuma je odvisen od različnih faktorjev, od števila strank v koaliciji, števila področij politik, ki jih želi koalicija vnaprej opredeliti, koalicijske heterogenosti ... (Indridason 2010, 25–26). Sama dolžina sporazumov se zelo razlikuje med državami, tako kot tudi znotraj posameznih držav. Lahko so kratki in zelo hitro napisani, lahko pa so zelo dolgi in napisani z velikim trudom politikov. V primerjavi 13 držav sta Müller in Strøm (2000, 575) ugotovila, da koalicijski sporazumi obsegajo od 200 besed na Finskem leta 1975 in do čez 43 tisoč besed v Belgiji leta 1988⁵³. Ravno tako sta ugotovila, da se je dolžina koalicijskih sporazumov po letu 1980 povečala (Timmermans 2003, 14).

6.1 RAZDELITEV MINISTRSKIH POLOŽAJEV

Poleg koalicijske pogodbe je za koalicijsko vladanje pomemben še en mehanizem, ki je hkrati tudi faza v procesu oblikovanja koalicije oziroma koalicijske vlade in hkrati sestavni del koalicijskega sporazuma: to je razdelitev ministrskih položajev med koalicijske stranke. Tako koalicijski sporazum kot razdelitev ministrskih položajev imata pomemben učinek na prenos strankarskega volilnega programa v »policy« dejanja oziroma prenos strankarskih programov v sprejeto vladno politiko. »Policy-making« je v modernih državah strukturirano z razdelitvijo političnih področji pod ministrsko pristojnost. Značilno pa je, da imajo stranke vpliv na politiko samo na tistih političnih področjih, ki spadajo v pristojnost ministrstva, ki so ga same dobile v

⁵³ Koalicijska pogodba strank v Vladi Republike Slovenije za mandat 2004–2008 obsega 78 strani oziroma 27.858 besed (brez naslovne strani).

vodenje, na politiko drugih ministrstev pa nimajo veliko vpliva (Laver in Shepsle v Mansergh in Thomson 2007, 311–329).

Gramson (1961) je bil prvi, ki je postavil hipotezo glede razdeljevanja ministrskih resorjev, ki govori o domnevi proporcionalnega plačila (»proportional payoff conjuncture«). Trdil je, da vsak »udeleženec« v koaliciji od drugih pričakuje, da bodo zahtevali toliko »plačila«, kolikor so prispevali h koaliciji. To pomeni, da dobijo stranke toliko odstotkov resorjev, kolikor odstotkov sedežev so prispevale h koaliciji (Gramson v Druckman in Roberts 2005, 535–555). To sta s študijo 13 evropskih držav v obdobju med letoma 1946 in 1969 dokazala tudi Browne in Franklin (Browne in Franklin v Warwick in Druckmann 2001, 627–649).

Razdelitev ministrskih resorjev predstavlja za koalicijske stranke neke vrste zagotovilo, da bodo njene politike, ki so bile vključene v koalicijski sporazum, tudi dejansko uresničene, oziroma zagotovilo, da bo vlada vsaj delovala v smeri njihovega uresničenja. Laver in Shepsle pravita, da so politični »outputi« na vsakem posameznem področju najbolje napovedani, če se glede tega pogleda politična stališča stranke, ki ima v vodenju zadevno ministrstvo (Laver in Shepsle v Mansergh in Thomson 2007, 311–329).

6.2 SANKCIJE KRŠITVE KOALICIJSKEGA SPORAZUMA

Koalicijska pogodba je zavarovalno sredstvo za uspešno delovanje koalicijske vlade. Sama koalicijska pogodba ni pogodba niti v javnopravnem niti v zasebnopravnem smislu, saj nima pravne veljave, temveč je le politični dokument, medstrankarski akt (Pavčnik 2008, 3). V koalicijski pogodbi **sankcije v primeru njene kršitve** niso konkretno opredeljene. Stranke v primeru kršitve nimajo na voljo pravnega sredstva, ki bi kršitev odpravilo in zagotovilo njeno spoštovanje. Je pa koalicijska pogodba politična zaveza za koalicijske stranke in lahko ima kot politični akt zgolj politične posledice (Pavčnik 2008, 3), saj lahko kršitev koalicijske pogodbe pomeni izgubo glasov na naslednjih volitvah. Iz tega sledi, da je koalicijska pogodba namenjena predvsem strankam samim, hkrati pa tudi vladi kot njeno delovno gradivo. Pavčnik tudi pravi, da bi bilo iluzorno imeti koalicijsko pogodbo kot katalog opravil za prihodnja štiri leta. Nihče ne more predvideti širine, pestrosti in nepredvidljivosti prihodnosti. Po njegovem mnenju koalicijska pogodba zato ne more biti izrazito konkretna, lahko pa je in tudi mora biti abstraktna, na tak način, da odraža vrednote, ki naj se uresničijo oziroma udejanjijo na posameznih področjih (Pavčnik 2008, 3).

7 KOALICIJSKO OBLIKOVANJE VLADE

Osnovna značilnost parlamentarne demokracije je razmerje med vejami oblasti, predvsem med zakonodajno in izvršilno oblastjo. Izvršilna oblast dobi svoje mandate od zakonodajne oblasti, ki ji je hkrati politično odgovorna. V parlamentarni demokraciji mora vlado parlament podpreti ali vsaj tolerirati (Bogdanor in Busewitz v Bergman 1993, 55–66). To pomeni, da vladne stranke niso določene samo z volitvami, ampak so rezultat pogajalskega procesa med vsemi parlamentarnimi strankami. Hkrati pomeni tudi, da lahko vlada razpade v vsakem trenutku pred potekom parlamentarnega obdobja, če izgubi zaupanje parlamenta. Parlamentarne demokracije se razlikujejo po pravilih, ki predpisujejo in določajo postopke oblikovanja in prenehanja vlade (Lijphart, Müller in Strøm v Diermeier, Eraslan in Merlo 2001, 1–37). Razlike se kažejo v pogoju, ali vlada za zakonit prevzem položaja potrebuje glas parlamenta ter ali mora vzdrževati aktivno podporo parlamentarne večine zato, da ostane na položaju ter v trajanju procesa oblikovanja vlade in velikosti vladne koalicije, ki je rezultat tega procesa (manjšinska, minimalna zmagovalna ali večinska koalicijska vlada) (Diermeier, Eraslan in Merlo 2001, 1–37). Teorije o koaliciji predvidevajo, da je ta lahko zmagovalna samo v primeru, če ima absolutno večino. Riker na primer definira zmagovalno koalicijo kot tisto, ki ima več kot polovico članov ali glasov (Riker 1962, 256).

Bergman (1993, 55–66) je z analizo 15 držav dokazal, da se manjšinske vlade pogosto oblikujejo. Vendar pa pri tem ne velja kriterij absolutne večine. V nekaterih državah se vlada namreč lahko oblikuje tudi, če ima samo relativno večino podpore v parlamentu. Bergman (prav tam) razlikuje dva tipa pravil oblikovanja vlade: pozitivno pravilo in negativno pravilo. Za države s pozitivnim pravilom je značilno, da mora dobiti vlada pred imenovanjem in zasedbo položaja podporo parlamenta z absolutno večino glasov ali pa da parlament vsaj tolerira vlado, to pomeni, da ima vlada podporo v parlamentu z relativno večino. Vsem skupaj pa je skupno to, da mora vlado podpreti parlament.⁵⁴ V državah z negativnim pravilom velja načelo, da mora vlado parlament samo tolerirati oziroma dopustiti. Vlado imenuje predsednik države in namesto pozitivne zaupnice parlamenta se lahko obdrži na položaju, dokler ni podana ali izglasovana »nezaupnica« (ang. vote of censure) (Bogdanor v Bergman 1993,

⁵⁴ Nemčija je ena od držav s pozitivnim pravilom. V Nemčiji kandidata za predsednika vlade predlaga predsednik države. Da bi lahko bil imenovan in zavzel položaj predsednika vlade, mora ta kandidat dobiti podporo parlamenta z absolutno večino. Če nima absolutne večine, predsednik lahko predlaga kandidata, ki ima relativno večino, ali pa razpusti parlament. Podobna pravila ima tudi Španija.

V Belgiji, Izraelu, Italiji in na Irskem pa morajo za imenovanje kandidati dobiti podporo relativne večine v parlamentu.

55–66). V teh državah ni potrebno glasovanje za imenovanje vlade zato, da ostane na oblasti, vse dokler opozicija ne izglasuje nezaupnice ali dokler vlada ne odstopi. V skladu z negativnim pravilom ni naloga vlade, da dokazuje, ali ima še podporo parlamenta, temveč je naloga parlamenta, da dokaže, da ne podpira več vlade. Negativna oblika pravila izhaja iz časov, ko so vlado imenovali kralji, in ne parlament. Danes to negativno pravilo ostaja v Kanadi, Veliki Britaniji, na Danskem, Finskem, Norveškem in na Islandiji.

Kateri tip pravila se v določeni državi pojavlja, je pomemben podatek, saj se manjšinske vlade pogosteje pojavljajo v državah, kjer imajo uveljavljeno negativno pravilo. Za izid koalicijskega pogajanja je pomembno, kako je zmaga opredeljena v obstoječih pravilih.

Obstajajo pa tudi primeri mešanega sistema. Tak primer je Nizozemska, kjer je zaželen izid oblikovanja vlade večinska vlada. Glasovanje o podpori vladi ni pogoj za njeno imenovanje, po drugi strani pa je zelo močna, in ne samo tolerirana, težnja po tem, da vlado podpre parlament. Drug primer sta Švedska in Portugalska, ki imata kombinacijo negativnega pravila tolerance z zahtevo, da se o vladi prej glasuje v parlamentu (Bergman 1993, 55–66).

V svoji analizi je Bergman (1993, 55–66) ugotovil, da obstaja pet različnih pravil, ki so pomembna za koalicijsko teorijo in oblikovanje vlade v parlamentarnih demokracijah. To so:

1. pogosto predpostavljeno pravilo, da mora biti koalicijska vlada sestavljena iz strank, ki skupaj predstavljajo absolutno večino;
2. pravilo, ki zahteva, da dobi koalicijska vlada pozitivno podporo v parlamentu z absolutno večino glasov;
3. pravilo, ki zahteva, da dobi koalicijska vlada podporo v parlamentu z relativno večino glasov;
4. pravilo, ki omogoča koalicijski vladi zmago, če absolutna večina ne glasuje proti – negativni glas;
5. pravilo, ki ne zahteva, da se o koalicijski vladi glasuje v parlamentu.

Kljub obsežni teoretični analizi posameznih načinov oblikovanja vlade pa prihaja v praksi med državami s parlamentarnim sistemom do precejšnih razlik pri ureditvah oblikovanja vlade. Razlike se kažejo tako pri samih formalnih pravilih sestavljanja in imenovanja vlade kot tudi v praktični politiki posamezne države. Kot primer posebne ureditve oblikovanja, sestavljanja in imenovanja vlade bom podrobneje predstavila primer Republike Slovenije.

7.1 FORMALNO OBLIKOVANJE VLADE V REPUBLIKI SLOVENIJI

Ko je znano, kateri poslanci so dobili mandat oziroma katere stranke so presegle potreben prag in vstopile v parlament, se oblikuje vlada. Sam način sestave vlade v Republiki Sloveniji je opredeljen z Zakonom o Vladi Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 24/05 – ZVRS-UPB1, 109/08 – ZVRS-A).

Oblikovanje vlade se začne s predlaganjem in volitvami predsednika vlade. Državni zbor predlaga predsednika vlade oziroma mandatarja predlaga predsednik republike na podlagi pogovorov, ki jih opravi z vodji poslanskih skupin⁵⁵. Določba 111. člena Ustave Republike Slovenije določa formalno dolžnost predsednika države, da opravi pogovore. Nikjer pa ni določeno, koga naj predsednik predlaga za mandatarja. To pomeni, da lahko predsednik teoretično predlaga katerega koli predsednika poslanske skupine, ne glede na to, kolikšen delež glasov je stranka dobila na volitvah. Pri tem, koga bo predsednik države predlagal kot kandidata za mandatarja, je pravno popolnoma nevezan (Ribarič 1997, 39–54). Vendar pa v praksi velja pravilo, da predsednik države predlaga za predsednika vlade predsednika stranke, ki je na volitvah dobila največ glasov in ima v državnem zboru največ sedežev, torej tistega kandidata, ki ima realne možnosti ali celo največje možnosti, da bo v državnem zboru s potrebno večino izvoljen v predsednika vlade/mandatarja. V primeru, da bi ena stranka na volitvah dobila večino vseh poslancev, bi lahko funkcija predsednika države kot predlagatelja predsednika vlade pomenila praktično le ugotovitev, kdo je kandidat zmagovalne politične stranke. Ta predlagalna in posredovalna funkcija predsednika države pa lahko pridobi pomen v primeru, ko ni izoblikovana trdna koalicija ali blok političnih strank, ko torej noben vodja parlamentarne stranke ne razpolaga z vnaprej zagotovljeno minimalno podporo. V takšnem primeru lahko nastopijo različni in nasprotujoči si interesi. Vloga predsednika države je v takšnem primeru premosorazmerna: čim večji so nasprotujoči si interesi, večja je posredovalna vloga predsednika države (Ribarič 1997, 39–54).

Posebnost slovenskega primera oblikovanja vlade je, da se opravi v dveh krogih. V prvem krogu se opravi imenovanje predsednika vlade. V primeru, da predsednik vlade v prvem krogu ni imenovan, se lahko opravita še dva kroga z namenom, da se preprečijo razpustitev državnega zbora in ponovne volitve. V drugem krogu lahko poleg predsednika države

⁵⁵ 111. člen Ustave Republike Slovenije.

mandatarja predlagajo tudi poslanske skupine ali deset poslancev. V drugem krogu se še poveča število možnih kandidatov. V primeru, da je med njimi tudi kandidat, ki ga je predlagal predsednik države, ima ta prednost pred drugimi, zato se najprej opravi glasovanje o tem kandidatu. Državni zbor se lahko v primeru, da niti v drugem krogu ni izvoljen predsednik vlade, odloči opraviti tudi tretji krog, pod pogojem, da je državni zbor sklepčen. Državni zbor se razpusti šele po neuspelem tretjem krogu volitev, ko je očitno, da ne more oblikovati vlade, ki bi predstavljala konstruktivno večino (Virant 2002, 848).

Druga faza oblikovanja vlade predstavlja imenovanje ministrov, ki bodo obvladovali posamezne resorje. V skladu s 112. členom Ustave predlaga predsednik vlade državnemu zboru kandidate za ministre. Podroben postopek imenovanja ministrov določa ZVRS in poslovnik državnega zbora. Predsednik vlade ima 15 dni časa od izvolitve, da državni zbor z obrazloženim pisnim predlogom predlaga kandidate za ministre. Če tega ne stori v roku, mu lahko državni zbor določi rok, do katerega mora predlagati svoje kandidate. V primeru, da se tega predsednik vlade ne drži, državni zbor razglasi, da je predsedniku vlade prenehala funkcija. Vendar pa ni nujno, da so potrjeni in imenovani vsi kandidati za ministre. Da vlada začne normalno delovati, je dovolj, da državni zbor potrdi dve tretjini kandidatov za ministre, za druge nezasedene resorje pa mora predsednik vlade predlagati kandidate v naslednjih desetih dneh ali pa državni zbor obvestiti, da bo nezasedene resorje vodil kateri od že imenovanih ministrov oziroma sam predsednik. Vendar je ta rešitev samo začasna, traja lahko le tri mesece. Če po preteku treh mesecev državni zbor ne imenuje ministrov za nezasedene resorje, funkcija vlade in imenovanih ministrov preneha.⁵⁶ Kandidati za ministre se morajo v obdobju od treh do sedem dni predstaviti⁵⁷ pristojni komisiji državnega zbora s svojo vizijo in predlogom programa ministrstva, poleg tega pa morajo odgovarjati tudi na vprašanja članov skupine⁵⁸.

Posebnost postopka imenovanja vlade je tudi v tem, da se morajo kandidati za ministre, preden jih državni zbor potrdi/imenuje, predstaviti v pristojnem delovnem telesu, ki pokriva posamezno področje, ki bi ga minister prevzel.⁵⁹ Poslanci državnega zbora istočasno glasujejo za vse predlagane ministrske kandidate, torej za vso listo predlaganih kandidatov skupaj, in ne za vsakega posebej. Če poslanci ne morejo glasovati o vseh predlaganih

⁵⁶ 11. člen Zakon o Vladi Republike Slovenije.

⁵⁷ Predstavitev oziroma tako imenovani hearing je povzet iz predsedniškega sistema ZDA, kjer predstavlja edino možnost predstavniškega telesa, da prepreči imenovanje neprimerne kandidata za ministra (Ribičič 1997, 31).

⁵⁸ 230. člen poslovnika državnega zbora.

⁵⁹ 112. člen Ustave.

kandidatih, glasujejo o kandidatih, s katerimi bi vlada lahko začela delovati. Če državni zbor liste kot celote ne izglasuje, lahko predsednik vlade v desetih dneh predlaga novo listo kandidatov, če pa tudi ta lista ni izglasovana, lahko predlaga, da državni zbor glasuje o vsakem posameznem kandidatu posebej.⁶⁰ Poslovnik državnega zbora ima predvidene možnosti večkratnega glasovanja o kandidatih ravno z namenom olajšanja oblikovanja vlade.

Izvoljeni predsednik slovenske vlade ima za sestavo vlade absolutni rok treh mesecev. Da lahko začne vlada normalno delovati, morata biti imenovani vsaj dve tretjini ministrov, kar je z zakonom določeno minimalno število, ki vladi omogoča normalno delovanje. Dokler vlada ni sestavljena, opravlja njeno funkcijo prejšnja vlada.

Tabela 7.1: Trajanje oblikovanja vlade (od datuma izvolitve predsednika vlade do datuma imenovanja ministrov) v Republiki Sloveniji, od leta 1990 do leta 2008.

Vlade	Volitve	Koalicija	Trajanje vlade	Datum izvolitve PV	Datum izvolitve ministrov	Trajanje procesa oblikovanja vlade
1. vlada		DEMOS	1992– konstruktivna nezaupnica	16. 5. 1990	16. 5. 1992	
2. vlada		SDS, DS, ZS, LDS, ZLSD in SSS	14. 5. 1992– 25. 1. 1993	22. 4. 1992	14. 5. 1992	22 dni
3. vlada	6. 12. 1992	LDS, SKD, ZLSD in SDSS, leta 1994 izstopi SDSS, leta 1996 izstopi ZLSD	25. 1. 1993– 27. 2. 1997	12. 1. 1993	25. 1. 1993	13 dni
4. vlada	3. 11. 1996	LDS, SLS, DeSUS	27. 2. 1997– 7. 6. 2000, 7. 6. 2000– nezaupnica	9. 1. 1997	27. 2. 1997	49 dni
5. vlada		LDS SLS + SKD	7. 6. 2000– 30. 11. 2000	3. 5. 2000	7. 6. 2000	35 dni
6. vlada	15. 10. 2000	LDS, ZLSD, SLS, DeSUS	30. 11. 2000– 19. 12. 2002	16. 11. 2000	30. 11. 2000	14 dni
7. vlada		-II-	19. 12. 2002– 3. 12. 2004	19. 12. 2002	19. 12. 2002	
8. vlada	3. 10. 2004	SDS, NSi, SLS, DeSUS	9. 11. 2004– 21. 11. 2008	9. 11. 2004	3. 12. 2004	24 dni
9. vlada	21. 9. 2008	ZD, LDS, Zares, DeSUS	21. 11. 2008–naprej	7. 11. 2008	21. 11. 2008	14 dni

Vir: http://www.vlada.si/si/o_vladi/prejsnje_vlade/

⁶⁰ 23. člen poslovnika državnega zbora.

Najdaljši postopek oblikovanja vlade je trajal 49 dni, ko je bil predsednik vlade v koaliciji strank LDS, SLS in DeSUS izvoljen 9. januarja 1997, ministrska ekipa pa je bila imenovana šele 27. februarja 1997.

Posebnost slovenskega sistema je v tem, da ministre imenuje državni zbor, s čimer so ministri odgovorni državnemu zboru. Ta značilnost pomeni omejitve istočasno za državni zbor in predsednika vlade: državni zbor ne more imenovati/potrditi ministrov mimo volje predsednika vlade, imenuje lahko le tiste ministre, ki jih predlaga v imenovanje predsednik vlade, in obratno je predsednik vlade omejen pri sestavljanju vlade po lastni želji, saj je državni zbor tisti, ki ministre dokončno imenuje/potrdi (Virant 2002, 851). V slovenskem sistemu pa lahko državni zbor vpliva na sestavo vlade tudi mimo volje predsednika še z možnostjo nasprotovanja razrešitvi ministra, s katerim predsednik ne želi več sodelovati (Grad v Zajc 1997, 13), zato se lahko zgodi, da državni zbor v vladi ohranja ministra proti izrecni volji predsednika vlade (Ribičič 1997, 27–38).

7.2 VLADA KOT DRŽAVNI ORGAN

Vlada se oblikuje po izvedenih volitvah in po konstituiranju državnega zbora. Po načelu delitve oblasti je vlada odgovorna državnemu zboru, torej je kot izvršilna veja oblasti odgovorna zakonodajni veji oblasti. Je najvišji organ izvršilne oblasti, sestavljen iz dveh delov: političnega, to je vlade, in strokovnega, to je državne uprave.

Vlada je sestavljen kolegijski organ, ki je odgovoren za izvrševanje sprejete zakonodaje in uresničevanje državne politike, ki jo z najvišjimi pravnimi akti sprejema državni zbor. Istočasno ima vlada kot samostojna institucija pristojnost za oblikovanje te politike, ki je omejena z Ustavo in zakoni. Vlada je sestavljena iz ministrov, ki imajo dvojno vlogo, saj so člani vlade kot kolegijskega organa in hkrati predstojniki posameznih ministrstev, ki jih upravljajo. V vsakokratni vladi je lahko tudi določeno število ministrov brez resorja, ki so zadolženi za splošna politična vprašanja. Sestava vlade je razdeljena glede na področja, ki so v ZVRS določena v 8. členu in ki jih vlada upravlja prek ministrstev. Določenih je 15

ministrstev⁶¹, ki jih lahko razdelimo na tri osnovna področja organizacije dela: politično-upravno področje (področja zunanjih zadev, notranjih zadev, obrambe, pravosodja in financ), področje gospodarstva (področje ekonomskih odnosov in razvoja, gospodarske dejavnosti, prometa in zvez ter okolja in prostora) in področje družbenih javnih dejavnosti (področje znanosti in tehnologije, zdravstva, šolstva in športa, kulture, dela, družine in socialnih zadev) (Rupnik in drugi 1996, 202).

Poleg natančno določenih ministrstev lahko ima vsakokratna vlada tudi možnost imenovanja ministrov brez resorja.⁶² Nikjer ni točno določeno, koliko ministrov brez resorja vlada lahko ima, velja pa načelo, da mora vlada pri njihovem ustanavljanju delovati odgovorno in učinkovito (Virant 2002, 856).

V mandatu 2004–2008 je vlado sestavljalo 15 ministrov in dva ministra brez resorja.⁶³ Naloga ministrov brez resorja je nudenje pomoči predsedniku vlade pri opravljanju njegovih funkcij ali pri vodenju koordinacije politik (Virant 2002, 845).

110. člen URS določa, da so vlada kot organ in njeni posamezni ministri samostojni in odgovorni državnemu zboru (DZ). Vlada in ministri tako niso dolžni upoštevati usmeritev niti političnih strank niti drugih interesnih skupin. Ta določba oziroma načelo neodvisnosti ščiti vlado in ministre pred pretiranim poseganjem parlamenta v njihovo delo. Odgovornost vlade in ministrov se kaže prek institutov (kot so interpelacija zoper ministra, razrešitev ministra, konstruktivna nezaupnica, poslanska vprašanja ...), s katerimi se ugotavlja njihova kolektivna ali individualna odgovornost.

7.3 FUNKCIJE VLADE

Funkcije vlade so določene v 2. členu ZVRS.⁶⁴ Glede na vlogo vlade kot organa izvršilne oblasti ali najvišjega organa državne uprave jih lahko razdelimo v dve skupini.

⁶¹ To so: ministrstvo za zunanje zadeve, ministrstvo za notranje zadeve, ministrstvo za obrambo, ministrstvo za pravosodje, ministrstvo za finance, ministrstvo za gospodarstvo, ministrstvo za okolje in prostor, ministrstvo za znanost in tehnologijo, ministrstvo za šolstvo in šport, ministrstvo za kulturo, ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, ministrstvo kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter ministrstvo za javno upravo.

⁶² V vladi od leta 2008 do 2012, ki ima 15 ministrstev, sta dva ministra brez resorja, to je minister brez resorja, pristojen za zamejce, ter minister brez resorja, odgovoren za razvoj in evropske zadeve.

⁶³ 8. člen ZVRS-E.

⁶⁴ Zakon o Vladi Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 24/05 (ZVRS - UPB1), 109/08 (ZVRS-E) in 55/09.

Vlada ima kot organ izvršilne oblasti naslednje funkcije:

- da v skladu z Ustavo, zakoni in drugimi splošnimi akti državni zbor določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države;
- izdaja predpise in sprejema pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države;
- predlaga državnemu zboru v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države;
- s proračunskim memorandumom predstavi državnemu zboru temeljne cilje in naloge ekonomske, socialne in proračunske politike vlade ter globalne okvire celotnih javnih financ za naslednje leto. Proračunski memorandum vsebuje kot izhodišče za sestavo predloga državnega proračuna tudi globalne cilje politike javnih financ za naslednja leta;
- izvršuje pravice in dolžnosti, ki pripadajo Republiki Sloveniji kot ustanoviteljici zavodov, gospodarskih družb in drugih organizacij, če s posebnim zakonom ni določeno drugače⁶⁵;
- zastopa Republiko Slovenijo kot pravno osebo, če glede posameznih zadev s posebnim zakonom ni določeno drugače⁶⁶, ter
- upravlja z nepremičninami in z drugim premoženjem Republike Slovenije, če glede posameznih nepremičnin s posebnim zakonom ni določeno drugače⁶⁷.

Iz citiranega člena izhaja, da so funkcije vlade naslednje: politično-izvršilna (skrb za izvajanje političnih aktov državnega zbora), predlagalna oziroma iniciativna (predlaganje zakonov) in upravna (usmerjanje, usklajevanje in nadzor nad delom državne uprave).

Vlada ima kot najvišji organ državne uprave naslednje funkcije:

- vodenje in usmerjanje državne uprave prek ministrstev;
- nadzorovanje dela ministrstev;
- dajanje ministrstvom smernice za izvajanje politike ter za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov;
- skrb za usklajeno izvrševanje nalog ministrstev;

⁶⁵ 6. člen ZVRS-E.

⁶⁶ 7. člen ZVRS-E.

⁶⁷ 7. člen ZVRS-E.

- urejanje delovnega časa v državni upravi ter sprejemanje organizacijskih, kadrovskih in drugih ukrepov za delo vlade in ministrstev;
- odločanje o sporih glede pristojnosti med ministrstvi ter med ministrstvi in nosilci javnih pooblastil (Rupnik in drugi 1996, 207).

Ferfila (1997, 141–158) vladi poleg funkcij, ki so ji določene z zakonom, pripisuje še dodatnih pet funkcij:

- Alokacijsko funkcijo, saj mora biti vlada aktivna v funkciji razporeditve resursov med produkcijo zasebnih in javnih dobrin ter v določitvi obsega/vrste javnih dobrin;
- Informacijsko funkcijo, saj je vlada aktivna pri reguliranju sporočil, ki jih morajo proizvajalci posredovati potrošnikom. Brez vladne regulative bi jih proizvajalci obdržali zase. Ta del vladne dejavnosti temelji na predpostavki, da so državljani oziroma potrošniki nepopolno informirani in da trg ni zainteresiran za posredovanje določenih informacij svojim potrošnikom. Ta dejavnost ni organizirana le zaradi same zaščite potrošnikov, temveč tudi zaradi posredovanja določenih informacij, ki so javne dobrine;
- Stabilizacijsko funkcijo, ki jo vlada uresničuje z makroekonomskimi politikami. Vlada je tista, ki je dolžna oziroma mora oblikovati takšne ekonomske politike, ki bodo izboljšale delovanje tržnega gospodarstva in zasledovale cilj polne zaposlenosti, relativne stabilnosti cen, uravnotežene plačilne bilance ter sprejemljive stopnje gospodarske rasti;
- Distribucijska funkcija predstavlja nalogo vlade, da spremeni distribucijo dohodka, ki jo narekuje trg, in sicer v smeri večje enakosti ter pravičnosti. Ravno različni vidiki distribucije običajno pomenijo najbolj sporno vprašanje pri oblikovanju javnih politik;
- Regulatorna funkcija, prek katere vlada s svojimi politikami v določenih okoliščinah določa obnašanje ljudi in trga ter izvaja sankcije v primeru njenega neupoštevanja (Ferfila 1997, 141–158).

7.4 »POLITIČNA« VLOGA VLADE

Vlada je po nastanku in načinu delovanja politično telo. Ta namreč uresničuje politiko stranke oziroma politiko koalicije strank, ki vlado oblikujejo (Grad, Pogorelec 2004, 52). Če je

oblikovanje vlade po formalni strani natančno opredeljeno in določeno, je njeno oblikovanje s političnega vidika bolj zapleteno.

Kot politični organ je vlada tista, ki določa vso državno politiko, saj neposredno vodi državo tako, da pravočasno zaznava spremembe v relevantnem ožjem in širšem okolju ter sproti reagira in deluje glede na vsakokratna dogajanja v družbi. Vsako dejanje vlade predstavlja politiko. To je tako imenovana »tekoča politika«, ki jo lahko določa le vlada. Ob vsakem trenutku mora imeti vlada odgovore in rešitve na vsa vprašanja in dileme, ki se v političnem okolju pojavijo. Dejanja in akcije vlade se kažejo tudi skozi zakone. Vlada je največja predlagateljica zakonov, je tisti organ, ki zakone izvršuje, zato se zakoni mimo njene volje ne morejo sprejemati (Šmidovnik 1993, 792–798). Politika se oblikuje prek predlogov zakonov, proračuna, ratifikacij mednarodnih pogodb, nacionalnih programov in drugih političnih aktov. Tovrstni pravni akti so formalno sprejeti v DZ, zato vse te politične koncepte oziroma oblikovane politike sprejema in podpira tudi parlament (Virant 2002, 844).

7.4.1 Posebnosti slovenske ureditve oblikovanja vlade

Slovenija je svojo ureditev oblikovanja vlade povzela po nemškem vzoru. Nemški sistem vsebuje nekatere elemente parlamentarnega sistema, ki delujejo v smeri krepitve stabilnosti vlade. To velja predvsem za način oblikovanja vlade v skladu s tako imenovanim kanclerskim načelom, konstruktivno nezaupnico in možnostjo izvolitve manjšinske vlade, kar zagotavlja stabilnost vlade (Jarkovič 2008, 8). Slovenija je prevzela konstruktivno nezaupnico, vendar se je v praksi izkazalo, da ta ne zagotavlja bistvene spremembe razmerij v parlamentarnem sistemu in tudi ne more v celoti zagotoviti stabilnosti vlade. Izguba večinske podpore v državnem zboru pomeni za vlado v Sloveniji nezmožnost uspešnega delovanja v času, ko je neenotna opozicija zaradi konstruktivne nezaupnice še ni sposobna zamenjati. Delo vlade, ki v državnem zboru nima večinske podpore, je omejeno in podobno delu vlade v odhajanju, ki mora opravljati tekoče zadeve do izvolitve nove vlade. Njeno delo je osredotočeno predvsem na obrambo pred napadi opozicije in z ohranjanjem svojega položaja (Ribičič 1997, 30). Nasproti vladi kot protiutež stoji stabilen državni zbor, ki ga izvršna oblast ne more razpustiti proti njegovi volji, če je le zmožen oblikovati kakršno koli, četudi manjšinsko vlado. Za klasične modele parlamentarnega sistema je značilno, da lahko predsednik vlade, v primeru, da mu je izglasovana nezaupnica, predlaga šefu države razpis predčasnih volitev. Ni pa nujno, da predsednik države upošteva takšen predlog. Odloči se lahko, da ne bo razpustil

parlamenta in ne bo razpisal predčasnih volitev, namesto tega se lahko odloči za novega mandatarja. To v primeru Slovenije ni mogoče. Za razliko od Italije, Avstrije, Anglije in Nemčije slovenski predsednik vlade ne more doseči razpusta parlamenta in predčasnih volitev, s čimer se slabi položaj izvršne oblasti in hkrati krepi položaj parlamenta. S tem pa je doseženo ravnotežje, saj Ustava zagotavlja istočasno stabilnost vlade (konstruktivna nezaupnica) in stabilnost državnega zbora (nezmožnost razpusta) (Ribičič 1997, 30).

Slovenska različica se od nemškega parlamentarnega modela razlikuje tudi glede vloge predsednika republike, ki je v Sloveniji precej manjša. Najpomembnejša razlika je pri imenovanju ministrov. Nemški model določa, da mora predsednik vlade ministre predlagati šefu države, v naši ureditvi mora predsednik vlade ministre predlagati DZ. Zaradi teh odstopanj je naša ureditev bistveno manj stabilna od nemške, saj je takšna ureditev bližje skupščinskemu sistemu, v katerem praviloma samo parlament oblikuje organ, ki opravlja izvršilno funkcijo (Jarkovič 2008, 8)⁶⁸.

Slovenska ustava s takšno ureditvijo omogoča precejšen vpliv parlamenta na personalno sestavo vlade, saj je predsedniku vlade onemogočeno sestaviti vladno ekipo po lastni izbiri. Posledica tega so heterogene vladne ekipe, ki težko delujejo po načelu kolektivne in individualne odgovornosti članov (Grad in drugi 1999, 153). Oviranje predsednika vlade pri

⁶⁸ 30. julija 2001 je vlada državnemu zboru med drugim predložila predlog za začetek postopka za spremembo 112., 114. in 118. člena Ustave – to je členov, ki se dotikajo oblikovanja in delovanja vlade ter državne uprave. Vlada je predlagala, da državni zbor ne bi več imenoval ministrov, temveč bi jih imenoval predsednik države na predlog izvoljenega predsednika vlade. Ostala pa bi določba, po kateri se mora predlagani minister pred imenovanjem predstaviti pristojni komisiji državnega zbora in odgovarjati na njena vprašanja. 21. decembra 2002 sta predlog spremembe Ustave glede postopka oblikovanja vlade državnemu zboru predložili tudi opozicijski stranki SDS in N.Si. Po njihovem predlogu bi predsednika vlade izvolil državni zbor na javnem glasovanju skupaj z listo kandidatov za ministre. Predsedniku vlade bi bilo omogočeno, da v obdobju mandata sam imenuje in razreši eno tretjino ministrov. Če bi hotel zamenjati več ministrov, bi bila takšna zamenjava vezana na vprašanje zaupnice predsedniku vlade.

Strokovna skupina pri ustavni komisiji je v poročilu o obeh predlogih podprla vladni predlog, saj naj bi bila veljavna ustavna ureditev vlade v nekaterih vidikih neustrezna iz praktičnih razlogov in ustavno sistemskih razlogov, kar povzroča težave pri oblikovanju vlade ter pri zagotavljanju kontinuitete njenega dela, na sistemski ravni pa vnaša v razmerje med državnim zborom in vlado elemente skupščinskega sistema, kar ni v skladu z ustavno deklariranim načelom delitve oblasti. V kasnejših razpravah na ustavni komisiji med poslanskimi skupinami o potrebi spremembe sistema oblikovanja vlade ni bilo več večinskega prepričanja. Pojavili so se pomisleki, da bi se to lahko storilo zgolj s spremembo zakona o Vladi Republike Slovenije ter da predlog uvaja kanclerski absolutizem in da bo državni zbor postal zgolj opazovalec razmer. Komisiji je bil predlagan še tretji predlog, tako imenovani španski model, povzet po španski ureditvi in prilagojen slovenskim razmeram. Po tem modelu naj bi predsednik vlade po imenovanju ministrov pri predsedniku republike o tej sestavi vlade predlagal državnemu zboru glasovanje o tako imenovani investiturni zaupnici. Vendar zaradi političnih razhajanj tega predloga niso niti strokovno obravnavali in zato ni bil pripravljen ustavni zakon na njegovi podlagi. Ustavna komisija je 18. aprila 2003 državnemu zboru predlagala, naj vladnega predloga za začetek spremembe Ustave ne sprejme. Enako je storila 22. maja 2003 s predlogom poslancev. Državni zbor je na 35. redni seji 18. novembra 2003 sprejel predlagana stališča ustavne komisije in oba predloga zavrnil (Jarkovič 2008, 7–9).

oblikovanju vlade je še bolj opazno pri individualnem imenovanju posameznih ministrov kot pri opredeljevanju za ali proti vsej predlagani ekipi, ki je do neke mere podobno glasovanju o zaupnici vlade (Ribičič 1997, 31). Dodatno oviro pomeni zaslišanje vsakega ministrskega kandidata v matičnem delovnem telesu državnega zbora, kar lahko privede do nezasedenosti večjega števila ministrskih mest in onemogoča delo vlade ter lahko v skrajnem primeru privede do neoblikovanja vlade, kar vodi do razpusta parlamenta (Grad in drugi 1999, 153). Še bolj izrazito se ta slabost slovenskega sistema kaže pri razreševanju ministrov, ko predsednik vlade poskuša razrešiti posameznega ministra, temu pa nasprotuje državni zbor. Državni zbor ima pravico, da drži posameznega ministra v vladi proti izrecni želji in volji predsednika vlade, kar spet lahko privede do izglasovanja nezaupnice vladi (Ribičič 1997, 31).

Slovenski vladi ni priznana običajna vloga pri oblikovanju in izvajanju politike, kot je to značilno za druge parlamentarne sisteme. V teh se nadzor parlamenta nad vlado v glavnem izvršuje s finančnimi omejitvami in zakonodajo ter uveljavljanjem odgovornosti (interpelacije, poslanska vprašanja, nezaupnica) (Ribičič 1997, 33).

7.5 PROGRAM DELA VLADE KOT URESNIČEVANJE KOALICIJSKE POGODBE IN POSREDNO STRANKARSKIH PROGRAMOV POLITIČNIH STRANK

Politika se odraža v sprejetih pravnih predpisih. Vsi pravni instituti so dejansko odraz individualnih ali kolektivnih političnih odločitev v določenem okolju in času, ki so pa prevzele pravno obliko in naravo. Ti pravni instituti se izražajo kot pravna politika oziroma »policy« in imajo tudi povratne učinke na politiko. Cilj politike niso pravna pravila oziroma pravni akti, ampak so ti le njeno sredstvo, s katerim lahko udejani (implementira) svoje »policy«. »Policy« oziroma politika se skozi pravo oblikuje, hkrati pa jo pravo drži v mejah, saj bi brez teh nastal nered. Pravni akti so tako sredstvo, s katerimi politika doseže svoje cilje. V zakonodajnih postopkih ima politika tudi najmočnejši vpliv na pravne akte oziroma pravo (Cerar 1999, 445–468).

Oblikovanje zakonodaje (»law-making«) predstavlja za koalicijske vlade izziv, ker samo po sebi zahteva sodelovanje in kompromise med strankami z različnimi »policy« cilji. Pri koalicijskih pogajanjih smo videli, da imajo stranke težko delo pri oblikovanju in določanju skupne vladne politike, predvsem zato, ker vsaka stranka zasleduje svoje cilje in prioritete ter

ima za to svoje rešitve. Čeprav stranke v parlamentarnih demokracijah večinoma znajo in zmorejo preseči to oviro, pa sama koalicijska pogodba še ne pomeni, da bo vladna politika brez težav implementirana v zakonodajo. Pomembno je dejstvo, da je vlada tista, ki določa rok in vsebino večjih političnih pobud oziroma predlogov zakonodaje, zato si sestavi delovni program oziroma tako imenovano agendo mandatnega obdobja. Pomembnost sestavljanja delovnega programa (agende) izhaja primarno iz časovne omejitve trajanja vlade. Zakonodajni predlogi morajo iti skozi več stopenj zakonodajnega postopka, preden dejansko postanejo zakon, in nobena vlada nima dovolj časa za sprejem in implementacijo vsega svojega programa. Vlada ima namreč običajno le štiri leta časa, pogostokrat pa tudi manj⁶⁹, zato velja, da imajo predlogi, ki so predstavljeni in dani v zakonodajni postopek, relativno hitro v začetku vladnega mandata več možnosti za sprejem. V tem okviru je treba zato tudi razumeti, kako se delovni program oziroma agenda vlade sestavlja. Kljub skupni vladni politiki so koalicijske stranke vseeno stranke, ki imajo različne prioritete in različne cilje, zato bi tudi vsaka stranka rada oblikovala delovni program po lastnih prioritetah in posledično v parlament pravočasno vlagala le tiste zakonodajne predloge, za katere je sama zainteresirana. Delovni program je rezultat medstrankarskih pogajanj in odraz politike vlade kot celote (Martin 2004, 445–461), predpisi pa rezultat odločitve vlade in pogajanj vseh koalicijskih strank, pri čemer lahko pride tudi do trgovanja z glasovi, kar pomeni, da stranke včasih podprejo zakone, ki jih ne zagovarjajo z namenom, da bodo naslednjič same dobile podporo za zakon, ki jim je pomemben. Lahko bi rekli, da gre za sistem protiuslug. Tak način trgovanja z glasovi se imenuje tudi »log-rolling⁷⁰«, zaradi česar je vladno politiko težko predvidevati (Van der Rijt 2008, 81–101).

Zakonodajni akti so v večini parlamentarnih sistemov vladni akti. Prvi korak po oblikovanju delovnega programa (agende) storijo ministri, saj je večina predlogov aktov pripravljenih v ministrstvih. Vsak minister vodi resor, ki ima običajno pristojnost glede enega političnega področja (Blondel in Müller-Rommel 1993; Laver in Shapsle 1994, 1996 v Martin 2004, 447). Sistem razdeljene vladne pristojnosti dopušča, da igrajo ministri temeljno vlogo pri oblikovanju vladnega dela. Če se minister odloči, da ne bo vladi posredoval določenega

⁶⁹ To velja tudi za večinske enostrankarske vlade. Na uresničitev najpomembnejših delov svojega programa lahko vlada računa le s pazljivim načrtovanjem porabe razpoložljivega časovnega obdobja. V vsakem primeru se mora vlada sprijazniti z dejstvom, da ni dovolj razpoložljivega časa za uresničitev vsega programa (Loewenberg in Patterson 1979 v Martin 2004).

⁷⁰ Obstajata pozitivni in negativni »log-rolling« (»positive/negative log-rolling«). Pozitivni »log-rolling« pomeni, da ena stranka od druge stranke v zameno za spoštovanje določenega dela koalicijske pogodbe pričakuje spoštovanje nekega drugega dela koalicijske pogodbe. Negativni »log-rolling« pa pomeni, da ena koalicijska stranka kompenzira nespoštovanje koalicijske pogodbe druge stranke z lastnim neupoštevanjem koalicijske pogodbe (Laver 2001, 66–76).

zakonodajnega predloga v predvidenem času, ne obstaja noben mehanizem, s katerim bi lahko vlada ta predlog vseeno obravnavala. To je tako imenovani negativni nadzor ministrov nad delom vlade, saj lahko predloge, s katerimi se ne strinjajo, izključijo iz delovnega programa oziroma agende vlade. Po drugi strani pa pomeni moč določanja oblike in vsebine zakonodajnega osnutka, ki jo imajo ministri, pozitivni nadzor delovanja vlade. Za resorno področje lahko zakone predlaga le pristojno ministrstvo (Martin 2004, 447). Čeprav so ministri zelo redko avtonomni glede pisanja vladne zakonodaje, uživajo določeno stopnjo diskrecije pri oblikovanju vladne politike. Četudi uživajo omejeno diskrecijo, jim položaj vodje ministrstva omogoča privilegiran dostop do informacij, ki jih lahko uporabijo v svojo korist, oziroma »ignoriranje« ali prikrivanje informacij, ki so škodljive za njihovo priljubljeno »policy« rešitev (»outcome«) (Indridason 2010, 1–35). Predpisi, sprejeti na posameznih resorjih, tako v določeni meri odražajo politiko ministra oziroma politične stranke, ki ji je ta resor dan v vodenje, vendar hkrati v okviru politike, sprejete v koalicijskem sporazumu.

Glede na funkcijo slovenske vlade, določene v ZVRS, da izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države, ter da predlaga državnemu zboru v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države, vlada vodi in usklajuje izvajanje politike, ki jo določa državni zbor. Vlada sprejme za vsako leto svojega delovanja Program dela Vlade Republike Slovenije. To je akt, v katerem vlada opredeli, katere zakone in druge predloge ima namen v nekem časovnem obdobju predložiti v sprejem državnemu zboru. Program dela Vlade Republike Slovenije je razdeljen na področja posameznih ministrstev, v sklopu katerih so predvideni zakoni in drugi predlogi, ki naj bi bili predloženi državnemu zboru. Pri vsakem posameznem zakonu oziroma predlogu je točno določeno, kakšen postopek bo predlagan za sprejem, določeni so roki za obravnavo na vladi ter za obravnavo in sprejem v državni zbor.

Program dela Vlade Republike Slovenije je odraz koalicijske pogodbe in obljub, ki jih zajema. Koalicija se v začetku svojega mandata odloči, katere so njene prioritete in katere spremembe bo uvedla čim prej. Prihodnost je nepredvidljiva, zato lahko izredne razmere od vlade terjajo, da odstopi od svojega programa in sprejme določene krizne ukrepe oziroma izredne ukrepe, ki jih ni načrtovala. To se je na primer zgodilo tako koalicijskim vladam v Evropi in drugod po svetu kot tudi slovenski vladi v mandatu 2008-2011, ki so morale odstopiti od svojih programskih prioritete. Pojavila se je namreč gospodarska kriza, ki je od vlade terjala izredne interventne ekonomske, gospodarske, socialne in druge ukrepe,

predvsem z namenom čimprejšnjega okrevanja nacionalnega gospodarstva in hkrati z namenom omilitve krize neposredno pri državljanih. V Sloveniji se je pojavila kriza v gradbeništvu (kot posledica gospodarske krize in kot posledica neprimerne zakonodaje), zaradi česar so ljudje ostali brez osnovnih dohodkov za preživetje, kar je bil tudi eden od razlogov za sprejem interventnih ukrepov za reševanje socialne situacije. V koaliciji 2008-2011 se spopadajo tudi s proračunskim primanjkljajem in zavezo, ki je posledica reforme sistema javnih uslužbencev prejšnje vlade, to je zakonska zaveza za odpravo nesorazmerij plač v javnem sektorju oziroma izplačilo plačnih nesorazmerij, za kar nima denarja. Zato je bil izredni ukrep, sprejem kriznega zakona, ki je ta izplačila zamrznil, dokler Slovenija ne doseže določene stopnje gospodarske rasti, ukrep, ki sicer ni omenjen v koalicijski pogodbi in za katerega tudi verjetno niso pričakovali, da bo potreben.

8 PRENEHANJE KOALICIJSKE VLADE

V okviru delovanja vlade oziroma koalicije je treba upoštevati tudi zadnjo stopnjo ali fazo njenega delovanja, to je prenehanje. Vladne koalicije imajo v večstrankarskih parlamentarnih demokracijah negotov obstoj. Parlamentarna večina lahko razreši vlado po lastni volji in lahko včasih izsili predčasne volitve prek razpustitve parlamenta. Lupia in Strøm (1995) pravita, da prenehanje koalicije ni nujno avtomatična posledica eksogenega šoka, niti ni nujno, da oportunistične stranke z ugodnejšimi volilnimi možnostmi vedno razveljavijo parlament, da si s tem povečajo svojo moč. Odločitve za končanje koalicije ali za razpis novih volitev so rezultat odziva vodij strank na omejitve zakonodajnih in volilnih institucij ter predvidenih občutkov volivcev. Po njunem mnenju (prav tam) je odločitev za končanje koalicije posledica presoje in pogajanj glede na pestrost spreminjajočih se okoliščin. Poleg tega menita, da imajo na dinamiko prenehanja koalicij sistematične učinke tudi javno mnenje, strateške interakcije in institucionalne karakteristike tako zakonodajnih kot volilnih institucij. Vzroki za prenehanja koalicije so pogosto razpust parlamenta ali nezaupnica vladi. V večini parlamentarnih demokracij imajo parlamentarne večine razrešitveno moč, kar pomeni, da lahko razpustijo vlado kadar koli. V mnogih parlamentarnih demokracijah pa ima parlamentarna večina razpustitveno moč, kar pomeni, da lahko razpusti parlament in razpiše nove volitve. Obstoj teh dveh moči postavlja vprašanje, kdaj in zakaj jih poslanci uporabijo (Lupia in Strøm 1995, 648–665).

V teoriji ločimo tri vrste dejavnikov, ki vplivajo na prenehanje in s tem na samo dolžino trajanja koalicije ter koalicijske vlade:

1. Učinki karakteristik političnega sistema in strankarskega sistema na vladno stabilnost

Vlada lahko preneha zaradi zunanjih dejavnikov, nad katerimi nima nadzora. To so ustavno določene volitve, smrt predsednika vlade in drugi ustavno določeni primeri, ki zahtevajo odstop vlade. V to skupino spadajo tudi primeri odstopa predsednika vlade zaradi osebnih in nepolitičnih razlogov, na primer zaradi slabega zdravja. Ti vzroki so domnevno vzajemno izključujoči, v smislu, da je dovolj le eden od njih in da je malo verjetno, da bodo sovpadali (Müller in Strøm 2000, 26).

2. Diskrecijski mehanizmi prenehanja vlade

Drugo vrsto dejavnikov, ki vplivajo na prenehanje vlade, so politična in diskrecijska dejanja vlade, niso pa nujno vzajemno izključujoči: zgodnji razpust parlamenta, konflikti med

koalicijskimi strankami o politiki ali osebnih zadevah in konflikti znotraj katere koli koalicijske stranke (Müller in Strøm 2000, 26).

3. Tretjo vrsto dejavnikov so opredelili s sistematičnim poskusom določitve dejanskih kritičnih dogodkov, ki so zrušili določene vlade (Lupia in Strøm v Müller in Strøm; 2000, 26)

Tretja skupina predstavlja kritične dogodke, ki so zrušili vlade. V mnogih primerih so lahko to začetni dogodki, ki generirajo zgoraj omenjene konflikte. Razlikujemo med štirimi tipi dogodkov: javnomnenjske krepitve, nacionalnovarnostni dogodki (na primer grožnje z vojno ali civilno vojno), ekonomski dogodki (recesija, embargi ...) in osebni dogodki (škandali, zdravje, napotitve na druge položaje). Na odstop iste vlade lahko vpliva več različnih dejavnikov. Za vsako vlado pa obstaja vsaj en temeljni mehanizem prenehanja (Müller in Strøm 2000, 26–27).

Okoliščine oziroma razloge prenehanja vlade sta analizirala Müller-Rommel in Fettelschoss (2004). Opredelila sta šest načinov prenehanja vlade oziroma koalicije (Browne, Gleiber & Mashoba 1984, King et al. 1990, Müller-Rommel, Fettelschoss & Harfst 2004, Strøm 1990, Woldendorp, Keman & Budge 1998 v Müller-Rommel in Fettelschoss 2004):

1. volitve;
2. odstop predsednika vlade;
3. razdor znotraj vlade – koalicije;
4. odstop vlade;
5. konstruktivna nezaupnica, izglasovana nezaupnica ali neizglasovana zaupnica;
6. smrt predsednika vlade.⁷¹

⁷¹ Müller-Rommel in Fettelschoss (2004) sta opravila študijo 68 primerov vlad v državah Srednje-Vzhodne Evrope (Bolgarija, Češka, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Poljska, Romunija, Slovaška in Slovenija), v obdobju med leti 1990–2003. Med 67 primeri vlad se je 27 vlad končalo z volitvami, 29 zaradi internih razlogov (odstop ali smrt predsednika vlade) in 11 zaradi zunanjih razlogov (vmešavanje predsednika države in pomanjkanje parlamentarne podpore). Ugotovila sta, da se vlade v 40 odstotkih oblikujejo po ustavno določenih volitvah, od tega je 29 odstotkov volitev v štirih letnih ciklikih, 11 odstotkov pa po predčasnih volitvah. Z odstopom predsednika vlade oziroma s smrtjo predsednika vlade je koalicijska vlada prenehala v enem primeru, na Madžarskem. Odstopi predsednikov vlad zaradi političnih razlogov so bili v teh državah relativno pogosti. Skupno je 17 koalicijskih vlad (25 odstotkov) prenehalo z odstopom predsednika. Zaradi razdorov ali konfliktov znotraj koalicije je prenehalo 17 odstotkov vlad, med najbolj opaznimi so Latvija, Poljska, Romunija, Slovaška in Slovenija. Zaradi drugih dveh razlogov, to je vmešavanja predsednika države in pomanjkanja parlamentarne podpore, je prenehalo delovati pet vlad od skupaj 68 vlad.

Modeli prenehanja vlad v osnovi vidijo konec vlade kot destabilizacijo vladnega ravnotežja zaradi naključnih dogodkov, ne pa kot dejanj politikov. Strateško obnašanje politikov v času trajanja vlade so preučevali Bernhard in Leblang (2008) ter Martin in Vanberg (2008), ki poudarjajo predvsem način, kako se pričakovanja naslednjih volitev odražajo v vladni politiki. Ti avtorji trdijo, da je najpomembnejša povratna informacija soodvisnost med dejanji politikov in javnim mnenjem. Stranke na podlagi javnega mnenja delajo informativne napovedi glede naslednjih volitev. Na podlagi teh podatkov imajo politiki, predvsem pa premier in drugi vladni funkcionarji, na razpolago določene ukrepe, med katerimi so tudi ukrepi, ki lahko sprožijo padec vlade, posledično povzročijo volitve in nov proces oblikovanja vlade. Povzročijo lahko ponovna pogajanja glede odločitev, ki jih je vlada že podprla (Lupia in Strøm v Laver 2008, 535), lahko pa tudi povzročijo nova pogajanja za sprejem dokončnega sporazuma o zadevi, ki je prišla na dnevni red vlade zaradi nepričakovanega dogodka, ali poskus dviga številčne podpore volivcev (Laver 2008, 532–536).

Vse koalicije niso enako ranljive oziroma dovzetne za izredne dogodke, ekonomske ali drugačne, in se običajno končajo zaradi notranjega konflikta. Koalicijska enotnost je odvisna od dveh dejavnikov. Prvi dejavnik je zmožnost strank discipliniranja svojih članov, drugi dejavnik pa so mehanizmi konfliktnega upravljanja, na primer koalicijski dogovor (Müller in Strøm v Indridason 2005, 439–464). Laver in Schofield poudarjata tudi, da imajo stranke precejšen vpliv na čas ali trenutek prenehanja vlade oziroma koalicije, saj lahko posamezna stranka izstopi iz koalicije v vsakem trenutku in s tem povzroči konec vlade (Martin in Stevenson 1996, 7).

Eden od razlogov razpada koalicije so različne vrste koalicijskih kriz. Koalicijska kriza se pojavi s spremembami v političnem okolju in specifično, ko vodje strank pridobijo nove informacije. Vodje strank bodo verjetneje končali koalicijo ali razglasili predčasne volitve zaradi večjih nepričakovanih dogodkov, nad katerimi nimajo kontrole. Kar naredi takšne dogodke kritične, so nova pričakovanja, ki jih izražajo (Lupia in Strøm 1995, 648–665).

Na vprašanje, kaj pravzaprav so krizni dogodki in kako vplivajo na koalicijsko pogajanje, teoretiki odgovarjajo, da gre za naključne in nepredvidljive dogodke⁷². V času nepričakovanih dogodkov, kriz in konfliktov odigra pomembno vlogo ravno predsednik vlade. Premier je tisti,

⁷² Cioffi-Revilla pravi, da so italijanske vlade subjekt naključnih političnih šokov in kriz, saj imajo številne škandale, parlamentarne poraze, bistvene napake in druge dogodke (Lupia in Strom 1995, 648–665). Italija je imela v obdobju 50 let (1946–1994) največ vladnih zamenjav v Zahodni Evropi. V obdobju med letoma 1946–1994 je imela Italija 54 vlad (vir: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1475-6765.2010.01931.x/full>).

ki mora znati spretno voditi koalicijsko in njeno politiko. Izkazati se mora tako pri komunikaciji, koordinaciji vlade in koalicije, istočasno pa mora svojim članom koalicije vzbujati zaupanje, zanesljivost, poštenje ... V konfliktih in nepredvidljivih dogodkih, ki doletijo vlado v njenem mandatu, mora najti pozitivne strani, se iz njih učiti ter se jih ne sme bati in izogibati. Vodenje koalicije namreč pomeni konstantno koordinacijo, pogajanja in iskanje kompromisov med partnerji koalicije.⁷³

Koalicijske krize lahko povzročijo vsakega od številnih možnih izidov. Včasih je rezultat enostavno samo premešanje vlade in ponovna pogajanja glede pogodbe med obstoječimi koalicijskimi partnerji. V drugih primerih se lahko oblikuje nova koalicija med strankami, ki prej niso bile koalicijski partnerji. Najbolj znana skrajna odločitev v okviru koalicijske krize je odločitev za razpustitev parlamenta in razpis predčasnih volitev. Druga skrajnost pa predstavlja možnost preživetja krize z začetno koalicijo in z nedotaknjenim parlamentom. Pred prenehanjem ali razpustom koalicije se pogosto opravi še intenzivni strankarski razmislek in pogajanja. Imenovanje nove vlade ni avtomatično takojšen odgovor na zunanje šoke – dogodke. Namesto tega je pogostokrat koalicijsko pogajanje dolgotrajno in težko. Poslanci pogosto vodijo ta pogajanja v senci volitev, saj na sporazume in odločitve vodij strank kritično vplivajo pričakovane volitve in pričakovanja volivcev. Če in ko se vodje strank ne držijo svojih obljub in obveznosti, jih volivci pogosto kaznujejo na naslednjih volitvah (Lupia in Strøm 1995, 648–665).

Večina avtorjev vidi trajanje vlade kot pokazatelj njene stabilnosti in včasih kot pokazatelj stabilnosti vsega političnega sistema. Vendar pa pogostost menjavanja vlad še ne vpliva na stabilnost vsega političnega sistema. Dokler obstaja stabilno jedro, ki sprejema odločitve in se zavzema za implementacijo konsistentne politike, bo stabilnost političnega sistema bolj ali manj trdna (Siegfried in Dogan v Jäckle 2009, 2).

⁷³ Vir: http://www.instituteforgovernment.org.uk/pdfs/rough_guide_to_coalition_government.pdf

8.1 PRENEHANJE FUNKCIJE VLADE GLEDE NA SLOVENSKO ZAKONODAJO

Slovenska ustava določa v 115. členu⁷⁴ način prenehanja funkcije predsednika in ministrov vlade. Funkcija vladi preneha, ko se po parlamentarnih volitvah sestane nov državni zbor, in sicer v trenutku, ko je potrjena večina poslanskih mandatov.

Vsi drugi primeri prenehanja funkcije vladi kot celoti so ravno tako določeni v 115. členu Ustave. Gre za primere prenehanja vlade na podlagi prenehanja funkcije predsedniku vlade:

1. na podlagi 116. člena Ustave – (konstruktivna) nezaupnica⁷⁵.

Nezaupnica je mehanizem, značilen za parlamentarne sisteme in s katerim se ugotavlja odgovornost vlade pred parlamentom. Slovenska nezaupnica je oblikovana po zgledu nemškega sistema konstruktivne nezaupnice. Njeno bistvo je v tem, da državni zbor doseže prenehanje funkcije vlade le tako, da istočasno z izrekom nezaupnice izvoli novega predsednika vlade. S tem se preprečuje nestabilnost vlade in onemogoča nastanek brezvladja do izvolitve novega predsednika vlade.

2. v primeru, da v treh mesecih po nastopu funkcije vlade ne pride do imenovanja drugih ministrov;

3. če predsedniku vlade v državnem zboru ne uspe doseči imenovanja ministrov;

4. na podlagi 111. člena URS, ko gre za prenehanje funkcije predsednika vlade brez istočasnega imenovanja drugega in steče nov postopek za izvolitev novega predsednika vlade;

5. v primeru predčasnih volitev, do katerih pride, če ni mogoče oblikovati ustrezne večine v DZ, ki bi podprla vlado. Ti primeri so predvsem:

⁷⁴ »Funkcija predsednika vlade in ministrov preneha, ko se po volitvah sestane nov državni zbor, funkcija ministrov pa tudi z vsakim drugim prenehanjem funkcije predsednika vlade ter z razrešitvijo ali odstopom ministra, morajo pa opravljati tekoče posle do izvolitve novega predsednika vlade oziroma do imenovanja novih ministrov.«

⁷⁵ V Državnem zboru so poslanci trikrat glasovali o zaupnici vlade. Prvič je bilo glasovanje na predlog predsednika vlade Janeza Drnovška leta 2000, ki jo je vezal na razrešitev ministrov stranke SLS. Zaupnica ni bila izglasovana, zato je bil v skladu z institutom konstruktivne nezaupnice, ko je bil v drugem krogu za predsednika vlade izvoljen Andrej Bajuk in potrjenih njegovih 17 ministrskih kandidatov. Drugič pa je Državni zbor glasoval o zaupnici vlade novembra 2007, na zahtevo predsednika vlade Janeza Janše, ki je zaupnico vezal na projekt predsedovanja Svetu EU. Državni zbor je zaupnico potrdil s 55 glasovi za in 33 proti. Tretje glasovanje o zaupnici vlade je bilo v Državnem zboru 20. septembra 2011, ki jo je predsednik vlade Borut Pahor vezal na imenovanje ministrov. Vladi je bila s 51 glasovi proti in 36 glasovi za izglasovana nezaupnica.

- če po parlamentarnih volitvah ni mogoča izvolitev predsednika vlade,
- če DZ ne izglasuje zaupnice vladi⁷⁶,
- če v določenem roku DZ ne uspe izvoliti novega predsednika vlade (komentar URS, Virant 2002, 857–864);

6. zaradi razrešitve ustavnega sodišča na podlagi ustavne obtožbe⁷⁷;
7. zaradi odstopa predsednika vlade⁷⁸;
8. smrti predsednika vlade;
9. trajne ali začasne nezmožnosti predsednika vlade (teh primerov sicer URS ne predvideva, vendar ima predsednik republike na podlagi 111. člena URS možnost ugotavljanja nezmožnosti predsednika vlade) (komentar Ustave Republike Slovenije, Virant 2002, 857–864).

Načine prenehanja vlade glede na slovensko ureditev sem v zgornji razporeditvi predstavila po pomembnosti, in sicer tako, da sem na prva mesta postavila načine prenehanja, ki predstavljajo oziroma lahko predstavljajo in pripeljejo do vladne krize (to so načini prenehanja od 1. do 7. točke). Ti načini prenehanja bodo v prihodnosti verjetno tudi največkrat uporabljeno parlamentarno »orodje«. Na zadnjih dveh mestih pa sta načina prenehanja vlade zaradi objektivnih okoliščin, kot sta smrt in trajna ali začasna nezmožnost predsednika vlade.

⁷⁶ Zaupnica vladi je mehanizem predsednika vlade. Uporabi ga, ko oceni, da nima dovolj podpore v parlamentu za uresničitev svoje politike. Zaupnica pomeni odločitev Državnega zbora, s katero da vladi podporo ali ne. Od te odločitve je odvisno, ali vlada ostane ali ne. Do pomanjkanja podpore lahko pride zaradi notranjih razhajanj v koaliciji, katerih posledica je lahko tudi izstop stranke iz koalicije.

Institut zaupnice vladi se v določenih primerih teoretično lahko izrabi za strankarske »igrice« in tehtanje, ali se poslancem koalicije izplača glasovati za zaupnico ali ne (Rupnik, Cijan, Grafenauer 1996, 213). V Nemčiji se je to zgodilo v dveh primerih, in sicer ko sta kancler Kohl leta 1982 in kancler Schröder leta 2005 zaupnico vladi izgubila namenoma. Kancler v primeru neizglasovane zaupnice lahko odstopi, predlaga predsedniku države, da razpusti parlament ali pa še naprej vodi manjšinsko vlado (Zajc 2009, 39).

Mehanizem zaupnice je hkrati povezan z mehanizmom konstruktivne nezaupnice, saj morajo poslanci v primeru, ko predsedniku vlade oziroma vladi zaupnica ni izglasovana, v roku 30 dni izvoliti novega predsednika vlade. Če to ne uspe, potem predsednik države razpusti Državni zbor in razpiše nove volitve.

⁷⁷ Določeno je, da se ustavna obtožba ne sme vlagati v času od razpisa volitev do razglasitve volilnih rezultatov. To pa zato, da se prepreči izkoriščanje tega instituta v namen predvolilnega boja in pridobivanja volivcev (Rupnik, Cijan, Grafenauer 1996, 215).

⁷⁸ Leta 2002 je Janez Drnovšek kot predsednik vlade, katere mandat se je začel 30. novembra 2000, kandidiral na volitvah za predsednika republike in bil tudi izvoljen. Z mesta predsednika vlade je odstopil v začetku decembra 2002.

9 OPOZICIJA IN NJENA VLOGA

»Vlade morajo vladati, toda močne vlade potrebujejo močno opozicijo.«

(Crick v Bibič 1997, 151)

Politične demokracije brez legalno delujoče opozicije ni, saj brez nje v sodobni družbi ni mogoče mirno in civilizirano razreševanje političnih konfliktov (Bibič 1997, 150).

Demokracija deluje na načelu možnosti izbire vse do izbora vlade. Zakonodajno telo, ki sprejema zakone, mora biti v vsem mandatnem obdobju sposobno zagotoviti predstavljanje in zagovarjanje različnih pogledov, ki zajemajo tako tiste, ki že »sedijo« na vladnih stolih, kot tudi tiste, ki jim nasprotujejo. Zakonito izvoljeni predstavniki ljudstva morajo biti sposobni predstaviti in razpravljati o alternativnih političnih opcijah, tudi v primeru da ne podpirajo vladne koalicije. Takšno politično grupiranje znotraj zakonodajnega telesa se imenuje opozicija in se običajno nanaša na vse tiste stranke, ki ne sestavljajo vlade. Vodja največje stranke v parlamentu, ki ni koalicijska partnerica, postane vodja opozicije. Volivci v sedanjem času pričakujejo, da bodo njihovi predstavniki igrali aktivno vlogo v parlamentu ali kot vlada ali kot opozicija. Čeprav je vloga opozicije v odnosu do vlade majhna, pa je enako pomembno, da jo vlada upošteva in sprejme njeno vlogo ter da mediji namenijo čas in prostor v prispevkih glede dogajanja v parlamentu in vladi tudi opoziciji za njene poglede (Bibič 1997, 162).

Pri oblikovanju definicije pojma opozicija moramo začeti pri vseh vlogah, ki jih opozicija ima. Vloge in cilji opozicije so tako številni, da gredo od kritiziranja do ponujanja novih opcij, postavljanja v ospredje določena vprašanja, do politiziranja vprašanj ... Vse te aktivnosti lahko imajo različne cilje, med katerimi je tudi vplivanje na vlado, zakonodajni prostor in tudi na javno mnenje. Izhajajoč iz teh premis ponujata Brack in Weinblum definicijo termina opozicija, ki po njunem mnenju mora vsebovati pet elementov:

- **organiziran akter** – parlamentarne politične stranke, neparlamentarne politične stranke, sindikati, družbena gibanja ...
- **Izražanje svojega stališča v javni sferi** – v vladi, parlamentu, medijih, na cesti ...
- **stalno ali občasno preverjanje in kritiziranje tekočih državnih zadev ter informiranje o le-teh;**

- **uporaba različnih nenasilnih načinov** – zakonodajni proces, parlamentarna vprašanja, časopisne izdaje, demonstracije ...
- **tarča kritik je vlada in/ali politike in/ali politična elita in/ali politični sistem kot celota** (Brack in Weinblum 2009, 1–16).

Vloga opozicije se kaže v njenih večstranskih funkcijah. Ne gre samo za njene neposredne interese, kot je boj za oblast, temveč je opozicija tudi »predstavnica« splošnega interesa. S tem, ko oponira vsakokratni vladi, istočasno s kritiko, nadzorom in alternativo, ki jih ponuja, usmerja vladajočo politiko v pravo smer (Bibič 1997, 161).

Moč politične opozicije se ne kaže samo v njeni strukturalni in številčni moči. Strukturna moč pomeni predvsem zmožnost izvajanja njenih funkcij, številčna pa se kaže v številu sedežev, ki jih ima v zakonodajnem telesu. Po drugi strani pa ima vsaka močna opozicija izoblikovan svoj program, kot alternativa vladnemu političnemu programu oziroma koalicijskemu sporazumu. Moč opozicije se kaže tudi v njenem enotnem delovanju tako navznoter kot navzven, v njeni sposobnosti predstavljanja in uveljavljanja svojih interesov ter sposobnosti doseganja sprememb na oblasti, za kar pa potrebuje zadostne materialne in finančne, organizacijske, komunikacijske, medijske ter informacijske vire (Bibič 1997, 158).

Skupni interes opozicijskih strank je nastopanje proti koalicijski vladi. Kot vlada tudi opozicija deluje v senci pričakovanja prihodnjih volitev, zato lahko opozicijske stranke proti vladi nastopajo posamezno ali kot enotna skupina (Zajc 2000, 140), sestavijo lahko nekakšno »koalicijo v opoziciji«, kar pa ne pomeni, da bodo povezane z obvezujočimi sporazumi. Vloga opozicije oziroma vloga in položaj političnih strank v parlamentu, ki predstavljajo nasprotno stran koalicije, je v večstrankarskih sistemih pomembna, saj predstavlja del volilnega telesa oziroma tisti del državljanov, ki niso volili vladnih strank in se zato ne morejo poistovetiti z vladajočo koalicijo in njeno politiko. Ravno zato mora vladna oblast upoštevati tudi ta nevladni del volilnega telesa (Lukšič 1991, 70–80). Opozicijske stranke imajo običajno več stika z zunajparlamentarno javnostjo kot same koalicijske stranke. V zakonodajnem procesu lahko s svojimi predlogi in amandmaji vključi v zakone poglede in stališča civilne družbe ter preprečuje razglašanje nekaterih postranskih interesov za splošne družbene interese. V parlamentarnih sistemih predstavlja opozicija manjšino, ki nastopa v parlamentu proti vladi. V sodobnih parlamentarnih demokracijah je opozicija zato nujno potrebna institucija in sestavina v procesu zakonodajnega odločanja (Igličar 1999, 427–428).

Opozicija se običajno oblikuje zaradi neuspešnega iskanja zaveznikov, potrebnih za vladno večino, včasih pa tudi zaradi nepripravljenosti stranke sodelovati v koaliciji s strankami, ki so programsko in idejno preveč različne, kot tudi zaradi nepripravljenosti sprejeti odgovornost za vladne odločitve. Spet druge stranke vstopijo v opozicijo zaradi lastnega prepričanja, da je mesto v opoziciji potrebno za njeno notranjo konsolidacijo (Zajc 1994, 74).

9.1 TEORIJA OPOZICIJE

Proces vladanja je sestavljen iz dveh strani. Eno stran predstavljajo tisti, ki imajo moč, drugo stran pa predstavljajo tisti, ki nasprotujejo ciljem vladnih strank oziroma katerih interesi morajo biti upoštevani, preden vladne stranke lahko sploh delujejo (Schapiro v Brack in Weinblum 2009). Ena od temeljnih osnov za razvoj demokracije je priznavanje pravic političnim in družbenim akterjem do javnega kritiziranja in izzivanja vlade, njenih dejanj in politik.

Klasična literatura v zvezi z opozicijo daje precej nejasno in široko definicijo. Največkrat je ta pojem uporabljen kot termin, nanašajoč se na odnos dveh subjektov, ki si stojita nasproti v nekakšni obliki nestrinjanja. Med klasičnimi teoretiki je Dahl (1966) ta pojem zelo poenostavljeno definiral, in sicer je dejal, da opozicija obstoji, ko B nasprotuje obnašanju vlade A. Ionesco in de Madariaga (1968) pa sta videla opozicijo kot »logično in morfološko [...] dialektično dvojnico moči« (Black in Weinblum 2009, 4). Poleg zelo široke in odprte definicije Dahla, Ionesca in de Madariaga je velik del klasične literature poskušal opozicijo razumeti na bolj restriktiven in normativen način. Klasični avtorji so pri proučevanju politične opozicije običajno dajali poudarek le eni specifični vrsti politične opozicije, to je parlamentarna opozicija. Ionesco in de Madariaga sta to vrsto opozicije priznala kot »najnaprednejšo in institucionalizirano obliko konflikta« (Ionesco in de Madariaga v Bibič 1997, 153). Von Beyme (1973) je parlamentarno opozicijo opredelil kot skupino politikov, ki predstavljajo stališče, ki se razlikuje od pozicije vlade. Opozicija se po njegovem mnenju lahko razvije samo takrat, ko so zagotovljene določene pravice vsem politikom v predstavniških telesih, zato se je ta oblika opozicije lahko razvila le v parlamentarnem sistemu in z njegovim razvojem (Von Beyme v Bibič 1997, 153). Schapiro (1967) je opozicijo definiral kot »organizirano politično skupino ali skupine, katerih cilj je izriniti vlado, ki je na oblasti in jo zamenjati z vlado po njihovi izbiri«. Glede na to perspektivo je bila opozicija omejena na en specifični prostor – parlament, na enega specifičnega akterja – manjšinske

stranke, z enim predvidenim večjim ciljem – prevzeti moč in oblast (Schapiro v Brack in Weinblum 2009, 5).

Kircheimer razlikuje tri različne tipe opozicije (1964), in sicer »**klasično**« ali »**lojalno**« opozicijo, ki ponuja alternativo izbranim politikam, hkrati pa priznava vladi pravico do vladanja in priznava ustavni sistem. Druga je »**opozicija iz principa**«, ki nasprotuje tako vladni politiki kot samemu političnemu sistemu. Tretja oblika opozicije pa je »**politično tekmovanje**«, kjer manjšinska skupina tekmuje z vladajočo koalicijo za moč, vendar ne predstavlja ter ne ponuja alternativnih ciljev in namenov (Kircheimer v Brack in Weinblum 2009, 5). Sartori (1966) je ravno tako razlikoval med »**normalno**« in »**deviantno**« opozicijo. Po njegovem mnenju resnična opozicija predvideva soglasje na nivoju skupnosti in režima, nasprotuje vladi, ne pa političnemu sistemu kot takemu, ter deluje tiho in konstruktivno z nasprotovanjem, ne pa z oviranjem. Deviantna oblika opozicije pa je tista oblika, ki jo Sartori imenuje antisistem opozicijo, saj izziva samo legitimnost režima kot takega (Sartori v Brack in Weinblum 2009, 5).

Dahl (1969) je opredelil dva zanimiva idealna tipa opozicije, to sta »**kompetitivni tip**« opozicije in »**kooperativni tip**« opozicije. Delovanje opozicije ne sestoji samo iz tekmovanja za vladajočo politiko, temveč tudi iz sodelovanja z vlado. Opozicija z vlado sodeluje, ne samo v izjemnih primerih, temveč tudi pri manj pomembnih stvareh, zato ne obstaja izključno kooperativni ali izključno kompetitivni tip opozicije, temveč prevlada eden od načinov delovanja opozicije (ali večinoma sodeluje z vlado ali večinoma tekmuje z vlado) (Dahl v Bibič 1997, 154).

Vsi ti restriktivni in normativni pogledi so pustili svoj pečat na sodobnih študijah opozicije. Prva posledica je predpostavka, da imajo opozicijski akterji zelo specifične vloge in cilje. V najožjem pogledu je vloga oziroma funkcija opozicije definirana kot predstavljanje alternativnih politikih in oblikovanje alternativne vlade. V manj restriktivnem pogledu pa so opoziciji pripisali tudi funkcijo in vlogo sile, ki se trudi vplivati na zakonodajni program. Mnogo teoretikov se je osredotočilo na prostor opozicijskega delovanja in na njen vpliv na zakonodajni proces z institucionalnim pogledom. Kakor koli, samo znotraj parlamenta ima opozicija lahko več vlog, kot samo ponujanje alternativnih politik ali oblikovanje alternativne vlade. Namesto ponujanja alternativnih politik lahko opozicija sodeluje z večino z namenom reforme sistema, predvsem v sporazumnih režimih. Opozicija lahko uporablja formalna pravila za zagotovitev, da sta vlada in parlamentarna večina aktivni in da svoja dejanja upravičujeta pred parlamentom. Upoštevati moramo tudi neformalno moč opozicije, ki lahko

skupaj s formalno močjo, ki jo ima v parlamentu, predstavlja kanal komunikacije in informiranja javnosti glede specifičnih političnih vprašanj ali pa služiti kot »varnostni ventil« (Sartori v Brack in Weinblum 2009, 6).

Če izhajamo iz predpostavke, da je prva funkcija opozicije ponujanje alternativne politike in oblikovanja alternativne vlade, so sodobni in klasični teoretiki izpeljali zelo ozek pogled na opozicijske cilje: iskanje/zavzemanje za prevzem moči in vplivanje na zakonodajni proces. Precej pogosto je bila opozicija videna kot iskalka moči in ideja je, da za opozicijske stranke velja, da »cilj ni prilagoditev, temveč osvojitve« (King v Brack in Weinblum 2009, 7).

Opozicija, predvsem pa politična opozicija, lahko ima več ciljev poleg ali namesto ponujanja alternativnih politik ter priprave in oblikovanja alternativne vlade, vendar je doseganje le-teh včasih lahko zelo ovirano z institucionalnimi pravili. To velja predvsem za nedemokratske režime. To pa ne pomeni nujno preprečitve delovanja opozicije, saj lahko deluje kot sila, ki je moč prvenstveno ne zanima, ampak kljub temu lahko prispeva k politizaciji določenih vprašanj in ozaveščanju javnosti. Deluje lahko zunaj parlamenta in s tem prispeva k oblikovanju nove oblike političnega okvirja (Brack in Weinblum 2009, 12).

Večina teoretikov je v svoje študije vključila zelo omejen obseg akterjev, ki so jih razlikovali pod oznako »politična opozicija« in ki naj bi bili legitimna oblika opozicije. Ločili so regularno in legitimno opozicijo od tako imenovanih strank antisistema, ki naj bi bile deviantna oblika opozicije, videna kot de facto protestni akterji, ki uporabljajo različne načine delovanja v političnem prostoru in zunaj parlamenta. To razlikovanje je v mnogih pogledih protislovno. Prvič iz povsem praktičnega razloga, saj ob priznanju, da lahko opozicija igra širok spekter vlog, moramo predpostavljati, da antisistemske stranke lahko prav tako izvajajo te iste vloge. Predvsem vplivanje na zakonodajni proces, kritiziranje, politiziranje vprašanj, ozaveščanje javnosti ... Iz teoretičnega pogleda moramo priznati diskriminacijo med strankami sistema in strankami antisistema. Leta 1973 je Dahl poudaril, da »če so vse opozicije obravnavane kot nevarne in objekti represije, potem bi opozicija, ki je lojalna in dopuščena, postala neloyalna zato, ker je nedopuščena« (Dahl v Brack in Weinblum 2009, 8).

Tretja posledica pa je pomenila ožanje obsega ali področja študij, s predpostavko, da je prvi in edini prostor opozicije parlament, kjer bi bila opozicija sestavljena iz strank manjšine. Blondel je raziskovalce spodbujal k proučevanju tudi ekstraparlamentarne dimenzije politične opozicije, vendar je kljub temu večina nadaljevala s poudarkom na manjšinsko – večinskih razmerjih znotraj nacionalne zakonodajne arene. Neizodostno je po eni strani upoštevati

samo opozicijo kot manjšinsko – večinska razmerja, delujoča znotraj parlamenta. To pa zato, ker je včasih težko razlikovati večino od manjšine⁷⁹. Po drugi strani pa se lahko znotraj parlamenta predvidi mnogo več možnosti akterjev in razmerij politične opozicije. Na podlagi Kingove opozicijske tipologije sta Anderweg (1992) in Norton (2008) pokazala, da se razmerja politične opozicije lahko vključujejo v zelo veliko število opozicijskih odnosov: opozicijski način – manjšina nasprotuje večini; medstrankarski način – nanaša se na opozicijo stranki v koaliciji; zunajstrankarska opozicija – pomeni opozicijo znotraj stranke proti določeni politiki; nestrankarski način – vključuje različne akterje, ki se združijo neodvisno od svojih strank proti vladni politiki; križno strankarski način – se nanaša na proces, kjer politične stranke v opoziciji dosežejo konsenz o specifični opoziciji (Brack in Weinblum 2009, 11).

Še pomembnejše je dejstvo, da parlament ni edini privilegiran prostor za institucionalizacijo političnih dejanj v sodobnih demokracijah. Vloga in struktura zakonodaje nista enaki v vseh državah in strategije parlamentarne opozicije lahko variirajo glede na moč in funkcioniranje institucije. Politične stranke in politični akterji na splošno igrajo kot nasprotniki tudi zunaj parlamenta. Opozicijske stranke v parlamentu lahko delujejo tudi kot opozicijska sila skozi ekstraparlamentarna orodja, kot so mediji, demonstracije, zahteva za referendum ali uporaba ustavnega sodišča. S takšnimi dejanji lahko vplivajo na dnevni red parlamentarnih sej in na zakonodajne izide ter postavljajo pod vprašanj vladne odločitve. Politični akterji, ki ne uspejo biti izvoljeni v parlament, lahko dalje igrajo opozicijske vloge, saj so organizirani za igranje teh vlog in imajo za to tudi možnost v prihodnje⁸⁰ (Brack in Weinblum 2009, 14).

9.2 FUNKCIJE OPOZICIJE

Opozicija v parlamentu je nujna in nenadomestljiva komponenta demokracije. Da bi bila učinkovita, morata vlada in družba sprejeti bistvo demokracije. Primarna funkcija opozicije je ponujanje kredibilne alternative večini na oblasti. Še več, z nadzorom in kritiziranjem dejavnosti vlade deluje z namenom zagotavljanja transparentnosti, integritete in učinkovitosti pri vodenju javnih zadev ter za preprečevanje zlorab oblasti in posameznikov, zatorej

⁷⁹ Na primer skandinavske države in Švica.

⁸⁰ Primer manjših strank, ki na volitvah ne presežejo volilnega praga za vstop v parlament.

zagotavljanje obrambe javnega interesa. Opozicija prispeva k promociji in obrambi človekovih pravic ter temeljnih svoboščin, s tem da zagotavlja funkcije demokracije⁸¹.

Opozicija kot institucija in funkcija skrbi, da je vladanje kar se da racionalno in hkrati demokratično, saj opozicijsko delovanje deluje naproti hitremu, nepremišljenemu in neutemeljenemu odločanju (Bibič 1997, 161).

Opozicija obstaja zato, da oponira vladi. Kot vsaka druga politična stranka tudi opozicija oziroma opozicijske stranke delujejo z namenom zmage oziroma pridobitve čim večjega števila glasov volivcev na naslednjih volitvah, zato hkrati z oponiranjem opozicija predstavlja tudi kontrolo vladajoče politike in njene implementacije, opravlja selekcijo in promocijo političnega kadra ter vpliva na oblikovanje javnega mnenja ... (Bibič 1997, 157–158).

9.2.1 Kritika

Je najsplošnejša opozicijska funkcija, ki je sestavni del vseh drugih funkcij. Smisel opozicije je ravno nasprotno ravnanje od vladnega ravnanja. Vlada brani svoje dosežke in dejanja z namenom, da navidezno zmanjša napake in neuspehe. Funkcija opozicije pa je ravno nasprotna, kar pomeni, da mora opozicija te napake, neuspehe in neučinkovitost vlade odkrivati. To stori s kritiko, čeprav ima opozicija precej širok okvir iskanja napak in neuspehov, saj jih lahko išče na vsem spektru vladnih področji, ki pa jih ni malo. Ta funkcija opozicije lahko prispeva k vitalizaciji institucije parlamenta in ga »uporabi« v njegovi naravni dialoški funkciji⁸² (Bibič 1997, 158–159).

9.2.2 Nadzor in odgovornost

Ena glavnih funkcij opozicije je njeno delo v nadzoru delovanja izvršilnega telesa, to pomeni opravljanje nadzora implementacije zakonov v smislu izvedbe in odgovornosti, ter predvsem opravljanje nadzora nad uporabo financ. To je mogoče področje, kjer lahko opozicija

⁸¹ Vir: <http://www.ipu.org/dem-e/opposition.pdf>

⁸² Opozicija lahko uporabi mehanizme sklicevanja izrednih sej, postavljanja vprašanj ministrom, predsedniku vlade ... ter na takšen način opozori in začne diskusijo glede določenega spornega vprašanja/politike.

prispeva k učinkovitemu vodenju države ter lahko hkrati predstavi svoje poglede in predloge ter s tem pokaže, kako bi njene politike imele boljše rezultate⁸³. Z nadzorom opozicija prispeva k temu, da vlada deluje v mejah zakonodaje (Bibič 1997, 159).

Obstaja sklop sredstev, s katerimi lahko opozicija opravlja svojo funkcijo nadzora, kot je postavljanje vprašanj predsedniku vlade in ministrom vlade za odgovore v parlamentu, predlaganje časa za debato ali izredno sejo glede posameznih vprašanj. Poleg tega obstaja še institut zaupnice oziroma konstruktivne nezaupnice, interpelacije, obtožbee predsednika vlade ali ministrov pred ustavnim sodiščem ...

9.2.3 Predstavljanje alternative

To je osrednja naloga opozicije. Opozicija ima v parlamentu nalogo ponujati volivcem kredibilno alternativo vladi in njenim politikam. Vloga opozicije ni samo, da oponira, temveč da tudi proponira (Ionesco-Madariaga v Bibič 1997, 159). Da je alternativa kredibilna, mora biti opozicija pripravljena sprejeti odgovornosti, ki se jim posveti na dolgotrajnih osnovah. Z drugimi besedami – mora imeti program, ki je že pripravljen za implementacijo. V demokraciji je politično življenje obogateno z svobodnim tekmovanjem političnih programov in istočasno osiromašeno z rivalstvom, osnovanim na osebnih ambicijah, ki ga diskvalificirajo predvsem v očeh javnega mnenja. Opozicija se mora v parlamentu prikazati kot odgovorno in sposobno delovanja/ukrepanja na državotvorni način. Mora se udeležiti kot konstruktivna in odgovorna opozicija z oblikovanjem protipredlogov. V svojem delovanju opozicija ne sme poskušati zavirati nesmiselnega dejanja vlade, temveč si mora prizadevati, da jo spodbuja za izboljšanje takšnih dejanj v splošnem interesu. Naloge opozicije so po svoji naravi definirane s političnimi in vedenjskimi pravili, ne z ustavnimi normami ali parlamentarnimi besedili. Naloge torej ne potrebujejo kodifikacije. Člani opozicije morajo izvajati svoje naloge s spoštovanjem ustave in zakonodaje. Njihovo delovanje mora biti usmerjeno v ohranjanje medsebojne tolerance in dialoga.⁸⁴

Član parlamenta igra več vlog v zakonodajnem telesu. Včasih je zakonodajalec, ki sprejema zakone, predstavnik svojih volivcev, nadzornik dela izvršilne veje oblasti in podpornik ali kritik predlogov, ki se vlagajo v parlamentu. Člani opozicije morajo sprejeti dejstvo, da bo/je njihovo delo kot iniciatorji zakonodaje omejeno, vendar bo/je njihovo delo kot predstavniki

⁸³ [Http://www.ipu.org/dem-e/opposition.pdf](http://www.ipu.org/dem-e/opposition.pdf)

⁸⁴ Ibidem.

ljudstva enako in hkrati večje breme, ki glede nadzora stoji bolj na opoziciji kot pa na vladi. Istočasno ima opozicija nalogo (ki jo mora opraviti za sebe in za svoje volivce), da igra vlogo alternativne vlade in dejansko vlade na čakanju ali tako imenovane vlade v senci. Na tak način si vlada pridobiva izkušnje in s tem večjo kredibilnost pred državljani. V bolj odraslih demokracijah je to dobro sprejeto in vodja največje opozicijske stranke pogosto dobi dostop do občutljivih informacij zato, ker mora biti (on ali ona) kot predsednik vlade na čakanju dobro obveščen in pripravljen na vodenje države, kar se lahko zgodi v relativno kratkem času. Opozicija ima odgovornost, da posveti pozornost stalnemu razvoju svojih politik ter jih predstavlja parlamentu in javnosti. Večji izziv za opozicijo je njena potreba, da ohranja kredibilnost v svoji vlogi. Da lahko to stori, mora biti tako odgovorna, spoštovana in enotna kot politična stranka in mora oblikovati politike, ki so pomembne za vsakodnevno življenje ljudi. Parlament predstavlja dober forum za učinkovito opozicijo in se mora kot tak tudi uporabiti. Vlada ima tudi svoje odgovornosti nasproti opoziciji. V prvi vrsti mora biti zagotovljenih dovolj virov za delovanje »lojalne opozicije«. Mora obstajati enaka raven dostopa do informacij, vključno s tistimi, ki so dostopne ministrom in njihovim javnim uslužbencem. Mora obstajati financiranje za uporabo medijev. Končno mora obstajati priznanje posebnega mesta vodje opozicije⁸⁵.

9.2.4 Zakonodaja in opozicija

Običajna frustracija članov opozicije izhaja iz občasnega opažanja, da ima opozicija pri izvrševanju zakonodajnega programa, ki je glavna naloga zakonodajnega telesa, le obrobno vlogo. Frustracija je predvsem bolj v zaznavanju kot v realnosti, saj obstaja več načinov, s katerimi lahko opozicija vpliva na zakonodajo in pomaga ali ovira pri njenem sprejemanju.⁸⁶ Opozicija lahko tudi sama vloži predlog zakona v zakonodajni postopek. Naloga opozicije je, da v parlamentu predstavi interese skupin, ki so lahko spregledane ali ignorirane.⁸⁷ Dobra in sposobna opozicija bo znala prepoznati latentne, marginalizirane in diskriminirane interese in jih bo vključila v politični proces (Bibič 1997, 161).

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ Opozicija lahko sama vlaga predlog zakona v zakonodajni postopek, lahko vlaga amandmaje na posamezne predloge zakonov v zakonodajnem postopku ...

⁸⁷ Vir: <http://www.ipu.org/dem-e/opposition.pdf>

9.3 SODELOVANJE OPOZICIJE Z VLADO

Konflikti med množico različnih interesov se racionalizirajo in razrešujejo predvsem med strankami večine, združene v vladni koaliciji, in manjšine, ki predstavlja vsakokratno opozicijo (Beyme v Zajc 2000, 52). Razreševanje pomembnejših konfliktov med koalicijo in opozicijo običajno poteka na osnovi kooperativnega razmerja, z medsebojnim usklajevanjem, zmanjševanjem zahtev, popuščanjem in celo začasnim odlaganjem reševanja, odvisno od njihovih dolgoročnih ciljev in političnih strategij, pri čemer iščeta čim širše možno soglasje (Zajc 2000, 52). V odnosu koalicije do opozicije in obratno opozicije in koalicije se pogosto kažeta nestrpnost in zavračanje. Običajna praksa kaže predvsem na destruktivno vlogo opozicije v parlamentu, saj z nasprotovanjem vsemu, kar vlada oziroma poslanci koalicije predlagajo oziroma vlagajo v zakonodajni postopek, ne pripomore niti k hitrosti niti učinkovitosti zakonodajnega postopka. Na nasprotni strani pa je možna tudi konstruktivna opozicija.

Opozicija mora pogosto sprejeti težko odločitev, ali naj podpre vlado pri posameznem zakonu ali pri sprejemanju konsenza pri oblikovanju določene politike. To je lahko državotvoren pristop v nacionalnem interesu, toda po drugi strani je lahko možnost negativne zaznave takšnih stališč, s strani družbe in ljudi, škodljiva za opozicijo. Predvsem se lahko pri interesih manjšin, ki jih predstavlja opozicija, pojavi občutek zanemarjanja ali užaljenosti, če se dogovor prehitro doseže. Posledično lahko opozicija, tudi če nacionalni interes »zahteva« drugače, predstavi alternativni pogled na določeno vprašanje. Opozicija mora biti previdna, kako se predstavlja v odnosu do določenih nevladnih organizacij. Te lahko imajo svoje nesporazume z vlado in bodo iskale načine povezovanja z opozicijo v njihovem prizadevanju za njim lastne cilje. Opozicijska podpora stališč nevladnih organizacij je lahko narobe razumljena, predvsem v smislu, da opozicija sprejema in podpira objektivne in metode delovanja nevladnih organizacij, kar pa je lahko daleč od resnice in lahko škoduje interesom opozicije v razmerju do drugih skupin družbe. Opozicija mora biti zato pripravljena argumentirati svoja stališča tako civilni družbi kot drugim skupinam pritiska⁸⁸.

Čeprav si koalicija in opozicija stojita nasproti v tekmovanju za volivčeve glasove, pa se tu in tam pojavi tudi primer kooperativnega koalicijsko – opozicijskega sodelovanja. Koalicija in opozicija se znata v izjemnih primerih, kot so krize, skupni nacionalni interes in izredni zunanji dogodki, tudi povezati in doseči politično soglasje. Takšen primer se je v Sloveniji

88

Vir: <http://www.parliamentarystrengthening.org/commonwealthmodule/pdf/Commonwealth%20Unit%207.pdf>

zgodil leta 2008. Enotnost vseh (koalicija in opozicija) parlamentarnih strank se je kljub velikim medsebojnim razlikam in konfliktom pokazala v odnosu do EU, ko so poslanci z veliko večino (74 glasov za in šest proti) ratificirali Lizbonsko pogodbo, ki naj bi EU zagotovila večjo učinkovitost ter nacionalnim parlamentom povečala politični vpliv (Zajc 2009, 163). V mandatu 2004–2008 je februarja 2006 predsednik vlade (predsednik stranke SDS) vsem parlamentarnim strankam, z namenom boljšega sodelovanja med koalicijo in opozicijo, predlagal podpis sporazuma o partnerstvu za razvoj. V skladu s sporazumom je bilo predvideno, da se bodo vse stranke združile za uresničevanje gospodarskih in socialnih reform ter predhodno usklajevanje pomembnejših zakonskih predlogov. Sporazum sta podpisali le dve stranki, SD in SNS. Stranka LDS pa je menila, da se s tem sporazumom omejuje možnost kritike (Zajc 2009, 161). V istem mandatu je prišlo še do enega predloga sporazuma o sodelovanju vseh parlamentarnih strank, in sicer je zaradi predsedovanja EU SDS aprila 2007 predlagala podpis posebnega sporazuma o sodelovanju vlade in parlamentarnih strank med predsedovanjem. Podpisali so ga le stranka SD, nepovezani in predstavnika manjšine (Zajc 2009, 163).

10 ANALIZA PROGRAMOV SLOVENSКИH KOALICIJSКИH STRANK IN KOALICIJSKE POGODBE

Za potrebe te magistrske naloge sem se odločila, da bom analizirala volilne programe slovenskih političnih strank, s katerimi so le-te nastopale na državnozborskih volitvah 2004 in koalicijsko pogodbo za mandat 2004–2008. V teoretičnem delu magistrske naloge sem opredelila pravila in akterje, ki pomembno vplivajo na sam postopek oblikovanja vlade, od volitev, do njenega prenehanja. Predstavljeni so tudi vloga in funkcije opozicije, ki je za samo delovanje vlade tudi ena od pomembnejših akterjev, na postopek oblikovanja vlade pa nima vpliva. Z oblikovanjem vlade oziroma koalicije se hkrati vzpostavlja tudi razmerje koalicija – opozicija. Z analizo programov in koalicijske pogodbe vladnega mandata 2004–2008 pa bom poskušala ugotoviti, kako se institucionalni okviri oziroma posamezne ustavno in zakonsko določene institucije odražajo na končnem izidu procesa oblikovanja vlade ter njenega delovanja. Zanima me predvsem razmerje oziroma odnos volilnih programov in koalicijske pogodbe, in sicer predvsem, v kolikšnem deležu se posamezni programi odražajo v koalicijski pogodbi.

V ta namen bom zato najprej vsebinsko analizirala volilne programe, in sicer tako, da bom ugotovila, koliko obljub oziroma ukrepov je vsaka stranka zapisala v svojem programu. V nadaljevanju bom na isti način analizirala tudi koalicijsko pogodbo, na koncu pa bom primerjala, koliko posameznih ukrepov iz posameznega programa vsebuje koalicijska pogodba in na podlagi teh podatkov izračunala približni delež vsakega volilnega programa, prenesenega v koalicijsko pogodbo.

Koalicijsko vlado so v mandatu 2004–2008 sestavljale stranke SDS, N.Si – KLD, SLS in DeSUS. Vsaka stranka je v predvolilnem boju nastopala s svojim programom, saj ta predstavlja uraden dokument stranke, v katerem so zajeti vsebinski poudarki in stališča stranke (Kustec - Lipicer 2005, 37–43). V njem in z njim stranke oblikujejo svojo ideologijo ter določijo cilje, h katerim težijo, in sredstva za doseg le-teh (Igličar 1996, 124). Značilnost ideologije je, da je abstraktna in je bližje vodstvu stranke, sam program pa je naravnan pragmatično in konkretno. Prek njega je ideologija politične stranke uresničljiva skozi ukrepe državne oblasti. Najobsežnejši del strankarskega programa zavzema opis državne organizacije in predstavitev ustavnopravnih načel. Pred samo odločitvijo državnih organov o konkretni zadevi politične stranke najprej razpravljajo in sprejemajo posamezne sklepe, tako da stranka pretvarja lastne ideje in odločitve v odločitve državnih organov. To posebej velja

za zakonodajne odločitve in zakonodajne organe, v katerih delujejo poslanci posamezne stranke. V skladu s cilji in stališči, ki jih zasleduje stranka, poslanci glasujejo po navodilih, ki jih določi vodstvo stranke (Igličar 1996, 125).

Predvolilne obljube ali predvolilne obljubljeni ukrepe in posledično zaveze v koalicijskem sporazumu lahko ovrednotimo na štiri načine, in sicer: po številu obljub, po vsebini obljub, glede na njihovo razpršenost po posameznih temah in področjih ter glede na odnos med obljubami različnih strank (Mansergh in Thomson 2007, 311–329).

Za preverjanje hipotez sem izbrala metodo, po kateri bom strankarske volilne programe in koalicijsko pogodbo za mandat 2004–2008 ovrednotila po številu predvolilnih obljub.

Pri ugotavljanju točnega števila predvolilnih obljub v vsakem posameznem volilnem programu in številu teh obljub, ki so bile kasneje prenesene v koalicijsko pogodbo, sem upoštevala konkretne, natančno opredeljene ukrepe, ki so bile v programih in koalicijski pogodbi opredeljeni z besedami »bomo sprejeli«, »se zavezujemo, da ...« in obljube, ki niso strogo zavezujoče ter že nekako nakazujejo, kako bi se določen cilj dosegel, na primer »zavzemali se bomo ...«, »podprli bomo ...«. Nisem pa upoštevala najbolj splošnih ugotovitev glede pomanjkljivosti obstoječega stanja, ki so opredeljena z besedami »ugotavljamo, da ...«, »bi moral ...«.

Analizo sem opravila v treh stopnjah, in sicer sem najprej opravila splošno oblikovno primerjavo vseh strankarskih programov in koalicijske pogodbe. Primerjala sem dolžino, oblikovno zgradbo in oblikovno podobnost koalicijske pogodbe s programi koalicijskih strank. V drugem koraku pa sem programe in koalicijsko pogodbo analizirala tako, da sem za vsak program poskušala ugotoviti število predvolilnih obljub in število predvolilnih obljub, ki so bile iz posameznega programa prenesene v koalicijsko pogodbo. Na podlagi dobljenih podatkov sem lahko izračunala, kolikšen delež programa posamezne stranke je vlada prevzela v koalicijsko pogodbo kot svoj vladni program. Pridobljeni podatki so nekakšen pokazatelj moči in vpliva vsake posamezne stranke pri oblikovanju in sprejemanju vladne politike za štiriletno mandatno obdobje.

10.1 STRANKARSKI PROGRAMI KOALICIJSKIH STRANK V LETIH 2004–2008

Državnozborske volitve za mandat 2004–2008 so potekale 3. oktobra 2004. Glasovalo je 60,65 odstotka državljanov. Štiriodstotni volilni prag je prestopilo sedem strank in poslanca mednarodne skupnosti (vir: <http://www.dvk.gov.si/volitve/dz2004/>):

Tabela 10.1: Statistični podatki državnozborskih volitev leta 2004

Stranka	Odstotek	Število mandатов
SDS	29,08 %	29
LDS	22,80 %	23
ZLSD	10,17 %	10
N.Si – KLS	9,09 %	9
SLS	6,82 %	7
SNS	6,27 %	6
DeSUS	4,04 %	4
Narodne skupnosti		2

Vir: <http://www.stat.si>

Koalicijsko vlado so sestavile stranke Slovenska demokratska stranka (SDS), Slovenska ljudska stranka (SLS), Nova Slovenija – Krščanski ljudski demokrati (N.Si – KLD) in Demokratična stranka upokojujencev Slovenije (DeSUS), ki je imela v parlamentu z 49 glasovi od vseh 90 poslancev večino.

Pri sestavi koalicije se običajno pri razdelitvi ministrskih mest v vladi kot »neformalno« merilo upošteva izid volitev, ki predstavlja usmeritev, koliko ministrskih mest dobi posamezna koalicijska stranka. To pomeni, da stranka dobi sorazmerno število ministrskih mest glede na število mandатов (glej poglavje 6.7). SDS je kot zmagovalna stranka dobila na podlagi 29 sedežev v parlamentu sedem ministrskih mest in enega ministra brez resorja⁸⁹, N.Si je dobila

⁸⁹ Ministrstvo za notranje zadeve, ministrstvo za zunanje zadeve, ministrstvo za gospodarstvo, ministrstvo za kulturo, ministrstvo za šolstvo in šport, ministrstvo za zdravje, ministrstvo za javno upravo ter ministra brez resorja za razvoj Slovenije.

v skladu s svojimi devetimi sedeži štiri ministrstva⁹⁰, SLS sedem parlamentarnih sedežev in s tem tri ministrstva ter eno ministrstvo brez resorja⁹¹, DeSUS pa je dobil s štirimi sedeži v parlamentu eno ministrstvo.⁹²

V tabeli 10.2 je prikazan delež ministrskih položajev po strankah.

Tabela 10.2: Razdelitev ministrskih položajev v mandatu 2004–2008

Koalicijska stranka	Število sedežev v parlamentu	Število dobljenih ministrstev	Delež dobljenih položajev glede na število mandatov
SDS	29	7	46,7 %
N.Si	9	4	26,7 %
SLS	7	3	20 %
DeSUS	4	1	6,7 %

Opomba: Upoštevana so izključno ministrstva.

Pravilo proporcionalne razdelitve ministrskih mest se uporablja praviloma, kar pomeni, da so lahko tudi izjeme. Ena takšnih izjem je koalicija (v letih 2008–2011), v kateri je delitev ministrstev potekala drugače. Pravila proporcionalnosti niso upoštevali, čeprav je stranka DeSUS pri pogajanjih »igrala na to karto«. Razlog je predvsem v tem, da so SD, LDS in Zares sklenile predvolilno koalicijo oziroma so že v predvolilnem boju nastopale skupaj in se zavezale po volitvah vstopiti v skupno koalicijo. DeSUS je bila nekakšna povabljenka in »pridružena« članica zaradi potrebne večine glasov. V mandatu 2008–2011 je po izidu volitev s petimi sedeži v parlamentu najmanjša stranka LDS, ki pa ima kljub temu enega ministra več oziroma enako število ministrstev kot DeSUS z dvema sedežema (poslancema) v parlamentu več. Ta »posebna« pozicija »pripada« stranki LDS ravno zaradi predvolilne koalicije.

⁹⁰ Ministrstvo za finance, ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ter ministrstvo za pravosodje.

⁹¹ Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ministrstvo za okolje in prostor, ministrstvo za promet ter ministra brez resorja za lokalno samoupravo.

⁹² Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije.

Tabela 10.3: Razdelitev ministrskih položajev v mandatu 2008–2012.

Koalicijska stranka	Število sedežev v parlamentu	Število dobljenih ministrstev	Delež dobljenih ministrstev glede na število mandatov
SD	29	7	46,7 %
ZARES	9	4	26,7 %
LDS	5	2	13,3 %
DeSUS	7	2	13,3 %

S sedmimi poslanci v parlamentu je dobila stranka DeSUS v vodenje dve ministrstvi, ravno toliko kot stranka LDS, ki ima v parlamentu pet poslancev. DeSUS pa je poleg ministrstev dobil v vodenje še urad za lokalno samoupravo, ki je organizacijsko služba v okviru vlade in ne šteje za ministrstvo.

Strankarski programi veljajo za uradni dokument stranke, slovenska zakonodaja (19. člen ZPolS) pa ga določa tudi za temeljni ustanovni dokument stranke. Oblika strankarskega programa ni posebej urejena, med seboj pa so si programi različni tako po vsebini kot po obliki. V praksi se kaže zelo veliko podobnosti med njimi, saj so vsi programi podobno sestavljeni in pokrivajo približno ista, za državljane najbolj aktualna področja.

1. Strankarski program stranke SDS

Stranka SDS je na državnozborskih volitvah leta 2004 nastopala s programom z naslovom Slovenija na novi poti. Program je napisan na 117 straneh, konkreten program stranke zajema 50 strani. Razdeljen je v osem poglavji, in sicer:

- Uvod – Slovenija na novi poti
- Slovenija v središču naših prizadevanj – slovenski narod v svoji državi
- Slovenski nacionalni interes – svobodna demokratična družba
- Kaj nam je leta 2000 vlada obljubljala in kje smo danes
- Povzetki ocene stanja po resorjih
- Program za prihodnost
- Nekatere ključne razlike med Programom za prihodnost in vladnim osnutkom strategije razvoja Slovenije

- Sodelujoči v odborih in komisijah strokovnega sveta in pri pripravi Programa za prihodnost

Iz naslovov poglavji vidimo, da je večji del programa povzetek obstoječega stanja, konkreten program pa je vsebovan na 50 straneh šestega poglavja. Program za prihodnost vsebuje naslednja področja:

- Šolstvo, znanost, šport
- Javna uprava
- Gospodarstvo in finance
- Kmetijstvo
- Delo, družina in socialne zadeve
- Zdravje
- Zunanje in evropske zadeve
- Obramba
- Notranje zadeve
- Kultura
- Promet in informacijska družba
- Okolje in prostor
- Skladen regionalni razvoj
- Pravosodje

Od naštetih poglavij je najbolj konkretno opredeljen program za področje gospodarstva, zdravstva, javne uprave in sistema plač v javnem sektorju.

2. Program stranke N.Si

Stranka N.Si je nastopala s programom brez posebnega naslova, temveč je enostavno naslovljen Program za Novo Slovenijo 2004–2008. Napisan je na 82 straneh in je sestavljen iz naslednjih štirih poglavij:

- Uvod
- Ocena sedanjega stanja
- Cilji in vrednote N.Si
- Ukrepi na posameznih področjih

Konkreten program stranke je naveden v četrtem poglavju, ki je razdeljen na naslednji način:

- Naše prioritete

- Materialni temelji družbe in države
- Varstvo okolja
- Za oživitev slovenskega kmetijstva
- Promet in informacijska družba
- Izobraževanje, znanost, šport in kultura
- Kultura
- Delo in plače
- Družinska politika
- Pokojninsko zavarovanje
- Zdravstvo
- Državna ureditev
- Pravosodje: pravica odložena – pravica odrečena
- Notranje zadeve
- Zunanja politika
- Varna Slovenija, varna Evropa, varen svet

Predvolilne obljube N.Si temeljijo skoraj povsem na besedah »zavzemali se bomo ...«, »trudili se bomo ...«, zagotovili bomo pogoje«, »vzpodbujali bomo ...«, »želimo si ...« ..., brez konkretnih zavez in predlogov, kako bodo določene cilje dosegli.

3. Strankarski program stranke SLS

Program stranke SLS se po obliki od drugih programov razlikuje predvsem po dolžini, saj je v primerjavi z drugimi tremi najkrajši. Napisan je bil na le sedmih straneh. Program ne vsebuje poglavij, v katerih bi povzemal trenutno stanje, obljube prejšnje vlade, razlike med programi, kot to vsebujejo drugi programi, temveč je napisan zelo enostavno, in sicer tako, da te stvari našteva. Oblikovno naredi naštevanje pri bralcu vtis konkretnih obljub, vendar se ob branju opazi, da je v bistvu naštetu tisto, kar imajo drugi programi v drugih poglavjih, to so izhodišča, cilji, vrednote ..., konkretnih ukrepov pa je malo.

Sestavljen je iz treh delov.

Prvi del, ki nosi naslov Projekti nacionalnega pomena, zajema naslednja področja:

- Decentralizacija – vzvod za zmanjšanje razvojnih razlik med slovenskimi regijami
- Sprememba davčne politike z osnovnim ciljem: pospešiti razvoj manj razvitih in demografsko ogroženih območij

- Dvig kakovosti življenja na podeželju
- Razvoj tretje in ustanovitev četrte univerze – »Slovenija na znanju temelječa družba«
- Povezava Ljubljane in okolice s hitro železnico
- EU – regija s sedežem v Sloveniji

Drugi del programa predstavlja programske usmeritve po resorjih. Ti so:

- Gospodarstvo
- Razvoj podeželja ter kmetijstva, gozdarstva, ribištva in živilskopredelovalne industrije
- Kultura
- Sociala
- Zaposlovanje in delovna razmerja
- Zdravstvo
- Družinska politika
- Znanost
- Vzgoja in izobraževanje ter šport
- Slovenski nacionalni prostor in regije
- Promet
- Okolje in prostor
- Pravosodje
- Javna uprava
- EU in NATO ter varnost in obramba
- Zunanja politika

Tretji del, dodatek k programu, pa poleg stališč in projektov znotraj drugega dela programa zajema še dodatne projekte.

4. Strankarski program stranke DeSUS

Program je napisan na 23 straneh, ravno tako brez posebnega naslova. Sestavljen je iz Uvoda in 12 drugih področij:

- Smo stranka, ki je posebej občutljiva za socialne probleme
- Za učinkovito in pravično družbo
- Za trajnostni gospodarski razvoj
- Izobraževanje, znanost in kultura
- Zdravstveno varstvo

- Pokojninsko in invalidsko zavarovanje
- Delovanje političnega sistema
- Razvoj lokalne samouprave in skladnejši regionalni razvoj
- Socialna politika
- Mednarodno povezovanje in obramba
- Položaj žensk
- Zgodovinska utemeljitev slovenske države

Glede na usmerjenost stranke v starejšo upokojsko generacijo je del programa, ki se nanaša na zdravstveno, invalidsko in pokojninsko zavarovanje, opredeljen nekoliko konkretnje.

Programi strank, ki sem jih analizirala, se med sabo razlikujejo glede dolžine, strukture in področji, ki jih zajemajo. Program stranke SDS je najdaljši s 117 stranmi, vendar je od tega konkretnega programa le 50 strani. Najkrajši je program stranke SLS, ki je napisan le na štirih straneh. N.Si ima program napisan na 82 straneh, od tega je konkretnih obljub 50 strani, stranka DeSUS pa ima program na 23 straneh.

Razlika med programi se kaže tudi v strukturi, saj imata programa SDS in N.Si najprej nekakšen pregled obstoječega stanja in temu sledijo obljube ukrepov za naslednja štiri leta, kar programa SLS in DeSUS nimata.

Tretja razlika med programi pa je v področjih, ki jih zajemajo. Program SDS je razdeljen na 14 področji, ki so identična z ministrskimi resorji. N.Si ima opredeljenih 16 področji. Stranka N.Si se ni držala ministrskih resorjev, temveč je posebej razdelila področje ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, istočasno pa je določena področja združila (znanost, visoko šolstvo, tehnologijo in kulturo). Program SLS je ravno tako razdeljen na 16 področji. Resor dela, družine in socialnih zadev je razdeljen na tri dele, poleg tega pa ima dodano še eno področje, to je Slovenski prostor in regije. Program stranke DeSUS pa ima od vseh najmanj področji. Razdeljen je na 12 področji, ki se od vseh drugih najbolj razlikujejo, saj program ne vsebuje področja okolja, kmetijstva, notranjih zadev, zunanjih zadev, namesto tega pa ima nekatera druga področja, ki jih druge stranke nimajo, in sicer položaj žensk ter zgodovinsko utemeljitev slovenske družbe.

V zvezi s strankarskim programom je tesno povezan statut⁹³ stranke, ki določa njegovo oblikovanje, predlaganje, sprejemanje, izvrševanje in nadziranje. Če primerjamo statute štirih obravnavanih strank, vidimo, da se v ureditvi nekoliko razlikujejo (Tabela 3.1).

Ob koncu in po analizi vseh štirih strankarskih programov lahko sklenemo, da so skupne lastnosti programov splošnost, pomanjkanje konkretnih rešitev, relativno velika programska sorodnost med samimi programi, deklaracija temeljnih družbenih vrednot in obravnava splošnih družbenopolitičnih tem.

⁹³ Statut stranke je eden od pogojev njene ustanovitve (10. člen ZPolS).

Koalicijska pogodba o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandat 2004–2008

Koalicijska pogodba, podpisana 23. 11. 2004, obsega 78 strani. Sestavljena je iz petih poglavij:

- Uvod
- Programski del
- Upravljanje koalicijske pogodbe in koalicijsko usklajevanje
- Predlog koalicijske vlade
- Končne določbe

V Uvodu so opredeljena načela in temeljni cilji koalicije ter organizacija in delovanje vlade. Ugotovimo lahko, da so temeljni cilji in načela koalicijske pogodbe identični s ciljem in načelom vseh koalicijskih strank.

Programski del zajema ukrepe, cilje in prednostne naloge po posameznih področjih:

- Gospodarstvo in javne finance
- Delo, družina in socialne zadeve
- Zdravstvo
- Šolstvo in šport
- Visoko šolstvo, znanost in tehnologija
- Informacijska družba
- Lokalna samouprava in regionalni razvoj
- Okolje in prostor
- Zunanje in evropske zadeve
- Slovenci v zamejstvu in po svetu
- Italijanska in madžarska narodna skupnost
- Javna uprava in plačni sistem v javnem sektorju
- Pravosodje
- Obramba
- Promet
- Notranje zadeve
- Kmetijstvo, gozdarstvo in prehrana
- Kultura

10.2 PRIMERJAVA STRANKARSKIH PROGRAMOV IN KOALICIJSKE POGODBE

Volilni programi vsebujejo izražene strankine prioritete. Glede na to, da si stranke v prioritetah in obljubah nasprotujejo, je jasno, da se vse obljube ne morejo uresničiti. Royed (1996) je na podlagi študije prišel do ugotovitve, da se lahko v primerih koalicijskih vlad z institucionalne perspektive pričakuje manjše sovpadanje med strankarskimi predlogi pred volitvami in vladnimi politikami. V sistemih z enostrankarskimi vladami postane volilni program zmagovalne stranke vladni program (Thomson 2001, 171–197).

Ta magistrska naloga se nanaša na postopek oblikovanja večstrankarskih koalicijskih vlad in oblikovanje ter določanje koalicijske politike za obdobje štirih let. Na tem mestu bi opozorila na študijo, s katero so bile dokazane določene zakonitosti, ki veljajo v sistemu večstrankarskih vlad in se zato lahko aplicirajo tudi na primer Slovenije. Thomson (2001) je na podlagi svoje študije nizozemskih koalicijskih vlad med letoma 1986 in 1998 dokazal, da ima stranka, ki je članica koalicije, večje možnosti za izpolnitev svojih predvolilnih obljub kot pa stranka, ki ostane v opoziciji. Predvolilne obljube strank se uresničijo v večji meri, če imajo podporo več koalicijskih strank, kot pa če se zanje zavzema samo ena od koalicijskih strank. Eden od dejavnikov, ki poveča možnost realizacije strankarskih predvolilnih obljub, je tudi koalicijski sporazum, saj imajo obljube, ki so bile prenesene v koalicijski sporazum, večjo možnost uresničitve (Thomson 2001, 171–197).

Primerjavo programov in koalicijske pogodbe sem opravila v treh korakih. Prvi korak je bila vsebinska analiza vseh štirih volilnih programov, in sicer tako, da sem ugotavljala število predvolilnih obljub, vsebovanih v vsakem posameznem programu.

Tabela 10.4: Število obljubljenih ukrepov v posameznih strankarskih programih koalicijskih strank v mandatu 2004–2008.

Stranka	Število ukrepov
SDS	384
SLS	107
N.Si – SKD	523
DeSUS	142
Skupaj	1.152

Največ obljub oziroma predvolilnih obljubljenih ukrepov je v svojem programu opredelila stranka N.Si, sledita ji SDS in DeSUS, najmanj pa jih ima stranka SLS. Najbolj splošen je program SLS, ki ne vsebuje konkretnih ukrepov, niti splošnih idej uresničevanja zastavljenih ciljev. Sledi stranka DeSUS, ki ima nekoliko bolj opredeljeno področje, ki se dotika starejše generacije. Sledita še SDS in stranka N.Si, ki ima presenetljivo največ obljub (ukrepov), vendar moram kljub temu na tem mestu spet opozoriti, da se v tej številki (523) skriva veliko splošnega navajanja, kaj si želijo doseči, brez opredeljevanja vmesnih korakov, ki bi pripeljali do teh ciljev.

Druga stopnja analize je bila enaka vsebinska analiza koalicijske pogodbe, s katero sem dobila število vladnih obljub oziroma obljubljenih ukrepov, ki pa že pomenijo uradno vladno politiko za naslednja štiri leta.

Tabela 10.5: Število predvidenih ukrepov v koalicijski pogodbi

	Število ukrepov
Koalicijska pogodba	615
	706

Če seštejemo ukrepe vseh koalicijskih strank, dobimo skupaj 1.152 predvolilnih obljub. Koalicijska pogodba pa jih predvideva le 615. Ob koncu mandata 2004–2008 je predsednik vlade v poročilu navedel, da je koalicijska pogodba vsebovala 706 konkretnih ukrepov. Že na prvi pogled vidimo, da koalicijska pogodba opredeljuje pol manj obljubljenih ukrepov, kot je seštevek ukrepov vseh štirih strank. To številčno razmerje nam potrjuje predvidevanje, da se vse predvolilne obljube vseh strankarskih volilnih programov ne prenesejo v koalicijsko pogodbo. V številu 615 oziroma 706 so zajeti tudi nekateri ukrepi, ki jih program nobene koalicijske stranke ne vsebuje, določile pa so jih stranke s pogajanjem o koalicijski pogodbi in so rezultat kompromisa. Vsaka stranka se je nečemu odpovala in nastal je ukrep, ki je primeren in sprejemljiv za vse koalicijske stranke.

V koalicijski pogodbi sem preštela 615 relativno konkretnih ukrepov, ki nakažejo, kako bo koalicijska določen cilj uresničila oziroma dosegla. Pri tem nisem upoštevala najbolj splošno opredeljenih izhodišč, ugotovitev in ciljev. Če k temu dodamo še omenjena stališča, cilje in ugotovitve, se približamo številki ukrepov, ki jo je v svojem poročilu ob koncu mandata

omenil predsednik vlade. Moj seštevek vseh omenjenih kategorij je 693, kar je 13 ukrepov manj, kot je uradna številka.

Število obljubljenih ukrepov v koalicijski pogodbi, ki sem jih sama preštela (615), se razlikuje od uradno objavljenih podatkov (706) (Tabela 10.5). Do razlike je prišlo zaradi splošnosti opredelitve obljubljenih ukrepov v koalicijski pogodbi. Razlika je verjetno nastala zaradi uporabe različnega kriterija, kaj se šteje kot konkretni ukrep. Poudariti je treba, da je koalicijska pogodba napisana abstraktno. Če bi šteli dejansko samo konkretne ukrepe, ki so v koalicijski pogodbi opredeljeni kot konkretne zaveze, kot na primer »začeli bomo graditi NUK«, bi bilo število še manjše, vsega skupaj je takšnih obljubljenih ukrepov 39. V koalicijski pogodbi je opredeljenih veliko izhodišč in ugotovitev, iz katerih naj bi vlada pri svojem delovanju izhajala, hkrati je opredeljenih tudi veliko ciljev za posamezna resorna področja, ki pa se v besedilu koalicijske pogodbe tudi podvajajo. Vmesno polje, ki naj bi vsebovalo konkreten koalicijski program, pa je v večini primerov napisano z besedami »podprli bomo politiko, ki ...«, »zavzemali se bomo za ...« ...

V tretjem koraku primerjave sem ugotavljala, koliko ukrepov je iz vsakega posameznega programa prenesenih v koalicijsko pogodbo. Zanimalo me je, koliko zavez svojega volilnega programa v koalicijsko pogodbo so koalicijske stranke uspele izpogajati in jih prenesti v koalicijsko pogodbo ter jih na tak način sprejeti za program vse koalicije oziroma vlade.

Tabela 10.6: Delež posameznega strankarskega programa, vsebovanega v koalicijski pogodbi v letih 2004–2008.

Stranka	Število ukrepov v strankarskem programu	Število ukrepov, sprejetih v koalicijski pogodbi	Odstotek
SDS	384	212	55,2 %
SLS	107	53	49,5 %
N.Si – LKS	523	232	44,4 %
DeSUS	142	56	39,4 %

Iz tabele 10.6 vidimo, da je SDS kot največja stranka v koalicijsko pogodbo vnesla največ svojega programa, najmanj pa je v koalicijsko pogodbo prenesenega programa DeSUS.

Pri analiziranju sem opazila, da je koalicijska pogodba že na prvi pogled oziroma prvo branje skoraj identična strankarskemu programu SDS. Določena poglavja (večina področja za

gospodarstvo, javno upravo in področje zdravstva) so dobesedno prepisana, tako da je že takoj opaziti, da ima stranka SDS kot največja stranka največ moči tudi pri oblikovanju vladne politike.

10.3 UČINKOVITOST IN DELOVANJE VLADE V MANDATU 2004–2008

UČINKOVITOST VLADE

Predsednik vlade je ob koncu mandata, na zadnjem rednem vrhu koalicije 17. 7. 2008, ocenil učinkovitost vlade v mandatu 2004–2008. Iz njegovega poročila izhaja, da so izpolnili oziroma realizirali 80 odstotkov od vseh 706 zavez koalicijske pogodbe, kar je zelo nekritična samoocena, saj so glede na poročilo dejansko izpolnili le 60 odstotkov ali 415 predvolilnih obljubljenih ukrepov. Deloma izpolnjenih je bilo 245 zavez, izključno iz razloga, ker so te zaveze presegale štiriletno obdobje, 41 ali pet odstotkov zavez ni bilo mogoče realizirati (vir: <http://www.delo.si/clanek/63985>)⁹⁴. Trditev predsednika vlade o realizaciji koalicijske pogodbe lahko preverimo samo številčno. Vsebinsko bi jo lahko preverili le tako, da bi vsebinsko analizirali vse sprejete akte in ugotavljali, ali vsebujejo ukrepe, vsebovane v koalicijski pogodbi. Pri tem bi imeli veliko težav, ker je koalicijska pogodba napisana zelo splošno, zato ne bi bilo mogoče natančno ugotoviti, ali sprejeti akti dejansko vsebujejo posamezne ukrepe ali ne, saj tega ne bi bilo mogoče z ničemer podkrepiti, potrditi oziroma ne bi bilo mogoče primerjati njihove identičnosti, ker koalicijska pogodba večinoma konkretnih ukrepov ne vsebuje. Sama sem učinkovitost vlade poskušala ugotoviti na podlagi realizacije delovnega programa vlade. Glede na razmerje predlaganih zakonskih aktov in sprejetih zakonskih aktov je vlada izpolnila 66,28 odstotka svojega programa dela (Tabela 10.7).

Podatek o realizaciji delovnega programa vlade za mandat 2004–2008 predstavlja razmerje med predvidenimi predpisi, to je predpisi, ki jih je vlada predvidela oziroma katerih sprejem je načrtovala v svojem štiriletnem mandatu, in med številom dejansko sprejetih predpisov. Do

⁹⁴ Glede navedene ocene učinkovitosti vlade predsednika vlade Janeza Janše moram opozoriti na neujemanje števil. Če seštejemo izpolnjene obljubljene ukrepe (415), delno izpolnjene ukrepe (245) in neizpolnjene ukrepe (41), dobimo 671 obljubljenih ukrepov, in ne 706, kot je navajal predsednik vlade.

skupnega podatka sem prišla tako, da sem za vsako leto (2005, 2006, 2007 in 2008) vladnega delovanja ugotovila predvidene in dejansko sprejete predpise, nato sem te številke seštel in dobila število za vso štiriletno obdobje. V svojem mandatu je vlada predvidela sprejem 2.055 predpisov, dejansko pa jih je sprejela 1.362, kar predstavlja uresničitev 66,28 odstotka štiriletnega programa.

Tabela 10.7: Realizacija Programa dela Vlade Republike Slovenije v letih 2004–2008 (predvideni in sprejeti predpisi).

Leto	Sprejeti predpisi				Predvideni predpisi – skupaj	Izpolnjen PDV v %
	MIN ³	DZ ¹	VRS ²	Vsi		
2005 ⁴	191	65	108	364	371	98,11 %
2006 ⁵	214	102	98	414	791	52,34 %
2007 ⁶	246	89	125	460	793	58,01 %
2008 ⁷	68	27	29	124	449	27,61 %
Skupaj	719	283	360	1.362	2.055	66,28 %

Vir: http://www.vlada.si/si/delo_vlade/program_dela_vlade/

¹ Zakoni in drugi akti DZ.

² Podzakonski akti Vlade Republike Slovenije (VRS) (uredbe, sklepi, poročila, programi, strategije, itd).

³ Podzakonski akti ministrstev in vladnih služb (pravilniki).

⁴ VRS je delovni program za leto 2005 sprejela na 11. redni seji vlade 17. 2. 2005.

⁵ Delovni program vlade za leto 2006 je VRS sprejela na 57. redni seji 19. 1. 2006.

⁶ Delovni program vlade za leto 2007 je VRS sprejela na 102. redni seji 20. 12. 2006, na 131. seji 19. 7. 2007 pa je sprejela spremembe delovnega programa.

⁷ Delovni program vlade za leto 2008 je vlada sprejela na 151. redni seji 20. 12. 2007.

Program dela Vlade Republike Slovenije je delovni program vlade, ki ga sprejme v skladu z 58. členom poslovnika vlade, pripravi pa ga na podlagi prispevkov posameznih ministrstev in vladnih služb. Delovni program se pripravlja vnaprej za vsako posamezno leto, v njem pa vlada določi glavne naloge, roke ter organe, pristojne za njihovo uresničitev. Delovni program vlade je pripravljen v skladu z usmeritvami, ki izhajajo iz koalicijske pogodbe, in je usklajen z operativnim koledarjem sprejemanja zakonov za določeno obdobje. Namen delovnega programa vlade ni zgolj načrtovanje njenega dela in koordinacija dela vlade z delom državnega zbora, temveč pomeni prek javne objave delovnega programa tudi možnost vključitve civilne družbe v postopke oblikovanja pravnih norm ter s tem demokratizacijo, preglednost in večjo kakovost postopkov.

Učinkovitost vlade v letih 2004–2008 sem na podlagi realizacije Programa dela Vlade Republike Slovenije nameravala primerjati z drugimi preteklimi vladami, vendar to ni mogoče.

Realizacija programa dela vlade se po posameznih letih vodi šele od leta 2005. Na Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije sem zato poslala zaprosilo za programe dela vlade in poročila o delu vlade za vsaj še en mandat, to je za leta 2001, 2002, 2003 in 2004. S primerjanjem programa in poročila bi lahko sama ugotovila letno realizacijo. V odgovor sem dobila nepopolne podatke, poleg tega se je metodologija sestavljanja programa dela vlade in poročila o delu vlade tako spreminjala iz leta v leto, da so podatki neprimerljivi.

Po mnenju predsednika vlade Janeza Janše se je vlada v mandatu 2004–2008 od drugih vlad razlikovala predvsem v svoji stabilnosti, zato se je lahko namesto ukvarjanja s »političnimi turbulencami« posvetila ključnim razvojnim vprašanjem in potrebam državljanov.

DELOVANJE VLADE

Glede delovanja vlade sem pri iskanju literature in podatkov, ki sem jih potrebovala za magistrsko nalogo, naletela na Poročilo o delu poslanske skupine DeSUS četrtega mandatnega obdobja državnega zbora (22. 10. 2004–21. 9. 2008), v katerem so zapisane nekatere zanimive podrobnosti v zvezi z delovanjem vlade. V tem poročilu je opredeljena ocena delovanja vlade glede na razmerja in odnose med posameznimi strankami, predvsem z vidika velikosti stranke.

Koalicijska pogodba ima v svoji drugi točki opredeljen postopek usklajevanja in medsebojnega obveščanja. V njem je določeno, da morajo biti vse odločitve, ki jih sprejema vlada in državni zbor, koalicijsko usklajene. Določeno je, kolikokrat in kdaj se skliče koordinacijski sestanek, v kakšni obliki poteka usklajevanje in kdo ter kdaj ga lahko skliče. Na podlagi omenjenega poročila lahko sklepam, da teh določil niso upoštevali niti vlada niti poslanci koalicije. Usklajevalni sestanki so bili le redko sklicani, na kar je leta 2006 opozoril tudi predstavnik koordinacije na vladni strani. Večkrat se je dogajalo, da so koalicijske partnerice neusklajeno glasovale na sejah državnega zbora, kljub predhodni uskladitvi posamezne zadeve. Največja koalicijska stranka SDS se je v svojem mandatu večkrat »zatekla« k poslancem poslanske skupine SNS, predvsem takrat, kadar so želeli zaobiti rešitve, ki jim je nasprotovala stranka DeSUS kot najmanjša partnerica koalicije⁹⁵. Dogajalo se je, da je poslanska skupina SNS vložila povsem enak predlog, ki je bil med koalicijskim

⁹⁵ To se je med drugim zgodilo tudi v primeru glasovanja o ustanavljanju novih občin. Predhodno je bilo dogovorjeno, da koalicijske stranke ne bodo podprle predloga SNS za ustanovitev nove občine Ankaran-Hrvatini, vendar se kljub temu ob glasovanju SDS ni držala koalicijskega dogovora in je glasovala za novo občino. Vladno odločitev so tako podprli koalicijski poslanci DeSUS, SLS ter opozicijski poslanci LDS in SD, ne pa tudi poslanci SDS in N.Si.

usklajevanjem završen, a je bil na seji državnega zbora z glasovanjem drugih koalicijskih poslancev kljub temu sprejet.

V mandatu 2004–2008 je prihajalo tudi do izigravanja in zlorabljanja koalicijske pogodbe. Čeprav se je koalicija oblikovala z zavezo, da se ne bo lotevala vrednostno nabitih področji, so večje koalicijske partnerice to zavezo večkrat prelomile, saj so v parlamentarno proceduro vlagale akte, ki so od (v tem primeru) stranke DeSUS terjale izrazite vrednostne opredelitve (glede odnosa do polpretekle zgodovine)⁹⁶ in hkrati premislek o obstoju v koaliciji. Znotraj koalicije so obstajala razhajanja, kako razumeti posamezne koalicijske zaveze, saj so različni vrednostni vidiki dopuščali različne interpretacije koalicijskih zavez. Koalicijske partnerice so pod pretvezo in nalepko koalicijske pogodbe poskušale v parlamentarni postopek vsiliti akte, ki niso bili del koalicijske pogodbe. Manjše stranke je predvsem največja partnerica SDS poskušala izigravati tako, da je vključevala v zakonodajni postopek akte, o katerih koalicija ni dosegla soglasja, vsebina aktov pa je bila v nasprotju z vsebino, zaradi katere je stranka stopila v koalicijo.

Poročilo stranke DeSUS je zgolj videnje delovanja koalicije iz enega vidika. Zanimivo bi bilo primerjati videnja vseh koalicijskih strank, vendar podobnih poročil druge stranke niso objavile. Delovanje vlade in koalicije se dogaja večinoma za zaprtimi vrati, ki v obliki »internih iger« politike do nas, zunanjih opazovalcev, večinoma niti ne pridejo, saj smo omejeni le na informacije, ki jih pridobimo prek medijev in ki so hkrati večkrat tudi sredstvo demagoških manipulacij, saj je za vsako stranko najpomembnejše javno mnenje, ki se odraža na vsakokratnih volitvah.

Ne glede na mnenje katere koli stranke opozicije ali koalicije, so državljani tisti, ki ocenjujejo delo vlade in ki odločajo, kdo bo njihov vladni predstavnik, in le oni imajo moč vlado nagraditi ali kaznovati z izvolitvijo oziroma neizvolitvijo na naslednjih volitvah. Kako so bili državljani zadovoljni z delom Janševe vlade, se je pokazalo na naslednjih državnozborskih volitvah leta 2008.

⁹⁶ Tak primer so bili tako imenovani vojni zakoni, ki niso bili predmet koalicijske pogodbe. Paket vojnih zakonov, ki je bil predlagan v sprejem, je bil nedokončan, nepripravljen in neuskkljen. Po mnenju poslanske skupine DeSUS je šlo za politično računico na ideološki temi, katere namen je bil ustvariti konflikt, ki bi ogrozil koalicijsko sodelovanje, in odpreti vprašanja, ki pomenijo radikalno prevrednotenje zgodovine.

Tabela 10.8: Primerjava rezultatov državnoborskih volitev v letih 2004 in 2008.

Stranka	Odstotek dobljenih glasov		Število mandатов v DZ	
	2004	2008	2004	2008
SD	10,17 %	30,45 %	10	29
SDS	29,08 %	29,26 %	29	28
ZARES	/	9,37 %	/	9
DeSUS	4,04 %	7,45 %	4	7
SNS	6,27 %	5,40 %	6	5
SLS	6,82 %	5,21 %	7	5
LDS	22,80 %	5,21 %	23	5
N.Si - KLS	9,09 %	3,40 %	9	/
Narodne skupnosti			2	2

Vir: <http://www.stat.si>

Na naslednjih volitvah, leta 2008, je SDS dobila samo en mandat v državnem zboru manj kot v prejšnjem mandatu, SLS je dobila dva mandata manj, DeSUS je dobila kar tri mandate več, medtem ko N.Si ni prestopila volilnega praga štirih odstotkov in je tako ostala zunaj parlamenta.

Predsednik vlade Janez Janša je bil izvoljen 9. novembra 2004 z glasovi 57 poslancev. Vlada kot celota pa je bila v parlamentu izvoljena in imenovana 3. decembra 2004. Sestavljale so jo tri programsko sorodne stranke SDS, N.Si – KLS, SLS in DeSUS. To je bila tudi prva večinska vlada programsko sorodnih strank desne sredine v Sloveniji (Zajc 2009, 166). Sestavljalo jo je 15 ministrov in trije ministri brez resorja. V štiriletnem mandatu je opozicija vložila tri interpelacije zoper ministre⁹⁷, štiri ministri so odstopili⁹⁸, enega ministra pa je razrešil predsednik vlade⁹⁹.

15. novembra 2007 je predsednik vlade predlagal glasovanje o zaupnici vlade, ki jo je vezal na projekt predsedovanja Svetu EU. Državni zbor je o zaupnici glasoval 19. novembra 2007. Mandat vladi je bil potrjen s 55 glasovi za in 33 proti.

⁹⁷ Minister za kulturo, minister za zdravstvo ter minister za notranje zadeve.

⁹⁸ Ministrica za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, minister za zdravje, minister za promet ter minister za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.

⁹⁹ Minister za delo, družino in socialne zadeve.

Glede ocene delovanja koalicijske vlade v letih 2004–2008 je zanimiv podatek EIU (Economist Intelligence Unit), ki meri demokratični indeks držav. Skupna ocena demokracije je določena na podlagi petih ocen, in sicer ocen volilnega procesa in pluralizma, delovanja vlade¹⁰⁰, politične udeležbe ter politične kulture in državljanskih svoboščin. Na podlagi teh ocen je bila Slovenija septembra 2006 in septembra 2008 uvrščena med »full democracies« (polna demokracija), in sicer z oceno na področju delovanja vlade 7,86 točke. Novembra 2010 je bila uvrščena med »flowed democracies« (demokracija z napako), z oceno delovanja vlade 7,14 (glej Prilogo A). Od vseh 167 ocenjenih držav spada Slovenija v skupino 11 držav, skupaj s Francijo, Italijo in Grčijo, ki so iz »full democracy« nazadovale v skupino »flawed democracy«.

Economist Intelligence Unit je raziskovalni in svetovalni del skupine The Economist. Ustanovljen je bil leta 1964 kot notranji raziskovalni sektor, ki pokriva 200 držav sveta. Osredotočeni so predvsem na raziskovanje političnega, ekonomskega in poslovnega razvoja (tako že vzpostavljenega kot še razvijajočega) na vseh pomembnejših tržiščih. Vladam, multilateralim organizacijam in finančnim institucijam tako ponujajo pomembne informacije in vpogled v vsako industrijo, državo ter trg. EIU je neodvisna organizacija, kar jim omogoča svobodo pri posredovanju točnih in nepristranskih informacij.

¹⁰⁰ Delovanje vlade ocenjujejo na podlagi naslednjih vprašanj: ali svobodno izvoljeni predstavniki določajo vladno politiko; ali je parlament najvišje politično telo, z jasno prevlado nad drugimi vejami oblasti; ali obstaja učinkovit sistem »checks and balances« nad delovanjem vlade; ali je vlada neodvisna od vpliva vojske in drugih varnostnih sil; ali tuje oblasti ne določajo pomembnih vladnih funkcij in politik; ali posebne ekonomske, verske ali druge močne domače skupine nimajo pomembne politične moči, vzporedno z demokratičnimi institucijami; ali obstaja dovolj mehanizmov in institucij, ki zagotavljajo vladno odgovornost volivcem med volitvami; ali se vladna avtoriteta razteza čez vse državno ozemlje; ali je delovanje vlade dovolj javno in transparentno, z omogočanjem javnega dostopa do informacij; kakšne težave povzroča korupcija; so javni uslužbenci zmožni in ali želijo implementirati vladne politike; kakšna je javna percepcija glede stopnje njihove svobodne izbire in nadzora nad življenjem; kakšno je javno zaupanje v vlado in javno zaupanje v politične stranke.

Tabela 10.9: Povzeto po Democracy Index 2008

	Category scores						
	Rank	Overall score	Electoral process and pluralism	Functioning of government	Political participation	Political culture	Civil liberties
FULL DEMOCRACIES							
Sweden	1	9.88	10.00	10.00	10.00	9.38	10.00
Norway	2	9.68	10.00	9.64	10.00	8.75	10.00
Iceland	3	9.65	10.00	9.64	8.89	10.00	9.71
Netherlands	4	9.53	9.58	8.93	9.44	10.00	9.71
Denmark	5	9.52	10.00	9.64	8.89	9.38	9.71
Finland	6	9.25	10.00	10.00	7.78	8.75	9.71
New Zealand	7	9.19	10.00	8.93	8.89	8.13	10.00
Switzerland	8	9.15	9.58	9.29	7.78	9.38	9.71
Luxembourg	9	9.10	10.00	9.29	7.78	8.75	9.71
Australia	10	9.09	10.00	8.93	7.78	8.75	10.00
Canada	11	9.07	9.17	9.64	7.78	8.75	10.00
Ireland	12	9.01	9.58	8.93	7.78	8.75	10.00
Germany	13	8.82	9.58	8.57	7.78	8.75	9.41
Austria	14	8.49	9.58	7.86	7.78	8.13	9.12
Spain	15	8.45	9.58	7.86	6.67	8.75	9.41
Malta	16	8.39	9.17	8.21	6.11	8.75	9.71
Japan	17	8.25	8.75	8.21	6.11	8.75	9.41
United States	18	8.22	8.75	7.86	7.22	8.75	8.53
Czech Republic	19	8.19	9.58	7.14	6.67	8.13	9.41
Belgium	20	8.16	9.58	8.21	6.11	7.50	9.41
United Kingdom	21	8.15	9.58	8.57	5.00	8.75	8.82
Greece	22	8.13	9.58	7.50	6.67	7.50	9.41
Uruguay	23	8.08	10.00	8.21	5.00	7.50	9.71
France	24	8.07	9.58	7.50	6.67	7.50	9.12
Portugal	25	8.05	9.58	8.21	5.56	7.50	9.41
Mauritius	26	8.04	9.17	8.21	5.00	8.13	9.17
Costa Rica	27	8.04	9.58	8.21	6.11	6.88	9.41
South Korea	28	8.01	9.58	7.50	7.22	7.50	8.24
Italy	29	7.98	9.58	6.43	6.67	8.13	9.12
Slovenia	30	7.96	9.58	7.86	6.67	6.88	8.82

Vir: <http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf>

Slovenija in Češka sta bili edini državi v Vzhodni Evropi, ki sta spadali v skupino »full democracies«. Leta 2008 se je Slovenija uvrstila na 30. mesto med 167 državami, kar jo je uvrščalo na rep seznama skupine »full democracies«. Relativno stabilen položaj ima Slovenija zaradi dobrega volilnega sistema in kategorije svoboščin in pravic. Na teh področjih se lahko celo primerja z nekaterimi starimi demokracijami. Slabša ocena delovanja vlade in s tem padca indeksa demokracije v Sloveniji pa je posledica manjše politične participacije. Na

podlagi opravljene analize je EIU ugotovil, da v državi vlada širša apatija in nezadovoljstvo s politično elito. Ugotovili so, da je bilo v zadnjih letih izjemno poslabšanje v sklopu vedenj glede demokracije, ankete še posebej kažejo nižanje javnega zaupanja v politične institucije (politične stranke, vlado in parlament). Samo ena tretjina je zadovoljna z delovanjem demokracije v Sloveniji.

Za uvrstitev Slovenije med demokracije z napako ne moremo kriviti samo tedanje vlade, temveč je to posledica delovanja tudi prejšnjih vlad, poleg tega pa je za padec indeksa demokracije v 91 državah od 167 kriva predvsem gospodarska kriza po letu 2008.

11 ZAKLJUČEK

Namen magistrske naloge je bil pokazati oziroma analizirati medsebojni odnos posameznih sestavin političnega sistema, predvsem povezavo med političnimi strankami in »policy-making« oziroma vpliv političnih strank na proces oblikovanja javnih politik prek oblikovanja koalicijske vlade.

Politične stranke kot bistvena predpostavka parlamentarnega sistema oziroma parlamentarne demokracije delujejo v skladu s svojo ideologijo, s svojim programom, s katerim tekmujejo na volitvah za glasove državljanov. Svoje cilje lahko stranka izpolni pod pogojem, da vstopi v parlament. Še večjo verjetnost uresničitve svojih ciljev ima stranka, ki sodeluje v koaliciji, ki je na oblasti. Zato je za stranko skoraj nujno, da se povezuje s sorodnimi strankami z namenom sestaviti večinsko vlado. Te predpostavke veljajo tudi za slovenski politični sistem, saj se v Sloveniji koalicijske vlade oblikujejo že od začetka njene demokratizacije, ko se je oblikovala Demosova vlada. Z namenom raziskovanja določenih predpostavk oblikovanja koalicijskih vlad sem oblikovala nekaj hipotez, katerih veljavnost sem preverjala z ugotovitvami mednarodnih raziskav, podatki analiz, primerjavo ugotovitev analize o predvidenih in sprejetih predpisih, Poročilom realizacije programa Vlade Republike Slovenije, ocene delovanja Vlade Republike Slovenije, ki jo je objavil EIU ...

Prvo hipotezo, da imajo stranke, ki delujejo v demokratičnih političnih sistemih, v svojih političnih programih avtonomno zastavljene cilje in področja, na katerih bi rade te cilje uresničevale, sem **potrdila**.

Politične stranke so za delujočo parlamentarno demokracijo temeljnega pomena. Pomembne so v tako imenovani predparlamentarni fazi, v kateri potekajo različne aktivnosti, predvsem ugotavljanje problemov in zbiranje zahtev posameznih skupin in organizacij ter političnih strank za zakonodajni poseg in ureditev (Zajc 2000, 125). Njihov cilj je oblikovanje javnih politik in zakonodaje, skozi katero bi se te politike uresničevale. Vsaka stranka ima v okviru svoje lastne izoblikovane ideologije svoje poglede, vrednote in načela. Ideološko usmeritev politične stranke predstavlja program stranke (Igličar 1999, 425). Program politične stranke naj bi vseboval več kot le en sam družbeni interes. Stranke stremijo za tem, da v svojih programih zajamejo čim širše družbene interese in poskušajo v čim večji meri zajeti ekonomske, socialne in druge politične interese večjih skupin prebivalstva, zato tudi pri

sestavljanju programov težijo k temu, da se več posameznih interesov medsebojno povezuje (Ware v Della Porta 2003, 121). Svoje volivce pridobivajo s propagandnim aparatom, katerega največji učinek je apel na najočitnejše interese in strasti (Schmitt 1944, 9). Na takšen način imajo večjo možnost prenesti družbene interese v politično sfero. Strankarski (volilni) program je najpomembnejši dokument stranke, s katerim se stranka predstavlja javnosti in hkrati predlaga svoje predloge rešitev posameznih »policy« vprašanj. Te teoretične predpostavke veljajo v praksi večine evropskih držav. Samemu programu politične stranke daje posebno mesto tudi kodifikacija dobre prakse na področju političnih strank, ki jo je izdala Parlamentarna skupščina Sveta Evrope in ki priporoča članicam Sveta Evrope, kako naj se uredi področje političnih strank.

Politični program kot predpostavka obstoja oziroma registriranja političnih strank velja tudi za slovenske politične stranke. Slovenski zakon o političnih strankah opredeljuje program stranke kot enega od pogojev, ki mora biti izpolnjen, da se stranka sploh lahko ustanovi. Glede na primerjavo strankarskih programov koalicijskih strank v mandatu 2004–2008 (poglavje 10.1.) zaključimo, da ima vsaka stranka izdelan svoj lasten avtonomni program, ti pa se med seboj razlikujejo tako po obliki, strukturi kot po vsebini.

Leta 2010 je bila opravljena študija programov strank, ki so sodelovale v predvolilnem boju na državnozborskih volitvah leta 2004 in leta 2008, ki ugotavlja, da se v slovenskem političnem prostoru pojavljajo štiri vrste političnih programov, glede na področje, kateremu dajejo glavni poudarek in prednost (Kustec - Lipicer in Kropivnik 2010, 52–71).

Drugo hipotezo, da do povezovanja strank pride na podlagi koalicijskih pogajanj, ki pripeljejo do pogodbe, ter da se stranke povezujejo v koalicije, ki postavljajo vlade, sem **potrdila**.

Koalicija strank se v sodobnih parlamentarnih demokracijah običajno oblikuje takoj po volitvah, lahko pa se oblikuje tudi pred volitvami. V državah s proporcionalnim volilnim sistemom obstaja malo možnosti, da bi ena stranka dobila na volitvah večino in ji tako ne bi bilo treba sklepati zavez z drugimi strankami. Koalicije so skoraj univerzalen način sodelovanja strank na oblasti, saj podatki kažejo, da se v evropskih demokracijah praviloma oblikujejo koalicijske vlade (Laver in Schofield 1990; Strøm in Müller 2000). Trend oblikovanja koalicij se celo povečuje¹⁰¹ (Müller in Strøm 2001). Največja parlamentarna stranka običajno dobi mandat za sestavo vlade, ki mora, če želi oblikovati vlado, doseči z drugimi sorodnimi strankami nekakšen dogovor o medsebojni podpori in skupnem delovanju. S pogajaji, ki potekajo za zaprtimi vrati, si stranke prizadevajo doseči sporazum za

¹⁰¹ Število koalicijskih vlad v 17 zahodnoevropskih državah se je od obdobja let 1950–1979, ko jih je bilo dve tretjini, do obdobja let 1980–1999 povečalo na tri četrte.

oblikovanje koalicije. Stranke se pogajajo glede oblikovanja politike za naslednja štiri leta in za razdelitev resorjev. Delitev izvršilne oblasti in pogajalski proces, kdo bo dobil kaj in pod kakšnimi pogoji, je osrednji dogodek ter hkrati glavni trenutek evropske politike, v mnogih državah pa tudi osrednji trenutek, v katerem se določajo javne politike. Če in ko stranke dosežejo sporazum, podpišejo koalicijsko pogodbo, ki je pisna oblika doseženega sporazuma. Te ugotovitve veljajo tudi za Slovenijo, kar potrjuje dejstvo, da je Slovenija imela v svoji 20-letni demokraciji osem koalicijskih vlad (Zajc 2009, 445–463).

Tretjo hipotezo, da politične stranke ne morejo prenesti vsega strankarskega programa v koalicijsko pogodbo, zato se pri dogovarjanju o koalicijski pogodbi odrečejo/odpovejo določenim svojim postavljenim ciljem in interesom, ter da si lahko v pogajalskem procesu posamezna stranka pridobi več vpliva, sem **potrdila**.

Tretjo hipotezo sem preverjala s pomočjo obstoječe literature na to temo ter na konkretnem primeru koalicijske pogodbe in strankarskih programov koalicijskih strank v mandatu 2004–2008 v Republiki Sloveniji. V literaturi najdemo številne modele koalicijskih pogajanj (Diermeier, Erslan in Merlo, 2001; Rubinstein, 1982; Lupia in Strøm, 2005; Martin in Stevenson, 2000; Indridason, 2006) značilnih za parlamentarne demokracije s proporcionalnim volilnim sistemom, katerih rezultat je praviloma pisni dokument, ki predstavlja koalicijski sporazum kot zavezo strank, da bodo v skupni vladi sledile dogovorjenim politikam. V magistrski nalogi sem to predpostavko oblikovanja koalicijskih vlad preverjala tudi na podlagi konkretnega primera Vlade Republike Slovenije za mandat 2004–2008. Ugotovila sem, da je imela stranka SDS kot največja stranka in stranka z mandatom za sestavo vlade največ moči pri sklepanju koalicijske pogodbe, saj je koalicijska pogodba v večjem delu prepis strankarskega programa SDS. Stranka, katere član je tudi mandatar vlade, je v koalicijsko pogodbo vključila 55 odstotkov svojega programa, medtem ko so bili programi drugih strank vključeni v manjšem odstotku (Tabela 10.6). Čeprav to ni velika prednost pred drugimi strankami, rezultati kažejo na sorazmerno soodvisnost velikosti stranke in deleža vključitve njenega strankarskega programa v koalicijsko pogodbo, in sicer manjša kot je koalicijska partnerica, manj deleža svojega strankarskega programa je uspela vključiti v koalicijsko pogodbo. Morda pa to dejstvo dokazuje, da se je morala koalicijska vlada ukvarjati z drugimi problemi (na primer predsedovanje EU). Iz Tabele 5 vidimo, da je koalicijska pogodba povzela 55,2 odstotka programa SDS, 49,6 odstotka programa SLS, 44,4 odstotka programa N.Si in 39,5 odstotka programa DeSUS. Iz tega sledi sklep, da se stranke pri sprejemanju koalicijskega sporazuma odrečejo in odpovedo določenim svojim ciljem in interesom. Stranka DeSUS je kot najmanjša stranka in kot stranka, ki je bila

naknadno povabljena v koalicijo, razpolagala s pogajalsko močjo, saj so bili njeni glasovi nujni za doseg večine v koaliciji, zato je lahko s svojim položajem izsiljevala (predsednik stranke je hotel imeti za plačilo za vstop v koalicijo državotvorno ministrstvo, dobil je ministrstvo za obrambo) in si pridobila večje koristi oziroma prednosti, kot bi jih dobila sicer. Enak položaj je imela stranka v pogajanjih po volitvah leta 2008. Tri stranke, ki so že pred volitvami sklenile koalicijo, so DeSUS potrebovale za doseg večine v parlamentu. Iz tega stališča je stranka tudi zavlačevala pogajanja, saj je hotela imeti eno ministrstvo več kot stranka LDS, ki je bila v koaliciji glede na izid volitev najmanjša.

Četrto hipotezo, da se prioritete koalicijske vlade izražajo v zakonodajnih programih vlade, sem **potrdila**.

Pri svojem delovanju je vlada omejena s svojim štiriletnim mandatom. Časovni dejavnik je eden od najpomembnejših dejavnikov oblikovanja delovnega programa vlade. Delovni program vlade oziroma tako imenovana agenda predstavlja prioritete vlade kot celote. Glede na časovne omejenosti oziroma zaradi njih bo vlada na svoj dnevni red najprej uvrstila zakonodajne predloge, ki so pomembni za vse koalicijske stranke, saj si s tem zagotovi dovolj časa za njihov sprejem. Najprej bo poskušala uresničiti svoje najpomembnejše politike, šele nato bo sprejela, če bo seveda čas, tudi druge manj pomembne akte, ki so morebiti pomembni le za določeno koalicijsko partnerico¹⁰² (Martin 2004). Hipotezo sem potrdila tudi na podlagi primera Republike Slovenije, kjer si vsaka vlada zastavi letni načrt dela s tako imenovanim Programom dela Vlade Republike Slovenije. V njem vlada opredeli zakonodajo, ki jo je treba sprejeti in s tem uresničiti politiko, ki je zapisana v koalicijski pogodbi. Program dela vlade se sestavi za vsako leto posebej. Tudi v primeru Slovenije velja odvisnost sprejemanja prioriteten predpisov glede na časovno omejitev. Če vlada pomembnejše predpise vključi v svoj program dela takoj v prvem letu dela, ima dovolj časa za njihov sprejem. Sprejem drugih ukrepov in predpisov, ki niso prioriteta, lahko postavi na konec mandata. Za vsako posamezno leto, torej tudi za vsak letni program dela vlade, vlada sprejme poročilo o delu vlade, v katerem objavi, kolikšen del Programa dela Vlade Republike Slovenije je bil v posameznem letu dejansko uresničen. Na podlagi teh dveh dokumentov lahko ugotovimo učinkovitost vlade za vsako leto posebej.

Peto hipotezo, da lahko koalicijska vlada v času mandata spreminja prioritete cilje glede na vsakokratne nepredvidljive okoliščine v obdobju vladanja, sem **delno potrdila**.

¹⁰² Martin je to dokazal na primeru 800 vladnih zakonskih predlogov v štirih parlamentarnih demokracijah: Belgija (1979–1992), Nemčija (1983–1994), Luksemburg (1979–1994) in Nizozemske (1979–1994).

Obdobje vladanja vsakokratne vlade je štiri leta. Za ta štiri leta si vlada vnaprej pripravi program in smernice, kaj bo poskušala narediti. Vendar nihče ne more predvideti, kaj se bo v prihodnosti dogajalo, zato lahko v teh štirih letih pride do izrednih dogodkov, ki pomenijo odmik od načrtanega dela in tudi odmik od koalicijske pogodbe. Vlada mora včasih sprejemati predpise in ukrepe, ki so v tistem trenutku nujni, čeprav niso bili predvideni v koalicijski pogodbi. Koalicijska pogodba v takšnih primerih ni zavezujoč dokument. Primer takšnih izrednih dogodkov so trenutne svetovne okoliščine, saj se vse države soočajo z globalno gospodarsko krizo, ki jo je treba reševati z ustreznimi in takojšnjimi ukrepi. Kriza kot taka in ukrepi, ki morajo biti sprejeti, da bi gospodarstva oziroma podjetja preživela, v koalicijski pogodbi niso predvideni (zamrznjenje plač javnih uslužbencev, pokojninska reforma, zniževanje birokratskih oziroma administrativnih bremen, ukrepi za zvišanje konkurenčnosti države ...). Za vlado predstavljajo krize tudi manjši in večji notranji konflikti, škandali, afere ... To so krize, ki jih je treba reševati na razumen način, njihovo reševanje znotraj koalicije pa je odvisno predvsem od sposobnosti in znanja mandatarja, da pomiri razvnete strasti strank. Pri preverjanju hipoteze nisem našla nikakršnih raziskav na to temo, tako da konkretnih podatkov, s katerimi bi preverila to hipotezo, ni. Kljub temu pa primer Slovenije kaže, da je primer pete hipoteze mogoč.

Šesto hipotezo, da je uspešnost koalicijske vlade odvisna od vodenja in da koalicijska vlada lahko v določenih okoliščinah predčasno razpade in se oblikuje nova koalicijska vlada z istimi ali drugimi strankami, sem **potrdila**.

Zaradi konfliktov in sporov med samimi koalicijskimi partnerji lahko pride do izstopa določene stranke iz vlade in s tem do razpada koalicije. Okoliščine, zaradi katerih lahko vlada razpade, sta preučevala Müller-Rommel in Fettelschoss (2004). Proučevala sta države Srednje-Vzhodne Evrope. Na primerih 68 vlad sta ugotovila, da obstaja pet različnih razlogov razpada vlade, in sicer volitve, odstop ali smrt predsednika vlade, razdori oziroma konflikti znotraj vlade (interni razlogi), vmešavanje predsednika države in pomanjkanje parlamentarne podpore (zunanji razlogi). Lupia in Strøm (2005) pravita, da morajo vlade včasih v svojem mandatu skozi različne tipe kriz, ki so lahko tudi razlog razpada.

Ta predpostavka velja tudi za Slovenijo, saj slovenska zakonodaja opredeljuje enake razloge prenehanja. Najpogostejši razlog prenehanja vlade v Sloveniji so bile volitve (štiri), enkrat je vlada prenehala zaradi konstruktivne nezaupnice (1992), leta 2000 parlament ni izglasoval zaupnice vladi, enkrat pa je predsednik vlade odstopil, vendar je vlada nadaljevala delo v enaki sestavi, le predsednika vlade je nadomestil njegov strankarski kolega. Trikrat se je

zgodil izstop stranke iz koalicije, kar je povzročilo, da vlada ni imela več večine, vendar je v prvem primeru (mandat 1993–1997) vlada kljub temu zdržala do konca mandata, v drugem primeru (mandat 1997–2000) pa je izstop povzročil glasovanje o predlogu zaupnice vladi, ki pa ni bil izglasovan (Zajc 2009, 445–463). Tretji primer (mandat 2000–2004) izstopa stranke iz koalicije ni pomenil bistvene spremembe, saj je vlada še vedno imela prepričljivo večino v parlamentu.

Poleg zakonsko določenih razlogov obstajajo tudi »neformalne« okoliščine delovanja vlade, ki sicer vplivajo na sam obstoj vlade. Eden od takšnih primerov je vodenje vlade. Vlada oziroma koalicijska vlada mora delovati kot ekipa, za to pa mora ves mandat skrbeti predsednik vlade, ki mora biti sposoben odločnega vodenja, hitrih odločitev ter učinkovitega reševanja notranjih medstrankarskih konfliktov, in sicer na takšen način, da so vse stranke zadovoljne ter si še vedno želijo oziroma imajo interes ostati v koaliciji in vladi. Če tega predsednik vlade ni sposoben, se lahko zgodi, da posamezne stranke med mandatom zapustijo koalicijo in iz večinske vlade nastane manjšinska vlada.

Drugi primer pa predstavlja tudi način delovanja opozicije. Opozicija si v posameznem mandatu lahko izbere konstruktivno ali destruktivno delovanje. Predvsem destruktivno delovanje je tista okoliščina, ki lahko vpliva na prenehanje vlade. Destruktivnost opozicije se kaže z načelnim nasprotovanjem vladnim predlogom in brezkompromisnim napadanjem njenih politik. Takšno delovanje opozicije vladi onemogoča uresničevanje programa dela in s tem koalicijske pogodbe.

12 SKLEP

V magistrski nalogi sem ugotavljala dejavnike vplivanja na oblikovanje koalicije in posledično na oblikovanje, sprejemanje ter predvsem implementiranje vladne politike v parlamentarni demokraciji s proporcionalnim volilnim sistemom.

Ob koncu lahko ugotovim, da ima oblikovanje koalicijskih vlad načelno-praktičen pomen, saj je koalicijska vlada predpogoj funkcioniranja demokracije v parlamentarni ureditvi s proporcionalnim volilnim sistemom. Koalicija je zaveza dveh ali več običajno sorodnih strank o skupnem sodelovanju za naslednje štiriletno obdobje. Čeprav so si stranke sorodne, se med seboj programsko razlikujejo, saj ima vsaka stranka svoj pogled na posamezna politična vprašanja in lahko ima tudi vsaka svojo rešitev. Samo sodelovanje v koaliciji pa samoumevno pomeni timsko delo, s popuščanjem in sklepanjem kompromisov pri iskanju skupnih rešitev. Ravno raznovrstnost in številčnost pogledov in interesov je ena od prednosti koalicijskih vlad. Daje jim **večjo demokratičnost**, saj upoštevanje večjega kroga interesov državljanov predstavlja večjo reprezentativnost. Koalicijske stranke imajo v parlamentu »suma sumarum« (če se upošteva seštevek poslanskih mandatov ali deleža dobljenih glasov na volitvah), večino glasov volivcev. Zaradi različnosti interesov in idej mora vlada vsako svojo odločitev dobro premisliti in predebatirati, da dobi/ima predsednik vlade za odločanje potrebno podporo svojih ministrov.

Nasprotna stran in slabost demokratičnosti koalicijskih vlad je ravno v njeni **nedemokratičnosti**, ki se kaže v dejstvu, da so vlade rezultat povolilnih sestankov vodij strank za zaprtimi vrati. Na proces sestave in oblikovanja vlade oziroma na odločanje, katera stranka naj sestavlja vlado, volivec ne more vplivati. Veliko volivcev se lahko na koncu počuti izigrane, saj se ne oblikuje koalicijska vlada po njihovem okusu in se z njo ne morejo poistovetiti. To pa seveda ne velja za predvolilne koalicije, ki na volitvah nastopajo kot že sestavljena koalicijska vlada in volivci točno vedo, kakšno koalicijsko vlado volijo.

Druga slabost koalicijskih vlad (in za ugotovitve magistrske naloge najpomembnejša) je **neupoštevanje oziroma zelo majhno upoštevanje strankarskih programov** pri oblikovanju vladne politike. V večinskem sistemu pomeni strankarski program stranke na oblasti avtomatično tudi vladni program. V proporcionalnem sistemu pa se izpolni manjše število predvolilnih obljub preprosto iz razloga, ker lahko dve (če vzamemo najmanjše število) stranki za isto stvar obljubita popolnoma različne ali nasprotne rešitve, kar pomeni, da na koncu ena zagotovo izgubi (Mansergh in Thomson 2007, 315). Takšna situacija se pri

predvolilnih koalicijah ne pojavi, saj se stranke glede svojega skupnega programa dogovorijo pred volitvami in nastopajo z že usklajenimi obljubami.

Kot tretjo slabost koalicijskih vlad lahko omenim dokaj pogosto **neenotnost koalicijskih strank** glede posameznih političnih vprašanj in s tem povezane **medstrankarske konflikte znotraj vlade**. Sodelovanje večjega (tri in več) števila koalicijskih partneric ni enostavno in terja dobro vodenje. Včasih se dogovora ne more doseči, še posebno v primeru, ko imajo določene stranke trdna mnenja, pri katerih nočejo popuščati. Izziv za vsako koalicijsko vlado tako predstavlja doseganje sporazumov, saj je le-to glede na različnost pogledov in rešitev zelo težko doseči. Nesporazumi oziroma konflikti znotraj vlade so druga grožnja in hkrati največji izziv za obstoj koalicije. Čeprav koalicijski sporazumi običajno vsebujejo nekatera pravila reševanja sporov in nesporazumov med strankami znotraj koalicije, še vedno primanjkuje obvezujočih mehanizmov za obvladovanje napetosti.

V primerjavi z večinskim sistemom veljajo koalicijske vlade za manj stabilne vlade, vendar so študije trajanja vlade v odnosu s koalicijo (Gallager e tal. v Farrell 1997, 154) (parlamentarne večine in vladna stabilnost 1945–1992) pokazale, da to ne drži. Za koalicijske vlade velja, da se stranke na oblasti menjujejo pogosteje, kot se to zgodi v večinskem sistemu, vendar imajo zato stranke veliko prednost, saj imajo tako vse že izkušnje z vodenjem vlade in ob nastopu na oblast ne potrebujejo veliko časa za učenje vodenja vlade in države. Kontinuiteta je eden od kriterijev stabilnosti vlade. V večinskih sistemih se pogosto pojavlja ostro spreminjanje vladne politike ob vsaki menjavi vlade, na nasprotni strani pa so koalicijske vlade v proporcionalnem sistemu bolj konsenzualne narave. Zaradi potrebe po dogovarjanju z drugimi strankami je **večja stopnja vladne konsistence** v daljšem obdobju (Lijphart v Farrell 1997, 156). Vendar pa je ta prednost istočasno tudi slabost koalicijskih vlad. Stranke, ki ostajajo na oblasti krajše obdobje, ne morejo narediti bistvenih sprememb, njihova dejanja lahko imajo le kratkoročne rezultate. Spreminjanje strank na oblasti lahko zato vodi k spremembam vlade, zaradi katerih lahko vlada izgubi svojo identiteto in barvo.

Iz opisanega sledi, da noben volilni sistem ni popoln. Vsak osnovni tip volilnega sistema ima svoje prednosti in slabosti, ki so odvisne od funkcije volilnega sistema, ki se postavi v ospredje. V Sloveniji sta se ob in tudi po sprejemu Ustave, kasneje pa še v letih 1996 in 2000, v povezavi s tako imenovanim volilnim referendumom v prid proporcionalnemu volilnemu sistemu navajala predvsem dva argumenta. Prvi je bil, da ta volilni sistem bistveno bolj zagotavlja proporcionalno zastopanost družbenih skupin in s tem različnih interesov v parlamentu kot večinski volilni sistem. Drugi argument pa je bilo kompromisno odločanje in

vodenje politike v okviru koalicijske vlade, s tem pa je tudi manjše tveganje za razvoj demokracije (Cerar 2007, 2. del)

Ravno vključevanje več političnih opcij v koalicijsko vlado zagotavlja večjo demokratičnost in hkrati večjo ranljivost in nestabilnost vlade.

Področje oblikovanja strankarskih koalicij je izredno pomembno področje politološkega raziskovanja, ki se mora v Sloveniji še naprej razvijati. Slovenija je mlada demokratična država, kjer se demokracija šele oblikuje v prave okvire. Z analizo oblikovanja strankarskih koalicij se bodo lahko ugotovljale spremembe načinov povezovanja posameznih političnih strank ter spremembe delovanja in sodelovanja vlade in parlamenta. Na podlagi tega pa ugotavljanje oziroma primerjanje doseganja demokracije s starejšimi demokratičnimi državami.

13 LITERATURA

1. Acemoglu, Daron, Georgy Egorov in Konstantin Sonin. 2006. *Coalition formation in political games*, NBER working paper series, Working Paper 12749, National bureau of economic research. Dostopno prek: <http://www.nber.org/papers/w12749.pdf> (5. marec 2010).
2. Act on Political Parties (10/1969; 653/1992). Dostopno prek: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1969/en19690010.pdf> (22. februar 2011).
3. Arhar France, Blaha Miran, Bučar France, Cebulj Janez, Deisinger Mitja, Dular Janez, Friedl Jože, Graselli Andrej, Jadek Pensa Dunja, Jaklič Klemen, Jambreč Peter, Jerovšek Anton, Klemenčič Goran, Končina Peternel Mateja, Kresal Barbara, Mavčič Arne Marjan, Mozetič Miroslav, Novak Marko, Orehar Ivane Metoda, Pernuš - Grošelj Barbara, Pirnat Rajko, Plauštajner Konrad, Ribarič Miha, Rijavec Vesna, Sladic Jorg, Sovdat Jadranka, Steinman Tatjana, Šorli Marko, Testen Franc, Toplak Ludvik, Trampuž Miha, Trpin Gorazd, Virant Gregor, Vljaj Stane, Zakrajšek Franciška, Zalar Boštjan, Zupančič Boštjan M. in Šturm Lovro, ur. 2002. *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana.
4. Bandyopadhyay, Siddharta; Chatterjee, Kalyan in Sjöström, Tomas. 2010. *Pre-electoral Coalitions and Post-election Bargaining*. Dostopno prek: http://www.econ.psu.edu/papers/exante_coalitions_may26_2010.pdf (13. november 2010).
5. Bäck, Hanna. 2001. *Intraparty Politics and Coalition Formation Evidence from Swedish Local Government*. Prispevek predstavljen na Greens in Power: government formation, policy impacts and the future of green parties at the ECPR Joint Sessions in Grenoble, April 6–1. Dostopno prek: <http://www.statsvitenskap.uio.no/konferanser/norkom-04/documents/hanna-back.pdf> (13. julij 2010).
6. Bergman, Toebjorg. 1993. *Formation Rules and minority government*. European Journal of Political Research 23: 55–66. Kluwer Academic Publisher. Dostopno prek: www.ub.edu/grepa/coalitions/Bergman_EJPR.pdf (22. november 2010).
7. Bogdanor, Vernon. 1983. *Coalition Government in Western Europe*. Oxford: Heinemann Educational Bookd.
8. Bowler Shaun, David M. Farrell in Richard S. Katz. 1999. *Party discipline and paliamentary government*. Ohio StateUniversity Press. Columbus.
9. Bibič, Adolf. 1991. Racionalnost in razsežja opozicije. V *Parlamentarizem dileme in perspektive*, ur. prof. dr. Stane Kranjc, doc. dr. Berni Strmički, 52–69. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
10. Bibič, Adolf. 1993. Civilna družba in demokracija. *Teorija in praksa* 7–8/1993: 769–779.

11. Bibič, Adolf. 1997. *Politološki preseki, Civilna družba in politični pluralizem*. Znanstvena knjižnica FDV. Ljubljana.
12. Brack, Nathalie in Sharon Weinblum. 2009. *What do we mean by »political opposition«: a theoretical perspective*. Predstavljeno na: Potsdam ECPR General Conference, Panel Parliamentary opposition in comparative perspective, 9.–12. september. Dostopno prek: http://www.sciencespo.site.ulb.ac.be/dossiers_membres/brack-nathalie/fichiers/brack-nathalie-publication16.pdf (5. 8. 2010).
13. Cerar, Miro. 2000. Pravo in politika. *Podjetje in delo* 26 (6/7): 1164–1174. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
14. Cerar, Miro. 2006. *Ideološki vidiki razmerja med (demokratsko) politiko in pravom*. Uprava 4 (2/3): 161–180.
15. Cerar, Miro. 2007. Politične stranke (2. Del). IUS kolumna. Dostopno prek: <http://www.ius-software.si/DnevneVsebine/Kolumna.aspx?id=10284> (16. november 2011).
16. Cerar, Miro. 2008. Status parlamentarne stranke. *Pravna praksa*. 11: 11.
17. Cheibub, Jose Antonio, Adam Przeworski in Sebastian M. Saiegh. 2004. Government Coalition and Legislative Success Under Presidenatialisim and Parlamentarism, *British Journal of Political Science* 34 : 565–587. Cambridge University Press. Dostopno prek: http://as.nyu.edu/docs/IO/2800/bjps_2004.pdf (13. julij 2010).
18. Della Porta, Donatella. 2003. *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Založba Sophia.
19. *Democracy Index 2008*. Dostopno prek: <http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf> (18. december 2010).
20. *Democracy Index 2010*. Dostopno prek: http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf (18. december 2010).
21. *Demokratska stranka upokojencev Slovenije*. Ljubljana, 20. maj. 2005.
22. De Winter, Lieven, Rudy B. Andeweg in Patrick Dumont. 2002. *The State of the Art in Coalition Research Critical Appraisals and Alternative Avenues*. Prispevek predstavljen na: Joint Sessions of the European Consortium for Political Research workshop, Torino. Dostopno prek: <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/turin/ws17/dewinterAndeweg.pdf> (13. november 2010).
23. Diamond, Larry Jay in Marc F. Plattner. 2006. *Electoral Systems and democracy*. Johns Hopkins University press.

24. Dimovski, Vlado. 2002. *Management neprofitnih organizacij*, Management: nova znanja za uspeh: 693–737. Ljubljana: Didacta.
25. Diermeier Daniel, Hülya Eraslan in Antonio Merlo. 2001. *A Structural Model of Government Formation*. Dostopno prek: http://www.ssc.upenn.edu/~merloa/wpapers/strucgov_2001.pdf (13. julij 2010).
26. Drucman, James N., Roberts Andrew. 2005. Context and Coalition bargaining. Comparing Portfolio Allocation in Eastern in Western Europe. *Party Politics* 11 (5): 535–555. London: SAGE Publication. Dostopno prek: http://www.ub.edu/grepa/coalicions/druckman_roberts_WEportfolios.pdf (1. februar 2011).
27. Farrell, David m. 1997. *Comparing electoral systems (Contemporary political studies series)*. Prentice Hall. Dostopno prek: <http://janda.org/c24/Readings/Farrell7.PDF> (21. februar 2011)
28. Ferfila, Bogomil. 1997. Ekonomski vidiki vladne aktivnosti. V *Demokracija – Vladanje in uprava v Sloveniji*, ur. M. Brezovšek, 141–157. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
29. Fink - Hafner, Danica. 2001. *Politične stranke*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
30. Gesetz über die politischen Parteien, 24 July 1967 (Federal Law Gazette I, Page 773, 31 January 1994 (Federal Law Gazette I, Page 149). Dostopno prek: <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/ParteienG.htm#6> (23. februar 2011).
31. Grad, Franci. 1994. Politične stranke in politično predstavništvo. V *Državna ureditev Slovenije*, ur. Ivan Kristan, Ciril Ribičič, Franci Grad in Igor Kaučič, 29–35. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.
32. Grad, Franc. 2000. *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
33. Grad, Franc. 2004. *Volitve in volilni sistem*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
34. Grad, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan. 1999. *Državna ureditev Republike Slovenije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
35. *Guidelines on the rights and duties of the opposition in parliament*. Unanimously adopted by the participants at the Parliamentary Seminar on Relations Between. Libreville, Gabon, 17–19 May 1999. Dostopno prek: <http://www.ipu.org/dem-e/opposition.pdf> (20. avgust 2010).
36. Gunther Richard in Larry Diamond. 2003. Species of political parties, A New Typology. *Party politics* 9 (2): 167–199. SAGE Publications London, Thousand Oaks, New Delhi. Dostopno prek: http://www.forum-olitsi.org/downloads/Species_of_Political_Parties.pdf (16. november 2010).
37. Haddon, Catherine. *Rough Guide to Coalition Government – lessons from the Institute for Government and Constitution Unit's reports*. Dostopno prek:

http://www.instituteforgovernment.org.uk/pdfs/rough_guide_to_coalition_government.pdf (20. november 2010).

38. Hofmann, Amanda. 2005. Political parties, electoral systems and democracy: A cross-national analysis. *European Journal of Political research*. 44: 231–242. Dostopno prek: http://www.cdi.anu.edu.au/featured_articles/featured-articles_downloads/CDINews-May05_Hoffman_EJPR%20.pdf (23. marec 2010).
39. Igličar, Albin. 1996. *Teme iz sociologije prava*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.
40. Igličar, Albin. 1997. Zakonodaja državnega zbora – sredstvo demokracije in vladanja. V *Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji*, ur. Brezovšek Marjan, 115–120. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
41. Igličar, Albin. 1999. *Vpliv deklaracij in programov političnih strank na formalne pravne vire*, V. dnevi javnega prava, 7.– 9. Junij, Portorož: 421–434.
42. Igličar, Albin. 2004. *Sociologija prava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
43. Igličar, Albin. 2008. Koalicijski sporazum kot koalicijska pogodba. *Pravna praksa* 2008/11: 13.
44. Indridason, Indridi H. 2006. *Coalition Formation and Polarization*. Dostopno prek: <http://www.politicaldata.org/Indridason/Working%20Papers/Indridason%20-%20Coalitions%20And%20Polarization.pdf> (5. marec 2010).
45. Indridason, Indridi H. in Kristinsson Gunnar Helgi. 2010. *Making Words Count: Coalition Agreements & Cabinet Management*. Prispevek predstavljen na Joint Session of ECPR Workshops, 2007. Dostopno prek: <http://indridason.politicaldata.org/workingpapers/ManagingtheCabinet.pdf> (13. november 2010).
46. Jarkovič, Marjan. 2008. Imenovanje ministrov vlade kot relikv skupščinskega sistema, Predlog ustavnih sprememb sistema oblikovanja vlade. *Pravna praksa* 27 (49/50): 8–9.
47. Kadushin, Charles, Matthew Lindholm, Dan Ryan, Archie Brodsky in Leonard Saxe. 2005. Why It Is So Difficult to Form Effective Community Coalitions. *City & Community* 4:3. American Sociological Association. Dostopno prek: <http://home.earthlink.net/~ckadushin/Texts/Kadushin%20et%20al.pdf> (5. marec 2010).

48. Katz, Richard S., 2006. *Party in Democratic Theory, Handbook of party Politics*, ur. Richard S. Katz in William Crotty. SAGE Publications Ltd, London, Thousand Oaks and New Delhi. Dostopno prek: <http://books.google.si/books?id=wgAkmpfSwXkC&lpg=PP1&pg=PP1#v=onepage&q&f=false> (10. marec 2010).
49. *Koalicijska pogodba o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandat 2004–2008*. Dostopno prek: <http://www.sls.si/bin?bin.svc=obj&bin.id=F0F28BCC-56A6-DF2D-8835-02857F5C61A8> (4. avgust 2010).
50. *Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandat 2008–2012 Uveljavitev odgovornosti za prihodnost*. Dostopno prek: <http://www.lids.si/si/arhiv/zapisi/3494/detail.html> (4. avgust 2010).
51. Kranjc, Stane. 1992. *Politične stranke – poslanske frakcije (klubi) – parlament*. Raziskovalno poročilo. Ljubljana: Inštitut za družbene vede – Center za politološke raziskave.
52. Kranjc, Stane. 1991. Stranke in parlament. V *Parlamentarizem dileme in perspektive*, ur. prof. dr. Stane Kranjc in doc. dr. Berni Strmički: 81–91. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
53. Krašovec, Alenka. 2000. *Moč v političnih strankah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
54. Krašovec, Alenka. 1997. Odnosi med upravo, politiko in interesnimi skupinami. V *Demokracija – Vladanje in uprava v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek politološki dnevi, 293–300. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
55. Kustec - Lipicer, Simona in Kropivnik Samo. 2011. Dimensions of Party Electoral Programme: Slovenian experience. *Journal of Comparative Politics* 4(1): 52–71. Dostopno prek: <http://www.jofcp.org/jcp/JCP-January-2011.pdf> (25. januar 2011).
56. Laver, Michael. 1990. Government Coalitions and Interparty Politics. *British journal of political science* 20 (4): 489–507.
57. Laver, Michael. 1998. Models of government formation. *Annu. Rev. Polit. Sci.* 1998. 1:1.25. Dostopno prek: http://didattica.spbo.unibo.it/adon/files/laver_1998.pdf (2. september 2010).
58. Laver, Michael. 2000. Government Formation and Public Policy. *Political Science and Politics* 33 (1): 21–23. Dostopno prek: <http://levente.littvay.hu/colburn/420772.pdf> (13. julij 2010).
59. Laver, Michael. 2000b. Position and salience in the policies of political actors. V *Estimating The Policy Positions of Political Actors*, ur. Michael Laver. Taylor & Francis Group. Dostopno prek: <http://books.google.si/books?id=kpBwQm1yXBgC&pg=PA71&lpg=PA71&dq=Michael+Laver+log+rolling&source=bl&ots=k->

p8Pzc8Qr&sig=KSQuvWJdta16qsvhNNNKvQoLbhl&hl=sl&ei=iVrFTsXtAYyr-gbYhfmHCg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&sqi=2&ved=0CCEQ6AEwAA#v=snipet&q=logrolling&f=false (17. november 2011).

60. Laver, Michael. 2008. Governmental Politics and the Dynamics of Multiparty Competition. *Political Research Quarterly* 61: 532–536. Dostopno prek: <http://prq.sagepub.com/cgi/reprint/61/3/532.pdf> (6. julij 2010).
61. Lukšič, Igor. 1991. Parlamentarizem in korporativizem. V *Parlamentarizem – dileme in perspektive*, ur. prof. dr. Stane Kranjc in doc. dr. Berni Strmički, 70–80. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
62. Lupia, Arthur in Kaare Strøm. 1995. Coalition Termination and the strategic Timing of Parliamentary Elections. *The American Political Science Review* 89 (3): 648–665, American Political Science Association. Dostopno prek: www-personal.umich.edu/~lupia/Papers/LupiaStrom1995.pdf (15. november 2010).
63. Lupia Arthur in Kaare Strøm. 2005. Bargaining, Transaction Costs and Coalition Governance. V *Cabinets and Coalition Bargaining: the Democratic Life Cycle in Western Europe*, ur. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller in Torbjörn Bergman. Oxford University Press. Dostopno prek: <http://www-personal.umich.edu/~lupia/Papers/Ch%202%20Theory%20Nov%205%202005.pdf> (7. julij 2010).
64. Mansergh, Lucy in Thomson Robert. 2007. Election Pledges, Party Competition and Policymaking. *Comparative Politics*. Dostopno prek: http://www.robertthomson.info/wp-content/uploads/2010/10/Mansergh_Thomson_07CP_pledges.pdf (13. november 2010).
65. Martin, Lanny W.. 1999. *Public Opinion Shocks and Government Termination*. Department of Political Science, University of Houston. Dostopno prek: <http://polmeth.wustl.edu/media/Paper/marti99.pdf> (12. november 2010).
66. Martin, Lanny W. in Randolph T. Stevenson. 1996. *An Empirical Model of Government Formation in Parliamentary Democracies*. Prispevek predstavljen na Conference of the Midwest Political Science Association, Palmer House Hilton, Chicago, 18–21. Dostopno prek: <http://polmeth.wustl.edu/media/Paper/marti96.pdf> (13. julij 2010).
67. Martin, Lanny W. in Randolph T. Stevenson. 2000. *Government Formation in Parliamentary Democracies*. Dostopno prek: <http://polmeth.wustl.edu/media/Paper/marti00.pdf> (13. julij 2010).
68. Martin, Lanny W. 2004. The Government Agenda in Paliamentary Democracies. *American Journal of Political Science* 48 (3): 445–461. Dostopno prek: <http://www.ruf.rice.edu/~lmartin/Research/agenda.pdf> (12. januar 2011).

69. Müller, Wolfgang, C. in Kaare Strøm. 2000. *Coalition governments in Western Europe*. Oxford university Press. Dostopna prek: http://books.google.com/books?id=PFqU55tsZ-QC&source=gbs_ViewAPI&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false (13. julij 2010).
70. Müller, Wolfgang, C., Bergman, Torbjörn in Kaare Strøm. 2004. *Parliamentary democracy: Promise and Problems*. Dostopno prek: <http://fds.oup.com/www.oup.co.uk/pdf/0-19-829784-X.pdf> (29. november 2010).
71. Müller-Rommel, Ferdinand in Katja Fettelschoss. 2004. *Cabinet overnment and Cabinet Ministers in Central Eastern European Democracies: A Descriptive Cross National Evaluation*. Prispevek predstavljen na ECPR Joint Sessions of Workshops, University of Uppsala, 13.–18. april. Dostopno prek: <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/uppsala/ws10/MullerRommelFettelschoss.pdf> (23. julij 2010).
72. Nadenichek Golder, Sona. 2006. The logic of pre-electoral coalition formation. V *Parliaments and Legislatures*, ur. Janet M. Box-Steffensmeier in David T. Canon. Columbus: The Ohio State University Press. Dostopno prek: <http://www.ohiostatepress.org/books/Book%20PDFs/Golder%20Logic.pdf> (13. julij 2010).
73. Norri, Pippa. 1997. Choosing electoral systems: Proportional, Majoritarian and Mixed systems. *International Political Science Review*. 18 (3): 297–312. Dostopno prek: http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Articles/Articles%20published%20in%20journals_files/Choosing_Electoral_Systems_1997.pdf (23. marec 2010).
74. Ogris, Albin. 1926. *Politične stranke*. Samozaložba. Ljubljana: Ljudska tiskarna v Mariboru.
75. Pavčnik, Tomaž. 2008. Fantazma koalicijskega sporazuma. *Pravna praksa* 2008/45.
76. Pogorelec, Janez. 2008. *Volilni sistem in politične stranke*. XIV. Dnevi javnega prava in javnega managmenta 44 (1): 149–161. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
77. *Political Parties Act* (29/10.04.1990, 87/1990, 59/1996). Dostopno prek: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN016314.pdf> (22. februar 2011).
78. *Political Parties Act* (RT¹ I 1994, 40, 654; RT I 2003, 90, 601; RT I 2003, 4, 22; RT I 2002, 102, 602; RT I 2002, 57, 355; RT I 2002, 42, 264; RT I 2002, 29, 174; RT I 2002, 21, 117; RT I 1999, 27, 393; RT I 1998, 59, 941; RT I 1996, 42, 811; RT I 1996, 37, 739). <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/5732> (22. februar 2011)
79. *Poročilo o delu PS DeSUS četrtega mandatnega obdobja DZ (22. 10. 2004–21. 9. 2008)*. Dostopno prek: www.desus.si/upload/datoteka/20.pdf (15. december 2010).

80. *Poslovnik Vlade Republike Slovenije* (Ur. l. RS, št. 43/2001, 54/2003, 103/2003, 114/2004, 26/2006, 21/2007) (10. marec 2010).
81. *Program dela Vlade Republike Slovenije*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/si/delo_vlade/ (14. november 2010).
82. *Program za Novo Slovenijo 2004–2008*.
83. Ribičič, Ciril. 1997. Oblikovanje vlade v parlamentarnem sistemu Slovenije. V *Demokracija – Vladanje in uprava v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek, 27–38. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
84. Ribičič, Ciril. 2002. Ustavne teme. Oblikovanje vlade in model stabilnega ravnotežja oblasti. *Pravna praksa* 21 (14).
85. Riker, William H. 1962. *The theory of political coalitions*. New Heaven; Yale University Press.
86. Rivera, Jason D., DeMond S. Miller in Deborah D. Wright. 2008. The Future Effectiveness of Racial-Political Coalitions in American Politics. *Journal of Public Management & Social Policy*. Dostopno prek: <http://www.thecyberhood.net/documents/papers/rivera09.pdf> (10. marec 2010).
87. Rubinstein, Ariel. 1982. Perfect equilibrium in a bargaining model. *Econometrica* 50 (1) : 97–109. Dostopno prek: <http://arielrubinstein.tau.ac.il/papers/11.pdf> (6. julij 2010).
88. Rupel, Dimitrij. 1996. Stare in nove politične stranke. V *Slovenski parlament – izkušnje in perspektive*, ur. Marjan Brezovšek, 181–194. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
89. Rusinowska, Agnieszka in Harrie De Swart. 2008. *Negotiating a Stable Government: An Application of Bargaining Theory to a Coalition Formation Model*. Group Decis Negot 17 : 445–464. Dostopno prek: <http://www.springerlink.com/content/a2838436t8jl7102/fulltext.pdf> (16. julij 2010).
90. Sartori, Giovanni. 2005. *Party and party systems: a framework for analysis*. Cambridge University Press. Dostopno prek: <http://books.google.si/books?id=ywr0CcGDNHwC&lpg=PP1&dq=related%3AISBN0761943145&lr=&pg=PA14#v=onepage&q=&f=false> (12. marec 2010).
91. Schmitt, Carl. 1994. *Tri razprave*. Ljubljana: 1. izd. Študentska organizacija Univerze v Ljubljani.
92. Simon, János. 2003. *The Change of Function of Political Parties at the Turn of Millennium*. *Institute for Political Science of the Hungarian Academy of Sciences*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. Dostopno prek: <http://www.icps.es/archivos/WorkingPapers/wp221.pdf> (12. marec 2010).

93. *Statut stranke DeSUS*. Dostopno prek: <http://www.desus.si/?nav=90&blog=8&m=1> (12. januar 2011).
94. *Statut stranke N.Si*. Dostopno prek: <http://nsi.si/statut.html> (12. januar 2011).
95. *Statut stranke SDS*. Dostopno prek: <http://www.sds.si/menu/41> (12. januar 2011).
96. *Statut stranke SLS*. Dostopno prek: <http://www.sls.si/sl/inside.sls?cid=4531EFC7-D8E3-08EC-9CF1-A505DD5953FD&linkid=article> (12. januar 2011).
97. *Strankarski program stranke SDS*. Dostopno prek: http://www.strokovnisvet.sds.si/download/PROGRAM_ZA_PRIHODNOST.pdf (8. september 2010).
98. *Strankarski program stranke SLS*. Dostopno prek: <http://www.sls.si/bin?bin.svc=obj/bin.id=DA03C441-E050-E09EBC91-31FA4194FFAE> (8. september 2010).
99. Strøm, Kaare. 1985. Party Goals and Government Performance in Parliamentary Democracies. *The American political science review* 79 (3): 738–754.
100. Strøm, Kaare in Wolfgang C. Müller. 1999. *Koalicijsko vladanje v parlamentarnih demokracijah*. V *Parlamentarno vladanje*, zbornik referatov: 169–194. Ljubljana: DZRS.
101. Strøm, Kaare in Wolfgang C. Müller. 1999. *Coalition Governance institutions in parliamentary democracies*. Prispevek predstavljen na Designing Institutions, Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research, 26.–31. marca, Mannheim. Dostopno prek: <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/mannheim/w13/strom.pdf> (10. marec 2010).
102. Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller in Torbjörn Bergman. 2004. Parliamentary Democracy: Promise and Problem. V *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, ur. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller and Torbjörn Bergman, 1–30. Oxford University Press. Dostopno prek: <http://fds.oup.com/www.oup.co.uk/pdf/0-19-829784-X.pdf> (29. november 2010).
103. Svet Evrope. 2010. *Code of good practice in the field of political parties*, Doc. 12246, 5 May 2010 <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12246.pdf> (22. februar 2011)
104. Šmidovnik, Janez. 1992. *Moč in nemoč slovenske vlade* 11/12. TIP.
105. Štefan, Ivanko. 2007. *Raziskovanje in pisanje del, Metodologija in tehnologija raziskovanja ter pisanja strokovnih in znanstvenih del*. Ljubljana: Cubus Image, d. o. o.

106. Timmermans, Arco. 2006. Standin apart and sitting together: Enforcing coalition agreements in multipart systems. *European Journal of Political Research*: 236–283.
107. Thomson, Robert. 2001. The programme to policy linkage: The fulfilment of election pledges on socio-economic policy in the Netherlands, 1986–1998. *European Journal of Political Research*: 171–197. Dostopno prek: http://www.robertthomson.info/wp-content/uploads/2010/10/Thomson_EJPR2001_pledgesNL.pdf (24. januar 2011).
108. Ury, William. 1998. *Od nasprotovanja do sodelovanja: kako preseči zavrnitev*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
109. *Ustava Republike Slovenije*, Ur. l. RS 33/1991 (10. marec 2010).
110. Van der Rijt, Jan-Willem. 2007. An Alternative model of the formation of political coalitions. *Theory and Decisions* 64:81–101. Dostopno prek:<http://www.springerlink.com/content/142828844816n336/fulltext.pdf> (22. november 2010).
111. *Vlada Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.vlada.si/> (20. September 2011)
112. *Volitve v Državni zbor Republike Slovenije 2004*. Dostopno prek: <http://www.dvk.gov.si/volitve/dz2004/> (15. September 2011)
113. Zajc, Drago. 1991. Politična modernizacija in transformacija slovenskega parlamenta. V *Parlamentarizem dileme in perspektive*, ur. prof. dr. Stane Kranjc in doc. dr. Berni Strmički, 31. maj in 1. junij : 157–166. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
114. Zajc, Drago. 1992. Značilnosti slovenskega političnega pluralizma in stabilnost parlamenta. V *Nastajanje slovenske državnosti*, ur. doc. dr. Danica Fink - Hafner in doc. dr. Beni Strmičnik, 29.–30. maj: 233–242. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
115. Zajc, Drago. 1993. Značilnosti koalicijskega povezovanja in delovanja slovenskega parlamenta. V *Problemi konsolidacije demokracije*, ur. Fink - Hafner, Danica, in Barni Strmičnik. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
116. Zajc, Drago. 1994. Koaliranje v Sloveniji. V *Stranke in strankarstvo*, 27.–28. maj: 73–80. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
117. Zajc, Drago. 1997. Moč in nemoč slovenske parlamentarne demokracije. V *Demokracija – Vladanje in uprava v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek, 6.–7. junij. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
118. Zajc, Drago. 2000. *Parlamentarno odločanje*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

119. Zajc, Drago. 2000. Institucionalna konsolidacija novih parlamentov v Srednji Evropi in Sloveniji. V *Demokratski prehod I*, ur. Miro Haček. Ljubljana: FDV.
120. Zajc, Drago. 2004. *Razvoj parlamentarizma*, Funkcije sodobnih parlamentov. Ljubljana: FDV.
121. Zajc, Drago. 2009. *Oblikovanje koalicij v Srednji Evropi: (Primer Nemčije, Avstrije in Italije ter Poljske, Češke in Slovenije) Poskus analize s poudarkom na obdobju po zadnjem valu demokratizacije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
122. Zajc, Drago. 2009. Modeli oblikovanja koalicij in koalicijskih vlad v Sloveniji. *Teorija in praksa* 46 (4): 445–463.
123. *Zakon o Vladi Republike Slovenije* (ZVRS – UPB2) (Ur. l. 24/2005 in Ur. l. 109/2008 (ZVRS – E)) (10. marec 2010).
124. *Zakon o političnih strankah* (ZPoIS – UPB1) (Ur. l. 100/2005 in 103/2007) (10. marec 2010).
125. Žagar, Mitja. 1991. Predstavniško telo kot dejavnik demokracije (parlament kot demokratična institucija v političnem sistemu in demokracija v parlamentu). V *Parlamentarizem dileme in perspektive*, ur. prof. dr. Stane Kranjc in doc. dr. Berni Strmički : 1–13. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
126. Žagar, Mitja. 1992. Pluralizem, demokracija in manjšine. V *Nastajanje slovenske državnosti*, ur. doc. dr. Danica Fink - Hafner in doc. dr. Beni Strmičnik, 29.–30. maj : 289–306. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
127. Warwick, Paul V. in Druckman, James N. 2001. Portfolio Salience and the Proportionality of Payoffs in Coalition Governments. *British journal of Political Science*, 627–649. Dostopno prek:
http://www.ub.edu/grepa/coalicions/warwick_druckman_portfolio_salience.pdf (24. januar 2011).

Priloga: Povzeto po Democracy Index 2010

	Category scores						
	Rank	Overall score	Electoral process and pluralism	Functioning of government	Political participation	Political culture	Civil liberties
FLAWED DEMOCRACIES							
Cape verde	27	7.94	9.17	7.86	6.67	6.88	9.12
Greece	28	7.92	9.58	6.43	6.67	7.50	9.41
Italy	29	7.83	9.58	6.79	6.11	8.13	8.53
South Africa	30	7.79	8.75	8.21	7.22	6.25	8.53
France	31	7.77	9.58	7.14	6.11	7.50	8.53
Slovenia	32	7.69	9.58	7.14	6.67	6.25	8.82
Estonia	33	7.68	9.58	7.50	5.00	7.50	8.82
Chile	34	7.67	9.58	8.57	3.89	6.88	9.41
Botswana	35	7.63	9.17	7.14	5.56	5.63	9.71
Taiwan	36	7.52	9.58	7.14	5.56	5.63	9.71
Israel	37	7.48	8.75	7.50	8.33	7.50	5.29
Slovakia	38	7.35	9.58	7.50	5.56	5.00	9.12
Cyprus	39	7.29	9.17	6.43	6.11	5.63	9.12
India	40	7.28	9.58	8.57	4.44	4.38	9.41
Lithuania	41	7.24	9.58	5.71	5.56	6.25	9.12
Timor-Leste	42	7.22	8.67	6.79	5.56	6.88	8.24
Hungary	43	7.21	9.58	6.07	5.00	6.88	8.53
Jamaica	44	7.21	9.17	6.79	5.00	6.25	8.82
Trinidad in Tobago	45	7.16	9.58	7.14	6.11	5.00	7.94
Panama	46	7.15	9.58	6.79	5.56	5.00	8.82
Brazil	47	7.12	9.58	7.50	5.00	4.38	9.12
Poland	48	7.05	9.58	6.07	6.11	4.38	9.12
Latvia	=48	7.05	9.58	5.36	5.56	5.63	9.12
Mexico	50	6.93	8.75	7.14	6.11	5.00	7.65
Argentina	51	6.84	8.75	5.71	5.56	6.25	7.94
Bulgaria	=51	6.84	9.17	5.71	6.11	4.38	8.82
Croatia	53	6.81	9.17	6.07	5.56	5.00	8.24
Suriname	54	6.65	9.17	6.43	4.44	5.00	8.24
Sri Lanka	55	6.64	7.00	6.07	5.00	6.88	8.24
Romania	56	6.60	9.58	6.43	5.00	3.75	8.24
Colombia	57	6.55	9.17	7.14	3.89	3.75	8.82
Thailand	=57	6.55	7.83	6.07	5.56	6.25	7.06
Papua New Guinea	59	6.54	7.33	6.43	4.44	6.25	8.24
Indonesia	60	6.53	6.92	7.50	5.56	5.63	7.06
El Salvador	61	6.47	9.17	6.07	3.89	5.00	8.24
Paraguay	62	6.40	8.33	6.07	5.00	4.38	8.24
Peru	=62	6.40	8.75	5.00	5.00	5.00	8.24
Mongolia	64	6.36	8.33	5.71	3.89	5.63	8.24

Serbia	65	6.33	9.17	4.64	6.11	4.38	7.35
Moldova	=65	6.33	8.75	5.71	6.11	3.13	7.94
Ukraine	67	6.30	9.17	5.00	5.00	4.38	7.94
Montenegro	68	6.27	8.75	5.00	5.56	5.00	7.06
Namibia	69	6.23	5.25	5.36	6.67	5.63	8.24
Dominican Republic	70	6.20	8.75	5.00	2.78	6.25	8.24
Malaysia	71	6.19	6.50	6.79	5.56	6.25	5.88
Benin	72	6.17	7.33	6.43	5.00	5.63	6.47
Macedonia	73	6.16	7.75	4.64	6.11	4.38	7.94
Philippines	74	6.12	8.33	5.00	5.00	3.13	9.12
Guyana	75	6.05	7.92	5.36	5.56	4.38	7.06
Guatemala	=75	6.05	8.75	6.43	3.33	4.38	7.35
Lesotho	77	6.02	7.42	6.07	6.11	3.75	6.76
Ghana	=77	6.02	8.33	5.00	5.00	5.00	6.76
Mali	79	6.01	8.25	6.43	3.89	5.63	5.88

Vir: http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf