

DAVOR BOBAN

POLUPREDSJEDNIČKI SUSTAVI RUSIJE I POLJSKE

Fakultet političkih znanosti, Zagreb,
2011, str. 292.

U knjizi *Polupredsjednički sustavi Rusije i Poljske*, Davod Boban (docent na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu) pokušava da odgovori na pitanje da li je polupredsednički sistem u slučaju Rusije i Poljske značajnije uticao na konsolidaciju demokratskih ustanova u te dve zemlje.

I već tu, na samom početku, nailazimo na problem. Autor, naime, tvrdi kako se politički sistemi Poljske i Rusije nalaze na različitim nivoima konsolidacije (str. 16), ali nigde ne objašnjava šta je za njega konsolidovan sistem. Kako Boban zna da li je sistem konsolidovan? Kako je moguće ustanoviti uticaj političkog sistema na nivo konsolidacije ako ne znamo da li je sistem konsolidovan? Jedno od pravila koje je neophodno slediti u konstruisanju kauzalnih teorija jeste maksimalna konkretnost. Pojmovi kao što su korist, integracija, nacionalni interes, institucionalizacija ili konsolidacija nisu nepoželjni, ali moraju da se izraze kroz pojmove koji mogu da se izmere. Bilo bi prigodno da je autor upotrebio makar jedan od indikatora kojim se meri nivo konsolidacije u demokratskim sistemima (*Freedom House NIT Ratings, Bertlesman Index, Economist Intelligence Unit, World Bank Governance Index*, itd), ma kako nesavršeni oni bili.

Problemi se nastavljaju sa istraživačkim pitanjem i teorijskom paradigmom. Kako ćemo malo kasnije videti, Boban postavlja istraživačko politikološko pitanje na koje daje pravnički odgovor. Odatle proističe velika količina nepotrebnih informacija o pravnim aspektima političkih sistema Rusije i Poljske. Knjiga, naime, sadrži nepregledne delove u kojima se prepričavaju Ruski i Poljski ustav, što može biti od koristi uglavnom ustavnim pravnicima. Osim toga, Boban je potrošio dvadeset stranica da bi nam prepričao teorije o predsedničkim i polupredsedničkim režimima Morisa Diveržea (Maurice Duverger), Đovanija Sartorija (Giovanni Sartori), Metjua Šugarta i Džona Karija (Shugart and Carrey), Roberta Eldžija (Robert Elgie) i Sindi Skač (Cindy Skach), a da nije objasnio zbog

čega bi čitalac trebalo da tako temeljno poznaje navedene teorije. Slično se dešava sa opisom opštih karakteristika parlamentarnih i predsedničkih režima na koje je autor potrošio 28 gusto ispisanih stranica. Tako, u glavi III, autor nam otkriva načine na koje je moguće birati predsednika države, uslove pod kojima prestaje mandat poslanika u parlamentu, te otkriva kako u „parlamentarnom sustavu zakonodavnu vlast ima parlament“ (str. 46).

Bilo bi bolje da se autor usredsredio na pitanje nastanka tipova polupredsedničkih režima u Rusiji i Poljskoj, jer bi taj aspekt analize bio mnogo plodotvorniji. Pošto je Boban implicitno odgovorio na to drugo pitanje, ja ću u ovom prikazu pokušati da iz njegove knjige ekstrahujem eksplicitniji odgovor na njega.

Najpre o odgovoru na istraživačko pitanje. Boban nudi direktan odgovor na svoje istraživačko pitanje i kaže: „polupredsednički sustav ima različite učinke na funkcioniranje i konsolidiranost političkog sustava u Rusiji i Poljskoj zbog različitih ustavnih ovlasti predsjednika države i zbog različite strukturne dvojne izvršne vlasti u tim zemljama“ (str. 16).

Ovo je trivijalan odgovor, sličan pokušaju da se na pitanje „Zašto na zemlji više nema dinosaurususa?“ pokuša odgovoriti sa „Zato jer su izumrli“. Istraživački izazov je pitanje *zašto* su dinosaurusi izumrli, tj. *zašto* su nastale različite strukture izvršne vlasti u Poljskoj i Rusiji. Kako sam već rekao, autor daje odgovore na ovo pitanje, ali se oni malo teže razaznaju u moru klasifikacija, prepričavanja tuđih teorija i ustavnih odredbi.

Možda bi autor lakše došao do izazovnijeg istraživačkog pitanja da je bolje savladao teorijske paradigme. Boban, međutim, ima načelan problem sa teorijskom paradigmom i nezavisnim i zavisnim varijablama. On navodi da u knjizi koristi istorijski institucionalizam i institucionalizam racionalnog izbora (str. 17). Međutim, pored toga što ta dva pristupa ne mogu da se primene zajedno ako se želi odgovoriti na jedno istraživačko pitanje, ta dva tremina se u knjizi, nakon str. 17, više nigde eksplicitno ne pojavljuju. Najvažniji razlog zbog koga ta dva pristupa ne mogu da se pojave u jednom istraživanju jeste taj što prvi institucije uzima egzogeno, a drugi endogeno. Drugim rečima, insititucionalizam racionalnog izbora bi podrazumevao da institucijama nešto objašnjavate (recimo, kako političke institucije utiču na javne politike koje vlada vodi; ili, da li se promenom institucionalnog dizajna menja javna politika), ne ulazeći u problem njihovog nastanka. Institucije su za institucionalistu racionalnog izbora jednostavno tu. Na drugoj strani, istorijski institucionalizam tipično pokazuje kako institucije nastaju, ulazeći upravo u problem njihovog porekla i nastanka. (Za prvu verziju institucionalizma vidi bilo koji rad Džordža Cebelisa (George Tsebelis), Berija Vajngesta (Barry Weingast) ili Persona i Tabelinija (Persson & Tabellini); za drugu vidi radove Pola Pirsona (Paul Pierson), Svena Steinma (Sven Steinmo) ili Ketlin Tilen (Kathleen Theelen).

Da je autor zbunjen u pogledu paradigmi, pokazuje objašnjenje koje daje na kraju odeljka o Rusiji. On tvrdi kako je jak predsednički sistem nastao kao posledica „ustavnih normi, političke tradicije, odnosa snaga među najvažnijim političkim akterima, te stila vladavine svakoga od njih” (str. 142). Međutim, nigde u svojoj knjizi Boban ne nudi analizu političke tradicije i stilova vladavine. Kako on zna da su te dve varijable uticale na tipove polupredsedničkog sistema u Rusiji i Poljskoj? Čak i kada bi takve diskusije postojale, tj. kada bi Boban uspeo da pokaže kako je za jakog predsednika važan tip političke kulture (str. 150), onda institucionalna analiza, koju autor tvrdi da primenjuje, ne bi bila potrebna.

Slično je i sa ustavnim normama. Objašnjenje da je politički sistem posledica ustavnih normi bi možda zadovoljilo pravnike, ali ne može da bude politikološko objašnjenje (osim ukoliko se uzroci za predsednički sistem ne nalaze u prethodnom ustavu). Upravo je u tome poenta teorijske paradigme za naučno objašnjenje – da bi se izbeglo holističko objašnjenje (po kome sve utiče na explanans), koristi se teorijska paradigma koja vas usmerava samo na određene varijable kojima pokušavate da objasnite neki fenomen. Onaj ko pretpostavlja da je objašnjenje ideaciono odmah će se usredsrediti na ideje i diskurs, zanemarujući institucije i strukture; suprotno tome, onaj ko smatra da odgovor leži u institucijama, zanemariće ideje i strukture, i ispitivaće kako institucije utiču na ponašanje.

Istraživačko pitanje koje autor eksplicitno postavlja bi trebalo da se osloni na institucionalizam racionalnog izbora, ali, kako sam već napomenuo, analiza institucija se ne pojavljuje više nigde u radu. Iako autor želi da se bavi uticajem političkih institucija na konsolidaciju demokratije (što je u njegovoj knjizi nemoguće, jer se nigde ne bavi merenjem i definisanjem kosolidacije), najplodniji deo Bobanovog rada tiče se nastanka polupredsedničkih režima u Rusiji i Poljskoj. To znači da autor, zapravo, koristi istorijski institucionalizam.

Međutim, i njega Boban koristi implicitno, tj. intuitivno. On nigde ne izlaže neke od najvažnijih koncepata koji su karakteristični za istorijski institucionalizam, kao što su *contingency*, *critical juncture*, *sequencing* i *path dependency*. Po toj teoriji, od presudne važnosti za dalji razvoj institucija jeste činjenica šta se dešavalo na samom početku života jednog sistema, tj. na kritičnoj tački prelaska iz jednog u drugi sistem. Implicitno se oslanjajući na uvide istorijskog institucionalizma o kritičnoj tački, redosledu poteza i putnoj zavisnosti, Boban objašnjava zbog čega su u Poljskoj i Rusiji nastale dve dosta različite vrste polupredsedničkih sistema.

Ključni uvidi dela o Rusiji nalaze se na str. 75-82. gde se pokazuje šta se dešavalo u kritičnoj tački (fazi) nastanka novog ruskog političkog sistema. Boban ukazuje baš na događaje u kojima je predsednik države (u ovom slučaju Boris Jelcin) bio prva institucija koja je stekla demokratski

legitimitet na demokratskim izborima. Sukob između predsednika i parlamenta 1991. godine je, prema tome, bio sukob između demokratski legitimnih i nelegitimnih organa, tj. između demokratski izabranog predsednika i nedemokratski izabranog parlamenta. Sasvim je logično da je ostatak razvoja političkog sistema bio putno zavisano od tog događaja, te se u Rusiji razvio jak predsednički sistem (koji samo eufemistički možemo da zovemo polupredsednički).

Ne samo da je ova kritična tačka uticala na instituciju jakog predsednika, već je uticala i na odnose među institucijama: Jeljcin i parlament su neprekidno bili u sukobu tokom 1990-ih godina upravo zato što je ceo sistem uspostavljen kroz sukob te dve institucije. Sukob se razrešio tek dolaskom Vladimira Putina na mesto predsednika. Putin je razumeo da je za stabilizaciju sistema neophodno da konsoliduje partijsku podršku koja će mu garantovati stabilnost u Dumi. Tako je Putin uspeo da konsoliduje sistem jakog predsednika.

Za razliku od toga, u Poljskoj su se u prelomnoj tački (*critical juncture*), kada je nastajao postkomunistički sistem Poljske, stvari dešavale malo drugačije. Umesto sukoba dve institucije, poljska tranzicija započela je okruglim stolom na kome je učestvovala jedna opoziciona grupacija koja je u Poljskoj postojala već desetak godina. Osim toga, u komunističkoj Poljskoj nikada nije bilo mesta za neku dominantnu figuru ili kult ličnosti (kao što je bio Staljin u Rusiji, Tito u Jugoslaviji ili Čaušesku u Rumuniji), jer su se glavni sekretari često menjali na čelu poljske komunističke partije. To je značajno uticalo na razvoj događaja na okruglom stolu i balans snaga, jer je poljska vladajuća elita imala snažnu opoziciju s kojom je morala da raspravlja za stolom, a ne na ulici.

Tačno je da je zakonodavno telo u poljskoj imalo delimičan legitimitet (samo je deo Sejma i Senata bio demokratski izabran 1989. godine), nasuprot predsedniku koji je u decembru 1990. bio izabran demokratski. Međutim, pre odnosa demokratski polulegitimnog Sejma i Senata i legitimnog predsednika, poljsku politiku karakteriše odnos demokratski polulegitimnog Sejma i Senata i nelegitimnog predsednika Jaruzelskog koji je u period tranzicije ukoračio sa autoritarnim pedigreom iz 1981. godine. U trenutku kada dolazi do demokratskih promena u Poljskoj, prvo demokratsko izabrano telo je zakonodavno; u trenutku kada dolazi do prvih demokratskih promena u Rusiji, prvo demokratski izabrano telo je predsednik.

Taj balans preneo se kasnije i u poljski parlament, u kome su različite frakcije raspravljale o novom ustavu u periodu 1992-1997. godine. Sledstveno tome, za razliku od Jeljcina, Leh Valensa je imao mnogo suženiji prostor za manevar, jer su osnovne konture sistema nastale na okruglom stolu gde nije bilo dominantne figure. Novi poljski ustav je usvojen tek 1997. godine, a ovlašćenja predsednika su bila daleko manja od onih u

Rusiji. To je, po istorijskom institucionalizmu, najvažniji razlog zašto se u Rusiji zapatio snažan polupredsednički sistem (koji faktički funkcioniše kao predsednički), a u Poljskoj slab polupredsednički sistem koji je vremenom sve više slabio. Da je ovo suština objašnjenja zapravo tvrdi i sam Boban koji piše:

„Budući da je tranzicija u Poljskoj počela međusobnim dogovorom komunističkih i postkomunističkih elita te da se novi ustav nastojao usvojiti konsenzusom najvažnijih političkih i društvenih snaga, izostali su značajniji kasni sukobi među najvišim institucijama državne vlasti koji bi proistjecali iz nesuglasja o konceptu novog političkog ustava usvojenog 1997. godine. [...] U Rusiji su, pak, izostanak sporazuma među elitama o novom političkom sustavu i o sustavu vlasti kao njegovom dijelu uzrokovali praktički nasilno donošenje novog ustava krajem 1993. godine. U njemu je pobjednik u sukobu među elitama, predsjednik države Boris Jeljcin, nametnuo svoju verziju ustavnog uređenja zemlje. Novim je ustavom uspostavljena još snažnija institucija predsjednika države nego u prethodnom sustavu, a slabija institucija parlamenta. Vlada se, s obzirom na svoju političku odgovornost, nalazila između predsjednika i parlamenta, no stvarno je i isključivo bila ovisna o predsjedniku. Budući da novi ustav nije donesen konsenzusom, ta činjenica je utjecala na tok tranzicije u toj zemlji” (str. 226)

Sasvim solidan politikološki zaključak i objašnjenje institucionalnog dizajna izvedeni iz istorijskog institucionalizma. ¶

DUŠAN PAVLOVIĆ
vanredni profesor Univerziteta u Beogradu,
Fakultet političkih nauka