

Dušan Vučićević*

Mešoviti izborni modeli – institucionalni odgovor na defekte izbornog sistema Srbije

Sadržaj

1. Uvod
2. Šta su mešoviti izborni sistemi
3. Političke posledice primene mešovitih izbornih modela u Srbiji

1. Uvod

O posledicama i nedostacima izbornog sistema Srbije pisao je veliki broj autora.¹ Kao glavne mane isticane su – fragmentiranost elektivnog i parlamentarnog stranačkog sistema, otežano formiranje parlamentarne većine i, posledično, široke koalicione i nestabilne vlade; slaba komunikacija birača i njihovih predstavnika, depersonalizovanost poslanika i neodgovornost prema izornoj bazi; preveliki uticaj stranačkih organa i lidera prilikom formiranja izbornih lista što dovodi do toga da građani glasaju, a ne biraju poslanike; deformacija teritorijalnog predstavljanja, odnosno slaba geografska reprezentativnost srpskog parlamenta itd.

Letimičan pregled liste defekata koje izborni instituti u Srbiji proizvode dovoljan je da se pretpostavi da važeći izborni sistem spada u red "ekstremnih i neefikasnih".² Odnosno, da proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom i zatvorenom blokiranom izbornom listom nije u stanju da uspostavi vezu između društvenih zahteva (preferiranih politika) i izbornog ishoda (politika koje će sprovoditi nova vlada). S jedne strane, na međupartijskoj dimenziji, aktuelni izborni model ne uspostavlja na efikasan način vezu između izbornih kampanja sa jasno prepoznatljivim akterima i vladajućih većina. Birači u Srbiji su pre izbora zbunjeni ogromnom i neprofilisanom ponudom na političkom tržištu. Osim toga, broj parlamentarnih partija nakon izbora je veliki, pri čemu ni jedna nema većinu za obrazovanje vlade, te je i čin njenog formiranja rezultat pregovora, ustupaka i nagodbi koje se odvijaju iza

* Asistent na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

¹ M. Jovanović, Redizajniranje izbornog sistema – jedan neuspeo pokušaj, u: Z. Stojiljković/D. Spasojević (ur), *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva Srbije*, Beograd 2011, ss. 21-30; S. Orlović, Izborni sistemi i institucionalni dizajn, u: Z. Stojiljković/D. Spasojević (ur), *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva Srbije*, Beograd 2011, ss. 31-50; R. Jovović, Reformom izbornog sistema ka konsolidaciji demokratije, u: S. Orlović (ur), *Partije i izbori u Srbiji – 20 godina posle*, Beograd 2011, ss. 271-282.

² M. S. Shugart, *Extreme Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative*, u: M. S. Shugart/M. Wattenberg (ur), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford 2001, ss. 25-51.

kulisa i na koje građani ne mogu da utiču. Ove odlike pokazuju da srpski izborni sistem spada u red hiperreprezentativnih sistema.³

Sa druge strane, sva tri indikatora pozicije izbornog sistema na unutarpartijskoj dimenziji – glasački listić, tip glasanja i izborna jedinica – pokazuju da Srbija spada u partijski predominantne sisteme u kojima partijsko vođstvo toliko dominira nad kandidatima da partije ne znaju šta su preferencije sopstvenih glasača u pogledu predloženih politika jer nema podsticaja za održavanjem bilo kakvih personalnih veza sa izbornom bazom. Najpre, na izbornu listu se dolazi voljom stranačke elite, a glasači ne mogu da izmene redosled kandidata na njoj. Drugo, glasa se samo za izborne liste. I treće, Srbija je konstituisana kao jedna izborna jedinica u kojoj se bira 250 poslanika.⁴ Dakle, ne samo da Srbija spada u red hiperreprezentativnih, već i hipercentralizovanih sistema, što njen izborni model čini neefikasnim i ekstremnim na obe dimenzije, interpartijskoj i intrapartijskoj.

Uzevši u obzir istorijske i kontekstualne faktore, interese političkih partija i modne trendove u izbornim reformama u uporednoj praksi, Srbija bi teško u reformski proces mogla da uđe sa nekom od varijanti većinskog izbornog sistema, alternativnim glasanjem ili, na primer, sistemima pojedinačnog prenosivog ili neprenosivog glasa. Istorijska, kontekstualna, interesna i "modna" ograničenja nam, suštinski, ostavljaju nekoliko opcija, pri čemu treba voditi računa da nijedan izborni sistem ne može da udovolji svim zahtevima, da svaki pored prednosti ima i nedostatke, te da zbog toga nema savršenog izbornog sistema. Na reformskoj listi bi mogli da se nađu predlozi o uvođenju proporcionalnog sistema sa direktnim glasanjem za kandidate, stepenastog izbornog praga, otvaranju izbornih lista za birače, povećanju broja izbornih jedinica, implementaciji neke varijante mešovitog izbornog sistema – mešovitog proporcionalnog (personalizovanog proporcionalnog) ili mešovitog većinskog (rovovskog). Ovim modelima se lista najverovatnije i iscrpljuje.

Predmet ovog rada je analiza posledica koje bi dva podtipa mešovitih izbornih sistema mogla da proizvedu u Srbiji. Naime, čini se da među političkim partijama u Srbiji ne postoji dovoljno jasan uvid da različite varijante mešovitih modela imaju potpuno drugačije izborne ishode, te da je pre ozbiljnijih razgovora aktera o mogućim modelima reforme neophodno upoznati se sa konsekvencama do kojih bi oni doveli. O tome svedoči i Predlog reforme političkih institucija Nove stranke u kome se navodi "Želimo da smanjimo broj stranaka u vladi tako što ćemo uvesti mešoviti izborni model umesto proporcionalnog. Dve trećine poslanika biralo bi se po većinskom izbornom sistemu, a jedna trećina po proporcionalnom. Rezultat takvog sistema, koji uspešno funkcioniše u Nemačkoj, Izraelu, Novom Zelandu, Japanu i drugim zemljama, jeste manji broj stranaka u skupštini i, samim tim, u vladi".⁵ Nerazumevanje izbornih instituta u ovom slučaju je vidljivo jer podtip mešovitog modela kakav postoji u Nemačkoj i Novom Zelandu ne bi uticao na smanjivanje broja partija u parlamentu, a slučaj Izraela se teško može "ugurati" u kombinovani izborni sistem jer je od 120 poslanika Kneseta samo jedan, premijer, bio biran većinski. Uvođenje direktnih izbora za prurednika Vlade bilo je pre svega deo ustavne, a ne izborne reforme, kojom se želela ublažiti hiperreprezentativnost izbornog sistema Izraela (Rahat,

³ D. Vučićević/M. Jovanović, *Reforma izbornog sistema u Srbiji: prepreke i perspektive*, *Srpska politička misao – posebno izdanje*, Beograd 2015, ss. 109-112.

⁴ Vučićević/Jovanović (bel. 3), s. 113.

⁵ *Reforma političkih institucija*, Nova stranka, Beograd 2013, <http://www.novastranka.rs/reforma-politickih-institucija>, očitavanje: 02. 06. 2015.

2001; Hazan, 2001; Rahat/Hazan, 2005; Kasapović, 2010).⁶ Ishod reforme nije ispunio namere te je i eksperiment sa direktnim izborom premijera napušten već 2001. godine, samo pet godina nakon uvođenja. Zbog svega navedenog u prvom delu rada bavim se pojmovnim određenjem i tipologijom mešovitih izbornih sistema, kao i razlozima za eksploziju kombinovanih izbornih modela krajem prošlog i početkom ovog veka, dok u drugom delu analiziram moguće političke posledice primene različitih podtipova mešovitih modela u Srbiji.

2. Šta su mešoviti izborni sistemi

Iako je na izborima za poslanike Narodne skupštine Republike Srbije primenjivan samo većinski (1990) i proporcionalni izborni sistem u nekoliko varijanti – devet izbornih jedinica (1992, 1993), 29 izbornih jedinica (1997) i jedna izborna jedinica (2000-) – na saveznom i pokrajinskom nivou Srbija ima iskustva sa mešovitim izbornim modelima. Najpre je na izborima za Veće građana Savezne skupštine SRJ maja 1992. godine usvojen paralelni (mešoviti većinski, segmentirani, rovovski) izborni model po kome je birano 138 poslanika kombinacijom proporcionalne izborne formule – u dve izborne jedinice (Srbija – 54 mandata; Crna Gora – 24 mandata) – i sistema relativne većine (Srbija – 52 mandata; Crna Gora – 6 mandata).⁷ Ovakav izborni model nastao je kao plod kompromisa republičkih vladajućih elita iz Srbije i Crne Gore, ali je bio kratkog daha i promenjen je već za decembarske izbore iste godine. U AP Vojvodini isti podtip kombinovanog izbornog sistema važio je u dva izborna ciklusa (2008, 2012) i prema njemu 60 poslanika vojvođanske skupštine birano je primenom proporcionalnog sistema u jednoj izornoj jedinici, dok je druga polovina mandat dobijala sistemom apsolutne većine u 60 jednomandatnih izbornih jedinica.⁸ Iako trenutno u poslaničkim klupama Skupštine AP Vojvodine sede poslanici izabrani po ovom modelu, naredni izbori biće održani po proporcionalnom modelu jer su 2014. godine izmenama pokrajinske skupštinske odluke izbori na svim nivoima u Srbiji unifikovani.

Prateći istorijsku vertikalnu razvitka izbornih modela mogu reći da su izborna nadmetanja u 19. veku obeležili direktni dueli pojedinaca u jednomandatnim izbornim jedinicama po većinskom izbornom sistemu. Međutim, krajem 19. veka, sa razvojem prurtavničke demokratije, širenjem biračkog prava i nastankom masovnih političkih partija, javili su se prvi planovi o napuštanju većinskih izbornih sistema. Jačanje nacionalnih država i potreba da se izvrši akomodacija različitih društvenih grupa, naročito u pluralnim društvima, rezultiralo je uvođenjem proporcionalnih izbornih sistema u 18 država u periodu od 1899 (Belgija) do 1922. godine.⁹

⁶ G. Rahat, *The Politics of Reform in Israel: How the Israeli Mixed System Came to Be*, u: M. S. Shugart/M. Wattenberg (ur), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford 2001, ss. 123-151; R. Hazan, *The Israeli Mixed Electoral System: Unexpected Reciprocal and Cumulative Consequences*, u: M. S. Shugart/M. Wattenberg (ur), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford 2001, ss. 351-379; G. Rahat/R. Hazan, *Israel: The Politics of an Extreme Electoral System*, u: M. Gallagher/P. Mitchell (ur), *The Politics of Electoral System*, Oxford 2005, ss. 333-351; M. Kasapović, *Politički sustav i politika Izraela*, Zagreb 2010, passim.

⁷ V. Goati, *Izbori u SRJ od 1990. do 1998: volja građana ili izborna manipulacija*, Beograd 2001, ss. 47-55.

⁸ D. Vučićević, *Izbori za poslanike Skupštine APV 2012. godine, Srpska politička misao*, Beograd 4/2012, ss. 67-93.

⁹ J. Colomer, *The Strategy and History of Electoral System Choice*, u: J. Colomer (ur), *Handbook of Electoral System Choice*, London 2004, ss. 3-78.

Odabir izbornih sistema u "prvoj izbornoj revoluciji" prurtavljaio je prema Rajliju i Rejnoldsu spoj "svesnog dizajna" i "slučajne evolucije".¹⁰

Tako je početak 20. veka obeležilo izmeštanje fokusa izbora sa mikro-nivoa – lokalni uglednici u malim izbornim okruzima – na makro-nivo – partijske izborne liste i velike izborne jedinice. Iako je u narednom peroidu bilo inovacija u uporednoj izbornoj praksi (npr. alternativno glasanje u Australiji, pojedinačni prenosivi glas u Irskoj ili pojedinačni neprenosivi glas u Japanu), druga "izborna revolucija" dogodila se tek u decenijama nakon drugog svetskog rata i nije rezultirala inovacijama u uporednoj izbornoj praksi. U pomenutom, drugom talasu izbornih promena, u postratnim decenijama, veliku ulogu u izbornim promenama imali su spoljni akteri. S jedne strane, na odabir izbornih sistema u novonastalim posleratnim demokratijama u Zapadnoj Nemačkoj¹¹ i Japanu¹² opredeljujuće su uticali dogovori domaćih elita i okupacionih snaga. S druge strane, u procesu dekolonizacije upravo je kolonijalno nasleđe i veza sa kolonijalnim gospodarom igrala glavnu ulogu u kreiranju izbornih pravila za nove države.

Konačno, u "trećem talasu demokratizacije" koji je zahvatio Južnu i Istočnu Evropu, delove Afrike, Azije i Južne Amerike, ustavni inženjeri pokazali su veliko interesovanje za dizajn novih izbornih pravila. Ne samo da su izborni sistemi nastajali kao posledica ekstenzivnih debata o prednostima i manama pojedinih tipova izbornog sistema, već su često na donošenje odluke uticali pregovori grupa sa suprotstavljenim interesima. Otuda ne iznenađuje eksplozija mešovitih izbornih modela u tom periodu od kojih se očekivalo da pomire najbolje iz dva sveta – većinskog i proporcionalnog.

Iako je prvi istorijski primer mešovitog izbornog sistema postojao u Kraljevstvu Virtemberg od 1906. do 1918. godine,¹³ a sličnih modela bilo je u još nekim državama u periodu između dva svetska rata,¹⁴ nekoliko decenija nakon Drugog svetskog rata jedini primer izbornog sistema koji je kombinovao glasanje za kandidate u jednomandatnim i za partijske liste u višemandatnim izbornim jedinicama bila je Zapadna Nemačka. Jedinostvenost nemačkog slučaja nije, međutim, bila dovoljna da se napusti uobičajena dihotomna podela izbornih sistema na većinske i proporcionalne. U svim značajnijim radovima do 90-tih godina izborni sistem Zapadne Nemačke klasifikovan je kao podvarijanta proporcionalnog izbornog sistema – personalizovani, kompenzatorski ili mešoviti proporcionalni, sistem sa dva glasa, sistem dodatnih članova.¹⁵

¹⁰ B. Reilley/A. Reynolds, *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies, Papers on International Conflict Resolution*, Washington 2/1999.

¹¹ K. Bawn, *The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome*, *American Journal of Political Science*, Hoboken 37/1993, ss. 965-989; S. Scarrow, *Germany: The Mixed-Member System as a Political Compromise*, u: M. Shugart/M. Wattenberg (ur), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford 2001, ss. 55-69.

¹² A. Renwick, *The Politics of Electoral System Reform: Changing the Rules of Democracy*, Cambridge 2010, ss. 129-134; B. Woodall, *The Politics of Reform in Japan's Lower House Electoral System*, u: B. Grofman/S. Lee/ E. Winckler/B. Woodall (ur), *Elections in Japan, Korea, and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote: The Comparative Study of an Embedded Institution*, Ann Arbor 1999, ss. 23-50.

¹³ P. Pulzer, *Germany*, u: V. Bogdanor/D. Butler (ur), *Democracy and Elections: Electoral Systems and Their Political Consequences*, Cambridge 1983, passim.

¹⁴ J. Elklit, *The Best of Both Worlds? The Danish Electoral System 1915-20 in a Comparative Perspective*, *Electoral Studies*, Amsterdam 3/1992, ss. 189-205; L. Massicotte/A. Blais, *Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey*, *Electoral Studies*, Amsterdam 18/1999, ss. 341-366; Colomer (bel. 9).

¹⁵ E. Jesse, *Split-voting in the Federal Republic of Germany: An Analysis of the Federal Elections from 1953 to 1987*, *Electoral Studies*, Amsterdam 7/1988, ss. 109-124.

Do promene agende psefologa dovelo je urušavanje komunizma i širenje mešovitih izbornih sistema na prostoru Istočne Evrope i bivšeg SSSR-a i činjenica da je jedan broj stabilnih demokratskih država korenito reformisao sopstvena izborna pravila i prihvatio kombinovani izborni model. Tako su Novi Zeland, Italija, Japan, Venecuela i Izrael u razmaku od nekoliko godina, zbog defekata koje je izborni sistem produkovao, a nakon pritiska od strane građana, izmenili pravila po kojima su održavani izbori za prurtavnička tela.¹⁶ U kratkom roku mešoviti modeli institucionalizovani su širom sveta.¹⁷ Broj država sa kombinovanim izbornim sistemom uvećan je na 25 do 1999. godine da bi se deceniju kasnije popeo na 34.¹⁸ Nema saglasnosti istraživača o tačnom broju država sa institucionalizovanim kombinovanim izbornim pravilima. Brojka se kreće od 18 mešovitih sistema u demokratskim državama (Shugart/Wattenberg), preko 20 (Lundell), odnosno 30 država sa ovakvim izbornim dizajnom (Soudriette/Ellis; Reynolds, Reilley/Ellis), do čak 40 (Ferrara, Herron/Nishikawa).¹⁹ Velike razlike u pogledu broja država koje su institucionalizovale mešovite izborne sisteme posledica su različitog shvatanja koncepta mešovitog izbornog sistema, različitih pristupa pri definisanju, dileme da li u uzorak treba uključiti samo demokratske države i izbore na nacionalnom nivou, kao i toga da su autori pisali u razmaku od nekoliko godina, a mešoviti izborni modeli su u nekim državama u međuvremenu bili napušteni. Samo u Evropi sedam država je do 2014. odustalo od ovakvih izbornih modela, tako da trenutno pet evropskih država ima institucionalizovan neki od podtipova mešovitih izbornih sistema – Nemačka, Mađarska, Ukrajina, Litvanija i Andora.²⁰

Eksplozija mešovitih izbornih sistema širom sveta uticala je i na porast interesovanja za ovaj tip izbornih modela u akademskoj zajednici. Kombinovani modeli ubrzo su postali bestseller²¹ među izbornim dizajnerima, spoj najboljeg u dva sveta – proporcionalnom i većinskom – izborni model za 21. vek. Veliki broj psefologa bio je uveren da je pronađen najbolji izborni model koji spaja prednosti, a otklanja nedostatke ili barem umanjuje slabosti bazičnih tipova izbornih sistema. Tako su u anketi koju su 2003. godine među 170 stručnjaka za izborne sisteme sprovedi Šon Boulter, Dejvid Farel i Robin Petit rezultati pokazali da najveći broj ispitanika preferira mešoviti proporcionalni (u anglosaksonskoj), odnosno personalizovani proporcionalni izborni sistem (u evropskokontinentalnoj terminologiji). U pomenutom istraživanju čiji su rezultati

¹⁶ Renwick (bel. 12).

¹⁷ D. Nohlen/M. Krennerich/B. Thibaut (ur), *Elections in Africa, A Data Handbook*, Oxford 1999; D. Nohlen, F. Grotz/C. Hartmann (ur), *Elections in Asia and the Pacific, A Data Handbook: Vol. 2 South East Asia, East Asia and the South Pacific*, Oxford 2001; D. Nohlen (ur), *Elections in the Americas, A Data Handbook: Vol. 1 North America, Central America, and the Caribbean*, Oxford 2005; D. Nohlen (ur), *Elections in the Americas, A Data Handbook: Vol. 2 South America*, Oxford 2005; D. Nohlen/P. Stover, *Elections in Europe, A Data Handbook*, Baden-Baden 2010.

¹⁸ Massicotte/Blais (bel. 14); L. Massicotte, *Mixed Systems*, u: J. Colomer (ur), *Personal Representation. The Neglected Dimension of Electoral Systems*, Essex 2011, ss. 100-117.

¹⁹ M. Shugart/M. Wattenberg (ur), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford 2001; K. Lundell, *Contextual Determinants of Electoral System Choice: A Macro-Comparative Study 1945-2003*, Abo 2005; R. Soudriette/A. Ellis, *Electoral Systems Today. A Global Snapshot*, *Journal of Democracy*, Baltimor 2/2006, ss. 78-88; A. Reynolds/B. Reilley/A. Ellis (ur), *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm 2008; F. Ferrara/E. Herron/M. Nishikawa, *Mixed Electoral Systems: Contamination and Consequences*, London 2005.

²⁰ M. Kasapović, *Kombinirani izborni sustavi u Evropi, 1945-2014*, Zagreb 2014, s. 28.

²¹ D. Bochsler, *Are Mixed Electoral Systems the Best Choice for Central and Eastern Europe or the Reason for Defective Party Systems*, *Politics&Policy*, Malden 4/2009, ss. 735-767.

prikazani u tabeli 1. ispitanicima je bilo omogućeno da glasaju preferencijski pri čemu je i najveći broj prvih preferencija i najviši prosek imao mešoviti proporcionalni izborni sistem.

Tabela 1. Rangiranje tipova izbornih sistema među 170 psefologa²²

izborni sistem	rang	prosek	prve preferencije
mešoviti proporcionalni	1	2,37	52
pojedinačni prenosivi glas	2	2,60	38
proporcionalni sa otvorenim listama	3	3,26	18
alternativno glasanje	4	4,01	10
proporcionalni sa zatvorenim listama	5	4,17	9
relativna većina	6	4,67	21
apsolutna većina	7	4,90	7
mešoviti većinski	8	5,18	3
pojedinačni neprenosivi glas	9	6,76	3

Širenje novog izbornog modela na svim kontinentima dovelo je i do eksplozije radova,²³ uglavnom studija slučaja, ali i čitavih brojeva eminentnih naučnih časopisa,²⁴ u kojima su ispitivani razlozi za uvođenje mešovitih izbornih sistema i posledice koje on u datim državama proizvodi. Novi kvalitativni skok u izučavanju mešovitih izbornih modela prurtavljala je serija istraživanja kanadskih autora koji su prvi sistematizovali dotadašnja saznanja, ponudili definiciju i podelili mešovite izborne sisteme u šest različitih tipova.²⁵ Dve godine kasnije objavljen je opsežan zbornik u kome su obrađeni svi značajni savremeni mešoviti izborni sistemi, a koji je izvršio snažan uticaj na dalje pravce istraživanja.²⁶ Iako i danas, nakon više od dve decenije ispitivanja kombinovanih izbornih modela, nema saglasnosti među istraživačima o tome šta jedan izborni sistem čini mešovitim, kao i koji podtipovi kombinovanih modela postoje, može se reći da su se profilisala dva pristupa izučavanju mešovitih modela, formirana na sporenjima psefologa kakvi izborni mehanizmi određuju jedan izborni sistem kombinovanim.

Prema prvom pristupu, mehaničkom, izborni sistem je kombinovan ukoliko pretpostavlja primenu dve izborne formule (većinske – jednomandatne izborne jedinice i uninominalno kandidovanje; i proporcionalne – višemandatne izborne jedinice i glasanje za liste). Mehanička kombinacija elemenata većinskog i proporcionalnog izbornog sistema dovoljna je da se konstatuje da je jedan model mešovit. Prema drugom pristupu, analitičkom, da bi se sistem

²² S. Bowler/D. Farrell/R. Pettitt, Expert Opinion on Electoral Systems: So Which Electoral System is “Best”?, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, Abingdon 2005, ss. 3-19.

²³ J. Hibbing/S. Patterson, A Democratic Legislature in the Making: The Historic Hungarian Elections of 1990, *Comparative Political Studies*, Thousand Oaks 4/1992, ss. 437-448; Bawn (bel. 11); R. Moser, The Impact of the Electoral System on Post-Communist Party Development: The Case of the 1993 Russian Parliamentary Elections, *Electoral Studies*, Amsterdam 4/1995, ss. 377-398; D. Denmark, Thinking Ahead to Mixed-Member Proportional Representation, *Party Politics*, London 3/1996, ss. 409-420; M. Gallagher, The Political Impact of Electoral System Change in Japan and New Zealand, *Party Politics*, London 2/1998, ss. 203-228.

²⁴ *International Political Science Review*, Los Angeles 1995, passim.

²⁵ Massicotte/Blais (bel. 14).

²⁶ Shugart/Wattenberg (bel. 19).

klasifikovao kao mešoviti neophodno je da on rezultira izbornim ishodima – proporcionalnost izbornih rezultata, efektivni broj političkih partija itd. – koji se na izbornom kontinuumu nalaze negde između većinskog i proporcionalnog pola.

Posledica postojanja dva pristupa je i veliki broj tipologija. Pojedini istraživači izdvajaju čak šest grupa mešovitih izbornih modela: koegzistencijalne, superpozicijske, fuzijske, korekcijske, kondicionalne i superkombinacijske.²⁷ Drugi, pak, tvrde da nije dovoljno da postoje dve izborne formule u jednom izbornom sistemu, već da je neophodno da birači istovremeno glasaju i time utiču na raspodelu mandata i u većinskoj i u proporcionalnoj komponenti kako bi se jedan sistem odredio kao mešoviti.²⁸ Otuda i sužavanje broja država sa mešovitim izbornim modelima i njihova podela na mešovite većinske i mešovite proporcionalne. U psefološkoj literaturi mahom egzistiraju dihotomne i trihotomne tipologije.²⁹ Međutim, zbrku dodatno uvećava i činjenica da pojedine države (npr. Mađarska, Italija, Meksiko) kod različitih autora spadaju u različite podtipove, iako se za klasifikovanje koriste isti kriterijumi.

Smatram da mešoviti izborni modeli prurtavljaju poseban tip izbornog sistema zahvaljujući trima svojstvima koja ih razlikuju od bazičnih tipova izbornih sistema. Najpre, neophodno je da birači svojim glasovima utiču na izborni rezultat u obe komponente izbora – nominalnoj i listovnoj – odnosno da birači glasaju i za kandidate i za izborne liste i da tako na oba nivoa izborne kompeticije utiču na raspodelu mandata. Drugo, neophodno je da birači imaju dva glasa, jedan kojim glasaju na nominalnom, i jedan kojim glasaju na nivou izbornih lista. I na kraju, efekat istovremene primene različitih izbornih pravila i institut glasanja sa dva glasa stvaraju drugačiji institucionalni okvir unutar koga važe drugačija pravila političke igre, te se u kombinovanim izbornim sistemima glavni akteri neće ponašati uobičajeno, već će razvijati drugačije strategije delovanja. Kompleksne strategije će, u zavisnosti od komponente izbora u kojoj se nadmeću (većinska i/ili proporcionalna), upotrebljavati političke partije i kandidati na izborima (strategije kandidovanja), izabrani poslanici (dve kategorije zakonodavaca), ali i sami birači (strateško glasanje), ponašajući se pritom kao racionalni akteri.

U skladu sa tim razvijam i tročlanu tipologiju mešovitih izbornih sistema na osnovu kriterijuma povezanosti između nominalnog i listovnog nivoa glasanja i raspodele mandata. Prvu grupu čine mešoviti izborni modeli u kojima ne postoji veza dve bazične formule pri raspodeli mandata (npr. Japan, Vojvodina). U drugu grupu spadaju kombinovani izborni sistemi u kojima veza između dva nivoa postoji na nivou glasova (npr. Mađarska – dodavanje glasova poraženih kandidata iz nominalnog nivoa na listovni; Italija do 2005. – oduzimanje glasova kandidata-pobednika iz nominalnog nivoa na listovnom). Konačno, treći podtip mešovitih izbornih sistema čine oni modeli u kojima veza između listovnog i nominalnog nivoa postoji na nivou mandata (npr. Nemačka i Novi Zeland). Prvu grupu mogu nazvati paralelnim, odnosno zbog izbornih ishoda (disproporcionalnost, efektivni broj elektivnih i parlamentarnih partija, tip i trajanje vlade) koji su bliži većinskom izbornom sistemu, mešovitim većinskim. Drugi i treći podtip spadaju u mešovite proporcionalne, s tim što se podtip u kome veza između dva nivoa postoji na nivou glasova može nazvati kompenzacijskim, a podtip u kome se ta veza javlja na nivou mandata personalizovanim.

²⁷ Massicotte/Blais (bel. 14).

²⁸ Shugart/Wattenberg (bel. 19).

²⁹ Colomer (bel. 9); Reynolds/Reilly/Ellis (bel. 19); M. Gallagher/P. Mitchell (ur), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford 2008; D. Farrell, *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, London 2011.

U narednom delu rada prikazaću sastav i strukturu Skupštine APV i Narodne skupštine RS, da je na izborima bio primenjen paralelni, odnosno personalizovani proporcionalni izborni sistem, a zatim, na osnovu simuliranih rezultata, analizirati koje defekte postojećeg izbornog sistema bi ublažilo institucionalizovanje neke od varijanti kombinovanih izbornih modela. U prvom slučaju – Vojvodina – nalaze treba uzeti kao egzaktne jer su i paralelni (mešoviti većinski) i personalizovani proporcionalni (mešoviti proporcionalni) izborni sistem na samom ulazu, za birače, u potpunosti isti. U drugom slučaju – Srbija – simulirane ishode treba prihvatiti uslovno jer se sa sigurnošću ne može reći kako bi birači glasali da su pored izbornih lista mogli da glasaju i za pojedinačne kandidate. Međutim, razlike u političkim posledicama koje proizvode mešoviti većinski i mešoviti proporcionalni izborni sistemi biće očite i u drugom slučaju.

3. Političke posledice primene mešovitih izbornih modela u Srbiji

Kao što je već pomenuto poslednji izbori za poslanike Skupštine AP Vojvodina održani su po mešovitom većinskom (paralelnom) izbornom sistemu. Polovina poslanika birana je u jednoj izornoj jedinici primenom proporcionalne izborne formule uz izborni prag od 5% i D'Ontovu formulu za raspodelu mandata. Druga polovina poslanika mandat je osvajala u 60 jednomandatnih izbornih jedinica, formiranih po administrativnom kriterijumu, sistemom apsolutne većine (two-round system). Ukoliko je namera zakonodavca u Vojvodini bila da kreiranjem kombinovanog izbornog modela omogući prurtavljanje svih koliko-toliko relevantnih interesa u Skupštini APV, a da istovremeno obezbedi uslove za izbor stabilne i relativno homogene vlade, onda je ta namera uspešno ostvarena. Većinskim izbornim institutima umanjen je broj parlamentarnih partija sa koalicionim i učenjivačkim potencijalom i otvoren put ka izgradnji stranačkog sistema sa umerenim pluralizmom, dok je sa druge strane proporcionalnim izborima ublažena potencijalno izuzetno visoka disproporcionalnost izbornih rezultata i omogućeno osvajanje manjeg broja mandata onim partijama koje bi do poslaničkih klupa dvokružnim glasanjem teško dolazile. Tako je mešoviti izborni model proizveo posledice karakteristične za takav tip izbornog sistema – reprezentativnost prurtavničkog tela i jednostavnije obrazovanje parlamentarne većine, nacionalnu (pokrajinsku) i lokalnu prurtavljenost, odgovornost parlamentaraca na lokalnom i nacionalnom (pokrajinskom) nivou.³⁰ Kao što je i očekivano primena paralelnog mešovitog izbornog modela u kome se jedna polovina poslanika bira po proporcionalnom, a druga po većinskom izbornom sistemu po partijsku konfiguraciju proizvodi posledice koje se nalaze negde između većinskog i proporcionalnog pola. Lakso-Tagepera indeks efektivnog broja partija iznosi 3,42, a indeks disproporcionalnosti Majkla Galagera 19,70. Indeks efektivnog broja partija je značajno niži nego na svim republičkim izborima od 2000. godine, a disproporcionalnost između udela osvojenih glasova i udela osvojenih mandata velika i manja jedino u poređenju sa izborima održanim po većinskom sistemu 1990. godine (23,65). Međutim, da je na izborima u Vojvodini primenjen podtip personalizovanog, mešovitog proporcionalnog izbornog sistema, u kome veza između dva nivoa raspodele mandata – nominalnom i listovnom - postoji na nivou mandata, izborni ishod bi bio značajno drugačiji. U simuliranim rezultatima koji su prikazani u tabeli 2. prikazan je izborni rezultat partija u tri varijante (uz primenu D'Ontove, Sen-Lagijeve i Her-Nimajerove metode za

³⁰ D. Vučićević, Pokrajinski izbori 2012. godine, *Izbori u Srbiji 2012. godine: neočekivana promena*, Beograd 2013, s. 76.

raspodelu mandata u proporcionalnoj komponenti izbora) i upotrebu sistema relativne većine u većinskom delu izbora.

Tabela 2. Rezultati vojvođanskih izbora 2012. godine (paralelni) i očekivani izborni ishod uz primenu mešovitog proporcionalnog izbornog sistema

partija	paralelni	MP (D'Hondt)	MP (SL)	MP (LR-Hare)
DS	58	32	31	31
LSV	10	16	17	17
SRS	5	9	9	9
SNS	22	27	27	27
DSS	4	9	9	9
SPS	13	17	17	17
SVM	7	9	9	9
Preokret	1	1	1	1

Za razliku od paralelnog izbornog sistema čiji su posledice izuzetno disproporcionalne što posledično dovodi do smanjenja broja partija u parlamentu i lakšeg formiranja stabilne vlade, upotreba personalizovanog proporcionalnog sistema, kao podvarijante mešovitih izbornih modela, na konfiguraciju partijske scene proizvodi posledice slične proporcionalnom izbornom modelu. Lakso-Tagepera indeks efektivnog broja partija uz primenu mešovitog proporcionalnog izbornog sistema i D'Ontovu formulu za raspodelu mandata iznosio bi 5,66, a indeks disproporcionalnosti bi pao na 7,13. Ne bilo moguće konstituisati ni stabilnu vladu jer bi pored koalicije okupljene oko DS-a za njeno formiranje pored jednog poslanika Preokreta, devet poslanika Saveza vojvođanskih Mađara i 16 parlamentaraca iz redova Lige socijaldemokrata Vojvodine nedostajala još tri glasa za njeno izglasavanje. Personalizovani proporcionalni izborni sistem, dakle, ne bi doveo do lakšeg formiranja parlamentarne većine, ali bi, u odnosu na paralelni kombinovani model, kroz sastav parlamenta vernije preslikao volju biračkog tela. Ipak, ovakav model bi i dalje osiguravao nacionalnu i lokalnu reprezentativnost, kao i odgovornost poslanika i na lokalnom i na nacionalnom nivou. Naime, iako se ukupan broj poslanika koje osvaja svaka izborna lista izračunava isključivo na osnovu izbornih rezultata iz proporcionalne komponente izbora, izborne liste su dužne da od tog broja poslaničkih mesta mandate najpre dodele svojim kandidatima koji su odneli pobjede na većinskim izborima u jednomandatnim izbornim jedinicama. Tako bi lista Demokratske stranke od svoja 32 mandata čak 30 morala da dodeli pojedincima koji su ostvarili uspeh u većinskoj komponenti izbora, dok bi preostala dva mesta u poslaničkim klupama osvojila prva dva kandidata na izbornoj listi (tabela 3).

Tabela 3. Odnos mandata osvojenih u većinskoj i proporcionalnoj komponenti izbora - MP (D'Hondt)

partija	ukupno	većinski	proporcionalni
DS	32	30	2
LSV	16	2	14
SRS	9	-	9
SNS	27	14	13
DSS	9	-	9
SPS	17	6	11
SVM	9	7	2
Preokret	1	1	-

Simuliran izborni ishod u slučaju Vojvodine može se uzeti gotovo egzaktno jer su paralelni i personalizovani izborni sistemi na ulazu – za birače – istovetni. U oba slučaja birač ima dva glasa koje dodeljuje kandidatu u jednomandatnoj izornoj jedinici i izornoj listi u proporcionalnoj komponenti izbora. Ono što ova dva izborna modela razlikuje jeste (ne)postojanje veze između dva nivoa raspodele mandata, što ne utiče na izbornu odluku birača. U odnosu na Vojvodinu simuliranje izbornih rezultata u slučaju izbora za Narodnu skupštinu Republike Srbije pruravlja komplikovaniji zadatak jer zahteva prethodno iscertavanje granica 125 izbornih jedinica. Osim toga, u većinskoj komponenti simuliranih izbora kao merodavan rezultat mora se uzeti broj glasova izborne liste u toj izornoj jedinici, a nije previše verovatno da bi građani na isti način doneli izbornu odluku da su pred sobom imali mogućnost da na glasačkom listiću zaokruže ime i prezime pojedinačnog kandidata. Uz sve to verovatno bi i strategije kandidovanja samih partija bile drugačije da je na snazi bio neki od podtipova mešovitih izbornih sistema. Ipak, mehanizmi po kojima funkcionišu različiti podtipovi kombinovanih izbornih modela, a koji su spominjani u sklopu rasprave o reformi izbornih pravila u Srbiji, biće jasni i u ovom slučaju.

Za potrebe ovog rada biće simulirani rezultati u dve varijante, paralelnog i personalizovanog proporcionalnog, izbornog sistema i to na osnovu rezultata parlamentarnih izbora održanih 6. maja 2012. godine. U obe varijante jedna polovina poslanika bira se primenom proporcionalne izborne formule, a drugih 125 u jednomandatnim izbornim jedinicama jednokružnim glasanjem.³¹ Dodatno, u varijanti personalizovanog proporcionalnog izbornog sistema, a poput Nemačke u kojoj se ovaj model primenjuje više od šest decenija, formirane su četiri izborne jedinice u skladu sa nomenklaturom statističkih teritorijalnih jedinica (NSTJ 2) – Vojvodina, Beograd, Šumadija i zapadna Srbija, Južna i istočna Srbija – koje se koriste u drugoj fazi raspodele mandata po ugledu na nemačke federalne jedinice.³²

³¹ U monografiji autora koja je u pripremi simulirani su ishodi parlamentarnih izbora iz 2008, 2012 i 2014. godine, sa različitim brojem poslanika u Narodnoj skupštini, drugačijim udelom mandata dodeljenih u proporcionalnoj i većinskoj komponenti izbora, sa povećanim brojem izbornih jedinica itd. Smatramo, međutim, da je u sklopu ovog članka najbolje prikazati dve osnovne varijante mešovitih izbornih modela, i to na osnovu rezultata izbora iz 2012. godine jer su poslednji parlamentarni izbori rezultirali ubedljivom pobedom koalicije okupljene oko Srpske napredne stranke i ostavili veliki broj do tada relevantnih političkih partija ispod cenzusa i van poslaničkih klupa.

³² Kosovo i Metohija na ovom nivou raspodele mandata nisu uključeni u analizu kako zbog malog broja birača, tako i zbog toga što veliki broj raseljenih i izbeglih građana na izborima glasa van teritorije Kosova.

Pri formiranju izbornih jedinica kao prvi kriterijum uzeto je pravilo jedan čovek-jedan glas, odnosno da u izbornim jedinicama treba da bude približno jednak broj birača, uz odstupanje od $\pm 15\%$. Drugi primenjeni kriterijum je geografski zbog čega se težilo da lokalne administrativne granice (granice opština) budu u što manjoj meri presećane, kao i da se izbegne formiranje izbornih jedinica u kojima bi se isključivo nalazilo ruralno ili urbano stanovništvo. Konačno, namera je bila i da se zaštite određene "zajednice interesa" zbog čega su pripadnici nacionalnih manjina zadržani kompaktno unutar granica pojedinih izbornih jedinica. Od 125 na taj način formiranih izbornih jedinica 76 se nalazi unutar odstupanja od $\pm 15\%$, pri čemu najmanja ima 37.512, a najveća 73.696 birača.³³ U tabeli 4. prikazan je ishod izbora prema paralelnom izbornom sistemu (u kome ne postoji veza između dva nivoa raspodele mandata) i poređenje sa rezultatima majskih izbora 2012. godine. Ukoliko se kao jedinica analize uzme koalicija, a ne svaka pojedinačna partija, indeks efektivnog broja partija bi primenom paralelnog mešovitog sistema bio umanjen sa 4.87 na 3.38, dok bi indeks disproportionalnosti bio uvećan sa 7.27 na 15.82. Još jednom se pokazuje da su političke posledice ove podvarijante kombinovanih modela bliže većinskoj izbornoj formuli i da bi njegova institucionalizacija vodila umanjenju efektivnog broja parlamentarnih partija i, posledično, lakšem obrazovanju vlade.

Tabela 4. Simulirani rezultati izbora po paralelnom izbornom sistemu i njihovo poređenje sa rezultatima izbora iz 2012.

izborna lista	većinski	proporcionalni	ukupno	izbori 2012.
Pokrenimo Srbiju	70	37	107	73
Izbor za bolji život	43	34	77	67
SPS-PUPS-JS	7	22	29	44
DSS	0	10	10	21
Preokret	0	10	10	19
URS	0	8	8	16
SVM	3	2	5	5
SDA Sandžaka	1	1	2	2
KAPD	1	0	1	1
Sve zajedno	0	1	1	1
NOPO	0	0	0	1

Raspodela mandata u drugom podtipu kombinovanih izbornih sistema, personalizovanom proporcionalnom, odvijala bi se kao u Nemačkoj u tri faze. Najpre bi, isključivo na osnovu rezultata u proporcionalnoj komponenti izbora, bio izračunat broj mandata koji pripada svakoj izbornoj listi uz primenu D'Ontove formule, zbog čega bi indeks disproportionalnosti imao iste (slične) vrednosti kao i u proporcionalnom sistemu sa jednom izbornom jedinicom (Tabela 5). U drugoj fazi bi, takođe primenom D'Ontove formule, od ukupnog broja mandata svake izborne liste bio izračunat broj mandata koji otpada na partijske regionalne izborne liste (Tabela 6).

³³ Ilustracije radi najmanja izborna jedinica na vojvodanskim izborima 2012. godine imala je 8.448, a najveća 70.431 birača.

Tabela 5. Prva faza raspodele mandata po personalizovanom proporcionalnom izbornom sistemu

izborna lista	broj mandata
Pokrenimo Srbiju	73
Izbor za bolji život	67
SPS-PUPS-JS	44
DSS	21
Preokret	19
URS	16
SVM	5
SDA Sandžaka	2
KAPD	1
Sve zajedno	1
NOPO	1

Tabela 6. Druga faza raspodele mandata po personalizovanom proporcionalnom izbornom sistemu (primer koalicije Pokrenimo Srbiju)

regionalna lista	broj glasova	broj mandata
SNS Vojvodina	217.777	17
SNS Beograd	234.889	18
SNS Šumadija i zapadna Srbija	259.993	21
SNS južna i istočna Srbija	216.774	17

Praktično, od 73 mandata koje je osvojila koalicija okupljena oko Srpske napredne stranke, regionalni ogranak naprednjaka u Šumadiji i zapadnoj Srbiji osvojio bi 21 mandat, beogradska regionalna lista bi imala 18 mandata, a liste u Vojvodini i južnoj i istočnoj Srbiji po 17. Konačno, u trećoj fazi raspodele mandata u igru bi ušli rezultati sa većinskog (nominalnog) nivoa izbora. Pojedinačni kandidati naprednjaka koji su u svojim izbornim jedinicama odneli pobjedu u prvom krugu izbora dobijali bi mandat. Ukoliko bi se u nekom od regiona desilo da je broj kandidata naprednjaka koji su odneli pobjedu po sistemu relativne većine veći od broja mandata koji su pripali regionalnoj partijskoj listi došlo bi do pojave instituta prekobrojnih mandata (Überhangmandat). U našem simuliranom slučaju upravo se to i dešava sa listom Pokrenimo Srbiju (tabela 7) zbog čega bi naprednjaci imali 77 poslaničkih mesta, dok bi broj poslanika u Narodnoj skupštini Republike Srbije u ukupnom zbiru iznosio 254.

Tabela 7. Treća faza raspodele mandata po personalizovanom proporcionalnom izbornom sistemu (primer koalicije Pokrenimo Srbiju)

region	Pokrenimo Srbiju (73)		
	proporcionalni	većinski	mandati (V+PR)
Vojvodina	17	12	12+5
Beograd	18	16	16+2
Šumadija i zapadna Srbija	21	24	24+0
južna i istočna Srbija	17	18	18+0
ukupno	77		70+7

Vrednosti indeksa efektivnog broja političkih partija i disproportionalnosti u slučaju personalizovanog proporcionalnog izbornog sistema razlikovali bi se u odnosu na iste vrednosti u važećem izbornom modelu samo u slučaju postojanja prekobrojnih mandata jer se broj mandata koji osvaja svaka izborna lista izračunava na osnovu broja glasova dobijenih u proporcionalnoj komponenti izbora (prva faza raspodele mandata).

Tabela 8. Lakso-Tagepera i Galagerov indeks najmanjih kvadrata

	proporcionalni	paralelni	personalizovani
Lakso-Tagepera indeks	4.87	3.38	4.80
Galagerov indeks	7.27	15.82	7.49

Očigledno je da su razlike između dve podvarijante kombinovanih izbornih sistema – mešovitog većinskog (paralelnog) i mešovitog proporcionalnog (personalizovanog) – ogromne. Dok bi paralelni izborni sistem uticao na ublažavanje hiperreprezentativnosti srpskog izbornog sistema, odnosno smanjenje efektivnog broja elektivnih i parlamentarnih partija, lakše konstituisanje vlada i, najverovatnije, uvećao broj jednostranačkih vlada i produžio njihov mandatni period, personalizovani proporcionalni izborni sistem ne bi proizveo takve političke posledice. Sa druge strane, obe podvarijante ublažile bi hipercentralizovanost izbornog sistema u Srbiji. Personalizovani proporcionalni izborni sistem bi to učinio još efikasnije ukoliko bi se, po ugledu na Nemačku, institucionalizovala druga faza raspodele mandata, na nivou regiona, čime bi se moć i uticaj partijskih centrala izmestili na niži nivo odlučivanja. Ovo bi posledično dovelo i do jačanja unutarpartijske demokratije. Personalizovani proporcionalni izborni sistem bi tako osnažio komunikaciju izabranih prurtavnika i građana, umanjio depersonalizovanost poslanika i učinio ih odgovornim prema svojim biračima, ili unutar jednomandatne izborne jedinice, ili unutar užeg, regionalnog izbornog okruga, oslabio preveliki uticaj centralnih stranačkih organa i partijskih šefova prilikom formiranja izbornih lista, i prekinuo sa praksom slabe geografske reprezentativnosti Narodne skupštine. Kako efekti primene "nemačkog" izbornog modela nisu disproportionalni i ne umanjuju broj poslaničkih mandata partijama sa slabijom podrškom u biračkom telu, ne postoje razlozi da on od strane "manjih" partija bude percipiran kao okrenut protiv njihovih racionalnih interesa. Ipak, reformisanje izbornih pravila i institucionalizacija personalizovanog proporcionalnog sistema zahtevali bi prethodnu promenu Ustava RS jer je članom 100. utvrđeno da Narodnu skupštinu čini 250 poslanika, a "nemačka" varijanta

kombinovanog izbornog sistema dozvoljava postojanje instituta prekobrojnih mandata i broj narodnih poslanika ne drži fiksiranim.

Kakvo god da rešenje donosioci političkih odluka u pogledu izmene izbornih pravila budu izabrali, neophodno je da pre implementacije budu upoznati sa mogućim političkim posledicama reformi, kako na međupartijskoj, tako i na unutarpartijskoj dimenziji izbornog sistema. U tu svrhu neophodno je i da se prekine sa praksom poistovećivanja efekata koje različite varijante kombinovanih izbornih pravila proizvode. U suprotnom, oni koji hoće promene neće znati ni šta menjaju, ni zašto menjaju, ni šta je problem, ni šta je cilj reforme. U suprotnom, projektanti novog izbornog modela u Srbiji će na kraju usvojiti "sistem koji oni dožive kao sistem od koga može biti najneposrednije koristi, uz jedno zbogom istoriji, društvenim okolnostima i plemenitoj tradiciji".³⁴

³⁴ Đ. Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, Beograd 2003, s. 47.