

Milan Jovanović*

Izborni sistem Srbije: predlozi i kako menjati?

Sadržaj

1. Uvod
2. Šta su izborne reforme?
3. Geneza izbornog sistema Srbije
4. Aktuelni izborni model - krucijalne mane
5. Izborna reforma - ideje šta i kako menjati
6. Zaključak

1. Uvod

Srbija je za dve i po decenije isprobala različite izborne modele. Ta činjenica sama za sebe govori da je izborni sistem u ovom slučaju dinamična institucija. Često je menjan ne samo temeljni tip izbornog sistema - većinski, proporcionalni, mešoviti, nego i niz elemenata koji imaju snažno manipulativno dejstvo na izborni dizajn: veličina izborne jedinice, formula za pretvaranje glasova u mandate, visina izbornog praga, kao i drugi izborni instituti, praktično svi obuhvaćeni izbornim pravom. Gotovo da je naš izborni sistem u stalnim reformama.

Poslednjih petnaest godina ustalio se ekstremni model proporcionalnog izbornog sistema sa jednom izbornom jedinicom za izbor poslanika. Od 2003. godine po istovetnom modelu biraju se odbornici u skupštinama lokalne samouprave, a od 2014. godine i poslanici u Skupštini AP Vojvodine. Tako se došlo do harmonizovanog izbornog sistema predstavnika na svim nivoima vlasti. Ovaj izborni sistem najduže je u upotrebi. Konsekvence koje on proizvodi u funkcionisanju političkog sistema, parlamenta i stranačkog sistema posebno, detaljno su istražene i empirijski verifikovane. Posledice izbornog sistema trebalo bi da budu poznate ključnim akterima - biračima, strankama, kandidatima. Međutim, to nije tako. Analize i ocene pojedinih izbornih instituta se često zaboravljaju i različito ocenjuju, a stanje izborne demokratije, predmet je kritika, diskusija i oblikovanja ideja za redizajniranje izbornog sistema.

Cilj ovog rada je višeslojan. Prvo ću, polazeći od teorijskih kontroverzi u određivanju izbornih reformi, ukratko prikazati genezu izbornog sistema Srbije. Zatim ću analizirati osnovne konsekvence aktuelnog izbornog modela. Na kraju ću izložiti sve predloge za izbornu reformu i analizirati da li i u kolikoj meri oni konvergiraju sa posledicama koje se žele otkloniti. Kako bi smo objasnili zašto dolazi do izborne reforme, koji akteri iniciraju promene, kako se reforma

* Autor je Redovni profesor Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

izvodi i šta se želi postići, kombinovaćemo bihevioralni, institucionalni i model racionalnog izbora.

2. Šta su izborne reforme?

Izborne reforme su omiljena tema psefologa. Nećemo pogrešiti i ako kažemo da je to moderna tema u izbornim studijama. To nije uvek bilo tako. Naučno fokusiranje i fascinacija re/dizajniranjem izbornih sistema uočljivo je posebno u poslednjoj deceniji. Dva su osnovna razloga takvog stanja. Prvi se ogleda u činjenici da su samo u "razmaku od dvadeset godina" istraživanja izbora i izbornih sistema prešla put od "nerazvijenog" i zapostavljenog do potpuno "zrelog" i dinamičnog polja politikoloških studija.¹ Drugi razlog je dejstvo izbornih sistema na ostale političke institucije. Izborni sistemi postaju zato predmet interesovanja teoretičara i praktičara politike. Prvi tragaju za objašnjenjima, determinantama koje oblikuju pravilnosti u funkcionisanju izbornih sistema. Drugi, traže "najdemokračičniji", "najbolji", "najpravedniji"... izborni sistem, percipirajući ove atribute prvenstveno u funkciji većeg broja glasova i mesta u parlamentu.

Traganje za odgovorima u teorijskom polju pokrenulo je rekonceptualizaciju istraživanja izbornih reformi. Ona počiva na stečenim znanjima u izučavanju izbora i izbornih sistema sistematizovanih u tri talasa. Klasifikacija temeljnih tipova izbornih sistema, analiza njihovih karakteristika, teorijsko utemeljenje sudova o efektima koje oni proizvode na politički sistem, stranački i parlamentarni posebno, rezultat je prvog talasa. Drugi talas istraživanja koncentrisao se na vezu izbornih sistema i kvaliteta vladavine: povezanost izbornih formula sa fragmentacijom stranačkog sistema; da li izborni sistemi podstiču inkluzivnost i inkluzivne politike ili su rezonator etničkih, verskih, jezičkih, regionalnih podela, itd.. Treći talas dovodi u pitanje gotovo aksiom politikologa da jednom uspostavljeni izborni sistemi postaju "teški" za promene. Istraživanja u ovoj fazi ne posmatraju izborne sisteme kao institucije-kipove čija je promena moguća "samo ako je praćena potresima u istorijskim i političkim dešavanjima ili sistemskom tranzicijom".² Tome su posebno doprinele promene izbornih sistema u etabliranim demokratijama: "smrtni udarac tezi o nepromenljivosti dolazi od italijanskog preokreta 1993. godine (povratak bez presedana sa proporcionalnog na jednomandatni većinski sa jednim krugom)".³ Od tada studije slućaja zamenjuju komparativni radovi koji tragaju za determinantama koje oblikuju re/dizajn izbornih institucija.

Rekonceptualizacija se ogleda i u definisanju izbornih reformi. Nema saglasnosti teoretičara šta se podrazumeva pod izbornom reformom. Ekspanzija istraživanja izbornih reformi dovela je do ekspanzije definicija. One su protokom vremena i novim saznanjima sve manje rigidne i praktično upućuju ne samo na procenu onoga šta, ko, kada i zašto menja nego kakvi su efekti. Definicija da se izbornom reformom smatra samo promena izborne formule, veličine izborne jedinice, visine zakonskog izbornog praga i veličina, broj mesta parlamenta, postala je preuska

¹ M. Shugart, Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of a Field New Challenges Ahead, u: M. Gallagher/P. Mitchel (eds), *The Politics of Electoral Systems*, New York 2005, s. 25 (i dalje) 50.

² M. Leyenaar/R. Y. Hazan, Reconceptualising Electoral Reform, *West European Politics*, Essex 3/2011, s. (437 i dalje) 440. DOI: 10.1080/01402382.2011.555974.

³ D. Sartori, *Usporedni ustavni inženjering*, Beograd 2003, s. 46.

da obuhvati dinamiku izbornog re/dizajna.⁴ Iako je decenijama u upotrebi ona se smatra "sirovom" i menja pokušajem da se razgraniče "male" od "velikih" izbornih reformi: "ne postoji jasna linija razgraničenja između male i velike reforme, čak i više, ne postoji jasna linija razgraničenja između onih reformi koje bi se mogle smatrati manjim i onih koje se mogu nazvati trivijalnim, tehničkim...".⁵ Na tom tragu je i stav da izborni sistemi "uključuju mnoge atribute osim izborne formule" i da je neopravdano isključiti "promene i u drugim aranžmanima" kao predmet istraživanja izbornog re/dizajna.⁶ Tako se predmet istraživanja izbornih reformi brzo proširio na brojne aspekte, od izbora kandidata i unutar-stranačkih odnosa, preko izbornih kampanja i uloge medija, rodni kvota, predstavljenosti manjina, do finansiranja. Danas je u upotrebi najšira definicija: izborna reforma je bilo kakva promena izbornih pravila koja dovodi do promena u funkcionisanju izbornog sistema.⁷

Tabela 1. Razlozi zašto stranke mogu da promene ili da dozvole da drugi promene pravila igre u kojoj pobeđuju⁸

1. Pobjednici veruju da postojeća pravila ozbiljno ugrožavaju nastavak njihove pobjede
2. Pobjednici nemaju u potpunosti kontrolu nad situacijom, i reforme im mogu biti nametnute
3. Postoji razlika interesa među članovima pobjedničke koalicije
4. Oni koji su u stanju da usvoje izborne reforme su preterano optimistični kada su u pitanju njihovi izgledi u okviru novog sistema, ili nemaju ispravnu percepciju mogućih posledica izborne reforme.
5. Stranke mogu da više vrednuju dugoročnu promenu u konkurentnom sistemu od kratkoročne izborne prednosti
6. Stranke mogu biti spremne da trguju izbornom prednošću zarad drugih ciljeva

Istraživanjem izbornih reformi u etabliranim demokratijama formiran je analitički model koji omogućava razumevanje pozicije stranaka kao ključnih subjekata u oblikovanju izbornih sistema i njihovom menjanju. Pobjeda po jednim pravilima ne znači da pobjednici mogu biti trajno sigurni u svoju poziciju u biračkom telu. Javno mnjenje je promenljiva kategorija, efekti sprovođenja politika, promene u okruženju, i sl. mogu pobjednike prethodnih izbora učiniti nesigurnim i inspirisati ih na promenu izbornih pravila. To naravno ne znači da će oni apsolutno kontrolisati redizajniranje izbornih instituta. Mnoga rešenja im mogu biti nametnuta, posebno u konsenzualnim društvima. Istovremeno članovi pobjedničke koalicije ne moraju imati istovetne poglede na promene izbornih pravila. Male i regionalne stranke mogu zahtevati promene

⁴ A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford 1994, s. 3.

⁵ R. S. Katz, *Whu Are There so Many (or so Few) Electoral Systems*, u: M. Gallagher/P. Mitchell (eds), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford 2005, s. (57 i dalje) 69.

⁶ Leyenaar/Hazan (bel. 2), s. 441.

⁷ K. Celis/L. M. Krook/P. Meier, *The Rise of Gender Quota Laws: Expanding the Spectrum of Determinants for Electoral Reforms*, *West European Politics*, Essex 3/2011, s. 514 i dalje. DOI: 10.1080/01402382.2011.555981.

⁸ Katz (bel. 5), s. 63.

izbornih pravila koje su u direktnoj suprotnosti sa interesima koalicionih stožera. Analiza niza predloženih izbornih zakona pokazuje da stranke nemaju dovoljno znanja o izbornim sistemima. Percepcije očekivanja od reformi nisu realne, a svest o posledicama koje mogu proizvesti na ostale podsisteme je na niskom nivou tako da debate o izbornim reformama često deluju kao "amaterske večeri na ustavotvornoj konvenciji". Nije opravdano smatrati da je kratkoročni interes stranaka uvek u prvom palanu. One mogu biti motivisane ne samo za trenutno veći broj mesta u parlamentu nego i za bolje i izvesnije pozicioniranje u društvu što može delovati relaksirajuće i doprineti krupnim promenama izbornog i stranačkog sistema. Na kraju maksimalni broj mandata može biti predmet trgovine za druge institucionalne i političke ustupke, kako na strani zagovornika tako i na strani protivnika izbornih reformi.⁹

Tri su dominantna pristupa u objašnjavanju otpornosti izbornih sistema. Prema prvom, „mikro-mega pravilu“, mali broj velikih stranaka preferira rigidnije uslove izborne utakmice: male skupštine, male izborne jedinice i male izborne kvote; a veliki broj malih stranaka optira za pravila inkluzije: velike parlamente, velike izborne jedinice i velike izborne kvote. Prema ovom pristupu, reforme izbornih sistema idu u pravcu formula koje omogućavaju pristup većem broju stranaka - promene su verovatnije što je broj efektivnih stranaka veći i izvesnije što aktuelni izborni sistem ima kraći vek trajanja.¹⁰

Drugi pristup, "maksimalizacija mandata", promene izbornog sistema smatra mogućim samo ako je stranka ili koalicija na vlasti uverena da alternativni model donosi veći broj glasova i mesta u parlamentu i ima moć da je sprovede.¹¹ Kako je promena izbornog sistema po kojem pobeđuju suprotna njihovim strateškim interesima, izborne reforme su retke i događaju se samo u situacijama kada javnost ne doživljava promene izbornih pravila kao manipulaciju zbog koje bi mogla kazniti reformatore.

Ove dve dominantne paradigme nisu mogle da objasne sve izborne reforme pa su remodelovana. U novijim pristupima objašnjavanja izbornih reformi ne spori se odlučujuća pozicija političara: oni mogu biti pokretači izbornih promena, ali mogu i deliti kontrolu u odlučivanju o promenama sa građanima, ekspertima, sudijama i spoljnim faktorima. Ovaj pristup tretira izborne sisteme kao redistributivne institucije: da bi neka stranka osvojila više glasova i mandata neka mora ostati bez njih. Ako je motiv izborne reforme maksimalizacija mandata u korist jedne grupe onda se, po ovom modelu, radi o nametanju promena od strane većine. Političari mogu zadržati kontrolu i izmene postići dogovorom elita u tri slučaja:

- ako postoje ozbiljne pretnje po funkcionisanje političkog sistema (npr. zbog etničkih konflikata);
- ako teže promociji vrednosti a ne obezbeđivanju moći;
- i ako nisu sigurni u svoje izborne šanse.

Ovaj pristup širi krug aktera u izbornim reformama, naglašavajući da se povremeno kao redizajneri javljaju i građani, eksperti i sudije, ali ističe da političari veoma retko gube kontrolu nad izbornim reformama. Po ovom modelu reforme izbornog prava u Italiji, Japanu i Novom

⁹ Katz (bel. 5), ss. 61 i dalje, 62.

¹⁰ J. Colomer, The Strategy and History of Electoral System Choice, u: J. Colomer (ed), *Handbook of Electoral System Choice*, Basingstoke 2004, s. (3 i dalje) 5.

¹¹ K. Benoit, Models of Electoral Systems Change, *Electoral Studies*, Oxford 3/2004, s. (363 i dalje) 373.

Zelandu su "najintrigantnije" jer su izvedene uz interakciju političara i masa. Pritisak masa koje izborni sistem doživljavaju kao neefikasnu instituciju - ne funkcioniše u interesu većine nego je izrazito redistributivan i pristrasan u korist pojedinih grupa i pojedinaca, primorava političare na promene izbornih pravila da ne bi otporom promenama ili blokadom reformi platili cenu rejtinga na narednim izborima.¹²

3. Geneza izbornog sistema Srbije

Izborni sistem Srbije jedna je od institucija oko koje se formirao stranački rascep koji je obeležio četvrt veka redemokratizacije. U toj vremenskoj vertikali uočavaju se jasno dve faze. U prvoj, od 1990. do 2000. godine, izborni sistem menja se gotovo u svakom izbornom ciklusu. U drugoj fazi koja traje do danas, ustalio se proporcionalni izborni model, ali su menjani važni elementi - veličina izborne jedinice, formula za raspodelu mandata, evidencija birača, uslovi kandidovanja, kontrola glasanja, s jedne strane, i uslovi izbora predsednika Republike, odbornika u skupštinama opština i gradova i poslanici u Skupštini AP Vojvodini, s druge strane. Gde su reforme izbornog sistema Srbije u toku navedenih teorijskih paradigmi?

Izborna pravila za prve, konstitutivne, izbore 1990. godine eklatantno su primer velike reforme nametanjem većine. Reformisane komunističke elite posle decenija stranačkog monizma definisale su izborna pravila i ukinule delegatski izborni sistem. Ključni akteri, saglasno modelu maksimalizacije mandata, logično su se pozicionirali u raspravi o izbornom sistemu. Opozicija je pledirala za proporcionalni izborni sistem, otvorene liste i što veće izborne jedinice, a vladajuće elite za većinski izborni sistem u jednomandatnim izbornim jedinicama. Formatizovanje stranačkog sistema i uslovi na početku demokratizacije snažno su determinisali njihovu poziciju u odabiru izbornog sistema: prvi nisu imali organizaciju, članstvo, aktiviste, novac, iskustvo; drugi su sve to nasledili od komunističke organizacije. Opozicija je pretnjom bojkota izbora uspela značajno da izmeni izborne zakone u domenu sastava izbornih organa i kontrole glasanja, tako da se može govoriti i da većina nije imala potpunu kontrolu nad situacijom što ih je upućivalo na neku vrstu kompromisa.¹³

Pobednicima, gotovo 4/5 mesta u Narodnoj skupštini obezbeđenih mehanizmom fabrikovanja većine, nisu bili dovoljni da sačuvaju većinski izborni model. On je, za nepune dve godine, zamenjen proporcionalnim izbornim sistemom sa devet velikih izbornih jedinica, zatvorenim izbornim listama, 5%-tnim zakonskim izbornim pragom i metodom najvećeg količnika za raspodelu mandata. Pobednici nisu kontrolisali situaciju tako da im je izborna reforma nametnuta i to u formi Okruglog stola. Opozicija nije potpisala zaključke Okruglog stola, ali je učestvovala na izborima. To je bila prva velika izborna reforma: zamenjen je temeljni tip izbornog sistema. Izvedena je delom zbog nesigurnosti vladajuće elite i delom dogovorom starih i novih elita. Ovaj model bez ikakvih izmena funkcionisao je u još jednom ciklusu.¹⁴

¹² A. Renwick, *The Politics Electoral Reforms: The Changing the Rules of Democracy*, Cambridge 2010, s. (10 i dalje), 13.

¹³ M. Jovanović, *Izbori i izborni sistemi - izbori u Srbiji 1990-1997*, Beograd 1997, s. (128 i dalje) 133.

¹⁴ Jovanović (bel. 13) s. (166 i dalje) 167.

Tabela 1. Osnovni elementi izbornog sistema u godini izbora

God. izbora	IZBORNI SISTEM SRBIJE PO GODINAMA IZBORA			
	Narodna skupština 250 narodnih poslanika	Skupštine gradova/opština 30 do 90-odbornika	Predsednik Republike Srbije	Skupština AP Vojvodine 120 poslanika
1990.	Većinski – dva kruga Cenzus izlaznosti 50% prvi krug		100 potisa građana Prag izlaznosti 50% Mandat: većina od broja glasalih	
1992.	Proporcionalni 9 izbornih jedinica Izborni prag 5% Lista zatvorena-blokirana D'Ontov metod	Većinski – dva kruga Cenzus izlaznosti 50% prvi krug	10.000 potisa građana Prag izlaznosti 50% Mandat: većina od broja glasalih	Većinski – dva kruga Cenzus izlaznosti 50% prvi krug Većinski Relativna većina
1993.	Proporcionalni 9 izbornih jedinica Izborni prag 5% Lista zatvorena-blokirana D'Ontov metod			
1996.		Većinski – dva kruga Cenzus izlaznosti 50% - prvi krug		Većinski – dva kruga Cenzus izlaznosti 50% Drugi krug- tri kandidata
1997.	Proporcionalni 29 izbornih jedinica Izborni prag 5% Lista zatvorena-blokirana D'Ontov metod		10.000 potisa građana Prag izlaznosti 50% Mandat: većina od broja glasalih	
2000.		Većinski Relativna većina		Većinski – dva kruga Cenzus izlaznosti 50% Drugi krug- tri kandidata
2001.	Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5%			

	Lista zatvorena-blokirana Stranke dodeljuju mandate D'Ontov metod			
2002.			10.000 potisa građana Prag izlaznosti 50% Mandat: većina od broja glasalih	
2003.	Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Lista zatvorena-blokirana Stranke dodeljuju mandate D'Ontov metod		10.000 potisa građana Prag izlaznosti 50% Mandat: većina od broja glasalih	
2004.		Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 3% Lista zatvorena-blokirana Stranke dodeljuju mandate Her-Nimajerova formula	10.000 potisa građana Mandat: većina od broja glasalih	Mešoviti: 60+60 Većinski – dva kruga Cenzus izlaznosti 50% Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Liste nacionalnih manjina – prirodni prag Lista zatvorena-blokirana Stranke dodeljuju mandate D'Ontov metod
2007.	Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Liste nacionalnih manjina – prirodni prag Lista zatvorena-			

	blokirana Stranke dodeljuju mandate D'Ontov metod			
2008.	Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Liste nacionalnih manjina – prirodni prag Lista zatvorena- blokirana Stranke dodeljuju mandate D'Ontov metod	Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Liste nacionalnih manjina – prirodni prag Lista zatvorena- blokirana Stranke dodeljuju mandate D'Ontov metod	10.000 potisa građana Mandat: većina od broja glasalih	Mešoviti: 60+60 Većinski – dva kruga Cenzus izlaznosti 50% Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Liste nacionalnih manjina – prirodni prag Lista zatvorena- blokirana Stranke dodeljuju mandate D'Ontov metod
2012.	Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Liste nacionalnih manjina – prirodni prag Lista zatvorena- blokirana Dodela mandata po redosledu na listi D'Ontov metod	Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Liste nacionalnih manjina – prirodni prag Lista zatvorena- blokirana Dodela mandata po redosledu na listi D'Ontov metod	10.000 potisa građana Mandat: većina od broja glasalih	Mešoviti: 60+60 Većinski – dva kruga Cenzus izlaznosti 50% Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Liste nacionalnih manjina – prirodni prag Lista zatvorena- blokirana Dodela mandata po redosledu na listi D'Ontov metod
2014.	Proporcionalni Jedna izborna jedinica Izborni prag 5% Liste nacionalnih manjina – prirodni prag			

	Lista zatvorena- blokirana Dodela mandata po redosledu na listi D'Ontov metod			
--	---	--	--	--

Treći redizajn pravila izbornog nadmetanja desio se 1997. godine. Tri dana pre glasanja izmenjen je izborni zakon i tri puta povećan broj izbornih jedinica: sa devet na 29.. Redizajn je očigledno inspirisan željom za maksimalizaciju mandata. Ovaj specifični dšerimandering računao je da će smanjivanje magnitude izborne jedinice povećati disproportionalnost faktičkim povećanjem efektivnog izbornog praga. To je, takođe, nesumnjivo bila velika izborna reforma nametnuta od strane većine. Dvanaest stranaka bojkotavalo je parlamentarne izbore, ali to je samo delimičan odgovor. Drugi deo odgovora je u specifičnom koalicionom aranžamanu, zahtevima i trgovini, na saveznom nivou. Naime, prethodno je izmenjen izborni zakon za izbor poslanika u Veće građana Savezne skupštine iniciran od strane Demokratske partije socijalista Crne Gore. U toj federalnoj jedinici na snazi je bio proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom. Očigledno je da je izborni pobednik u Crnoj Gori, vladajuća DPS, bila zabrinuta za svoj rejting, ali se istovremeno plašila da bi izborni redizajn birači primili kao pristrasno podešavanje izbornih pravila na štetu opozicije i kaznili ih manjim brojem glasova na izborima. Tako su federalni organi odigrali ulogu trojanskog konja: federalna vlast je promenila izborne regule, a federalne jedinice su poštovale tu odluku i to brzo primenile u svojim izbornim sistemima. Bilo je tu i trgovine. Promena na federalnom nivou nije mogla biti izvedena bez saglasnosti Socijalističke partije Srbije, koja je takođe smokvinim listom prikrivala težnju da maksimalizuje broj mandata i osvoji apsolutnu većinu u parlamentu - malo podrškom koalicionom partneru, malo "poštovanjem" saveznih vlasti i "harmonizacijom" izbornih regula za narodne poslanike sa federalnim uzusima.

Četvrta velika izborna reforma desila se 2000. godine. Gravitacione sile petooktobarskog prevrata, samao četiri dana kasnije dovele su do promene izbornog zakona za izbor narodnih poslanika. Na predlog Srpske radikalne stranke uveden je proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom, 5%-tnim izbornim pragom, zatvorenom listom, D'Ontovom formulom za raspodelu mandata i pravom stranaka da dodeljuju mandate mimo redosleda na izornoj listi. Kuriozitet je da su govorila samo dva poslanika. Tomislav Nikolić, tada zamenik predsedika SRS obrazlažući zakon u ime predlagača, i poslanik Džemal Suljević, poslanik Stranke demokratske akcije, koji je zakon ocenio diskriminatornim, odnosno da će kombinacija jedne izborne jedinice i izbornog praga onemogućiti predstavljanje nacionalnih manjina. Formalno, to je bio deo dogovora pobedničkih i poraženih elita na saveznim izborima kojim je konstituisna prelazna, tripartitna vlada sa ograničenim manadatom: da spreči sukobe, organizuje izbore i tranziciju vlasti zadrži u okviru institucija. Faktički to je bila volja pobednika, dojučerašnje opozicije, koja je time krunisala decenijsku borbu za promenu izbornog sistema. Model maksimalizacije mandata svakako nije bilo u prvom planu jer su politički događaju prejudicirali pobednika, ali njegovo dejstvo nije suspendovano. Pobednik, Demokratska opozicija Srbije, bio je konglomerat raznorodnih stranaka među kojima su mnoge samo u ekstremnoj varijanti proporcionalnog izbornog sistema videle šansu za sticanje parlamentarnog statusa. Porazeni, Socijalistička partija Srbije, u jačanju proporcionalnosti tražili su šansu za ublažavanje izbornog debakla, opstanak na političkoj sceni i zadržavanje parlamentarnih

pozicija.¹⁵ Tako je ustaljen izborni sistem koji je u funkciji 15 godina, po kome je birano šest legislatura i koji je "težak" za promenu. Međutim, i pored takvog epiteta on je redizajniran nekoliko puta i to u aspektima koji izborne promene smešta u prostor na granicama male i velike reforme.

Prva promena aktuelnog izbornog sistema desila se intervencijom Ustavnog suda. Sprečavajući praksu oduzimanja mandata narodnim poslanicima po osnovu prestanka članstva u stranci ili koaliciji koja je kulminirala posle 2000. godine sukobima u vladajućoj - programski, ideološki, politički raznorodnoj i širokoj - koaliciji, Demokratskoj opoziciji Srbije, Ustavni sud je poništio odredbe izbornog zakona koje su to omogućavale.¹⁶ Ustavni sud je stao na stanovište „da se političkim strankama zakonom ne mogu dati ovlašćenja koja će imati za posledicu promenu sastava Narodne skupštine“, kao i da se ne može „ustanovljavati pravna odgovornost narodnih poslanika u donosu na subjekt koji ih je kandidovao“ i tako rešavati problemi stranačke discipline.¹⁷ Izložena teorijska matrica bi ove promene svrstala u male izborne reforme. Međutim, po dalekosežnosti posledica i broju subjekta koje je tangirala, ona je na pragu velike izborne reforme.

Isto bi se moglo reći za promenu visine izbornog praga kada su u pitanju izborne liste stranaka nacionalnih manjina. Naime pomenuti poslanik Dž. Suljević nije dugo čekao da se obistine njegova predviđanja. Već na prvim izborima posle raspada Koalicije DOS, 2003. godine, stranke nacionalnih manjina su prvi put od redemeokratizacije ostale van poslaničkih klupa. Visina izbornog praga proizvela je veliki broj bačenih glasova. Dogovorom premijera i predsednika Demokratske stranke Srbije, Vojislava Koštunice, i stranaka nacionalnih manjina, izmenjen je zakon i ukinut zakonski izborni prag za liste stranaka nacionalnih manjina. Time su stranke pokazale spremnost da žrtvuju kratkoročne benefite zarad povećavanja reprezentativnosti i dugoročne dobrobiti modela reprezentacije.

Treće i poslednje remodeliranje aktuelnog izbornog sistema odigralo se nedavno, a uzrokovano je donošenjem Ustava Republike Srbije 2006. godine. U želji da onemoguće stranačke preletače da menjaju volju birača, ustavopisci su propisali da je „narodni poslanik slobodan da, pod zakonom određenim uslovima, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji je predlog izabran za narodnog poslanika“.¹⁸ Ova ustavna norma je slobodni mandat predstavnika pretvorila u neku vrstu vezanog, stranačkog mandata. Osim toga, objašnjavajući da se upražnjena mesta poslanika popunjavaju po redosledu sa izborne liste, Ustav implicitno konstituiše proporcionalni model izbornog sistema i tako pojačava kriterijume za promenu, odnosno, blokira je. Da nevolja bude veća, ta norma nije zaustavila praksu stranačkog nomađenja, političke korupcije, klijentilizma i menjanja volje birača. Na primeru sukoba radikala i naprednjaka pokazalo se da norma, makar i ustavna, nije snažna da zauzda stranačko ponašanje. Jedan od inspiratora pomenute norme, Tomislav Nikolić, odlazeći iz SRS "zagubio" je blanko ostavke pokazujući, uz pomoć vladajuće većine demokrata i socijalista, jalovost pomenutog rešenja. Intervencijom eksternih faktora - Venecijanske komisije, Evropske komisije i Evropskog

¹⁵ D. Vučićević/M. Jovanović, *Reforme izbornog sistema Srbije: prepreke i perspektive*, *Srpska politička misao*, Beograd 2015, s. (87 i dalje) 102.

¹⁶ D. Pavlović/S. Antonić, *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine*, Beograd 2007, ss. 92-93.

¹⁷ Odluka Ustavnog suda, Sl. gl. RS 57/03.

¹⁸ Čl. 102 st. 2 Ustava Republike Srbije, Sl. gl. RS 98/2006.

parlamenta - dejstvo te ustavne norme donekle je ublaženo. Prvo je Venecijanska komisija, još u procesu donošenja Ustava, kritikovala navedeno rešenje kao suprotno demokratskim načelima i dobroj izbornoj praksi.¹⁹ Evropska komisija u Izveštaju o napretku Srbije za 2010. godinu i Evropski parlament, rezolucijom iz 2011. godine ukazuju da "blanko" ostavke nisu u skladu sa evropskim standardima tako da to postaje uslov za nastavak integracionih procesa. U istom periodu Ustavni sud suspenduje niz normi u Zakonu o lokalnim izborima koje su pokazale kako se navedena ustavna odredba može "razraditi" uzimanjem "blanko" ostavki još od kandidata. Interesantno je da je Ustavni sud to učinio po tužbi građanina T. Nikolića, tada već predsednika poslaničke grupe radikalskih poslanika-disidenata.²⁰ Ovo jeste mala reforma izvršena dejstvom spoljnih faktora uz sadejstvo sudskih instanci.

Time se iscrpljuje lista izbornih reformi u domenu izbora za narodne poslanike. Redizajniranje izbornih pravila za predsednika Republike i odbornike lokalne samouprave nisu bile ništa manje intenzivne, ali za svrhu ovog rada one će biti samo tabelarno iskazane.

4. Aktuelni izborni model - krucijalne mane

Ideja o potrebi izbornih reformi prisutna je u političkoj javnosti Srbije sa promenljivim intenzitetom duže od decenije. Na početku ona je bila usmerena na kritiku pojedinih instituta, da bi se postepeno uobličila u celovito viđenje strukturnih problema koje izborni sistem proizvodi u političkom sistemu. Stručnjaci su napravili detaljan katalog problema izbornog sistema, od evidencije birača, izbornih procedura i tehnika, preko izbornih kampanja, finasiranja, do načina glasanja, raspodele mandata i zaštite biračkog prava. Popis mana prati katalog različitih izbornih mehanizama i uporednih iskustava koje su na raspolaganju izbornim dizajnerima za rešavanje problema. Tako je na stručnom nivou uobličena svojevrsna strategija reforme izbornog sistema.²¹ Ona je pokrenuta kroz fokus rasprave parlamentarnih stranaka, stručnjaka i nevladinog sektora uz asistenciju međunarodnih organizacija i delimično realizovana. Donet je novi zakon o registraciji političkih stranaka i uveden red u ostvarivanje prava na političko organizovanje.²² Usvojen je zakon o evidenciji birača i konačno ustanovljena elektronska baza građana sa biračkim pravom.²³ Kretanje novca u izbornim procesima normativno su upodobljeni rešenjima dobre komparativne prakse u domenu finansiranja izbora i stranaka.²⁴ Međutim, kada se došlo do načina glasanja, raspodele mandata i izborne administracije, reforma je prekinuta, a predlozi zakona gurnuti u fioku. Nije bilo razlika u viđenju problema funkcionisanja izbornog sistema, javno nisu osporavana predložena rešenja, ali je očigledno da su akteri koji su kontrolisali reforme izbornog sistema - stranke - blokirali promenu izbornih mehanizama koji imaju najsnažnije manipulativno dejstvo na izborne rezultate. Nisu bile sigurne u benefite reforme; nisu htele da reskiraju menjajući sistem po kojem su dobijali izbore, istrenirali aktiviste, podesili

¹⁹ *Mišljenje o Ustavu Srbije*, Mišljenje 405/2006 Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanske komisije), Beograd 2007, s. (2 i dalje) 12.

²⁰ Odluka Ustavnog suda, Sl. gl. RS 28/11.

²¹ Z. Lučić/M. Jovanović/Z. Stojiljković/Đ. Vuković i dr, *Preporuke za promenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*, Beograd 2008, s. 67.

²² Zakon o političkim strankama, Sl. gl. RS 36/2009.

²³ Zakon o jedinstvenom biračkom spisku, Sl. gl. RS 104/2009 i 99/2011.

²⁴ Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Sl. gl. RS 43/2011 i 123/2014.

organizaciju i kampanje; pritisak javnosti nije dostigao intenzitet koji bi ugrozio njihov izborni rejting ukoliko ne bi izvele izbornu reformu.

Tri su ključna defekta aktuelnog izbornog sistema. Oni su strukturnog karaktera. Postoji visok stepen saglasnosti u stručnoj javnosti o posledicama koje oni proizvode po konsolidaciju demokratije.

Prvi je zatvorena blokirana izborna lista koja sprečava birače da direktno biraju poslanike. Posledica je depersonalizacija predstavnika, njihovo udaljavanje od građana i potpuno vezivanje za stranke. Što se izborna jedinica povećavala te su tendencije postajale izraženije. Posebno su dobila na zamahu posle 2000. godine kada stranke zakonom dobijaju pravo da dodeljuju mandate mimo redosleda kandidata na listi. Takav izborni dizajn isključuje potrebu kandidata da se bori za naklonost birača. To se prepušta lideru stranke. Kandidat se bori da bude što bliže njemu i vrhu izborne liste. Povratno - birači se usmeravaju da svoje opredeljenje baziraju na lideru, a ne na stranačkom programu ili kvalitetima kandidata koji ih preporučuju za vršenje funkcije predstavnika. Poslanici i odbornici jednostavnije rečeno nemaju bazu - građani ne znaju ko ih predstavlja. Poslanici zato deluju pre svega kao delegati stranaka, a ne kao predstavnici građana. Takva matrica demotivše izlazak na birališta i rezultati glasanja na to upozoravaju. Lista, još zatvorena i blokirana, idealna je da stranke zadovolje sve kriterijume - da kandiduju lidere, aktiviste iz regiona koji su stranačka uporišta, zadovolje razne kvote po dobi, zanimanju, polu, teritoriji, iskustvu, stranačkim zaslugama, i sl., ali se iz sastava izbornih lista ne vidi da se stranke zaista tako i ponašaju. Izborni instituti tako obesmišljavaju vezu građana i poslanika. A izbori nisu smišljeni da se predstavljaju samo stranke nego i građani. Naš model izbora to ne omogućava. Šta više i stranke veruju i šire svest da je to poželjno stanje demokratije. Odsustvo direktnog glasanja povremeno ruši i ono malo demokratskih procedura u strankama: nema transparentnih procedura nominacije; kriterijumi predlaganja su fluidni; članstvo nema uticaj na izbor kandidata za poslanike, to je rezervisano za stranačka rukovodstva.

Deformacija teritorijalne reprezentacije kao posledica jedne izborne jedinice, druga je mana aktuelnog izbornog sistema. Od 2000. do 2014. godine imamo nadpredstavljenost poslanika koji dolaze iz Beograda: prosečno oko 80 mesta u Narodnoj skupštini zauzimaju poslanici iz glavnog grada. Oko 22% birača kontroliše oko 33% mesta u Narodnoj skupštini. Isto važi za Novi Sad - zajedno iz ta dva grada prosečno dolazi oko 40% poslanika, a oni čine oko 26% biračkog tela. "Interesantan je podatak da bi poslanici sa prebivalištem u Beogradu, Novom Sadu, Nišu, Kragujevcu i Jagodini imali većinu u parlamentu - 126 poslanika!" a, tek trećina stanovnika Srbije živi u jednom od ovih 5 gradova!²⁵ U sadašnjem sazivu trend je ublažen u odnosu na prethodni ciklus u kojem je metropolizacija eskalirala, ali je i dalje u proseku za period 2000-2014. Nadpredstavljenost na jednoj, proizvodi podpredstavljenost na drugoj strani: iz oko 100 opština nije bilo ni jednog poslanika koji je imao prebivalište na njihovoj teritoriji u poslednjih šest legislatura. Najmanje 1,5 miliona birača nema poslanika koji živi u njihovoj sredini i deli životne probleme sa ostalim građanima.²⁶ Radi se pretežno o malim nerazvijenim i devastiranim opštinama sa velikim problemima nezaposlenosti, nepismenosti, nedostatka infrastrukture, i svim

²⁵ Teritorijalna zastupljenost Srbije u parlamentu i dalje loša, <http://www.decentralizacija.org.rs/vesti/Desavanja/Teritorijalna-zastupljenost-srbije-u-parlamentu-i-dalje-losa.sr.html>, očitavanje: 11. 05. 2015.

²⁶ M. Jovanović, Narodna skupština - Deformacije teritorijalnog predstavljanja, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 2/2008, s. (117 i dalje) 132.

problemima koji iz toga prozilaze. Da ironija bude veća u tim opštinama još uvek je nešto veća izlaznost nego u nadpredstavljenim područjima. Ovakvo stanje dovodi u pitanje ostvarivanje jednog od "svetih" principa demokratskih izbora - jednakost glasa - utemeljenog nizom dokumenata međunarodnih organizacija i garantovanog našim ustavom. Da li je to problem za političku reprezentaciju u Srbiji? Ako naši poslanici imaju slobodni mandat on između ostalog znači da oni predstavljaju sve građane Republike, ma odakle dolazili. Ako je to tako onda bi teorijski svi mogli dolaziti iz jedne opštine ili grada. Ali nije tako. Nije zato što politička reprezentacija, posebno ona zasnovana na proporcionalnosti, znači i predstavljenje teritorije i onih koji na njoj žive sa specifičnim interesima i potrebama

Treći nedostatak izbornog sistema je fragmentacija stranačkog sistema, kako elektivnog tako i parlamentarnog. U izbornim ciklusima sa ovim modelom imamo prosečno 20 izbornih lista. Međutim, osim stranaka nacionalnih manjina i nekog izuzetka, sve stranke nastupaju koaliciono. Tako smo na poslednjim izborima 2014. godine imali 43 stranke i 13 različitih organizacija i udruženja, a preko 20 njih je steklo parlamentarni status. Jasno je da koalicije zaobilaze dejstvo izbornog praga čiji je smisao da racionalizuje broj stranaka u parlamentu. O čemu nam to govori? O niskom nivou institucionalizacije stranačkog sistema; fragilnosti čak i nekoliko najznačajnijih, relevantnih stranaka; ohrabrivanju frakcionalizacije u strankama; praksi kriptokoalicija. Stranački sistem je izašao iz polja ekstremnog pluralizma, ali je i dalje na raskršću polarizovanog i umerenog pluralizma.²⁷ Ove pojave nisu dobar ambijent za funkcionisanje političkih institucija i sistema u celini. Koliko je to nepovoljno vidimo na primeru formiranja vlade. Mi imamo izborni sistem u kome građani ne znaju, kada glasaju, kakvu će vladu dobiti. Oni biraju lidere verujući njihovim listama i njihovom proviđenju da znaju koja je vlada najbolja. To je loš sistem za građane, poguban sistem za konsolidovanje demokratije, nefunkcionalan za stabilizaciju stranačkog sistema.

5. Izborna reforma - ideje šta i kako menjati

Analizirane posledice nisu posebnost izbornog sistema Srbije. One su zajedničke za sve izborne sisteme koji koriste navedene mehanizme. Posledice su davno uočene i opisane. Važno je da znamo da je model sa jednom izbornom jedinicom ekskluzivan, funkcioniše u malom broju država što znači da nemamo mnogo uzora. Dakle, znamo problem i sada treba reći šta dizajnerima stoji na raspolaganju od "lekova". Više izbornih jedinica, različite vrste preferencijalnog glasanja, neblokirana izborna lista, stepenovani izborni prag. Kombinovanje ovih mehanizama u većinskom i proporcionalnom modelu jesu rešenje za naše probleme. Svi su oni u optičaju, ugrađeni u manje-više razrađene modele. Međutim, i izborni, baš kao i pravi lekovi, mogu biti i institucionalni "otrovi" (*Dozum venim facit*). Svaki od ovih mehanizama ima i loše strane koje se moraju imati u vidu, različito pogađa pojedine izborne subjekte, stranke posebno, i otuda razlike u pristupu ne šta, nego kako menjati. Ali pođimo redom.

Prvo je, pre sedam godina, predložen izborni sistem koji je nastojao da omogući direktno glasanje i neutrališe dejstvo zatvorenih i blokiranih izbornih lista. Po tom modelu Srbija bi bila podeljena na određeni broj velikih izbornih jedinica, a one na izborne okruge u kojima bi se glasalo za kandidate. Stranke bi na listi navodile ko je od kandidata kandidovan u kojem

²⁷ S.Orlović, *Izborni bumerang*, Beograd 2015, s. 209.

izbornom okrugu. Stranka bi dobila broj mesta proporcionalno broju zbira dobijenih glasova njenih kandidata u izbornoj jedinici. Dakle, zadržan je proporcionalni izborni sistem, ali bi se mandati dodeljivali kandidatima koji bi dobili procentualno najviše glasova. Tako bi stranka sačuvala proporcionalnost glasova i mandata, birači birali poslanika, poslanik imao užu izbornu jedinicu i priliku za bolju komunikaciju sa biračima. Model ovog sistema je najkompletniji - sačinjen je u formi radne verzije zakona. U izradi su učestvovala sve relevantne stranke, stručnjaci iz akademske zajednice i nevladinog sektora. Bio je deo paketa šire izborne reforme. Planirano je da se prvo primeni za izbor odbornika u skupštinama lokalne samouprave. Većina stranaka dala je načelnu podršku tom modelu. Međutim, kada je trebalo da uđe u proceduru u vladi, podrška je izostala. Ovom modelu upućivana su dva prigovora. Prvi je mogućnost da se naruši zakonom utvrđena kvota za žene. Hipotetička mogućnost da iz jednog izbornog okruga bude više poslanika, drugi je smisleni prigovor ovom modelu. Oba su tehničke prirode i mogu se jednostavno prevazići. Ključni "argument" je prećutan. Bojazan stranaka da neposredno glasanje stavlja stranačke funkcionere u poziciju da izgube na izborima od drugih, popularnijih, "običnih" članova stranke, bila je dovoljno jaka prepreka da ovaj model završi u fioci. S njim i zakon o državnoj izbornoj komisiji koji je bio deo pomenutog paketa, a sa njima i rasprava o reformi izbornog prava.²⁸

Socijaldemokratska stranka Srbije, Rasima Ljajića, predložila je "poluproporcionalni" model izbornog sistema u formi izmena postojećeg izbornog zakona koji je na tragu prethodnog, ali sa značajnim novinama. Prema ovom predlogu Srbija bi bila podeljena na broj jedinica koliko se poslanika bira. Glasalo bi se za kandidate sa oznakom ko ih je predložio, stranka, koalicija ili grupa građana, a mandati bi pripadali strankama proporcionalno ukupnom broju glasova svih kandidata predlagača, s tim što bi se dodeljivali kandidatima sa procentualno najvećim brojem glasova u odnosu na broj izašlih birača. U izbornoj jedinici u kojoj nema kandidata na glasačkom listiću stajalo bi samo ime stranke. Ovaj predlog predviđa stepenovan izborni prag: 5% za jednu stranku uvećavao bi se za svakog člana eventualne koalicije za 2% do 11%. Druga novina je opcija da predlagač može podneti i zatvorenu listu sa imenima najviše 20% kandidata u odnosu na broj poslanika koji se bira, a sa koje bi imao pravo da po redosledu na listi dodeli najviše 20% mandata. Preko posebne liste očigledno se osiguravaju mesta u skupštini određenim stranačkim funkcionerima. Slabosti bi bile kao i kod prethodnog modela. Projekat ove stranke predviđa i smanjivanje broja poslanika na 150.²⁹

Liga socijaldemokrata Vojvodine, Nenada Čanka, predložila je samo ukidanje jedne izborne jedinice. Njihov model predviđa pet izbornih jedinica: Vojvodina sa 63, Beograd 58, Šumadija 68, Jugoistočna Srbija 57, poslanika. Peta jedinica po ovom predlogu bila bi cela Republika u kojoj bi se biralo 4 poslanika. Činili bi je svi birači koji imaju prebivalište u inostranstvu ili nemaju prebivalište u prethodnim izbornim jedinicama. Iako se poziva na "sprečavanje majorizacije poslanika iz velikih gradova" ovaj projekat izborne reforme je potpuno zasnovan na zaštiti interesa ove regionalne stranke.³⁰

²⁸ M. Jovanović, Redizajniranje izbornog sistema Srbije - jedan neuspeo pokušaj, u: *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*, Beograd 2011, ss. 21 i dalje.

²⁹ Predlog SDP Srbije za novi izborni zakon, <http://www.sdpsrbije.rs/vesti/marinkovic-cenzus-za-velike-koalicije-9-odsto/>, očitavanje: 03. 05. 2015.

³⁰ <http://www.izbornareforma.rs/liga-socijaldemokrata-predlaze-promenu-izbornog-sistema/>, očitavanje: 02. 05. 2015.

U javnosti je bilo više ideja da se za narodne poslanike konstruiše neki od mešovitih izbornih modela. Nova stranka predložila je mešoviti izborni model većinsko-proporcionalni: 100 poslanika većinski, 50 proporcionalno i stepenovani izborni prag 7% za dve, 9% za tri, 15% za četiri i 25% za pet i više stranaka. Predlog ne razrađuje ostale elemente izbornog sistema, ali se poziva na primere Nemačke, Japana, Novog Zelanda.³¹ To su primeri sa drugačijom varijantom mešovitog sistema - personalizovani proporcionalni sistem - i iz predloga se ne može videti da li je on bio inspiracija predlagača. Radi se o izbornim sistemima koji ublažavaju proporcionalnost, obezbeđuju predstavljenost, ali istovremeno omogućavaju homogenu većini ili male koalicije. Koalicija "Dosta je bilo - Saša Radulović" koja je u fazi registracije kao politička stranka predlaže kombinaciju većinskog i proporcionalnog izbornog sistema za izbor poslanika i direktne izbore predsednika opština i gradonačelnika.³²

U stručnim krugovima, posebno ekonomskim, bilo je zalaganja za vraćanje na većinski sistem. Oni kritikuju posledice proporcionalnog izbornog sistema, ne osporavajući mu da je on doprineo demokratizaciji. Pozivaju se na stavove empirijskih istraživanja u svetu da se proporcionalni izborni sistemi dovode u vezu sa većim iznosima javne potrošnje, a ne investicija. "I zaista, u Srbiji su javni rashodi veoma veliki, a dolazi i do njihovog rasta. Na primer, dok su penzije 2001. godine učestvovala u BDP-u sa 8,3 odsto, to učešće se u 2008. povećalo na 12,8 odsto, dok je, verovatno igrom slučaja, jedan od potpredsednika Vlade, predsednik Partije ujedinjenih penzionera. Upravo su jako veliki javni rashodi Srbije doveli do velikog poreskog opterećenja – malo je zemalja EU koje imaju veći udeo prikupljenih poreza u BDP-u, a sve one imaju proporcionalni izborni sistem."³³ Protagonisti većinskog sistema u njemu vide lek za koalicione, inertne, blokirane vlade. Oni smatraju da je veća šteta loša vlada sputavana raznim vrstama veto zahteva, nego podpredstavljenost koju bi većinski način biranja proizveo. Jasan program i jasna odgovornost homogenih vlada iza kojih stoji jaka parlamentarna većina po njima je primerenija našim potrebama. Ovaj model su predlagali i neki političari. Šest izbora i sedam vlada za 15 godina su argumenti koji ovu varijantu mogu učiniti privlačnijom.

Oni koji imaju moć da pokrenu reforme - Srpska napredna stranka - konkretno predlažu samo smanjivanje broja poslanika na 120. Izjave o predlozima za promenu izbornog sistema za sada su uopštene. SPS, njihov koalicioni partner, ranije se odlučno protivio vraćanju na većinski izborni sistem i predlagao mešoviti izborni model.

6. Zaključak

Da sumiram: veliki broj ideja govori o svesti da izborni sistem nije dobar i da ga treba menjati. On je izrazito redistributivan. Izborni mehanizmi su produkovali hipercentralizovane strukture: dominacija stranačkog vođstva nad predstavnicima je tako snažna da oni ne znaju preferencije onih koji za njih glasaju. Izborni sistem nije ni efikasan jer ne unapređuje uslove za sve.

Indikatori međupartijske efikasnosti izbornog sistema pokazuju da je izborni model u Srbiji na ivici hiperreprezentativnosti: građani su zbudjeni velikom i ne profilisanom izbornom ponudom - nema veze između izbornih kampanja i prepoznatljivih aktera za koje se glasa; građani

³¹ <http://www.novastranka.rs/reforma-politickih-institucija/>, očitavanje: 02. 05. 2015.

³² <http://dostajebilo.rs/politicke-institucije/>, očitavanje: 02. 05. 2015.

³³ <http://www.politika.rs/pogledi/Boris-Begovic/KRAJ-PROPORCIONALNOSTI.lt.html>, očitavanje: 03. 05. 2015.

glasanjem ne biraju vladu u skladu sa njihovim preferencijama - ona je plod postizbornih dogovora. Unutarpartijska dimenzija svrstava naš sistem u dominantne partijske sisteme - kandidovanje za predstavničke funkcije je pod snažnim uticajem stranačke elite, birači ne mogu menjati redosled kandidata, glasa se za više od jednog predstavnika.³⁴

Izborne reforme komparativno posmatrano pokazuju da je izborni sistem Venecuele reformisan zbog hipercentralizovanosti, a Italije i Izraela zbog hiperreprezentativnosti. Naš izborni model ima obe karakteristike tako da postoje inherentni faktori za izbornu reformu. To naravno ne znači da će do nje i doći. Preduslovi su da oni koji uživaju korist od postojećeg sistema imaju volju da moć kojom raspolažu usmere na promene izbornih pravila; da su spremni da se izlože "trošku" i "žrtvuju" znanja i veštine koje su stekli pobeđujući po važećim izbornim pravilima; da su kognitivno sposobni da percipiraju alternativne modele. Međutim, dok predloga za reformu ne manjka, pomenuti faktori nisu sklopljeni. Oni koji mogu nisu spremni da ugroze vlastite pozicije izbornim reformama; neće da menjaju izborna pravila po kojim pobeđuju da bi se izložili riziku učenju i obuci organizacije i aktivista u novim uslovima izborne utakmice; percepcija alternativnih izbornih modela nije potkrepljena konkretnim znanjima uz dodatni strah da bi zalaganje za izborne reforme moglo biti kažnjeno od strane građana koji ih mogu doživeti kao poigravanje sa legitimitetom i podešavanje pravila za vlastitu korist. Zato su propali i dosadašnji reformski pokušaji koji su indukovani idejama i akcijama stručnjaka iz reda akademske zajednice i civilnog društva, ali i stranaka.

U lepezi iznetih predloga dominira plediranje za direktan izbor predstavnika od strane građana, stepenovan izborni prag za koalicije, zadržavanje, ali i ublažavanje proporcionalnosti, najčešće kroz mešovite izborne sisteme. Potencijalno registar izbornih mehanizama za rešavanje navedenih problema je mnogo širi: od većinskog izbornog sistema, preko alternativnog glasanja, do sistema prenosivog i neprenosivog glasa. Predložena rešenja deluju realno jer su proizvod istorijskih i kontekstualnih faktora, komparativnih uzora i stranačkih interesa. To su ohrabrujući signali, posebno što dolaze od stranaka kojima alternativni modeli nisu u funkciji maksimalizacije interesa, naprotiv. Očigledno je da su stranke, bar u ovoj fazi zagovaranja izbornih reformi, spremne da žrtvuju kratkoročne prednosti zarad dugoročnijih benefita. Naravno, ni to još nije dovoljan preuslov da se izborne reforme dese.

Izborne reforme treba da budu osmišljene i postepene. Treba ih graditi na što širem konsenzusu. Ne samo stranaka, nego i stručne javnosti i posebno građana. Stranke imaju moć da reforme sprovedu ili blokiraju, ali mora se imati u vidu da su u svetu sve češće građani-birači subjekti izbornih reformi i da stranke u taj proces ulaze pod pritiskom javnosti. Razmenom ideja i argumenata, ali i edukacijom, mogao bi se izgraditi ambijent za "događaj-okidač" koji bi izbornu reformu učinio izvesnijom. Stavljanjem izborne reforme u fokus političkog angažmana nekog od agilnih političara, relevantnih stranaka, podršaka medija, stručne javnosti, civilnog sektora mogli bi pokrenuti interakciju političkih elita i masa koja bi izbornu reformu iz faze debatovanja uvela u fazu realizacije.

Izborni sistemi nisu svemoćni. Nema idealnog izbornog sistema. Oni nisu univerzalni lek za sve probleme demokratije. Zato dizajneri moraju dobro i precizno percipirati posledice alternativnog

³⁴ Vučićević/Jovanović (bel. 15), s. (87 i dalje) 112.

modela čak bolje od posledica aktuelnih izbornih pravila. Greške bi mogle obeshrabrujuće delovati za svake dalji pokušaj izbornog re/dizajna.

"Đavo se krije u detaljima" - u izbornim sistemima nema trivijalnih promena. Proces izborne reforme institucionalno treba locirati u parlament uz široko učešće relevantnih resora vlade, stručne javnosti, nevladinih organizacija i dobre usluge OEBS-a i institucija EU. Taj parlamentarni forum bi trebalo da napravi plan sveobuhvatne izborne reforme u svim segmentima od tehničkih do suštinskih, kako po ko zna koji put, vreme opet ne bi potrošilo ideje. Rezultat - novi izborni sistem - ne mora se odmah primeniti na prvim izborima. Tako bi se otklonila sumnja da reformatori podešavaju izborni sistem za sebe, a protiv političkih rivala. Mogao bi se primenjivati od narednog izbornog ciklusa. U suprotnom i ovaj talas debatovanja o izbornim reformama pretvoriće se u "govorne vežbe" interesantne psefolozima, privlačne ponekad medijima, a dosadne i često nerazumljive široj javnosti.