
РЕФОРМА ИЗБОРНОГ СИСТЕМА У СРБИЈИ: ПРЕПРЕКЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ***

УДК 342.8(497.11):303.725

Оригинални научни рад

Душан Вучићевић*
Милан Јовановић**

Сажетак

Аутори у раду одговарају на питања ко мења изборна правила и контролише процес одлучивања о њима, као и промовисању којих и чијих интереса и вредности те промене служе. „Микро-мега“ правило и модел максимизације мандата којима су у прошлости објашњаване изборне реформе нису успели да објасне промене изборних система појединих стабилних демократских држава у току деведесетих година прошлог века. Показало се да, осим политичара, у реформски процес могу да буду укључени и други актери, нарочито уколико се ради о екстремном и неефикасном изборном систему. Вођени том идејом, анализирамо типове изборних реформи у Србији, испитујемо степен екстремности српског изборног система и предлажемо решења која би могла да га учине ефикаснијим.

Кључне речи: реформа изборног система, модел максимизације мандата, микро-мега правило, инхерентни фактори изборне реформе, изборни систем Србије.

* Асистент на Факултету политичких наука Универзитета у Београду.
Електронска адреса: dusan.vucicevic@fpn.bg.ac.rs

** Редовни професор Факултета политичких наука Универзитета у Београду.
Електронска адреса: milan.jovanovic@fpn.bg.ac.rs

*** Рад је резултат истраживања на пројекту „Демократски и национални капацитети политичких институција Србије у процесу међународних интеграција“, број 179009, који се реализује у оквиру Института за политичке студије, финансираног од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја.

Осим ретких занесењака, истраживача изборног процеса и по којег политичара, изборне студије не привлаче пажњу шире академске јавности. Посебно не у Србији. У домаћим медијима кривац за дефекте политичког система никада неће бити „тражен“ у изборним правилима. Новинари ће најчешће у време изборних кампања тражити одговоре на питања „ко је победник“ и „ко ће формирати владу“, а не „како и зашто их баш тако бирамо“. Због тога и не чуди што грађани на листу реформских приоритета не стављају промену изборног система. „Уосталом, колико је ратова вођено због тога да ли је као формула за расподелу мандата коришћена изборна квота или заједнички делитељ? Колико је политичара убијено због дилеме појединачни преносиви глас или једнокружни већински избори“ (Farrell, 2011, р. 1). Ако прихватимо да се изборне реформе дешавају „само у ванредним историјским ситуацијама“ (Nohlen, 1984, р. 218), да изборне институције постају „лепљиве“ и тиме тешко променљиве када им се да довољно времена да се учврсте (Birch, Millard, Popescu & Williams, 2002; Taagepera, 2007), или да контролу над одабиром изборног система имају политичари чији је једини мотив максимизовање сопствене моћи (Benoit, 2004; Voix, 1999; Colomer, 2004), остаје питање због чега писати текст у коме се истиче потреба за реформом изборних правила и као „осумњичени“ за недостатке у функционисању политичких институција издваја постојећи изборни систем.

У првом делу рада приказаћемо, до пре неколико година, општеприхваћене аналитичке моделе помоћу којих су се анализирали повремени изборне реформе у стабилним демократским државама – реформе у циљу унапређења интереса оних који су на власти; реформе у корист инклузивнијих изборних формула којима се олакшава стицање парламентарног статуса, нарочито у ситуацијама када већ постоји велики ефективни број политичких партија. Прихватање таквих образаца реформе свело би могућност на промену инклузивног изборног система Србије на стратешку процену актера да ће им други изборни модел донети већи изборни успех или умањити очекивани изборни неуспех. Такви модели, међутим, нису успели да објасне зашто је у одређеном броју држава од средине деведесетих дошло до промене изборних правила. У другом делу у анализу уводимо и модел у коме до реформе долази зато што политичари губе контролу над процесом одлучивања што шири број актера који могу да утичу на промену. У таквим случајевима реформа је неопходна због системских проблема које продукује из-

борни систем. Изборни систем тада постаје неефикасан јер заузима екстремне позиције на међупартијској или унутарпартијској димензији, због чега је реформа неминовна без обзира на стратешке интересе политичара. Трећи одељак је посвећен реформи из 2000. године – пропорционални изборни систем са једном изборном јединицом – и једном броју „мањих“ реформи и покушаја реформи које су се десиле након ње. У њима су учествовали различити актери: осим политичара на власти, и они у опозицији, правосудни органи и спољашњи актери. У неким неуспелим покушајима изборне реформе у том периоду као главни актери појављивали су се и експерти из невладиног сектора и академске заједнице. Практично, Србија је од 2000. године доживела неколико различитих типова „мањих“ изборних реформи и покушаја реформи, не у смислу промене базичних института, већ према типовима актера који су у „малим“ реформама били ангажовани. У последњем делу дајемо одговор на питање које су слабости постојећег модела и да ли се оне јављају на унутарпартијској или на међупартијској димензији, и предлажемо изборне моделе који би поменуте слабости могли да отклоне при томе водећи рачуна о историјским искуствима Србије и контекстуалним факторима у њој, интересима политичких актера, и ономе што је „мода“ у изборним реформама у упоредној пракси.

Парадигма коју користимо у раду је институционализам рационалног избора. „Унутар традиције рационалног избора постоје два тренутно стандардна начина промишљања институција“ (Shepsle, 2006, р. 24). Разлика те две „школе“ може се свести на то да ли се институције виде као *егзогена ограничења* или као правила игре која су успоставили актери, због чега институције представљају *еквилибријум* (Shepsle, 2006, рр. 24-26). Ми, међутим, верујемо да се изборна правила и институти истовремено могу схватити и као *егзогена ограничења* и као *еквилибријум*. С једне стране, изборна правила представљају оквир унутар кога ће актери бирати стратегије које им могу увећати добит. На пример, у већинским изборним системима две доминантне партије неће заузимати екстремне позиције јер ће конкурентска партија заступањем ставова „средњег гласача“ и политика са највећим бројем преференција победити на изборима. Бирачи у мешовитим изборним система неће гласати стратешки у пропорционалној компоненти избора, али ће вероватно водити рачуна да у већинској компоненти не „баце“ свој глас. У поменутим, и многим другим, случајевима изборни инсти-

тути представљају ограничења која актере приморавају да бирају најрационалније стратегије. Са друге стране, када се ради о реформи изборних система, изборна правила представљају еквилибријум, у основи редистрибутивну институцију, чијом ће се променом одређени актер(и) окористити, а остали бити на губитку. Ако су сви актери задовољни правилима она се налазе у еквилибријуму и стога су тешко променљива. Ипак, ако кључни актер жели да игра по другим правилима, она постају крхка и склона промени, што их избацује из стања равнотеже. Као што масивни клинац који једини у друштву поседује кошаркашку лопту коју доноси на школски терен може захтевати промену правила игре и, на пример, укидање слободних бацања, тако и бахати политичари могу иницирати промену изборних правила која ће њима увећати корист или макар умањити штету. Овакво понашање политичара на власти или масивног клинца са терена за баскет није неограничено. Страх од казне, увећања трошкова и смањења добити услед реакције јавности – актера који су незадовољни новодонетим изборним правилима (грађана, других политичара и политичких партија, академске јавности) или осталих клинца који одлучују да сакупе новац за другу лопту – може приморати иницијаторе промена да одустану од својих планова, што се такође може разумети као прихватање рационалне стратегије.

Намера аутора је да одговорима на питања ко мења изборна правила и контролише процес одлучивања о њима, као и промовисању којих (чијих) интереса и вредности те промене службе, дају процену да ли је изборна реформа у Србији могућа и какве промене можемо да очекујемо.

Изборна реформа и рационални калкулус политичара

Изборни систем представља централни нерв политичког система. Он игра кључну улогу (ин)директним утицајем на број политичких партија и партијски систем, састав парламента и композицију владе. Отуда и изузетна важност изборних правила која представљају „зупчанике који омогућавају да точкови демократије правилно функционишу“ (Farrell, 2011, p. 2). Истовремено, међутим, изборни систем не настаје у вакууму, он је последица интере-

са оних који о изборним нормама могу да одлучују – политичких партија које имају мандате у парламенту и заузимају позиције у влади. У таквој политичкој конфигурацији и саме партије праве процене о томе које институционалне процедуре и правила најбоље могу да консолидују или ојачају њихову позицију и снагу и своје преференције о изборним системима формирају на основу њих. Како су партије које имају моћ да иницирају промену изабране баш по важећим изборним правилима не треба да чуде њихова стабилност и отпорност, као и тврдње да је њихова промена могућа само у ситуацијама када постоје озбиљни егзогени шокови – ванредне историјске околности.

Бен Рајли и Ендрју Рејнолдс су, рецимо, утврдили постојање три таласа изборних промена (Reilly & Reynolds, 1999) који се у великој мери поклапају са таласима демократизације Семјуела Хантингтона (Huntington, 1991). Крајем 19. века, са развојем представничке демократије, ширењем бирачког права и настанком масовних политичких партија, јавили су се први планови о напуштању већинских изборних система. Јачање националних држава и потреба да се изврши акомодација различитих друштвених група, нарочито у плуралним друштвима, резултирала је увођењем пропорционалних изборних система у 18 држава (Colomer, 2004) у периоду од 1899 (Белгија) до 1922. године. Одабир изборних система у „првој изборној револуцији“ представљао је према Рајлију и Рејнолдсу spoj „свесног дизајна“ и „случајне еволуције“. У другом таласу изборних промена, у постратним деценијама, велику улогу у изборним променама имали су спољни актери. С једне стране, на одабир изборних система у новонасталим послератним демократијама у Западној Немачкој (Bawn, 1993; Scarrow, 2001) и Јапану (Renwick, 2010, pp. 129-134; Woodall, 1999) опредељујуће су утицали договори домаћих елита и окупационих снага. С друге стране, у процесу деколонизације управо је колонијално наслеђе и веза са колонијалним господаром играла главну улогу у креирању изборних правила за нове државе (Golder, 2005; Reilly & Reynolds, 1999). Коначно, у „трећем таласу демократизације“ који је захватио Јужну и Источну Европу, делове Африке, Азије и Јужне Америке, уставни инжењери показали су велико интересовање за дизајн нових изборних правила. Не само да су изборни системи настајали као последица екстензивних дебата о предностима и манам појединих типова изборног система, већ су често на доношење одлуке утицали преговори група са супротстављеним интересима.

Отуда не изненађује експлозија мешовитих изборних модела у том периоду од којих се очекивало да помире најбоље из два света – већинског и пропорционалног (Shugart & Wattenberg, 2001a).

Реформе у 20. веку дешавале су се релативно често, а за креирање нових изборних правила повод су били крупни историјски шокови. У новонасталим околностима било је неопходно усвојити и нове изборне моделе. За разлику од тих ситуација, изборне реформе у стабилним демократијама све до 90-тих година прошлог века биле су права реткост и покушаји промене најчешће су завршавали неуспехом.¹ Практично, два су аргумента којима се објашњавала отпорност изборних правила на промене. Оба се заснивају на истој премиси – избори не представљају само независну, већ и зависну варијаблу, од карактера партијског система, састава парламента и владе зависиће и сама изборна правила. Према првом аргументу, „микро-мега правилу“, велики преферирају мало, а мали велико (Colomer, 2004, р. 3). Тако ће мали број великих партија у једном систему опирати за рестриктивна правила – мале скупштине, мале изборне јединице и мале изборне квоте – док ће велики број малих партија захтевати инклузивна правила – велике парламенте, велике изборне јединице и велике изборне квоте.² Због тога ће, према Коломеру, државе са двопартијском конкуренцијом и једностраначким владама одабирати „мале“ институције како би друге искључиле из конкуренције, док ће оне са разуђеним партијским плурализмом и коалиционим владама одржавати стабилним „велике“ институције и инклузивна правила. Пратећи историјску вертикалу настанка и усвајања изборних система у свету Коломер утврђује постојање три „правила“:

- 1 Кац (Richard Katz) наводи 14 „великих“ реформи које су у другој половини 20. века спроведене у стабилним демократијама. Од тога се њих пет десило од 1950. до 1985. године (три у Француској и две у Италији). При томе, Кац не своди „велике“ реформе само на промену изборног модела за законодавна тела, већ и на промене правила на изборима за шефа државе (Katz, 2009, pp. 57-76).
- 2 Велике партије ће инсистирати на изборним јединицама у којима се бира мали број посланика (ако је могуће једномандатне) и мале квоте са транспоноване гласова у мандате (у најбољем случају једнокружне већинске изборе у којима није неопходно достићи било какав праг гласова). Мале партије ће, с друге стране, тражити велике јединице (ако је могуће да цела држава буде конституисана као једна јединица) и велике квоте (у најбољем случају пропорционалне системе са Херовом или Сен-Лагијевом формулом за расподелу мандата).

1. Промене изборног система иду у правцу инклузивнијих формула које дозвољавају репрезентацију великом броју партија;
2. Оне су вероватније што је већи ефективни број партија;
3. Оне су вероватније што је краће трајање претходног изборног система. (Colomer, 2004, p. 5)

Коломерови закључци заснивају се на претпоставци да ће се са појавом нових тема и партија које их артикулишу, до тада велике партије, плашећи се ризика да по рестриктивним изборним правилима постану апсолутни губитници, изменити своје преференције и окренути се инклузивним изборним правилима. Друго Коломерово „правило“ ће, међутим, отежавати повратну промену – повратак уназад. Инклузивна формула ће неминовно довести до повећања ефективног броја партија што ће, сагласно њиховим рационалним калкулацијама да је „веће“ боље, спречавати чак и постављање питања измене изборних правила на реформску агенду.

Према другом аргументу, политичари за циљ имају максимизовање сопствене моћи. Чак и ако прихватимо да није примарни интерес свих политичара освајање власти (*office-seeking*), већ да има и оних који брину о спровођењу одређених политика (*policy-seeking*), и ови други морају тежити освајању власти како би спроводили префериране политике (Laver & Spelsle, 1996, pp. 8-9). У складу са тим, према „моделу максимизације мандата“, до промене изборног система неће доћи ако партија или коалиција партија које имају моћ да одлуче о промени по алтернативном изборном систему не могу да освоје већи број мандата него по постојећем институционалном аранжману. Односно, „промена изборних институција ће се десити ако партија или коалиција партија подржава алтернативу која ће јој донети више посланичких места него постојећи изборни систем и има моћ да је спроведе“ (Benoit, 2004, pp. 373-374). Како су владајуће партије изабране по старим правилима, њихова промена ће бити супротстављена њиховим стратешким интересима, па ће и реформе бити ретке и дешаваће се само у случајевима када партије процене да манипулисање изборним правилима ради увећања добити или умањења очекиваних губитака неће изазвати реакцију јавности и резултирати кажњавањем од стране бирачког тела на наредним изборима.

Оба наведена аргумента, „микро-мега правило“ и „модел максимизације мандата“, говоре нам о томе да контролу над процесом изборне реформе имају и задржавају политичари. Политичари доминирају процесом одлучивања, водећи се сопственим, индивидуалним или партијским, интересима да увећају или барем консолидују моћ. Такође, од изгледа партијског система и броја партија у њему зависиће и одабир изборног система, а трендови показују да се реформе крећу у правцу инклузивнијих (пропорционалнијих) изборних формула. Оваква, прилично поједностављена, тумачења изборних реформи демантовала је стварност и догађаји који су се одиграли средином деведесетих година прошлог века.

Када и зашто политичари губе контролу?

Изборне реформе у Италији, Јапану, Израелу и Новом Зеланду спроведене током последње деценије 20. века приморале су псефологе да изађу из уобичајених матрица тумачења промене изборних система. Партиципација већег броја различитих актера у иницираним реформама – укључујући ту и обичне грађане – изменила је теоријску перспективу у правцу анализе фактора који до ње могу да доведу. Тако су Метју Шугарт (Matthew Soberg Shugart) и Мартин Ватенберг (Martin Wattenberg) тумачили изборне реформе с краја 20. века као продукт мешавине инхерентних и контингентних фактора (Shugart, 2001; Shugart & Wattenberg, 2001b). Изборни системи су склони промени уколико заузимају екстремне позиције на међупартијској или унутарпартијској димензији. Таква екстремна позиција представља предуслов (инхерентни фактор) који ће генерисати захтеве за реформом, јер се изборни исходи перципирају од стране неких актера или целокупне јавности као патолошки. Међутим, постојање инхерентних фактора не значи да ће до реформе неминовно и доћи. Да би реформа била спроведена неопходно је да постоје и контингентни фактори – неки догађај-окидач (*triggering event*) који се разликује од државе до државе (подела у владајућем ЛДП-у по питању реформе у Јапану, аброгативни референдум инициран од стране грађана у Италији, неспретно и неиспуњено предизборно обећање на Новом Зеланду).

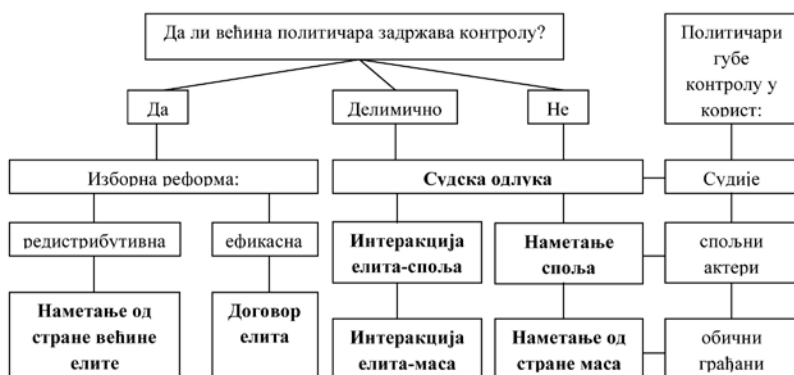
Међупартијска димензија може да се сведе на разлику између већинских и пропорционалних система. На једном екстрему

налазе се једнопартијске владе које се на власти налазе иако су на изборима освојиле релативну већину гласова, а на другом коалиционе владе које чини велики број партија. На једном полу, дакле, имамо системе у којима грађани имају јасан избор између алтернатива, али се дешава да партија на власти нема апсолутну подршку грађана, или чак да у укупном збиру има мање гласова од партије која ће бити у опозицији, а са друге системе у којима грађани немају прилику да на изборима одлучују о томе каква ће влада бити формирана, јер су владе плод постизборних партијских погодби. Примери екстремне девијације међупартијске ефикасности јесу *плуралитарни* системи, системи у којима је једнопартијска влада формирана на основу релативне већине гласова (*plurality of votes*), и *хиперрепрезентативни* системи (Shugart, 2001).

Номинално или гласање за листе индикатор је позиције на унутарпартијској димензији и имплицира да ли ће се систем заснивати на јаким кандидатима или јаким партијама. У системима са номиналним гласањем грађани гласају за појединце по имену и презимену, што кандидате и посланике „приморава“ да развијају персоналне везе са изборном базом и јачају своју репутацију у изборној јединици. Гласање за листе, насупрот томе, подразумева да грађани бирају између партија, често и не знајући ко се на партијским листама од кандидата налази. Због тога ни за кандидате, ни за посланике, не постоје подстицаји да јачају везе са изборном базом, те ће и њихова једина рационална стратегија бити да јачају своју репутацију унутар странке, а не у изборној јединици. Екстремна девијација на унутарпартијској димензији, с једне стране, обухвата *хиперперсонализоване* системе у којима кандидати и бирачи улазе у клијентелистички однос у коме ће размењивати гласове за услуге, те ће, за време изборних кампања, партијски програми и политике бити потиснути у други план. На другом полу, налазе се *хиперцентрализовани* системи у којима партијско вођство толико доминира над кандидатима да партије не знају шта су преференције сопствених гласача у погледу предложених политика јер нема подстицаја за одржавањем било каквих персоналних веза са изборном базом (Shugart, 2001). Сва четири екстрема су неефикасна јер не успостављају везу између друштвених захтева (преферираних политика) и изборног исхода (политика које ће спроводити нова влада). Њихова неефикасност чини их неотпорним на промене и представља инхерентни фактор, и даље само потенцијално могуће, реформе изборног система.

„Микро-мега правило“ и „модел максимизације мандата“, с једне, и неефикасност изборног система као повод за реформи, с друге стране, показују да су могућа два пута до измене изборних правила. Према првом, политичари на власти доносе одлуку да до реформе дође. Према другом, политичари губе контролу над процесом одлучивања у који се укључују грађани, експерти, судије или, пак, спољни актери. Алан Ренвик (Alan Renwick) на основу тог критеријума разликује два типа изборне реформе, и унутар њих неколико подтипова.

Графикон 1. Типови изборне реформе (Renwick, 2010, р. 11)



Према ставовима појединих истраживача, политичари виде изборни систем или као редистрибутиван или као ефикасан (Tsebelis, 1990, р. 104). Ефикасне институције унапређују услове за све, или скоро све, појединце или групе у друштву, док редистрибутивне поправљају положај једне групе на уштрб других. Изборни системи су у основи редистрибутивна институција – по алтернативном изборном моделу једна партија ће освојити већи број мандата из чега следи да ће нека морати да их изгуби. Ако је мотив за реформу максимизација мандата од стране једне групе, Ренвик тврди да је у питању *реформа наметањем од стране већине елите*. Ренвик, међутим, наводи и три ситуације када ће нови изборни модел бити продукт договора елита. Додуше, такав тип изборне реформе није карактеристичан за стабилна демократска друштва, јер се у њима те ситуације ретко дешавају. Прво, када постоји опасност по функционисање целокупног система због, на пример, могућег етничког конфликта или претње сецесијом, политичари ће оставити по страни краткорочну политичку добит и усвојити модел који ће допринети умањењу тензија (Јужна Африка

1993, Фици 1997). Друго, одређена, специфична времена са собом носе и појаву политичара склоних јурењу за идеалима, а не увећањем моћи. Они најчешће долазе из дисидентских кругова, а не из стандардног политичког окружења, па ће приликом дизајна нових институција тежиште стављати на вредности, а не на моћ (Мађарска и Чехословачка 1989. и 1990). Треће, када се актери суочавају са великом несигурношћу у погледу својих изборних шанси, односно, ако у претходном периоду није било вишепартијских избора, они неће бити у могућности да предвиде последице алтернативних изборних модела, те ни да оптирају за неки редистрибутиван изборни систем. То је карактеристично за већину посткомунистичких држава у периоду транзиције. У овим ситуацијама изборни систем настаје услед ширег друштвеног консензуса, а *реформа*, иако контролисана од стране политичара, је изведена *договором елита* (Renwick, 2010, pp. 10-13).

Ипак, политичари не задржавају увек контролу над процесом реформе изборног система. Као што је већ наведено, у упоредној пракси јављале су се ситуације у којима су на измену изборних правила утицали грађани, експерти, судије и страни актери. Практика, међутим, показује и да реформи у којима би политичари у потпуности били искључени из реформског процеса није било. Чак и када је у Швајцарској на референдуму иницираном од стране грађана 1918. године уведен пропорционални изборни модел, подршку новом моделу пружиле су опозиционе партије (Lutz, 2004, pp. 286-287). Заинтересованост грађана за изборну реформу практично је немогуће побудити, а да иза реформског покрета не стоји нека истакнута политичка фигура. Све то нам говори да ће најчешћи тип реформи бити онај у коме се као протагонисти појављују и обични грађани и део политичке елите, а Ренвик тврди да су три најинтригантније *реформе* изборних система у 90-тим годинама прошлог века, Нови Зеланд, Италија и Јапан, *спроведене интеракцијом елите и масе* (Renwick, 2010, pp. 169-238). И у тим случајевима елите поступају рационално. Реформски притисак грађана који перципирају изборни систем као неефикасан и екстреман ставља владајуће елите пред избор – прихватити реформске захтеве или их одбити, увећати гнев јавности и умањити сопствене шансе на наредним изборима.

Ни наметање изборног система споља није вероватна опција. Домаћи актери имали су одређену дозу слободе да утичу на креирање изборних института и у државама у којима је постоја-

ла страна окупациона сила, попут већ поменуте Западне Немачке и Јапана, или Ирака (Dawisha & Diamond, 2006) и Авганистана (Reynolds, 2006) након 2000-те. Екстерни актери ће се, због могућих приговора да крше демократска правила и процедуре, стога најчешће ограничавати на саветодавну улогу, те ће и *реформе* изведене *интеракијом домаће елите и страних актера*, налик на ону спроведену у Лесоту након избора 1998. године (Elklit, 2005, pp. 92-94), бити веома ретке. Домети судских одлука најчешће се доводе у везу са исцртавањем граница изборних јединица, нарочито у Сједињеним Државама (Cox & Katz, 2002), мада су неке судске одлуке биле усмерене и на ограничавање употребе изборног прага (Venice Commission, 2010, pp. 21-22). Најбољи пример утицаја *судских одлука на реформу* јесте проглашавање свих, осим једне, одредби новог изборног закона Чешке Републике неуставним 2001. године. Тиме је Уставни суд Чешке оценио да нови закон, усвојен у парламенту, нарушава уставом гарантовану пропорционалност (Korescky, 2004, pp. 351-352). Коначно, улога експерата се готово увек своди на саветодавну, на „брушење“ алтернативних предлога које ће политичари као готова решења изнети пред грађане. Иако су у неким државама псефолози били креатори и предлагачи иновативних решења – алтернативно гласање у Аустралији 1918. и Фиџију 1996. године – или директни учесници у реформском процесу – Нови Зеланд 90-тих година 20. века – Алан Ренвик, иако не оспорава њихов допринос, не мисли да постоји посебан тип изборне реформе настао *интеракијом политичке елите и изборних стручњака* (Renwick, 2010, p. 14).

У случају када се изборни систем схвата као редистрибутивна институција, а реформа спроводи наметањем од стране већине елите, главни мотиви за промену изборних правила свODE се на остварење персоналних или партијских интереса, односно на задржавање или увећање моћи и утицаја.³ У осталим типови-

3 Циљеви појединаца-политичара или политичких партија могу бити различити. Они могу да буду краткорочни и дугорочни. Партије неће увек бринути само о броју освојених мандата. Изборна реформа утиче и на предизборну или постизборну коалициону динамику, па ће мала партија центра бити заговорник реформи јер ће, без обзира на потенцијално мањи број мандата, постати незаобилазни и кључни члан будућих коалиција. Слично томе, појединци неће увек на прво место стављати реизбор, већ ће водити рачуна и о поправљању сопствене унутарпартијске позиције или утицају који би могли имати у ширем друштвеном и политичком контексту по новим изборним правилима. На интересе актера може да утиче и став јавности о изборној реформи. Перцепција да се изборним институтима манипулише може довести до

ма изборних реформи, међутим, нагласак се ставља на вредности, а не на моћ и утицај. Када постоји опасност од конфликта или нестабилности и политичари могу одбацити сопствене себичне интересе. Обични грађани и експерти ће, ако су већ укључени у процес реформе, бринути о питањима квалитета демократије и доброг управљања, а не о партијским и интересима политичара. Вредности, при томе, могу бити различите и међусобно супротстављене. Оне се могу односити на демократичност система, његову стабилност, управљање, исходе јавних политика, однос посланика и бирача, итд. (Renwick, 2010, pp. 37-46). Од тога какав ће изборни модел бити изабран зависиће и које вредности ће бити промовисане. Чистим пропорционалним системом, на пример, обезбедиће се заступљеност свих релевантних група у једном друштву, али ће се то одразити на ефикасност одлучивања у влади. Увођење једномандатних изборних јединица утицаће на поновно успостављање ближих веза између грађана и посланика, али ће истовремено порастати опасност од клијентелизма и размене гласова за услуге (*pork-barrel politics*)

Од поновног успостављања вишестраначја Србија је имала неколико „великих“ изборних реформи у току деведесетих година прошлог века, док је од 2000. било неколико „мањих“ или покушаја реформи. Мотиви због којих су те реформе инициране и актери који су у њима учествовали су различити. У наредном делу анализираћемо мотиве који су стајали иза реформских предлога од 2000, мада ћемо се осврнути и на три крупне измене изборног система у деведесетим.

Типови изборних реформи у Србији

Од 2000. године посланици Народне скупштине Републике Србије бирају се према пропорционалном изборном систему, са једном изборном јединицом, Д'Онтовом формулом за расподелу мандата и затвореним блокираним изборним листама. Иако кључ-

тога са реформа сматра нелегитимном или, пак, да се реформом обнавља нарушена легитимност изборних правила, што такође обликује интересе актера (Италија 1953-1954; Француска 1985-1986). Коначно, актери су когнитивно ограничени и могу да имају погрешну перцепцију о томе који ће изборни модел најбоље заштитити њихове интересе, па и изборни исход некада неће одговарати намераваним последицама (Renwick, 2010).

ни изборни институти од тог тренутка нису мењани, неколико измена изборног закона, доношење новог Устава из 2006, као и две одлуке Уставног суда утицале су на изборну и политичку праксу, те се могу подвести под „мале“ реформе. У истом периоду било је и неколико предлога за реформу изборног система од стране политичких актера, и један експертски који је у зачетку имао и подршку Министарства за државну управу и локалну самоуправу. За разлику од страначких предлога, који нису били прецизно формулисани и у којима се само назначавало правац промене, предлог експертског тима у форми нацрта закона налазио се једно време на сајту поменутог министарства и о њему су вођени озбиљни разговори са представницима политичких партија. Практично, у измене и покушаје измена изборних правила после 2000. били су укључени сви актери, осим грађана.

Пре петоокотобарских промена републички избори су организовани четири пута, применом три различита изборна модела – двокружном већинском (1990), пропорционалном са девет великих изборних јединица (1992, 1993) и пропорционалном са 29 малих и изборних јединица средње величине (1997). Утврђивање изборних правила за прве, конститутивне изборе, након више деценија страначког монизма, класичан је пример реформе наметањем од стране већине елите. У „нултој фази“ конституисања изборног система све партије заузиле су логичне позиције водећи се ускостраначким интересима. Социјалисти, који су преузели инфраструктуру, организациону мрежу, угледан кадар и широку базу активиста, финансијска и материјална средства Савеза комуниста, пледирали су за већински систем. Опозиционе партије, осим Нове демократије – Покрет за Србију која се залагала за увођење мешовитог система, инсистирале су на што чистијој варијанти пропорционалног система – са једном изборном јединицом и што нижим изборним прагом. (Јовановић, 1997, стр. 128-131; Јовановић, 2011а, стр. 22-23). Нацрт закона о избору народних посланика, предложен заједно са Нацртом устава, предвиђао је увођење двокружног већинског система. Опозиционе партије, револтиране предлогом, претиле су бојкотом избора и демонстрацијама, те је у Предлог закона уврштено неколико захтева опозиције који су се тicali услова кандидовања, трајања изборне кампање и састава органа за праћење избора (Јовановић, 1997, стр. 131-133). Двокружни већински систем ипак је уведен и то одлуком једностраначке скупштине реформисане комунистичке елите.

Устав из 1990, иако донет од стране једностраначке скупштине, није прописао тип изборног система, ни посебну већину неопходну за његову измену, што је олакшало касније изборне реформе. За разлику од великог броја посткомунистичких држава у којима је на одређивање типа изборног система за прве, формативне изборе, огроман утицај имала институција „округлог стола“, у Србији су преговори власти и опозиције пресудно одредили изборна правила тек за изборе одржане 1992. Институција „округлог стола“ сазвана је на предлог председника СРЈ Добрице Ћосића и председника Савезне владе Милана Панића, у условима рата у окружењу, санкција међународне заједнице и масовних демонстрација опозиције и студената. Почетне позиције владајуће и опозиционих партија у погледу изборних правила нису се много промениле од 1990. Ипак, у току рада „округлог стола“ предложен је велики број различитих решења која су као циљ имала постизање компромиса и приближавање ставова учесника (Јовановић, 1997, стр. 166-176). Расправу о броју изборних јединица унутар пропорционалног изборног система око које су се ломила страначка копља пресекао је савезни премијер Милан Панић. Србија је подељена на девет изборних јединица у којима се бирало више од 20 посланика, што је гарантовало пропорционалност изборних резултата и задовољавало захтеве опозиције. Иако опозиција није потписала закључке завршног акта „округлог стола“, може се рећи да је овакав изборни систем био плод договора елита, о чему сведочи и учешће опозиције на изборима 1992. и 1993. године.

Пропорционални изборни систем, уведен 1992. године, значајно је измењен 1997. године. Само три дана пре доношења одлуке о расписивању избора и непуна два месеца пре одржавања избора промењен је Закон о изборним јединицама (Пајванчић, 1997, стр. 53). Новим изборним моделом увећан је број изборних јединица са девет на 29. Велики број изборних јединица средње и мале величине директно је утицао на дисторзију пропорционалности приликом претварања гласова у мандате. Промена броја изборних јединица увећала је ефективни изборни праг, тако да је у великом броју јединица законом прописан изборни цензус био обесмишљен. Изборна реформа је била вођена идејом СПС-а о максимизацији мандата и била директно усмерена против интереса опозиционих партија. Одговор на реформу био је бојкот од стране 12 опозиционих партија, међу којима су биле и три парламентарне – ДС, ДСС и ГСС (Гоати, 2001, стр. 113). Реформа је по други

пут била наметнута од стране већине, а једини циљ је био увећање броја мандата владајуће партије повећањем диспропорционалности изборних резултата.

Важећи изборни модел институционализован је 2000. године, у периоду између септембарских, савезних и децембарских, ванредних републичких избора. Нови изборни закон усвојен је 9. октобра, само четира дана након петооктобарских промена, на последњем заседању Народне скупштине, после којег је српски парламент био распуштен (Око избора 5, 2001, стр. 19). Закон је предложила Српска радикална странка и он је усвојен без иједног гласа против. Интересантно је да је осим представника предлагача, Томислава Николића, о закону говорио само један посланик, Џемал Суљевић из Странке демократске акције. Суљевић је указао да је закон дискриминаторан према мањинским народима и да ће комбинација једне изборне јединице и петопроцентног изборног прага онемогућити парламентарну репрезентацију мањина (Прва седница Другог редовног заседања 5. Сазива Народне скупштине, 2000).

Иако у републичком парламенту тада није било кључних чланица коалиције ДОС може се рећи да је реформа била резултат „специфичног договора“. Након победе Војислава Коштунице на изборима за председника СРЈ, СПС је пристао на формирање прелазне владе, расписивање превремених избора и промену изборног закона као резултат притиска опозиције. Да ли је иза договора главних актера стајао рационални калкулус – максимизација мандата – или одређене вредности није лако утврдити. Чланице коалиције ДОС су се током деведесетих залагале за што чистији пропорционални изборни систем и овом реформом њихов деценијски идеал коначно је остварен. Победа коалиције ДОС на наредним републичким изборима, на крилима рушења Милошевића, не би била доведена у питање ни по једном изборном систему, а вероватно је да би по до тада важећем моделу изборног закона тријумф био још убедљивији. Наравно, коалиција је представљала конгломерат различитих партија и интереса, те је готово немогуће перципирати интересе сваке од чланица, а вероватно је и да је питање типа изборног система у постреволуционарној ситуацији која је постојала у Србији било у другом плану. Са друге стране, ослабљени СПС и СРС су у таквом интеррегнуму били притиснути захтевима опозиције, које нису смели да одбију, али би и њихова рационална процена сугерисала да је за будућност некада владајућих партија бољи

што пропорционалнији систем који би им обезбедио какву такву заступљеност у Народној скупштини. Без обзира на испреплетаност интереса, може се рећи да је реформа била спроведена договором парламентарних – СПС, СРС, СПО – и ванпарламентарних – коалиција ДОС – елита. Да су тадашње елите имале погрешну перцепцију о последицама пропорционалног изборног система са једном јединицом биће јасно већ после избора 2003. године.

На прву промену изборног закона утицале су судије Уставног суда. Наиме, реформом из 2000. није промењена одредба закона према којој је мандат посланику престајао искључењем из политичке странке. То је омогућило партијама да наставе са праксом контроле и надзора над посланицима, јер је сваки „непослушни“ парламентарцац могао да буде уклоњен из посланичких клупа уколико би се оглушио о захтеве партијског руководства. Практика „одузимања мандата“ кулминирала је након 2000. године, када су сви посланици ДСС-а, по основу искључења ДСС-а из коалиције ДОС, остали без посланичких мандата (Павловић & Антонић, 2007, стр. 92-93). Одлуком Уставног суда (Службени гласник, 57/2003) ова законска одредба је проглашена неуставном. Уставни суд је, поступајући по сопственој иницијативи, оценио да се „политичким странкама не могу законом дати овлашћења која ће имати за последицу промену састава Народне скупштине“, да се тиме „не може решавати проблем очувања партијске дисциплине“, те да се не може „установљавати правна одговорност народних посланика у односу на субјект који га је кандидовао“. Овом судском одлуком на кратко је промењен карактер изборног система, и на његовој унутарпартијској димензији, барем за нијансу, ублажена готово до крајњих граница достигнута хиперцентрализација која се исказује у, да подсетимо, доминацији партијског вођства над кандидатима.

Последице изборног модела из 2000, већ након друге промене, приморале су политичке актере да укину изборни праг за странке националних мањина. Погубно дејство једне изборне јединице у комбинацији са петопроцентним прагом није било видљиво након првих избора јер је један број мањинских странака у парламент ускочио на коалиционој листи ДОС. Међутим, након избора 2003. и неуспеха листе Заједно за толеранцију, коју је чинио велики број мањинских и неколико „регионалних“ партија, упркос освајању 161.765 (4,22%) гласова, било је јасно да ће странке националних мањина остати незаступљене у Народној скупштини,

осим уколико би на изборе излазиле на листама грађанских (већинских) партија. Након неуспеха коалиције Заједно за толеранцију уследио је договор премијера Србије Војислава Коштунице, са лидерима најзначајнијих мањинских партија, Расимом Љајићем, шефом Санџачке демократске партије, и Јожефом Касом, председником Савеза војвођанских Мађара (Башић & Црњански, 2006, стр. 58). Резултат договора је био новелирање изборног закона непуна два месеца након децембарских избора из 2003. године, укидање законског и увођење природног прага за партије националних мањина. За измене закона гласале су све посланичке групе, осим Српске радикалне странке. Радикали су били против измена због „дељења странака по националној основи“, а предлагали су као решење спуштање изборног прага на 3%. Нижи изборни цензус би, кроз широки коалициони наступ, мањинама осигурао парламентарну представљеност (Треће ванредно заседање б. сазива Народне скупштине, 2004). Иако промене изборног закона нису усвојене консензусом, може се рећи, пре свега због договора премијера са лидерима мањинских ванпарламентарних странака, али и због двотрећинске подршке у парламенту, да је реформа била спроведена споразумом елита.

Трећа реформа након 2000. године чији су иницијатор биле политичке елите последица је усвајања новог Устава. Једна уставна одредба посредно се односила на изборни систем. Наиме, члан 102, став 2 Устава РС утврдио је да је „народни посланик слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика“ (Устав РС, члан 102, став 2). Овом одредбом слободан мандат народних посланика практично је сведен на страначки везани мандат. Посланици су престали да буду представници грађана који одлучују по сопственој вољи и савести и постали извршиоци налога страначких органа и партијских шефова. Ово „креативно решење“, без примера у упоредној уставно-правној пракси, наишло је на подршку свих парламентарних партија. Њихова намера је била да спрече, након одлуке Уставног суда из 2003, све чешће посланичке трансфере. Посланички мандат је у том периоду постао толико „тражена роба на политичко-страначкој пијаци“ (Јовановић, 2007, стр. 246), да су и партије које нису учествовале на претходним изборима стицале статус парламентарних. Конституционализација готово петнаестогодишње праксе „бланко оставки“ и суспендовање слободног мандата народних посланика,

иако правдани спречавањем корупције и продаје народне воље у замену за материјалну корист, водили су потпуном подређивању посланика партијским централама. Тиме је, договором свих политичких актера, хиперцентрализација изборног система подигнута на ниво уставне норме.

Последња „мала“ реформа изборног система из 2011. године резултат је садејства судске одлуке и „мешања“ екстерних актера. Већ поменута уставна одредба којом је слободан мандат посланика дерогиран и сведен на императивни страначки мандат оспоравана је од тренутка доношења новог Устава. Она је најпре, у извештају Венецијанске комисије Савета Европе, критикована као супротна демократским начелима и позитивној демократској изборној пракси. Како слободан мандат подразумева да посланик има право да поступа по властитом уверењу, санкција за напуштање странке или посланичке групе не може бити одузимање мандата (Venice Commission, 2007, pp. 12,22). И Европска комисија у Извештају о напретку Србије 2010. године и Европски парламент у Резолуцији о Србији из јануара 2011. године указали су да бланко оставке нису у складу са европским стандардима. Стога је укидање бланко оставки представљало један од услова за стицање статуса кандидата у Европској Унији (Јевтић, 2011; Малеш, 2010). Готово истовремено, Уставни суд је оценио да су одредбе о бланко оставкама и она којом се установљавао посредни карактер изборног система из Закона о локалним изборима, неуставне. Својом одлуком Уставни суд је заузео став да се законском одредбом, којом су странке биле у прилици да све мандате додељују независно од редоследа кандидата на изборној листи, омогућава директно мешање политичких партија у процес додељивања мандата, нарушава принцип непосредности избора и врши накнадна манипулација бирачком вољом грађана (Службени гласник, 28/2011). Након притисака са стране и одлуке Уставног суда поменуте спорне одредбе су 2011. године укинуте и у Закону о избору народних посланика. Последњом реформом стављена је тачка на подношење оставки од стране партија, а у име посланика, и апсурдну ситуацију према којој су изборне листе затворене за бираче, а отворене за страначка руководства. Изборне листе су, међутим, и након измена остале затворене за бираче, те се утицај страначких лидера и централа у поступку додељивања мандата суштински изместио са постизборних – одлука коме припада мандат – на предизборне радње – одлука како ће изгледати редослед кандидата на изборној листи. Отуда

је и хиперцентрализованост изборног система Србије после 2011. само за нијансу ублажена.

Након 2000. странке су, у погледу „велике“ реформе изборног система, замениле позиције. Тако је, на пример, СПС против враћања на већински систем, који је 1990. успостављен њиховом вољом, док су демократе, на врхунцу, кроз изјаве свог председника Бориса Тадића, пледирале за већинску изборну формулу, иако су током деведесетих предводиле опозицију у захтеву да се уведе што чистија варијанта пропорционалног система. И једни и други наступали су са рационалне позиције максимизације мандата. Социјалисти свесни да им важећа формула омогућава улазак у парламент и, у условима фрагментираног страначког система, озбиљан коалициони потенцијал, демократе уверене да ће им, као партији која је након 2000. ојачала кадровски, активистички и финансијски, гласање у једномандатним јединицама осигурати већи број посланичких места (Јовановић, 2011б, стр. 242-243). Напредњаци се након оснивања нису јасно одредили по питању реформе изборног система. Ипак, као главни иницијатори промене мешовитог већинског система у Војводини у пропорционални делује да нису наступили са ускостраначких позиција. Наиме, војвођански модел мешовитог система због диспропорционалности изборних резултата погодовао је великим странкама, те је његова реформа представљала изненађење, осим уколико код напредњака није превладао страх да ће у већинској компоненти, због малог броја квалитетних појединаца, доживети неуспех, или су их когнитивна ограничења и непознавање изборних института навела на погрешну перцепцију сопственог интереса.

Од осталих партија, ЛСВ је покренула иницијативу којом би се број изборних јединица повећао на четири или пет ради боље заступљености свих делова Србије у парламенту (Цвејић, 2013), СДПС се залаже за отварање изборних листа за грађане (Програм Социјалдемократске партије Србије, 2009) и степености изборни праг (СДПС предлаже реформе изборног система, 2013) док је Нова странка у склопу предлога за реформу политичких институција предложила увођење мешовитог система према коме би се две трећине народних посланика бирало директно на већинским изборима, уз подизање изборног прага за коалиције у пропорционалној компоненти избора (Реформа политичких институција, 2013). Позиција ЛСВ је логична, јер та партија највећу подршку има у

Војводини која би њиховим предлогом постала једна изборна јединица. Са друге стране, СДПС и Нова вероватно не наступају са позиције максимизације мандата. СДПС, као мала партија са малим бројем познатих кандидата, тешко да би профитирала отварањем изборних листа и подизањем изборног прага за коалиције. Још ми-норнија Нова странка, увођењем комбинованог система и степена-стог изборног цензуса, остала би без шанси да учествује у расподе-ли две трећине мандата додељених у једномандатним јединицама, а себи би притом затворила врата за учешће у коалицији са неком од већих партија на пропорционалним изборима. Због тога претпо-стављамо да СДПС и Нова у први план изборне реформе стављају вредности – већи утицај бирача при избору посланика и смањива-ње моћи партијског вођства, односно укрупњавање партијске сце-не које би водило формирању хомогенијих и стабилнијих влада – а не пуко увећање броја мандата који могу да освоје.

Конечно, интересантан предлог реформе изборних ин-ституција који се појавио пре неколико година дело је групе про-фесора са Факултета политичких наука у Београду и експертског тима Центра за слободне изборе и демократију. Експертска радна група, под покровитељством Министарства за државну управу и локалну самоуправу, је тако, много пре изборне године, приступи-ла изради нацрта модела низа изборних закона. Нацрт закона о ло-калним изборима је једно време чак био доступан на сајту помену-тог министарства, а о његовом усвајању обављене су консултације са политичким странкама, стручном и научном јавношћу. У основи реформског предлога била је персонализација избора унутар важе-ћег пропорционалног изборног система. Реформа би најпре била спроведена на локалном, а касније и на републичком нивоу. Гра-ђани би практично гласали за кандидате унутар мини изборних округа, а расподела мандата би се обављала на нивоу јединствене или, на републичком нивоу, мањег броја великих изборних једини-ца. Овакав изборни систем не треба мешати са персонализованим пропорционалним, какав на пример постоји у Немачкој, те га је прецизније звати пропорционални систем са директним гласањем за кандидате.⁴ Узор за овакав модел представљао је изборни систем Словеније у коме је 11 осмомандатних изборних јединица изде-

4 О детаљним правилима по којима би се обављала расподела мандата према овом систему видети више у (Јовановић, 2011а, стр. 27-28) . О зачецима идеје увођења пропорционалног система са директним гласањем за кандидате ви-дети у (Јовановић, 2006, стр. 65).

љено на осам мини изборних округа, тако да се у сваком округу гласа за само једног кандидата, док се број мандата који припада изборним листама одређује на нивоу изборних јединица (Јовановић, 2004, стр. 379-400). На тај начин се комбинују пропорционалност приликом претварања гласова у мандате и успостављање непосреднијих веза између бирача и њихових представника. Спајање предности већинске изборне формуле са пропорционалним начином расподеле мандата је уосталом и била идеја водила експертског тима у Србији.

Предложени модел није прихваћен јер се највећи број партија противио његовом усвајању. Тачније, појединци унутар партија су сматрали да је персонализација избора директно супротстављена њиховим интересима. „Партије су састављене од појединаца и није мудро претпоставити да ће увек деловати на остварењу добра групе“ (Renwick, 2010, р. 35). Тежећи за очувањем или увећањем моћи, политичари као појединци, у складу са тим, могу себи поставити три циља у процесу реформе изборног процеса – реизбор, унутарпартијску моћ, и утицај у ширем политичком систему (Renwick, 2010, рр. 35-37). Директним гласањем и персонализованим изборима страначке елите у Србији би изгубиле ту моћ. Њихов страх од новог модела је стога оправдан. У предложеном моделу за представничке функције морали би да се кандидују и страначки функционери, који су на високе страначке позиције најчешће дошли посредним изборима, вољом лидера и моћних група, са сумњивом подршком у чланству, а камоли бирачком телу (Јовановић, 2011а, стр. 28). Пораз на директним изборима би стога вероватно значао и губитак страначке функције и избор нових функционера са широм подршком међу чланством и грађанима. Тиме би велики број страначких функционера остао и без новог мандата, и без унутарпартијске позиције и моћи, а последично и без утицаја у политици и друштву.

Од 1990. године изборни систем Србије доживео је неколико „великих“ и „малих“ реформи. Избори 1990. и 1997. одржани су по моделу који је настао наметањем од стране већине политичке елите (СПС). Са друге стране, изборна правила усвојена 1992. и 2000. била су резултат договора страначких елита. На исти начин уведен је и природан изборни праг за партије националних мањина и дерогиран слободан мандат Уставом из 2006. У исто време, двапут су изборни институти мењани као последица судских одлука, а

једном је на промену изборног закона озбиљно утицао и екстерни фактор (Европска комисија и Савет Европе). Политичке партије су након 2000. године, водећи се ускостраначким интересима у погледу изборне реформе, заузимале логичне позиције. Изузетак представљају две мале партије (СДПС и Нова) које су предлагала решења која су била у супротности са моделом максимизације мандата и увећања властите моћи. Широкој лепези реформских подухвата треба додати и покушај увођења пропорционалних избора са директним гласањем за кандидате као пример реформе интеракцијом изборних стручњака и политичара. Тако је Србија у нешто више од две деценије пробала, или макар покушала, са свим типовима изборних реформи, осим оних у које би били директно укључени грађани.

„Екстремност“ изборног система Србије и модели за његово превазилажење

О последицама и недостацима изборног система Србије писао је велики број аутора (Јовановић, 2011а; Орловић, 2011; Јововић, 2011). Као главне мане истицане су – фрагментираност елективног и парламентарног страначког система, отежано формирање парламентарне већине и, последично, широке коалиционе и нестабилне владе; слаба комуникација бирача и њихових представника, деперсонализованост посланика и неодговорност према изборној бази; превелики утицај страначких органа и лидера приликом формирања изборних листа што доводи до тога да грађани гласају, а не бирају посланике; деформација територијалног представљања, односно слаба географска репрезентативност српског парламента. Летимичан преглед листе дефеката које изборни институти у Србији производе довољан је да претпоставимо да важећи изборни систем спада у ред „екстремних и неефикасних“ (Shugart, 2001, pp. 25-51). Позицију изборног система на међупартијској димензији Шугарт одређује помоћу неколико индикатора. Један од њих је податак да ли грађани пре самог чина гласања имају јасну слику о томе које потенцијалне, будуће владе могу да буду формиране након избора (pre-election identifiability - ID). У системима у којима је избор између конкурентских влада јасан бирачима и пре самих избора, попут вестминстерских система, вредност ID износи 1.00,

док је вредност 0 у системима у којима на биралиштима грађани, иако гласају, не бирају владу која је у складу са њиховим преференцијама, већ она настаје као резултат постизборних договора и страначких калкулација. Вредност од 0.75, на пример, даје се системима у којима постоје два очигледно супротстављена изборна блока, али владу након избора није могуће формирати без подршке партија које се у току кампање нису сврставале у један од блокова (Shugart, 2001, pp. 30-31). Ефикасни и плуралитарни системи ће имати високе вредности ID, а репрезентативни ниске.

Други индикатор показује нам да ли изборни исход омогућава једној партији или предизборној коалицији да освоји апсолутну већину мандата у парламенту (majority approximation – MA). Ако је та већина постигнута вредност MA је 1, у супротном $MA = s/0.5$, где је s удео мандата који је освојила највећа партија или коалиција која је узела учешће у влади формираној након избора (Shugart, 2001, pp. 31-32). Просечна вредност ID и MA (L – electoral linkage) показује нам да ли изборни систем на ефикасан начин успоставља везу између изборних кампања са јасно препознатљивим актерима и владајућих већина. У државама у којима су бирачи пре избора збуњени огромном и непрофилсаном понудом на политичком тржишту, и у којима је број парламентарних партија након избора велики, при чему ни једна нема већину за формирање владе, те је и чин њеног формирања резултат преговора, уступака и нагодби које се одвијају иза кулиса и на које грађани не могу да утичу, та веза неће постојати.

Коначно, трећи индикатор међупартијске ефикасности једног изборног система јесте фабриковање већине (plurality enhancement – P) и показује нам да ли у процесу транспонованга гласова у мандате партија са релативном већином освојених гласова добија апсолутну већину мандата. У екстремним плуралитарним системима може се чак догодити да партија која је по укупном броју гласова другопласирана освоји већи број мандата од првопласиране и самостално формира владу. Степен фабриковања већине израчунава се помоћу формуле $P = (s/0.5) - (v/0.5)$, где је s удео мандата највеће странке или коалиционог блока који улази у владу, а v удео њених гласова на изборима (Shugart, 2001, p. 33). Вредност P ће бити висока у плуралитарним, а ниска у репрезентативним и ефикасним системима. Индекс међупартијске ефикасности (Einter) израчунава се на основу вредности сва три индикатора (ID, MA, P),

формулом $E_{inter} = L - 1 + P$. На међупартијској димензији ефикасни изборни системи ће бити на средини тог континуума – имати вредности око нуле – репрезентативни системи ће имати негативне вредности, док ће позитивне вредности индекса показивати да се систем налази на мајоритарној страни од средишње тачке ефикасности. Изражене негативне, односно позитивне вредности имаће неефикасни системи, хиперрепрезентативни у првом случају, односно екстремно плуралитарни у другом.

Од увођења пропорционалног изборног система са једном изборном јединицом у Србији политичке партије су шест пута, на биралиштима, проверавале подршку у бирачком телу. Може се рећи да су грађани само једном, 2000. године, изласком на биралишта, истовремено одредили и састав владе. На првим изборима након усвајања важећег изборног модела, грађани су бирали или владу коалиције ДОС или странака које су чиниле претходну владу – СПС-а, СРС-а, ЈУЛ-а. У следећим изборним циклусима по овом изборном моделу, заокруживање било ког броја испред назива изборне листе није директно утицало на композицију будуће владе, већ су се коалициони партнери одређивали након завршених избора. Најпре је, на изненађење јавности, 2003. године формирана мањинска влада ДСС-СПО-НС-Г17+ уз подршку социјалиста у парламенту. Постизборна комбинаторика је врхунац доживела у преговорима о формирању владе после избора 2007. До застоја у преговорима ДС-а и ДСС-а дошло је по питању одређивања мандатара за састав нове владе, након чега је седам дана пре истека законског рока за образовање владе за председника Народне скупштине изабран радикал Томислав Николић. Само три дана касније, ипак, лидери ДС-а, ДСС-а и Г17+ постижу договор, због чега је већ сутрадан покренута расправа у парламенту о смени Николића. Нова влада, коју су чинили ДСС, ДС, НС и Г17+, изабрана је коначно само 30 минута пре поноћи и истека рока за њено формирање. Постизборне преговоре 2008. године обележило је „историјско“ политичко помирење демократа и социјалиста. Иако су непосредно по окончању избора започели преговори ДСС-а, СРС-а и НС-а са коалицијом окупљеном око СПС-а, преокрет је наступио два месеца касније уласком социјалиста у коалициону владу са демократама. Да социјалистима позиција „најбоље изборне удаваче“ не представља сметњу показало се и на изборима 2012, када су за коалиционог партнера одабрали не дотадашњег партнера, ДС, већ новог, СНС, добивши заузврат место премијера. Одличан изборни

результат напредњака на овогодишњим изборима оставио је мање простора за закулисане договоре, али су у једном тренутку као потенцијални партнери СНС-а, коме због огромне изборне подршке партнер није ни био потребан, словили и социјалисти и посланици изабрани на листи Бориса Тадића, одбеглог, бившег председника демократа. У влади су се на крају нашли социјалисти, али и чланови мањинског СВМ-а, који су до последњих избора били традиционални партнери демократа. Тако је, практично, само један изборни циклус од 2000. године за последицу имао избор владе какву су грађани могли да очекују пре избора (ID 2000 – 1.00), док су у осталим случајевима владе формиране, без обзира на преференције и очекивања грађана које су странкама указале поверење, постизборним коалиционим споразумима у чијој основи је страначки интерес (ID 2003-2014 – 0). Предизборна препознатљивост (ID) за српски изборни систем стога износи 0.17.

Табела 1. Индикатори међупартијске ефикасности изборног система Србије

	ID	MA	L	P	Einter
Србија (2000-2014)	0.17	0.72	0.44	0.12	-0.44
Србија (2003-2014)	0	0.67	0.33	0.12	-0.55

Просечна вредност MA (majority approximation) за Србију од увођења пропорционалног система са једном јединицом је 0.72 (2000 – 1; 2003 - 0.42; 2007 – 0.51; 2008 – 0.82; 2012 – 0.58; 2014 – 1), док је вредност P (plurality enhancement) за исти период 0.12 (2000 – 0.13; 2003 – 0.07; 2007 – 0.06; 2008 – 0.05; 2012 – 0.10; 2014 – 0.30). Индекс међупартијске ефикасности очекивано има негативну вредност (-0.44). Хиперрепрезентативни системи имају вредности ниже од -0.50 и, у узорку од 28 изборних система које је анализирао Шугарт, само три спадају у ту групу – Финска, Белгија и Италија до реформе 1993. године (Shugart, 2001, р. 31). Индекс за Србију показује да је она на ивици хиперрепрезентативности, а укључена у поменути узорак имала би четврту најнижу вредност. Ако, међутим, из посматраног периода искључимо изборе из децембра 2000. који су се одржавали у „правим постреволуционарним приликама“ (Павловић & Антонић, 2007, стр. 86) и у којима је наспрам странака које су подржавале одлазећи Милошевићев режим стајала широка коалиција ДОС, конгломерат партија различитих програмских опредељења, индекс ће имати још негативнију вредност (-0.55).

Позиционирање изборног система на унутарпартијској димензији је једноставније и заснива се на три индикатора – *гласачки листић* (његова структура и начин на који кандидати на њега доспевају), *гласање* (за листе или номинално) и *изборна јединица* (њена величина у комбинацији са претходним индикаторима). Прве две компоненте имају скалу од 2 (системи засновани на партијама) до -2 (системи засновани на кандидатима), а последња од 1 (велики утицај партијског вођства) до -1 (значај репутације кандидата). Србија, по сва три индикатора, спада у партијски преобладајуће системе. Прво, на изборну листу се долази вољом страначке елите, а гласачи не могу да измене редослед кандидата на њој (*гласачки листић* – 2). Друго, глас се само за листе (*гласање* – 2). И треће, у изборној јединици се бира више од једног посланика, при чему је гласање > 0 (*изборна јединица* – 1). Индекс унутарпартијске ефикасности изборног система (2, 2, 1) ставља Србију у групу хиперцентрализованих система, какав је, у Шугартовом узорку, пре реформе из 1993. године био једино изборни систем Венецуеле (Shugart, 2001, p. 31).

Предуслови за изборну реформу (инхерентни фактори) у Србији постоје. Може се рећи чак да су израженији него у стабилним демократским државама које су током деведесетих реформисале изборна правила. Наиме, изборни систем Венецуеле је промењен због хиперцентрализованости, Јапана због хиперперсонализованости, Италије и Израела због хиперрепрезентативности, а Новог Зеланда због плуралитарних изборних резултата. Изборни систем у свакој од поменутих држава је био екстреман на самој једној димензији – међупартијској или унутарпартијској – док је српски изборни систем неефикасан на обе димензије. Као што смо већ навели, патолошки изборни исходи не значе да ће до реформе неминовно и доћи. Изборни системи су стабилне институције. Изборна правила су ретко предмет „великих“ реформи, а њихова отпорност на промене се може објаснити и механизмом путне зависности (*path dependency*). Најпре, они који имају највише користи од задржавања постојећег статуса, тј. изборних правила, су исти они који имају моћ да одлучују о промени. Затим, актери су уложили одређене ресурсе како би победили по важећим правилима и свака промена правила, из њиховог угла, може представљати непотребан трошак. Актери су, осим тога, инвестирали време у разумевање постојећих правила и научили да играју по њима. Због тога ће они пре преферирати већ познати систем од изборног система

о коме би морали да уче и на чије процедуре и правила нису навикли. Коначно, актери су и когнитивно и легитимацијски ограничени, те ће сваки покушај реформе зависити и од информација које о алтернативним системима поседују, као и од перцепције да је постојећи модел легитиман, док би инсистирање на алтернативном моделу, барем код грађана, могло бити схваћено као поигравање са легитимитетом.

Реформски предлози иницирани од стране експерата, једне парламентарне – СДПС – и једне, у том тренутку, ванпарламентарне странке – Нова – нису довели до промене изборних правила. У реформском процесу, практично, до сада нису били ангажовани једино грађани. Иако су незадовољни радом Народне скупштине, Владе и политичара са приличном сигурношћу се може рећи да они не виде изборни систем кривцем за такво стање. Зашто? Зато што велики број грађана Србије нема ни основна знања о изборним правилима. На пример, 17% испитаника је знало да се на изборима користи пропорционални изборни систем, тек 5% зна да је цела Србија конституисана као једна изборна јединица, а чак половина верује да се на изборима гласа за сваког појединачног посланика, а не за изборну листу у целини, иако је њих 77% гласало на изборима (Учешће грађана у демократским процесима Србије, 2013, стр. 3-4). Стога је уз постојање инхерентних фактора реформе – екстремност изборног система – појаву неког контингентног фактора – „догађај-окидач“ који може да привуче пажњу јавности – неопходно и да одређени политичари средњег ранга или из ванпарламентарних странака, без којих, како смо већ рекли, нема реформе интеракцијом елите и масе, на врх своје агенде поставе реформу изборног система и са тим проблемом упознају јавност. Тренутно изгледа да би једино притисак јавности могао да натера политичку елиту да отпочне са процесом реформе изборног система, а да притом нова изборна правила не буду направљена тако да од њих једину корист имају они који се налазе на власти.

Узевши у обзир историјске и контекстуалне факторе, интересе политичких партија и модне трендове у изборним реформама у упоредној пракси, Србија би тешко у реформски процес могла да уђе са неком од варијанти већинског изборног система, алтернативним гласањем или, на пример, системима појединачног преносивог или непреносивог гласа. Историјска, контекстуална, интересна и „модна“ ограничења нам, суштински, остављају неколико

опција, при чему треба водити рачуна да ниједан изборни систем не може да удовољи свим захтевима, да сваки поред предности има и недостатке, те да због тога нема савршеног изборног система. На реформској листи би могли да се нађу предлози о увођењу, већ поменутог, пропорционалног система са директним гласањем за кандидате, степенастог изборног прага, отварању изборних листа за бираче, повећању броја изборних јединица, имплементацији неке варијанте мешовитог изборног система – мешовитог пропорционалног (персонализованог пропорционалног) или мешовитог већинског (рововског). Овим моделима се листа највероватније и исцрпљује.⁵ Неки од њих би умањили степен централизованости српског изборног система, неки утицали на ублажавање хиперпрезентативности. Сваки од њих, међутим, морао би, пре усвајања, да добије широку подршку и политичара и грађана. У супротном би поменути предлози остали игарија псефолога који слободно време испуњавају анализирајући последице различитих изборних модела или играчка политичара који у реформи виде механизам да увећају сопствену моћ.

Литература

Башић, Г. & Црњански, К. (2006). *Политичка партиципација и културна аутономија националних мањина у Србији*. Београд: Friedrich Ebert Stiftung: Центар за истраживање етницитета.

Bawn, K. (1993). The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome. *American Journal of Political Science*, 37, 965-989.

Benoit, K. (2004). Models of Electoral System Change. *Electoral Studies*, 23, 363-389.

Boix, C. (1999). Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies. *American Political Science Review*, 93, 609-624.

5 Исцрпна анализа предности и мана поменутих модела предмет је монографије *Изборна реформа у Србији* која је у припреми. У склопу монографије, када је то изводљиво, симулирани су и резултати последња три изборна циклуса у различитим варијантама изборних система и са различитим бројем посланика у српском парламенту, израчунати очекивани индекси дипропорционалности и ефективног броја партија, исцртане и приказане границе изборних јединица.

Birch, S., Millard, F., Popescu, M. & Williams, K. (2002). *Embodying Democracy: Electoral Systems in Post-Communist Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Venice Commission. (2007). *Draft Opinion on the Constitution of Serbia*. Retrieved from [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2007\)037-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2007)037-e)

Venice Commission (2010). *Supervising Electoral Process: Science and Technique of Democracy*, no. 48. Retrieved from [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD\(2010\)048-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD(2010)048-e).

Гоати, В. (2001). *Избору у СРЈ од 1990. до 1998: воља грађана или изборна манипулација*. Београд: Центар за слободне изборе и демократију.

Golder, M. (2005). Democratic Electoral Systems around the World, 1946-2000. *Electoral Studies*, 24, 103-121.

Dawisha, A. & Diamond, L. (2006). Electoral Systems Today: Iraq's Year of Voting Dangerously. *Journal of Democracy*, 17, 89-103.

Elklit, J. (2005). Lesotho: Africa's First MMP Electoral System. In A. Reynolds, B. Reilly & A. Ellis (Eds.), *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook* (pp. 92-94). Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Јевтић, Ж. (2011, 6. јануар). Ђелић: На захтев ЕУ до јуна укидамо бланко оставке. *Блиц*. Преузето са <http://www.blic.rs>

Јовановић, М. (1997). *Изборни системи: Избори у Србији 1990-1996*. Београд: Институт за политичке студије: Службени гласник.

Јовановић, М. (2004). *Изборни системи посткомунистичких држава*. Београд: Службени лист СЦГ: Факултет политичких наука: Институт за политичке студије.

Јовановић, М. (2006). Изборни систем Србије – шта и како мењати? У С. Михаиловић (Ур.), *Како до бољег изборног система* (стр. 50-70). Београд: Социјалдемократски клуб: Центар за слободне изборе и демократију.

Јовановић, М. (2007). Мишљење Венецијанске комисије о Уставу Србије: случај слободни мандат. *Годишњак 2007*, 242-255.

Јовановић, М. (2011a). Редизајнирање изборног система Србије – један неуспео покушај. У З. Стојиљковић & Д. Спасојевић (Ур.), *Препоруке за измену изборног законодавства у Србији* (стр. 21-30). Београд: National Democratic Institute for International Affairs.

Јовановић, М. (2011b). Изборни систем Србије – две деценије после. У С. Орловић (Ур.), *Партије и избори у Србији – 20 година* (стр. 219-248). Београд: Friedrich Ebert Stiftung: Факултет политичких наука.

Јововић, Р. (2011). Реформом изборног система ка консолидацији демократије. У С. Орловић (Ур.), *Партије и избори у Србији – 20 година* (стр. 271-282). Београд: Friedrich Ebert Stiftung: Факултет политичких наука.

- Katz, R. (2009). Why are There so Many (or so Few) Electoral Reforms?. In M. Gallagher & P. Mitchell (Eds.), *The Politics of Electoral Systems* (pp. 57-76). Oxford: Oxford University Press.
- Kopecky, P. (2004). The Czech Republic: Entrenching Proportionality. In J. Colomer (Ed.), *Handbook of Electoral System Choice* (pp. 347-358). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Laver, M. & Shepsle, K. (1996). *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. New York: Cambridge University Press.
- Lutz, G. (2004). Switzerland: Introducing Proportional Representation from Below. In J. Colomer (Ed.), *Handbook of Electoral System Choice* (pp. 279-293). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Малеш, М. (2010, 28. октобар). Власт се бори да сачува бланко оставке. *Блиц*. Преузето са <http://www.blic.rs>
- Nohlen, D. (1984). Changes and Choices in Electoral Systems. In A. Lijphart & B. Grofman (Eds.), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives* (pp. 217-224). New York: Praeger.
- Око избора 5. (2001). Београд: Центар за слободне изборе и демократију.
- Орловић, С. (2011). Изборни систем и институционални дизајн. У З. Стојиљковић & Д. Спасојевић (Ур.), *Препоруке за измену изборног законодавства у Србији* (стр. 31-50). Београд: National Democratic Institute for International Affairs.
- Павловић, Д. & Антонић, С. (2007). *Консолидација демократских установа у Србији после 2000. године*. Београд: Службени гласник
- Пајванчић, М. (1997). Нова изборна географија. У С. Недовић (Ур.), *Око избора* (стр. 53-76). Београд: Центар за слободне изборе и демократију.
- Прва седница Другог редовног заседања 5. Сазива Народне скупштине [Транскрипт седнице]. (2000, 9. октобар). *Отворени парламент*. Преузето са <http://www.otvoreniparlament.rs/2000/10/09/407136/page/7/>
- Програм Социјалдемократске партије Србије (2009). Преузето са <http://www.sdpsrbije.org.rs/program-socijaldemokratske-partije-srbije/>
- Reilley, B. & Reynolds, A. (1999). Electoral Systems and Conflict in Divided Societies. *Papers on International Conflict Resolution* No.2. Washington, DC: National Academy Press.
- Renwick, A. (2010). *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Реформа политичких институција. (2013). *Нова странка*. Преузето са <http://www.novastranka.rs/reforma-politickih-institucija>
- Reynolds, A. (2006). Electoral Systems Today: The Curious Case of Afghanistan. *Journal of Democracy*, 17, 104-117.

СДПС предлаже реформе изборног система, СНС и ДСС уз Љајића. (2013, 12. јун). *Изборна реформа*. Преузето са <http://www.izbornareforma.rs/sdps-predlaze-reforme-izbornog-sistemasns-i-dss-uz-ljajica/>

Службени гласник. бр. 57/2003.

Службени гласник. бр. 28/2011.

Shepsle, K. (2006). Rational Choice Institutionalism. In R. Rhodes, S. Binder & V. Rockman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 23-38). Oxford: Oxford University Press.

Shugart, M.S. (2001). 'Extreme' Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative. In M. Shugart & M. Wattenberg (Eds.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* (pp. 25-51). Oxford: Oxford University Press.

Shugart, M.S. & Wattenberg, M. (2001a). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*. Oxford: Oxford University Press.

Shugart, M.S. & Wattenberg, M. (2001b). Conclusion: Are Mixed-Member Systems the Best of Both Worlds. In M. Shugart & M. Wattenberg (Eds.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* (pp. 571-596). Oxford: Oxford University Press.

Scarrow, S. (2001). Germany: The Mixed-Member System as a Political Compromise. In M. Shugart & M. Wattenberg (Eds.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* (pp. 55-69). Oxford: Oxford University Press.

Taagepera, R. (2007). *Predicting Party Sizes: The Logic of Simple Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.

Треће ванредно заседање 6. сазива Народне скупштине [Транскрипт седнице]. (2004, 24. фебруар). *Отворени парламент*. Преузето са <http://www.otvoreniiparlament.rs/2004/02/24/>

Tsebelis, G. (1990). *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.

Устав Републике Србије. (2006).

Учешће грађана у демократским процесима Србије [Истраживање јавног мњења]. (2013). Београд: Центар за истраживање, транспарентност и одговорност: Ipsos Strategic Marketing. Преузето са <http://www.istinomer.rs/wp-content/uploads/2013/05/Ucesce-gradjana-u-demokratskim-procesima-u-Srbiji.pdf>

Farrell, D. (2011). *Electoral Systems: A Comparative Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Huntington, S. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

Цвејић, Б. (2013, 18. новембар). Већини се није допала Чанкова иницијатива. *Данас*. Преузето са <http://www.danas.rs>

Colomer, J (2004). The Strategy and History of Electoral System Choice. In J. Colomer (Ed.), *Handbook of Electoral System Choice* (pp. 3-78). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Сох, G. & Katz, J. (2002). *Elbridge Gerry's Salamander: The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press.

Woodall, B. (1999). The Politics of Reform in Japan's Lower House Electoral System. In B. Grofman, S. Lee, E. Winckler & B. Woodall (Eds.), *Elections in Japan, Korea, and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote: The Comparative Study of an Embedded Institution* (pp. 23-50). Ann Arbor: University of Michigan Press.

Dušan Vučićević, Milan Jovanović

ELECTORAL SYSTEM REFORM IN SERBIA: OBSTACLES AND PERSPECTIVES

Summary

The author answers the questions of who change the election rules and control the decision-making process about them, as well as whose interests and values promotion does it serve. „Micro-mega“ rule and mandate maximization model have failed to explain electoral reform changes in the electoral system of stable democratic countries during the nineties. It has been shown that, in addition to politicians, in the reform process other actors may be involved, especially when it comes to extreme and ineffective electoral system. Guided by this idea, we analyze the types of electoral reforms in Serbia, we examine the degree of extremity of Serbian electoral system and suggest possible solutions that could make it more efficient.

Key words: electoral system reform, mandate maximization model, micro-mega rule, inherent factors of electoral reform, electoral system of Serbia.

* Овај рад је примљен 07 фебруара 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 20. марта 2015. године.

