

РЕФОРМА ИЗБОРНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

проф. др Милан Јовановић
доц. др Душан Вучићевић



NACIONALNA
KOALICIJA ZA
DECENTRALIZACIJU

Мај 2019.

Садржај

1. Пропорционални изборни систем са једном изборном јединицом, затвореним изборним листама и петопроцентним изборним цензусом – предности и мане	5
2. Модел 1. Пропорционални изборни систем са затвореним листама и великим изборним јединицама	11
3. Модел 2. Пропорционални изборни систем са затвореним листама и изборним јединицама мале и средње величине	16
4. Модел 3. Мешовити већински (паралелни) изборни систем	20
5. Модел 4. Мешовити пропорционални (персонализовани пропорционални) изборни систем	25
6. Модел 5. Изборни систем са отвореним или затвореним неблокираним изборним листама	31
7. Модел 6. Прорпоционални изборни систем са директним гласањем за кандидате унутар једномандатних изборних јединица	34

Резимеи

Табела 3. Листа предности и недостатака изборног модела Републике Србије	11
Табела 5. Предности и недостаци алтернативног модела бр. 1 – пропорционални систем са затвореним листама и великим изборним јединицама	16
Табела 7. Предности и недостаци алтернативног модела бр. 2 – пропорционални систем са затвореним листама и мањим изборним јединицама	20
Табела 10. Предности и недостаци алтернативног модела бр. 3 – мешовити већински систем	24
Табела 17. Предности и недостаци алтернативног модела бр. 4 – мешовити пропорционални систем	30
Табела 18. Предности и недостаци алтернативног модела бр. 5 – систем отворених листа	33
Табела 19. Предности и недостаци алтернативног модела бр. 6 – пропорционални систем са директним гласањем за кандидате унутар једномандатних јединица	38

Изборни систем представља „основни елемент представничке демократије“ (Lijphart, 1994:1), „најманипулативнији политички инструмент који обликује партијски систем и утиче на спектар политичког представљања“ (Sartori, 1994:ix), „зупчанике који омогућавају да точкови демократије правилно функционишу“ (Farrell, 2011:2). Од дизајна изборних правила зависиће укупна легитимност система, степен политичке инклузије различитих друштвених група, начин решавања конфликта у једном друштву. Изборна архитектура ће утицати на то који ће нас политичари представљати, које ће партије бити заступљене у парламенту и хоће ли он бити репрезентативан, ко ће и какву владу моћи да формира и, напосле, какве ће она јавне политике усвајати и спроводити. Какофонија различитих мотива и интереса, неслагање политичких елита и стручне јавности у погледу циљева и резултата примене постојећих изборних правила, или жељених последица имплементације нових, исходоваће огромним варијацијама у породици изборних система. У документу који је пред вама биће представљено шест изборних система из те породице, изборних модела који нуде палету нових опција за решавање проблема и отклањање дефеката које продукује важећи изборни систем у Србији.

Посланици Народне скупштине Републике Србије од 2000. године бирају се по пропорционалном изборном систему, са једном изборном јединицом, петопроцентним изборним прагом, Д'Онтовој формулом за расподелу мандата и, за бираче, затвореним изборним листама. Пре петооктобарских 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). 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 четири дана након петооктобарских промена, на последњем заседању Народне скупштине, после којег је српски парламент био распуштен. Закон је предложила Српска радикална странка и он је усвојен без иједног гласа против. Интересантно је и да је осим представника предлагача, Томислава Николића, о системском закону, који утиче на све подсистеме политичког система, говорио само један посланик, Џемал Суљевић из Странке демократске акције. Иако кључни 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.

„Мање“ реформе изборних правила односиле су се на: карактер посланичког мандата (слободни/страначки везани); укидање законског изборног прага за партије националних мањина које у расподели мандата учествују уколико досегну „природни праг“ (максимална препрека коју „мањинске партије“ морају да прескоче износи око 0,39% гласова, али у зависности од броја „расутих“ гласова може бити и нижа); институционализовање квота за мање заступљени пол (на сваком трећем месту на изборној листи мора се налазити представник мање заступљеног пола, у случају Србије увек се радило о женама); затварање изборних листа и за политичке партије (до измена закона 2011. године бирачи нису могли да мењају редослед кандидата на изборној листи, али су партије и страначка руководства, након избора, били у прилици да додељују мандате кандидатима независно од редоследа на њој). Кључни изборни институти – величина изборне јединице, тип и висина изборног прага за „грађанске“ партије, формула за расподелу мандата, начин кандидовања и тип изборне листе (затворена/блокирана/затворена неблокирана/отворена) – од којих и зависе најважније политичке последице примене изборних правила, међутим, нису мењани од 2000. године.

Остатак документа који је пред вама структуриран је на следећи начин. У следећем одељку приказана је листа предности и недостатака важећег изборног модела, уочених у току 18 година и 7 изборних циклуса његове примене. Наредних шест одељака посвећено је различитим изборним моделима који могу представљати одговор на уочене проблеме и дефекте – пропорционални изборни систем са великим изборним јединицама; пропорционални изборни систем са изборним јединицама мале и средње величине; мешовити већински изборни систем; мешовити пропорционални изборни систем; пропорционални систем са изборним листама отвореним за бираче; пропорционални изборни систем са директним гласањем за кандидате унутар једномандатних изборних јединица. У тим одељцима биће приказани: механика по којој поменути изборни модели функционишу (уз остављање одређених питања и дилема о мање важним изборним институтима отвореним, о чему би се даље могла водити дискусија унутар радних група); њихове предности, као и дефекти важећег модела који би њиховим увођењем били отклоњени; потенцијални недостаци до којих би институционализација сваког од шест модела могла да доведе. Анализа предности и недостатака посматраће се како из угла грађана, тако и из угла самих политичких партија.

1. Пропорционални изборни систем са једном изборном јединицом, затвореним изборним листама и петопроцентним изборним цензусом – предности и мане

Пропорционални изборни системи са једном изборном јединицом и затвореним изборним листама представљају веома ретко решење у упоредној пракси. Поред Србије, од европских држава такав модел користи још само Црна Гора. Предности пропорционалних изборних система у односу на већинске документоване су у великом броју изборних студија. Једна од кључних односи се на **верно пресликавање расположења бирачког тела**, пружање подједнаких шанси свим политичким партијама да имају посланике у парламенту, али и грађанима и њиховим интересима да, сходно својој снази и уделу у бирачкој популацији, достојно буде представљени у парламенту. Пуна пропорционалност – удео мандата који одговара уделу гласова који партија на изборима осваја – унутар оваквих изборних модела постиже се помоћу два изборна института – конституисањем целе државе у једну изборну јединицу и укидањем изборног цензуса за све политичке партије.

Изборним дизајном из 2000. године прихваћено је једно од поменутих решења. Практично, пуна пропорционалност, која се постиже конституисањем Србије као јединствене изборне јединице, ограничава се установљавањем релативно високог изборног цензуса од 5%. Према претпостављеним намерама изборних дизајнера, висока фракционализација српског парламента била би ограничена постављањем препреке од 5% гласова коју мање релевантни изборни актери не би били у стању да прескоче. Тиме би места у посланичким клупама била резервисана само за оне политичке партије и интересе бирачког тела који уживају значајну подршку у укупној бирачкој популацији. У стварности, међутим, наведено решење не доводи до умањења парламентарне фракционализације. Раширена пракса формирања крипто-коалиција, на којима се уз релевантне партије „шлепају“ и оне са малом подршком у бирачком телу, доводи до тога да је српски парламент изузетно фракционализован. Примера ради, иако су након избора 2014. године петопроцентни изборни праг прескочиле само четири изборне листе, ради се само о привиду ублажавања фракционализације парламента јер су се на тим листама налазили представници 24 различитих странака. Овакав податак, који се понавља у свим изборним циклусима, доводи нас до првог недостатка важећег изборног модела. Без обзира на релативно висок, законом утврђен, изборни цензус, изборни систем Републике Србије је **хиперрепрезентативан**.

Хиперрепрезентативност изборног модела последица је праксе формирања широких коалиција у којима се налазе и партије са малом подршком у бирачком телу. На такву праксу могуће је утицати једино установљавањем диференцираног изборног цензуса за партије које на изборима наступају самостално и оне које то чине унутар коалиционих изборних листа. Како је овај изборни институт – *диференцирани изборни цензус* – могуће применити у свих шест изборних модела који ће бити предстаљени у наставку текста, дилеме и потенцијални проблеми у вези са његовим увођењем биће изложени у овом одељку. Најпре, унутар радних група може се разговарати о различитим решењима која се односе на изборни цензус. Изборни цензус од 5% може бити задржан или умањен на 3% или 4%, али само ако партија на изборима наступа самостално. Изборни цензус за сваку следећу чланицу коалиције може бити утврђен на различите начине: додавањем одређеног процента гласова за сваку нову чланицу (1-3% гласова) уз или без постављања максималне границе (10-15% гласова без обзира на број чланица коалиције). Од поменутих дилема, међутим, важнији је модалитет по коме би Републичка изборна комисија одлучивала о томе да ли је једна изборна листа коалициона или не. Према важећем изборном законодавству, ако две или више политичких странака поднесу заједничку изборну листу, назив изборне листе и највише два носиоца изборне листе одређују се споразумом. Листу две или више политичких странака – коалициону изборну листу – проглашава решењем Републичка изборна комисија. Имајући у виду досадашње проблеме и негативна искуства у вези са проглашавањем „мањинских“ изборних листа поставља се питање да ли, у пракси политичко тело, каква је РИК, може да одбаци изборну листу на којој се налазе представници различитих странака, али при чијем формирању не постоји јасан коалициони споразум и показатељ да се ради о коалиционој, а не страначкој изборној листи.

Иако је хиперрепрезентативност наведена као недостатак постојећег изборног модела, верно пресликавање расположења бирачког тела, макар у умереној мери, представља циљ коме треба тежити у свакој изборној реформи, посебно имајући у виду да подршку реформском предлогу треба тражити у широком кругу политичких актера. Нарушена пропорционалност између удела усвојених гласова и удела освојених мандата директно би угрозила шансе и умањила ниво парламентарне репрезентације великом броју партија са осредњим нивоом подршке у бирачком телу (5-15% гласова). Међутим, од шест изборних модела, о којима ће бити речи у наставку текста, чак четири модела – пропорционални са великим изборним јединицама, мешовити пропорционални,

пропорционални са отвореним листама за бираче и пропорционални са директним гласањем за кандидате – ни на који начин не би угрозили те изгледе. Верно пресликавање расположења бирачког тела стога није предност искључиво важећег изборног модела, па не може бити ни аргумент против његове промене.

Поред релативно високе пропорционалности од предности важећег законског решења треба издвојити и – **представљеност интереса националних мањина** у Народној скупштини, као и **релативно висок ниво представљености мање заступљеног пола – жена**. Прва последица постигнута је укидањем изборног цензуса за партије „чији је основни циљ представљање и заступање интереса националне мањине и заштита и побољшање права припадника националних мањина“. Практично, свака „мањинска“ изборна листа која, у по њу најгорим условима (када уопште не постоје „расути“ гласови), освоји 0,39% има гарантован један посланички мандат. Са увећањем удела расутих гласова (гласова датих „грађанским“ партијама које су остале испод цензуса од 5%) тај проценат може бити и нижи, па се тако дешавало да он иде чак и до 0,29% укупног броја гласова. Друга последица постигнута је увођењем законских изборних квота које представљају најефикасније институционалне механизме за заштиту мање заступљеног пола. Како на изборној листи, међу свака три кандидата по редоследу мора бити најмање један представник оног пола који је мање заступљен, а политичке партије након избора морају додељивати мандате према редоследу на листи, мање заступљеном полу – женама – гарантовано је нешто мање од једне трећине укупног броја места у парламенту. На почетку текућег сазива Народне скупштине тај удео износио је 34,4%. Потенцијални ефекти примене алтернативних изборних модела на представљеност националних мањина и жена биће представљени у сваком од одељака у наставку документа.

За разлику од предности, које је могуће очувати и у неким другим изборним моделима, листа недостатака и дефеката које продукује изборни систем у Србији је знатно шири. Поред већ поменуте хиперрепрезентативности и високе парламентарне фракционализације (табела 1), остали недостаци последица су истовременог коришћења два изборна института: једне изборне јединице и затворених блокираних изборних листа. Главне мане могу се свести на: слабу комуникацију бирача и њихових представника; деперсонализованост посланика и непостојање одговорности према изборној бази; превелики утицај страначких органа и лидера приликом формирања изборних листа што доводи до тога да грађани гласају, али не бирају посланике; и деформацију

територијалног представљања, односно слабу географску репрезентативност српског парламента.

Табела 1. Индекс диспропорционалности и ефективног броја политичких партија

избори	индекс диспропорционалности	индекс ефективног броја пол. партија ¹
2000.	5,34	2,91
2003.	6,42	4,80
2007.	5,16	4,59
2008.	2,18	4,56
2012.	7,27	7,01
2014.	12,29	3,11
2016.	3,21	4,51

Слаба комуникација између грађана и њихових представника у парламенту, као и **деперсонализација посланика** и одсуство, односно слабљење одговорности према изборној бази – бирачима који су за њих гласали – последица су постојања једне изборне јединице и изборних листа на којима бирачи не могу да мењају редослед кандидата на њој, већ да искључиво гласају за листу у целини. Структура гласачког листића и начин на који кандидати на њега доспевају, гласање за листе и непостојање прелиминарних избора у процесу селекције и номинације кандидата, у комбинацији са једном изборном јединицом у којој се додељује свих 250 посланичких мандата, позиционирају изборни систем Србије, на унутарпартијској димензији, у ред хиперцентрализованих система, изборних модела у којима партије и страначка руководства доминирају над кандидатима.

У таквој ситуацији, када посланици не представљају одређену изборну јединицу, већ све бираче у Републици Србији, немогуће је очекивати другачији однос посланика према грађанима. Једноставно, сваки посланик представља све грађане Републике Србије, из чега не могу да проистекну обавезе за, макар повременим, одржавањем комуникације са изборном базом. Овакви недостаци покушавају се отклонити *ad-hoc* решењима, попут пројекта „Људи на првом месту“, у коме је, кроз сарадњу Центра за слободне изборе и демократију и подршку USAID-а, отворено 12 посланичких канцеларија у општинама/градовима у Србији. Анализа ефеката сличних пројеката показује, међутим, да они не успевају да испуне основни циљ – успостављање и подизање нивоа директне комуникације између грађана и народних посланика – као и да велики број грађана у

¹ Као јединица анализе узети су посланички клубови формирану у Народној скупштини РС у року од шест месеци од дана конституисања парламента.

општинама и градовима обухваћеним пројектом није упознат са чињеницом о постојању таквих посланичких канцеларија. О непостојању одговорности народних посланика према грађанима, па чак и према оним бирачима из локалних средина из којих и сами посланици долазе, сведоче и релативно чести примери у којима посланици доносе одлуке не водећи рачуна о директним интересима општина у којима живе (пример: фотографија 1).

Фотографија 1. Деперсонализованост народних посланика



Хиперцентрализација изборног система Србије узрокована је и начином селекције и номинације кандидата за народне посланике. На изборну листу се долази вољом страначке елите, ужег партијског руководства и страначког лидера, а бирачи не могу да измене редослед кандидата на листи. Превелик утицај страначких органа и лидера приликом формирања изборних листа доводи до тога да **грађани гласају, али не бирају народне посланике**. Како грађани не могу ни да награде посланике чијим су парламентарним радом задовољни, ни да казне оне парламентарце којима су незадовољни, кандидати више пажње посвећују позицији на листи него придобијању бирача. Оданост партијском руководству и, у крајњој инстанци, страначком шефу тиме постаје једини критеријум за улазак у парламент јер високо место на затвореној изборној листи у иоле већим партијама гарантује сигуран посланички мандат. Овим се практично дерогира непосредност избора јер бирач, посебно у ситуацији када је цела држава конституисана као једна изборна јединица, гласајући за листу гласа и за низ појединаца без шире подршке, који су вољом страначке елите доспели

на листу. Централизиција селекције и номинације кандидата у процесу креирања редоследа кандидата на затворној изборној листи отишла је корак даље у последњих неколико изборних циклуса када „лојалне партијске другове“ на листама замењују „лојални партијски рођаци“ (пример: фотографије 2 и 3).

Фотографија 2. и 3. Селекција и номинација кандидата на затвореним изборним листама

Милош, Slavojka и Nebojša Šapić, otac, majka и rođak aktuelnog predsednika opštine Novi Beograd Aleksandra Šapić, izvesno će biti odbornici u ovoj beogradskoj opštini ukoliko lista koju predvodi ovaj bivši deesovac dobije poverenje građana posle lokalnih izbora. Među 49 odbornika na listi „Aleksandar Šapić – za predsednika opštine Novi Beograd”, Šapićev otac je na visokom četvrtom, majka šestom, a rođak osmom mestu.

„Da sam mogao na listu bih sigurno stavio i rođenog brata, ali je njegovo prebivalište u Zemunu”, kaže za „Politiku” Šapić koji je u kandidovanju najbližih srodnika koji ga neće izneveriti video najbolji recept za suzbijanje preleta posle izbora.

Na lokalnoj izbornoj listi Demokratske stranke u beogradskoj opštini Stari grad nalazi se uža i šira rodbina predsednika OO DS-a Marka Bastaća.

Naime, prvo mesto zauzima Marko Bastać.

Na 12. mestu je Milica Lazić, rođena sestra supruge Marka Bastaća Ivane Bastać. Supruga Ivana Bastać zauzima 18. mestu na listi.

Suprug rođene sestre Marka Bastaca Ane Dimitrijević, Bojan Dimitrijević, zauzima 14. mesto, a Bastaćeva rođena sestra Ana Dimitrijević dobila je 15. mesto.

Bastaćev rođak Nemaja Janković nalazi se na 16. mestu, dok venčana kuma supruge Marka Bastaća, Marija Cigoja, zauzima 19. mesto.

Na 21. mestu nalazi se Snežana Stojanović, majka venčanog kuma Marka Bastaća Dejana Stojanovića. Stojanovićeve dve rođene seste, Ivona i Ivana Stojanović, zauzimaju 22. i 23. mesto na izbornoj listi.

Кончано, последња мана изборног модела са једном изборном јединицом и затвореним изборним листама односи се на деформацију територијалног представљања, односно **слабу географску репрезентативност српског парламента**. Деформација територијалне репрезентације је двојака. С једне стране, ради се специфичној метрополитанијској политичке репрезентације која се огледа у натпредстављености великих градова, посебно Београда и Новог Сада. С друге стране, огроман број јединица локалне самоуправе нема директног представника у националном законодавном телу. Ради се пре свега о општинама које по различитим критеријумима спадају у изразито неразвијене. Од 174 општина и градова у Републици Србији у готово свим сазивима од увођења важећег изборног модела 2000. године, више од половине јединица локалне самоуправе остаје без представника у Народној скупштини (табела 2).

Табела 2. Деформација територијалног представљања – Народна скупштина РС

година избора	2000.	2003.	2007.	2008.	март 2015.	2016.
општина без посланика	111	94	99	99	96	72
Војводина	25	21	21	21		
Централна Србија	62	55	54	54		
Косово и Метохија	24	28	24	24		

У наставку документа представљамо шест алтернативних изборних модела, о којима се може детаљније разговарати унутар радних група. У сваком одељку, поред механике по којој модел функционише, биће приказан утицај алтернативних модела како на предности важећег модела, тако и на његове недостатке (табела 3). Додатно, биће изложени и потенцијални недостаци тих модела који су непознати у досадшњој изборној пракси. О диференцираном изборном прагу – дилемама и потенцијалним проблемима у вези са његовим увођењем – у тим одељцима неће бити речи јер се он може институционализовати у свих шест алтернативних модела.

Табела 3. Листа предности и недостатака изборног модела Републике Србије (резиме)

предности
верно пресликавање расположења бирачког тела
представљеност интереса националних мањина
представљеност мање заступљеног пола
недостаци
хиперрепрезентативност
слаба комуникација грађана и представника
деперсонализованост посланика
грађани гласају, али не бирају посланике
деформација територијалног представљања
дилема
диференциран изборни праг и хиперрепрезентативност

2. Модел 1. Пропорционални изборни систем са затвореним листама и великим изборним јединицама

У првом алтернативном моделу народни посланици би се бирали у неколико великих изборних јединица чиме би се гарантовала пропорционалност изборних резултата. Математички гледано, све изборне јединице у којима би се бирало 20 или

више посланика осигуравале би пропорционалност каква постоји у тренутном моделу са једном изборном јединицом. У двадесетомандатној изборној јединици ефективни изборни праг износио би око 4,76% гласова тако да би, у пракси, свакој изборној листи која, у тако одређеној изборној јединици, прескочи законом прописан изборни праг од 5% био гарантован барем један посланички мандат. Број посланика који се бира у свакој изборној јединици (величина изборне јединице) одређивао би се на основу броја бирача који у њој живе (алтернативно: броја становника). У процесу делимитације граница изборних јединица, како би се избегли приговори да се ради о намерном прекрајању граница, најбоље је прихватити неки од већ постојећих критеријума. Један од њих могла би да представља номенклатура статистичких територијалних јединица (НСТЈ 2): Војводина, Београд, Шумадија и Западна Србија, Јужна и Источна Србија, Косово и Метохија (алтернативно: до десет изборних јединица).

Мапа 1. НСТЈ 2 као изборне јединице



У симулираном моделу, према броју бирача, у ИЈ Београд бирало би се 60, ИЈ Војводина 65, ИЈ Шумадија и Западна Србија 69 и ИЈ Јужна и Источна Србија 56 народних посланика. Када је у питању пропорционалност она би била очувана на изузетно високом нивоу. Једина партија која је у симулираном моделу изгубила значајнији број мандата је УРС, који није успео да пређе законом утврђени изборни цензус од 5% у две изборне јединице: Београд и Војводина. Са друге стране, СРС и Двери које нису успеле да освоје посланичке мандате на изборима 2012. године, по алтернативном моделу би ушле у посланичке клупе. СРС (четири мандата) преласком цензуса у ИЈ Војводина, а Двери (три мандата) у ИЈ Београд. Поред верног пресликавања расположења бирачког тела пропорционални модел са малим бројем великих изборних јединица омогућио би и стицање парламентарног статуса оним партијама које се на националном нивоу налазе испод петопроцентног прага, али имају снажнију подршку у одређеним регионима. Последично, оваква пракса отворила би простор за јачање и самостални наступ оним регионалним партијама које по важећем моделу на изборе излазе унутар широких коалиција.

Табела 4. Симулација изборних резултата у моделу са великим изборним јединицама

изборна листа	2012 - једна ИЈ	2012 - 4 ИЈ	разлика
Покренимо Србију	73	74	+1
Избор за бољи живот	67	68	+1
СПС-ПУПС-ЈС	44	44	
ДСС	21	20	-1
Преокрет	19	19	
УРС	16	10	-6
СВМ	5	5	
СДА	2	2	
Све заједно	1	1	
НОПО	1	0	-1
КАПД	1	0	-1
СРС	0	4	+4
Двери	0	3	+3

Увећање броја изборних јединица не би негативно утицало на представљеност мање заступљеног пола јер би системом изборних квота (свако треће место на листи) женама била гарантована једна трећина (или неколико мандата мање од једне трећине) посланичких мандата. Ефекат на представљање националних мањина би био нешто другачији. Релативно бројним и територијално концентрисаним мањинама институт

природног изборног прага осигуравао би практично исти број мандата. Ситуација би била нешто другачија са мањинама које нису територијално концентрисане (нпр. Роми) што се види и на примеру листе НОПО, која је, иако је на изборима формално заступала интересе влашке националне мањине, имала равномерну подршку широм територије Републике Србије. Сличан проблем јавља се и код мањина које јесу територијално концентрисане, али нису довољно бројне (листа КАПД). Смањењем броја мандата који се у изборној јединици додељују директно се увећава вредност природног изборног прага. У изборној јединици Јужна и Источна Србија (56 мандата) први посланички мандат био би гарантован преласком природног прага од 1,75% гласова. У пракси, узевши у обзир број расутих гласова за грађанске листе, вредност природног прага у симулираном моделу износила је 12.616 гласова, а Коалиција Албанаца Прешевске долине је освојила 12.281 глас, што значи да јој је до првог мандата недостајало 336 гласова.

Недостаци пропорционалног система са једном изборном јединицом и затвореним изборним листама, наведени у претходном одељку, алтернативним моделом бр. 1 били би само за нијансу ублажени. Народни посланици би били бирани у нешто ужим изборним јединицама (регионима), али и даље довољно великим (56-69 мандата) да је тешко очекивати успостављање боље комуникације између грађана и изабраних представника. Посланици би у парламенту представљали одређене регионе чиме би ниво деперсонализованости био благо умањен, али се може претпоставити да би и даље долазило до метрополизиције територијалног представљања. У овом случају, међутим, не би се радило о натпредстављености Београда у односу на друге регионе, јер би Београд у парламент слао број посланика у складу са бројем бирача, већ о натпредстављености великих градова (нпр. Ниш, Нови Сад, Крагујевац, Чачак, итд.) у односу на мање и неразвијеније општине. Системом затворених листа била би задржана пракса по којој грађани гласају, додуше сада за листе са мањим бројем кандидата, али не бирају ко ће их од понуђених кандидата представљати у парламенту. Додатно, централизација у процесу селекције и номинације кандидата теоријски би могла бити умањена јер би над одређивањем редоследа кандидата на „регионалним“ изборним листама контролу могле преузети регионалне партијске организације. У пракси би, међутим, контролу у поступку кандидовања вероватно задржале партијске централе јер у систему затворених листа бирачи не могу казнити/наградити појединачне кандидате унутар листа, већ гласати искључиво за „регионалну“ листу у целини.

Табела 5. Предности и недостаци алтернативног модела бр. 1 – пропорционални систем са затвореним листама и великим изборним јединицама (резиме)

предности важећег модела	ефекат
верно пресликавање расположења бирачког тела	очувано
представљеност интереса националних мањина	очувана код територијално концентрисаних и бројнијих мањина
представљеност мање заступљеног пола	очувана
недостаци	
слаба комуникација грађана и представника	задржана
деперсонализованост посланика	минимално ублажена
грађани гласају, али не бирају посланике	задржана
деформација територијалног представљања	ублажена (у случају Београда)
додатне предности	
боља представљеност регионалних партија	
потенцијални додатни недостаци	
нерепрезентативност територијално дисперзованих мањина	
Косово и Метохија као једина мала изборна јединица	
дилеме	
број изборних јединица (до десет)	
гласање ван територије изборне јединице (у свим алтернативним моделима)	

3. Модел 2. Пропорционални изборни систем са затвореним листама и изборним јединицама мале и средње величине

У алтернативном моделу број 2 био би формиран већи број изборних јединица мале и средње величине. Из истих разлога као и код претходног модела, у поступку исцртавања граница изборних јединица најбоље је прихватити неки од већ постојећих критеријума – нпр. границе управних округа. Сваки управни округ представљао би једну изборну јединицу, територија Косова и Метохије би могла да буде конституисана као једна изборна јединица, док би град Београд био подељен на више изборних јединица. У моделу коришћеном на изборима 1997. године Београд је био подељен на изборне јединице Врачар (Врачар, Палилула, Савски венац, Стари град), Вождовац (Вождовац, Звездара, Гроцка,

Младеновац), Нови Београд (Нови Београд, Земун, Сурчин), Чукарица (Чукарица, Раковица, Обреновац, Лазаревац, Барајево, Сопот). Као и у претходном одељку ефекти примене пропорционалног модела са мањим изборним јединицама биће испитивани на основу резултата симулације избора из 2012. године у алтернативном моделу са 28 изборних јединица.³

Мапа 2. Србија у варијанти 29 изборних јединица



Број мандата који се у изборној јединици додељује био би одређен на основу броја бирача (алтернативно: броја становника). У симулираном моделу највеће изборне јединице су ИЈ Јужнобачки округ (21 мандат), ИЈ Вождовац (16) и ИЈ Чукарица (16), а најмање ИЈ Пиротски округ и ИЈ Топлички округ (по 3 мандата), ИЈ Зајечарски округ (4) и ИЈ Борски округ и ИЈ Севернобанатски округ (по 5). У поменутом моделу, међутим, у највећем броју изборних јединица (23 од 29) бирало би се 10 или мање посланика. Како је ефективни изборни цензус (природни праг) у десетомандатној изборној јединици око 9,09%, а у петомандатној око 16,67% највећи број изборних листа, при тренутном односу снага на српској политичкој сцени, остајао би без мандата у великом броју изборних јединица, што би последично водило и знатно већој диспропорционалности изборних резултата.

³ Из симулације је искључена изборна јединица Косово и Метохија јер је немогуће утврдити како су гласала интерно расељена и прогнана лица која би по алтернативном моделу припадала тој изборној јединици.

Из тог разлога тешко је очекувати подршку оваквом моделу унутар ширег круга политичких актера.⁴

Табела 6. Симулација изборних резултата у моделу са малим изборним јединицама

изборна листа	2012 - једна ИЈ	2012 - 28 ИЈ	разлика
Покренимо Србију	73	81	+8
Избор за бољи живот	67	77	+10
СПС-ПУПС-ЈС	44	45	+1
ДСС	21	12	-9
Преокрет	19	12	-7
УРС	16	7	-9
СВМ	5	5	
СДА	2	1	-1
Све заједно	1	1	
НОПО	1	0	-1
КАПД	1	1	
СРС	0	2	+2
Двери	0	6	+6

Симулација исхода избора у алтернативном моделу 2, на основу резултата избора из 2012. године, јасно показује да би користи од оваквог модела имале партије са значајном подршком у бирачком телу (натпредстављеност), док би партије средње снаге освајале готово дупло мање мандата (потпредстављеност), и то искључиво у већим изборним јединицама у којима се додељује више од 10 посланичких мандата. Слично као у претходном моделу, партије са јаким регионалним упориштима, регионалне партије, па чак и локалне партије и политички покрети имали би већу шансу да дођу до првог посланичког мандата јер не морају да освоје 5% гласова на националном нивоу, већ само да прескоче ефективни изборни цензус (природни праг) у једној изборној јединици. У симулираном моделу СРС то успева у две изборне јединице (Јужнобачки и Сремски округ), а Двери чак у шест јединица (Врачар, Вождовац, Нови Београд, Чукарица, Јужнобачки и Моравички округ). Величина изборне јединице, која има најманипулативнији ефекат на политичке последице изборних правила, и конституисање Србије у мале и изборне јединице средње величине показују ипак да се код алтернативног модела 2 ради о мање верном пресликавању расположења бирачког тела, натпредстављености великих и потпредстављености малих партија.

⁴ Ефекат диспропорционалности у овом моделу био би још видљивији симулирањем резултата последњих парламентарних избора из 2016. године, на којима један изборни актер односи убедљиву победу у највећем броју управних округа. При таквом односу снага практично све мандате у мањим изборним јединицама освајала би само једна изборна листа.

Ефекат формирања мањих изборних јединица на представљање интереса националних мањина не би био значајно другачији од важећег изборног модела. Ово се наравно односи искључиво на мањине које су територијално концентрисане унутар одређених изборних јединица (не и на НОПО). Савез војвођанских Мађара освојио би два мандата у Севернобачком округу, два у Севернобанатском округу и један у Јужнобачком округу. КАПД би освојила један мандат у Пчињском округу, а коалиција Све заједно и СДА Санцака по један мандат у Рашком округу. СДА би остала без једног мандата јер је бошњачко бирачко тело расуто у два округа, па у Златиборском који обухвата општине Прибој, Пријепоље и Сјеницу не бу успела да освоји мандат. (алтернативно: критеријуми за креирање граница изборних јединица који обухватају компактност бирачког тела мањинских заједница унутар једне изборне јединице). Ефекти модела на представљање мање заступљеног пола би били нешто блажи, али опадање удела жена у парламентарним клупама не би било драстично. Задржавање постојећег институционалног механизма за заштиту мање заступљеног пола – најмање свако треће место на листи – у пракси би значило да у петомандатним јединицама на изборним листама може бити само једна кандидаткиња, а у осмомандатним две. Такође, могло би се десити да из неке изборне јединице не буде изабрана ниједна жена. На пример, у симулираном моделу, у ИЈ Борски округ по два мандата освајају листе око СНС-а и ДС-а, а један листа окупљена око СПС-а. При таквим резултатима сви посланици изабрани у изборној јединици могу бити мушкарци. Ипак, у укупном уделу практично је немогуће да укупан удео жена у парламенту падне испод 25% (алтернативно: класичан *zipping* систем у коме се на листама смењују мушкарци и жене).

Недостаци важећег изборног модела, за разлику модела са великим изборним јединицама, били би значајније ублажени у моделу са мањим изборним јединицама. Ово се једино не односи на недостатак „бирачи гласају, али не бирају“ јер би изборне листе и даље остале затворене за бираче, иако би, теоријски, централизација процеса селекције и номинације кандидата могла бити нагрижена и спуштена на ниже нивое партијског одлучивања. Народни посланици би били бирани у малим и изборним јединицама средње величине (3-21 мандата), па би посланици били везанији за изборну базу и били подстакнути да одржавају чешће контакте са грађанима изборних јединица у којима су освојили посланички мандат. Тиме би био ублажен и ниво деперсонализованости народних посланика.

Деформација територијалног представљања би била готово отклоњена иако и даље постоји опасност да они градови и општине који представљају центре управних округа буду натпредстављени у парламенту, а мање и неразвијеније општине унутар округа потпредстављене.

Табела 7. Предности и недостаци алтернативног модела бр. 2 – пропорционални систем са затвореним листама и мањим изборним јединицама (резиме)

предности важећег модела	ефекат
верно пресликавање расположења бирачког тела	значајно умањено (натпредстављеност великих и потпредстављеност малих)
представљеност интереса националних мањина	очувана код мањина територијално концентрисаних унутар ИЈ
представљеност мање заступљеног пола	благо умањена (минимално до 25%)
недостаци	
слаба комуникација грађана и представника	значајно ублажена
деперсонализованост посланика	значајно ублажена
грађани гласају, али не бирају посланике	задржана
деформација територијалног представљања	значајно ублажена
додатне предности	
боља представљеност регионалних партија	
потенцијални додатни недостаци	
нерепрезентативност територијално дисперзованих мањина	
дилеме	
границе изборних јединица (критеријуми?)	
спајање мањих изборних јединица	
<i>ziping</i> систем за мање заступљени пол	

4. Модел 3. Мешовити већински (паралелни) изборни систем

Мешовити изборни системи засновани су на комбинацији већинских и пропорционалних изборних института. Бирачи у таквим моделима имају два гласа: један који дају кандидатима у већинском делу избора (номинални глас) и један који дају изборној листи у пропорционалном делу избора (листовни глас). Бирачи својим гласовима утичу на расподелу мандата у обе изборне компоненте – већинској (номиналној) и пропорционалној

(листовној). Како се код мешовитих изборних модела на различите начине могу комбиновати већински и пропорционални изборни институти, број дилема у алтернативним моделима 3 и 4 је знатно већи, али ће у овој верзији документа, у наставку текста, бити споменуте само оне најважније. У моделима 3 и 4 представљамо два најчешћа подтипа мешовитих изборних система – „мешовити већински“ и „мешовити пропорционални“. Политичке последице тих модела значајно се разликују што ће, као и у претходним моделима, бити приказано на основу симулације резултата избора из 2012. године. У оба случаја симулација ће бити заснована на идеалтипским примерима мешовитих изборних система у којима се једна половина мандата додељује већинским моделом, а друга пропорционалним (алтернативно: другачија размера пропорционалних и већинских мандата).

У алтернативном моделу 3 – мешовити већински (паралелни) – расподела мандата у већинском и пропорционалном сегменту избора одвија се потпуно одвојено (табела 8). Расподела мандата у пропорционалном сегменту избора (125) заснована је на проценту гласова које је свака изборна листа освојила (листовних гласова). Са друге стране, мандати у већинском сегменту избора (125) додељују се оним кандидатима који су у једномандатним изборним јединицама освојили највећи број гласова у првом кругу избора, или након другог круга ако је у питању систем апсолутне већине.

Табела 8. Хипотетички пример расподеле мандата у мешовитом већинском моделу

изборна листа	% гласова у проп. сегменту	број мандата у проп. сегменту	број победника у већинском сегменту	број мандата у већинском сегменту	укупно мандата
Плави	44%	55	110	110	165
Жути	20%	25	10	10	35
Црвени	16%	20	3	3	23
Црни	12%	15	2	2	17
Бели	8%	10	0	0	10
укупно мандата		125		125	250

Симулирање изборних резултата, за разлику од алтернативних модела 1 и 2, код мешовитих изборних система представља компликованији задатак јер захтева претходно исцртавање граница 125 изборних јединица. Додатно, у већинском сегменту симулираних избора као меродаван резултат мора се узети број гласова изборне листе у

тој изборној јединици на изборима 2012. године, а није превише вероватно да би грађани на исти начин донели изборну одлуку да су пред собом имали могућност да на гласачком листићу заокруже име и презиме појединачног кандидата. Уз све то вероватно би и стратегије кандидовања самих партија биле другачије да је на снази био неки од подтипова мешовитих изборних система. Ипак, механика по којој функционишу и разликују се мешовити већински и мешовити пропорционални системи биће јасни и у овом случају јер се недостаци симулација једнако односе на оба алтернативна модела.

При формирању изборних јединица као први критеријум узето је правило један човек-један глас, односно да у изборним јединицама треба да буде приближно једнак број бирача, уз одступање од $\pm 15\%$. Други примењени критеријум је географски због чега се тежило да локалне административне границе (границе општина) буду у што мањој мери пресеци, као и да се избегне формирање изборних јединица у којима би се искључиво налазило рурално или урбано становништво. Коначно, намера је била и да се заштите одређене „заједнице интереса“ због чега су припадници националних мањина задржани компактно унутар граница појединих изборних јединица. Од 125 на тај начин формираних изборних јединица 76 се налази унутар одступања од $\pm 15\%$, при чему најмања има 37.512, а највећа 73.696 бирача.⁵ У табели 9. приказан је исход избора према мешовитим већинским изборима и поређење са резултатима избора 2012. године по важећем моделу.

Табела 9. Симулација изборних резултата у мешовитом већинском систему

изборна листа	2012 - једна ИЈ	2012 - МВ	В сегмент	П сегмент	разлика
Покренимо Србију	73	107	70	37	+34
Избор за бољи живот	67	77	43	34	+10
СПС-ПУПС-ЈС	44	29	7	22	-15
ДСС	21	10	0	10	-11
Преокрет	19	10	0	10	-9
УРС	16	8	0	8	-8
СВМ	5	5	3	2	
СДА Санџака	2	2	1	1	
КАПД	1	1	1	0	
Све заједно	1	1	0	1	
НОПО	1	0	0	0	-1

⁵ Илустрације ради најмања једномандатна изборна јединица на војвођанским изборима, одржаним 2012. године по мешовитом већинском моделу, имала је 8.448, а највећа 70.431 бирача.

Симулација исхода избора у алтернативном моделу 3, на основу резултата избора из 2012. године, попут алтернативног модела 2, показује да би користи од оваквог модела имале партије са значајном подршком у бирачком телу (натпредстављеност), док би партије средње снаге освајале готово дупло мање мандата (потпредстављеност), и то искључиво у пропорционалном сегменту. Треба имати у виду да би диспропорционалност била још израженија да су у симулацији коришћени резултати избора из 2016. године на којима једна партија осваја готово половину гласова и односи убедљиву победу у готово свим општинама у Србији. Партије са јаким регионалним упориштима у алтернативном моделу 3 не би дошле до парламентарних мандата јер је у пропорционалном сегменту Србија конституисана као једна изборна јединица (алтернативно: подела Србије на пет ИЈ – НСТЈ 2). Јаке регионалне партије, локални политички покрети, као и независни кандидати имали би, међутим, могућност да освоје мандат преко већинског сегмента. У сваком случају, симулација показује да се политичке последице овог подтипа мешовитих изборних система приближавају већинском систему и да би његова институционализација водила драстичном нарушавању прве и кључне предности важећег модела, верног пресликавања расположења бирачког тела. О томе сведочи и исход војвођанских избора, одржаних 2012. године, када је листа Избор за бољу Војводину освојила 20,98% гласова у пропорционалном сегменту, односно 20,58% гласова у већинском, и уз такав резултат освојила 48,33% од укупног броја мандата (58 од 120).

Ефекат примене мешовитог већинског система на представљање интереса националних мањина био би готово исти као у важећем изборном моделу. Изузетак поново представља изборна листа НОПО која формално представља интересе влашке националне мањине. У алтернативном моделу 3, у коме се 125 мандата додељује пропорционалним системом, природни изборни праг, у најнеповољнијој ситуацији, износи 0,79% гласова. Тако постављену препреку успевају да прескоче СВМ (два мандата), СДА Санцака (један) и коалиција Све заједно (један). У оваквом моделу, међутим, три мањинске партије успевају да освоје мандате и унутар једномандатних јединица у већинском сегменту. Савез војвођанских Мађара три мандата у изборним јединицама 6 (Кањижа, Нови Кнежевац, Сента, Чока), 7 (Бачка Топола, Ада) и 22 (Суботица 1 – север/североисток); СДА Санцака један у изборној јединици 92 (Тутин, Сјеница); и КАПД један у изборној јединици 78 (Бујановац, Прешево). Ефекти алтернативног модела 3 на представљање мање заступљеног пола би били значајни.

Унутар већинског сегмента женама не би били гарантовани мандати, мада се може очекивати да у неким изборним јединицама највећи број гласова освоје кандидаткиње. Постојећим механизмом (свако треће место на изборној листи) женама би била гарантована 1/3 пропорционалних мандата, односно 1/6 укупног броја мандата – (алтернативно: на изборним листама може се применити *zipping* систем који би осигурао 1/4 мандата мање заступљеном полу, и уз одређени број освојених мандата у већинском сегменту, подигао удео жена парламентарца на тренутни ниво).

Табела 10. Предности и недостаци алтернативног модела бр. 3 – мешовити већински систем (резиме)

предности важећег модела	ефекат
верно пресликавање расположења бирачког тела	драстично умањено (натпредстављеност великих и потпредстављеност малих странака)
представљеност интереса националних мањина	очувана (територијално концентрисане мањине; бројније мањине – 0,79%)
представљеност мање заступљеног пола	значајно умањена (минимално 16,67%)
недостаци	
слаба комуникација грађана и представника	отклоњена (1/2 посланика)
деперсонализованост посланика	отклоњена (1/2 посланика)
грађани гласају, али не бирају посланике	отклоњена (1/2 посланика)
деформација територијалног представљања	отклоњена (1/2 посланика)
додатне предности	
представљање рег. партија, лок. покрета и независних кандидата	
потенцијални додатни недостаци	
јачање клијентелистичких пракси на лок. нивоу	
дилеме	
границе изборних јединица (критеријуми?)	
удео пропорционалних и већинских мандата	
формула у већинском сегменту (релативна или апсолутна већина)	
институт двојних кандидатура (у оба сегмента)	
<i>zipping</i> систем за мање заступљени пол	

Недостаци важећег изборног модела, применом алтернативног модела 3, били би значајно ублажени. Практично, једна половина посланика била би бирана по већинском

систему, унутар једномандатних јединица. Ти посланици би били директно везани за уску изборну јединицу, одржавали комуникацију са бирачима и гласали у складу са интересима изборне базе. У том сегменту била би отклоњени и проблеми у вези са деформацијом територијалног представљања (пребивалиште на територији изборне јединице као услов за уживање пасивног бирачког права) и ублажена централизација процеса селекције и номинације кандидата од стране партијских централа јер би грађани могли да одбију „наметнуте“ кандидате, непопуларне у срединама из којих долазе. Отклањање недостатака се, међутим, не би односило на пропорционални сегмент избора јер би се друга половина мандата делила у једној изборној јединици (125 мандата).

5. Модел 4. Мешовити пропорционални (персонализовани пропорционални) изборни систем

У алтернативном моделу 4 – мешовити пропорционални (персонализовани пропорционални) – расподела мандата у већинском и пропорционалном сегменту избора се не одвија одвојено (табела 11). Заправо, укупан број мандата који осваја свака изборна листа одређује се искључиво на основу гласова датих у пропорционалном сегменту избора. У хипотетичком примеру из табеле 11, уколико је листа „Плави“ освојила 44% листовних гласова њој ће припасти 44% укупног броја мандата (110 од 250), док ће листа „Бели“ на основу 8% гласова освојити и 8% мандата (20 од 250). Тек у другој фази расподеле у алокацију мандата укључују се и мандати из већинског сегмента. Како је листа „Плави“ победила у 110 једномандатних изборних јединица, сви победници у тим јединицама освојиће мандат, док са изборне листе „Плави“ из пропорционалног сегмента мандат неће освојити нико. Са друге стране, листа „Бели“ није имала ниједног победника у једномандатним изборним јединицама тако да ће свих 20 мандата које је освојила припасти њеним кандидатима са изборне листе у пропорционалном сегменту. Као и у претходним одељцима механика по којој би могао да функционише алтернативни модел 4, као и последице које би произвео биће ближе приказани на основу симулације резултата избора из 2012. године, уз један додатак, постојање регионалних партијских листа, по сличном моделу како се расподела мандата врши у Немачкој.

Табела 11. Хипотетички пример расподеле мандата у мешовитом пропорционалном моделу

изборна листа	% гласова у проп. сегменту	број мандата у проп. сегменту	број победника у већинском сегменту	број мандата у већинском сегменту	укупно мандата
Плави	44%	0	110	110	110
Жути	20%	40	10	10	50
Црвени	16%	37	3	3	40
Црни	12%	28	2	2	30
Бели	8%	20	0	0	20
укупно мандата		125		125	250

Расподела мандата у алтернативном моделу 4 – мешовитом пропорционалном – одвијала би се као у Немачкој у три фазе. У пракси бирачи би имали два гласа, један који дају кандидатима у једномандатним изборним јединицама (номинални) и други који дају регионалним партијским листама креираним на НСТЈ 2 нивоу (листовни). У првој фази би, искључиво на основу резултата у пропорционалном сегменту избора, био израчунат број мандата који припада свакој изборној листи на националном нивоу, сабирањем свих гласова датих регионалним партијским листама. Практично, у овој фази, резултат избора у симулираном моделу уопште се не би разликовао од резултата избора 2012. године (табела 12).

Табела 12. Прва фаза расподеле мандата по персонализованом пропорционалном изборном систему

изборна листа	2012 - једна ИЈ	2012 МП - 1. фаза
Покренимо Србију	73	73
Избор за бољи живот	67	67
СПС-ПУПС-ЈС	44	44
ДСС	21	21
Преокрет	19	19
УРС	16	16
СВМ	5	5
СДА Санцака	2	2
КАПД	1	1
Све заједно	1	1
НОПО	1	1

У другој фази би, такође применом Д'Онтове формуле, од укупног броја мандата који је освојила свака изборна листа био израчунат број мандата који отпада на партијске регионалне изборне листе. Ова, као и трећа фаза, због уштеде простора, биће приказане

само на основу резултата листе Покренимо Србију из 2012. године. Од укупног броја мандата које је освојила та листа (73), на основу броја гласова освојених по регионима, регионални огранак напредњака у Шумадији и Западној Србији освојио би 21 мандат, београдска регионална листа би имала 18 мандата, а листе у Војводини и Јужној и Источној Србији по 17.

Табела 13. Друга фаза расподеле мандата по мешовитом пропорционалном изборном систему (пример коалиције Покренимо Србију)

регионална листа	број гласова	број мандата
СНС Војводина	217.777	17
СНС Београд	234.889	18
СНС Шумадија и Западна Србија	259.993	21
СНС Јужна и Источна Србија	216.774	17

Коначно, у трећој фази расподеле мандата у игру би ушли резултати из већинског сегмента избора. Појединачни кандидати напредњака који су у својим изборним јединицама однели победу у првом кругу избора добијали би мандат. Уколико би се у неком од региона десило да је број кандидата напредњака који су однели победу по систему релативне већине већи од броја мандата који су припали регионалној партијској листи дошло би до појаве института прекобројних мандата. У симулацији резултата избора управо се то и дешава са листом Покренимо Србију (табела 14) због чега би напредњаци имали 77 посланичких места, док би број посланика у Народној скупштини у укупном збиру износио 254. Та четири мандата би уједно представљала и једину разлику у односу на резултате мајских избора из 2012. године (табела 15).

Табела 14. Трећа фаза расподеле мандата по мешовитом пропорционалном изборном систему (пример коалиције Покренимо Србију)

НСТЈ 2	Покренимо Србију (73)		
	пропорционални	већински	мандати (В+ПР)
Војводина	17	12	12+5
Београд	18	16	16+2
Шумадија и Западна Србија	21	24	24+0
Јужна и Источна Србија	17	18	18+0
укупно	77		70+7

Табела 15. Симулација изборних резултата у мешовитом пропорционалном систему

изборна листа	2012 - једна ИЈ	2012 - МП	В сегмент	П сегмент	разлика
Покренимо Србију	73	77	70	7	+4
Избор за бољи живот	67	67	43	24	
СПС-ПУПС-ЈС	44	44	7	37	
ДСС	21	21	0	21	
Преокрет	19	19	0	19	
УРС	16	16	0	16	
СВМ	5	5	3	2	
СДА Санџака	2	2	1	1	
КАПД	1	1	1	0	
Све заједно	1	1	0	1	
НОПО	1	1	0	1	

Симулација исхода избора у алтернативном моделу 4, на основу резултата избора из 2012. године, показује да би мешовитим пропорционалним системом била задржана кључна предност тренутног изборног модела – верно пресликавање расположења бирачког тела. О томе сведочи и, у овом случају прецизна симулација резултата војвођанских избора из 2012. године (модел 3) у моделу 4, где листа Избор за бољу Војводину осваја 32, а не 58 мандата. Додатно, као и у моделу 3, јаке регионалне партије, локални политички покрети, као и независни кандидати могли би да освоје мандат преко већинског сегмента. Ефекат алтернативног модела 4 на представљање мањина такође би остао непромењен. Како се свих 250 мандата, у првој фази, додељује на основу резултата у пропорционалном сегменту, природни праг износи 0,39%, па би у парламенту била представљена и листа НОПО (у пракси, територијално дисперзована „мањина“). Притом би, као и у моделу 3, одређене мањине освајале мандате у оба изборна сегмента.

Предстаљање мање заступљеног пола би било гарантовано на нивоу од 1/6 укупног броја мандата (алтернативно: *zipping* систем за 1/4 мандата). Алтернативни модел 4 би имао исти утицај на отклањање недостатака тренутног изборног система као и модел 3, али би, додатно, и дефекти који се односе на пропорционални сегмент (деформација територијалног представљања и деперсонализованост народних посланика) били ублажени увођењем регионалних изборних листа при гласању и у другој фази расподеле мандата.

Овде треба навести и два потенцијална проблема у вези са имплементацијом алтернативног модела 4. Први се односи на институт прекобројних мандата који укупан број посланика у Народној скупштини може подићи изнад 250 што би захтевало измену Устава РС. Овај проблем, међутим, није толико велики и могуће га је отклонити јер у две

од шест држава које користе или су користиле мешовити пропорционални изборни систем институт прекобројних мандата не постоји, већ се прекобројни мандати које освоји једна изборна листа (у симулираном моделу: Покренимо Србију) одузимају од осталих партија. Други проблем је већи и у вези је са изборном праксом, а не са самим изборним институтима. Наиме, стратешким деловањем изборних актера могуће је изиграти и обесмислити компензацијски механизам што се дешавало, у мањој мери, на изборима у Венецуели и Лесоту, а у драстичној форми, на изборима у Албанији. У оваквом моделу партије могу инструкисати своје гласаче да, без обзира на постојање властитих листа, гласају за листе малих партија (листе-близанце) са којима су оформиле неформалне изборне савезе. На пример, листа „Плави“ може позвати своје бираче да листовним гласом подрже листу „Плавичасти“. Ако би велики број бирача (око $\frac{3}{4}$) листе „Плави“ прихватио такву стратегију (табела 16) листа „Плави“ би задржала све прекобројне мандате из већинског сегмента, а у парламент „на мала врата“, преко пропорционалног сегмента, увела листу „Плавкасти“, у пракси властиту *fake* листу, за коју не постоји основ да буде оборена од стране централне изборне комисије. Тиме би листа „Плави“ уместо 110 од 250 мандата контролисала 190 од 330 мандата и имала лагодну већину у парламенту.

Табела 16. Хипотетички пример изигравања компензацијског механизма у мешовитом пропорционалном моделу

изборна листа	% гласова у проп. сегменту	број мандата у проп. сегменту	број победника у већинском сегменту	број мандата у већинском сегменту	укупно мандата
Плави	12%	0	110	110	110
Жути	20%	40	10	10	50
Црвени	16%	37	3	3	40
Црни	12%	28	2	2	30
Бели	8%	20	0	0	20
Плавичасти	32%	80	0	0	80
укупно мандата		205		125	330

Коначно, једна од дилема у алтернативним моделима 3 и 4 односи се на институт двојних кандидатура, односно могућност да кандидати истовремено буду и на изборним листама (пропорционални сегмент) и кандидати у једномандатним изборним јединицама (већински сегмент). Иако институт двојних кандидатура омогућава кандидатима који су

непопуларни у својим јединицама и остварују лош изборни резултат да уђу у парламент на основу високе позиције на изборној листи, решење са двојним кандидатурама би вероватно било прихватљивије за партијске елите јер би њиме, макар краткорочно, могле да задрже позиције у парламенту, а тиме и у самим политичким странкама.

Табела 17. Предности и недостаци алтернативног модела бр. 4 – мешовити пропорционални систем (резиме)

предности важећег модела	ефекат
верно пресликавање расположења бирачког тела	очувано
представљеност интереса националних мањина	очувана
представљеност мање заступљеног пола	значајно умањена (минимално 16,67%)
недостаци	
слаба комуникација грађана и представника	отклоњена (1/2)
деперсонализованост посланика	отклоњена (1/2) минимално ублажена (2/2)
грађани гласају, али не бирају посланике	отклоњена (1/2)
деформација територијалног представљања	отклоњена (1/2) ублажена (2/2)
додатне предности	
представљање рег. партија, лок. покрета и независних кандидата	
потенцијални додатни недостаци	
јачање клијентелистичких пракси на лок. нивоу институт прекобројних мандата (промена Устава)	
изборни модел „само за поштене људе“	
дилеме	
границе изборних јединица (критеријуми?)	
удео пропорционалних и већинских мандата	
институт двојних кандидатура (у оба сегмента)	
<i>zipping</i> систем за мање заступљени пол	

6. Модел 5. Изборни систем са отвореним или затвореним неблокираним изборним листама

Поред јединствене изборне јединице, један од главних узрочника највећег броја дефеката – потпуно одсуство комуникације између грађана и њихових представника; деперсонализованост народних посланика; грађани гласају, али не бирају – важећег изборног модела јесте затворена блокирана изборна листа. Са друге стране, затворена блокирана изборна листа, у односу на све друге модалитете кандидовања, пружа највеће шансе за представљеност мање заступљеног пола јер су бирачи, практично, онемогућени да гласају само за кандидате мушког пола. Систем затворених блокираних листа, на коме бирачи не могу да измене редослед кандидата на листи, у упоредној пракси се користи знатно ређе од друга два модалитета – система отворених и система затворених неблокираних листа.

У систему отворених листа искључиво бирачи одређују ко ће са изборне листе бити изабран у парламент, гласањем за кандидате (преференцијалним гласовима). Сам чин гласања се своди на заокруживање једног /или више/ кандидата са изборне листе или уписивање броја (кода) једног /или више/ кандидата на посебан папир или у „кућице“ на изборном листићу, специјално дизајнираним за ту намену. Бирач може имати један или више преференцијалних гласова – до пет. Када се, након избора, утврди колико је свакој листи припало мандата, политичка партија или коалиција је у обавези да те мандате додели оним кандидатима са листе који су освојили највећи број гласова. У систему затворених неблокираних листа бирачи такође имају преференцијални глас(ове), али број тих гласова није једини критеријум при утврђивању коме ће са изборне листе припасти мандат, већ се он комбинује са редоследом на листи који је утврдила странка.

Подваријанте затворених неблокираних листа су веома различите, нпр. свака позиција на листи се вреднује одређеним бројем бодова (партијски рејтинг) и множи са бројем преференцијалних гласова које је кандидат освојио (изборни рејтинг). Затворене неблокиране листе би вероватно биле прихватљивије решење за политичке елите јер би тиме оне задржале делимичну контролу над посланицима, а бирачи би могли да „избаце“ из парламента само изузетно непопуларне кандидате из врха листа, као и да „убаце“ искључиво изузетно популарне кандидате са нижих позиција на листи. Детаљнији приказ подваријанти затворених неблокираних и отворених листа може бити саставни део друге верзије документа у коме би број алтернативних модела био сведен на разумнију меру, а отварање листа за бираче представљало једно од решења коме се тежи, посебно имајући у

виду да их је могуће институционализовати и у алтернативним моделима 3 и 4 (мешовити системи), у њиховим пропорционалним сегментима.

Такође, треба напоменути да је предуслов за отварање листа за бираче и промена броја изборних јединица. У садашњем моделу са једном изборном јединицом, отварање листа би било практично неизводљиво јер би на бирачком месту гласачи морали да одлуче да ли гласају за једног /или више/ кандидата са изборне листе на којој се налази 250 имена и презимена кандидата. Узевши у обзир велики број листа које учествују на изборима у Србији изборна одлука, као и сам гласачки листић изгледали би још комплексније, као што би, и данас огромни, проблеми у раду бирачких одбора постали још израженији. Вероватно би и НСТЈ 2 као критеријум за делимитацију граница изборних јединица био мањкав јер би се и даље радило о великим изборним јединицама у којима бирачи не могу познавати све кандидате на изборним листама. Предуслов примене би, дакле, морале да буду нешто мање, али довољно велике (20-25 мандата) изборне јединице које би гарантовале пропорционалност изборних резултата (алтернатива: Холандија – једна јединица за расподелу мандата; „регионалне“ јединице за гласање; изабран је сваки кандидат са регионалне листе који освоји број гласова који је једнак или већи од вредности 25% Херове квоте на националном нивоу).

Коначно, једна од последњих значајнијих дилема унутар модела са отвореним изборним листама односи се на питање (не)обавезности коришћења преференцијалног гласања, нарочито ако бирач има више преференцијалних гласова. Уколико бирачи морају да искористе све преференцијалне гласове, може се претпоставити да бисмо као последицу имали значајно увећан број неважећих гласачких листића. У алтернативној варијанти, бирачима се може оставити могућност да гласају за кандидате или за листу у целини, при чему се глас за листу рачуна као глас за првог, другог, трећег, итд. кандидата на листи (упоредни пример затворене неблокиране листе у Белгији; може бити детаљније представљена у наредном, фокусиранијем документу). Међутим, и варијанта гласања за листу у целини није без недостатака јер оставља могућност да чланови бирачких одбора, у договору, дописују/заокружују кандидате који долазе из њихових локалних средина на оним листићима на којима опција гласања за кандидате није искоришћена (пример изборне праксе у БиХ). Код овог модела немогуће је радити симулације, а и листа предности и недостатака алтернативног модела 4 (табела 18) је непрецизнија јер последице примене у великој мери зависе од претходног отклањања дилема побројаних у овом одељку. Једна од извесних негативних последица односила би се на представљање жена јер свака трећа

позиција на листи за мање заступљени пол не гарантује да ће у парламенту бити присутне жене, уколико бирачи преференцијалним гласовима подржавају искључиво кандидате мушког пола. Наравно, овако екстремну ситуацију не треба очекивати јер би и релативно мали корпус преференцијалних гласова у изборној јединици (<1%) могао бити довољан за освајање мандата.

Табела 18. Предности и недостаци алтернативног модела бр. 5 – систем отворених листа (резиме)

предности важећег модела	ефекат
верно пресликавање расположења бирачког тела	очувано (уз ИЈ са 20+ мандата или „холандски модел“)
представљеност интереса националних мањина	очувана
представљеност мање заступљеног пола	драстично умањена (отворене); значајно умањена (затворене неблокиране)
недостаци	
слаба комуникација грађана и представника	/минимално/ ублажена (уз ИЈ са 20+ мандата)
деперсонализованост посланика	/минимално/ ублажена (уз ИЈ са 20+ мандата)
грађани гласају, али не бирају посланике	отклоњена
деформација територијалног представљања	ублажена (уз ИЈ са 20+ мандата)
додатне предности	
инст. подстицај за јачање унутарпартијске демократије	
потенцијални додатни недостаци	
јачање клијентелистичких пракси на лок. нивоу	
велики број неважећих листића (обавезност коришћења)	
простор за злоупотребе у бирачким одборима (необавезност коришћења)	
кључне дилеме	
број изборних јединица	
тип листе – отворена или затворена неблокирана	
подваријанта затворене неблокиране листе	
број преференцијалних гласова	
обавезност коришћења преференцијалних гласова	

7. Модел 6. Прорпоционални изборни систем са директним гласањем за кандидате унутар једномандатних изборних јединица

Алтернативни модел број 6 заснован је на покушају обједињавања предности већинског и пропорционалног изборног система, односно већинских и пропорционалних изборних института. Механика његовог функционисања заснована је на комбинацији три различита нивоа: „бирачком“, међупартијском и унутарпартијском. На првом нивоу, за бираче, изборни модел у потпуности одговара класичном већинском изборном систему. У једномандатној изборној јединици бирачи излазе на биралишта и гласају за појединачне кандидате, на персонализованом гласачком листићу, именом и презименом.

Уз сваког кандидата наведена је припадност политичкој партији, коалицији политичких партија или групи грађана. Бирач гласа заокруживањем редног броја испред имена кандидата. У складу са тим, на првом нивоу, територија Републике Србије мора бити подељена на укупно 250 изборних јединица (критеријуми: приближно једнак број бирача у свакој изборној јединици; географски/административни – непресецање граница општина; компактност националних мањина).

На другом нивоу, међупартијском, одвија се расподела мандата, практично, по истим правилима по којима функционише тренутни изборни модел. Сабирају се гласови дати свим појединачним кандидатима једне политичке партије (коалиције или групе грађана) у свих 250 изборних јединица и добија укупна бирачка маса те партије. Процедура се понавља са сваком партијом. На другом нивоу, на коме се утврђује колико је свакој партији припало мандата (од 250), применом Д'Онтове формуле, резултат партије представља збирни резултат свих њених кандидата у једномандатним јединицама. Услед тога, на међупартијском нивоу, једна од кључних предности важећег модела – верно пресликавање расположења бирачког тела – у потпуности је задржана.

У досадашњим предлозима реформе изборног система у Србији (Нацрт закона о локалним изборима; Предлог ЦеСИД-а) у којима је алтернативни модел 6 издвајан као решење за уочене дефекте, на другом нивоу предлагано је да Србија буде, и даље, конституисана као једна изборна јединица. Сматрамо да је ово решење, у одређеним аспектима, мање ефикасно од модела у коме би, на другом нивоу, Србија била подељена у неколико изборних јединица (НСТЈ 2). Као што смо већ приказали, у алтернативном моделу 1, подела Србије на велике изборне јединице на утиче на пропорционалност изборних резултата. Са друге стране, уколико бисмо задржали решење са једном изборном јединицом на другом нивоу, све политичке партије, па и оне са јаким регионалним

упориштима, морале би да истакну кандидате у свих 250 једномандатних изборних јединица (први ниво) како би увећале своју бирачку масу. У пракси, неистицање кандидата у било којој једномандатној изборној јединици за ту партију значи и освајање нула гласова у тој јединици на националном нивоу (други ниво). Поделом Србије на неколико изборних јединица овај недостатак би био ублажен. На пример, Савез војвођанских Мађара не би морао да налази кандидате у Димитровграду, Власотинцу и Свилајнцу, већ само у једномандатним јединицама на територији Војводине. Додатно, партије попут СРС-а и Двери (табела 4), или, на пример, Иницијатива Не давимо Београд, могле би да рачунају на одређени број мандата, иако на националном нивоу не прелазе изборни цензус. Проблем у селекцији и номинацији појединачних кандидата у свих 250 изборних јединица, један од недостатака овог модела, са којим би био суочен велики број партија, на овај начин би био барем ублажен. Иако је „проналажење“ великог броја кандидата широм територије Републике Србије наведено као недостатак, не треба занемарити ни предности овог решења. Партије које, по оваквом моделу, желе да остваре добар изборни резултат биле би институционално подстакнуте да развијају мреже локалних партијских огранака и одбора, што би последично водило и увећању унутарпартијске демократије и ублажавало деформацију територијалног представљања у партијским органима.

Коначно, на трећем нивоу, унутарпартијском, механика функционисања алтернативног модела б наликовала би моделу са отвореним изборним листама. Када се, на другом нивоу, утврди колико је свакој партији припало мандата, страначка руководства не би била у могућности да те мандате додељују кандидатима по властитом нахођењу (модел затворених листа). Свака партија морала би додели освојене мандате својим појединачним кандидатима који су освојили највећи проценат гласова од укупног броја бирача у једномандатној јединици. Практично, након избора свака странка направила би /постизборну/ листу својих кандидата према проценту гласова који су освојили на изборима. Постизборна партијска листа успешности кандидата прави се тако што је на њеном врху кандидат који је освојио највећи проценат гласова, други онај са другим највећим процентом, и тако даље. Уколико је, на пример, партија на међупартијском нивоу расподеле мандата (други ниво) освојила десет посланичких мандата, она ће на унутарпартијском нивоу расподеле (трећи ниво) те мандате морати да додели својим кандидатима који се налазе на првих десет места постизборне партијске листе успешности, односно кандидатима који уживају највећу популарност међу грађанима у једномандатним

јединицама у којима су се кандидовали. Алтернативним моделом 6 комбинују се предности већинског система (ниво 1), пропорционалног система (ниво 2) и отворених изборних листа (ниво 3).

Ефекат примене алтернативног модела 6 на прву предност важећег изборног модела – верно пресликавање расположења бирачког тела – остао би непромењен. Бољи изборни резултат оствариће оне странке које бирачима понуде квалитетније кандидате. И обрнуто, мањи број гласова освојиће странке које наставе са досадашњом централизованом праксом кандидовања непопуларних, али партијски послушних и странчким лидерима оданих појединаца, пријатеља и рођака. Када се, међутим, саберу гласови популарних и непопуларних кандидата, на другом нивоу, утицај изборног модела на диспропорционалност изборних резултата у потпуности ће одговарати тренутном изборном моделу. Ефекат модела на представљање мањина остао би непромењен, ако на другом нивоу Србија остане конституисана као једна изборна јединица (природни праг остаје исти, око 0,39%), или очуван код територијално концентрисаних и бројнијих мањина, ако би Србија била подељена на више изборних јединица (исти ефекат као код алтернативног модела 1).

Представљеност мање заступљеног пола и тренутни ниво парламентарне репрезентације жена (око 1/3) алтернативним моделом 6 били би значајно угрожени. Ово је вероватно и највећи недостатак овог модела. Стога би било неопходно уградити институционалне механизме за заштиту мање заступљеног пола и у овај модел. У јединој држави која користи пропорционални изборни систем са директним гласањем за кандидате унутар једномандатних изборних јединица, Словенији, свака изборна листа мора да кандидује представнике мање заступљеног пола у најмање 35% једномандатних изборних јединица. Поменути механизмом се, међутим, не постиже једнака представљеност мање заступљеног пола и на „изборним листама“, у једномандатним јединицама, и у парламенту јер о томе коме припада мандат одлучује проценат гласова који су кандидати/кандидаткиње освојили у једномандатним јединицама (ниво 3). Теоријски, алтернативним моделом 6 женама није гарантован ниједан посланички мандат, мада изборна пракса Словеније показује да је удео жена-парламентараца на задовољавајућем нивоу. Илустрације ради, у текућем сазиву, у доњем дому словеначког парламента налази се 24,4% жена.

Од недостатака важећег пропорционалног модела са једном изборном јединицом и затвореним блокираним листама, највећи број њих би, применом алтернативног модела 6,

био отклоњен или, макар, драстично ублажен. Грађани би, коначно, постали и бирачи, а не само гласачи, одлучујући директно о томе којим кандидатима припада посланички мандат. Тиме би била отклоњена и мана која се односи на деперсонализованост народних посланика. Посланици би долазили из ужих изборних јединица – општина и градова – и били институционално подстакнути да одржавају блиске контакте и комуникацију са изборном базом. И проблем у вези са деформацијом територијалног представљања би био готово отклоњен. Готово, али не и у потпуности, јер је у алтернативном моделу 6 и даље могуће да поједине једномандатне изборне јединице остану без свог представника у парламенту. Ово се посебно односи на оне изборне јединице у којима је број кандидата који на изборима учествују већи. С једне стране, већи ниво конкуренције не представља проблем јер се унутарпартијска листа успешности прави на основу процента гласова датих кандидатима од укупног броја бирача уписаних у бирачки списак у изборној јединици. Тиме ће повећана конкуренција и, последично, увећана излазност имати позитиван ефекат на шансе кандидата за освајање мандата. Са друге стране, већи број кандидата, на пример десет, у случају приближно равномерне расподеле гласова на све кандидате, може довести до ситуације у којој најпопуларнији кандидат осваја 10-15%

гласова, док у изборним јединицама са нижим нивоом конкуренције, рецимо троје-четворо кандидата, и другопласирани и трећепласирани кандидати могу освојити више од 15% гласова. У Словенији 21 од 88 једномандатних изборних јединица није имала посланика у парламенту, док су неке имале два, па чак и три изабрана кандидата.

Последња „нелогичност“ алтернативног модела 6 односи се на могућност да у појединим једномандатним јединицама посланички мандат неће освојити првопласирани кандидат (кандидат са највећим бројем гласова), већ другопласирани, или чак нижепласирани кандидат. Ако би нека партија освојила укупно 10% гласова на нивоу 2, сабирањем гласова свих њених кандидата са нивоа 1, њој би припало и око 10% посланичких мандата. Како би она, на нивоу 3, те мандате морала да додели посланицима по редоследу на унутарпартијској листи успешности, извесно би се догодило да одређени кандидати унутар једномандатних изборних јединица буду изабрани у парламент са мањим процентом гласова од кандидата оних политичких партија које остварују значајнији резултат на националном/регионалном нивоу (40-50% гласова), али који се на унутарпартијској листи успешности, према проценту гласова, налазе на нижим позицијама. Размере ове „нелогичности“ могуће је симулирати на основу резултата последњих

парламентарних избора уколико алтернативни модел б буде изабран као једно од решења иза којег ће стати радне групе.

Табела 19. Предности и недостаци алтернативног модела бр. 6 – пропорционални систем са директним гласањем за кандидате унутар једномандатних јединица (резиме)

предности важећег модела	ефекат
верно пресликавање расположења бирачког тела	очувано
представљеност интереса националних мањина	очувана (1 ИЈ), код територијално концентрисаних и бројнијих мањина (више ИЈ)
представљеност мање заступљеног пола	драстично умањена
недостаци	
слаба комуникација грађана и представника	отклоњена
деперсонализованост посланика	отклоњена
грађани гласају, али не бирају посланике	отклоњена
деформација територијалног представљања	драстично ублажена
додатне предности	
инст. подстицај за јачање партијских организација и унутарпартијске демократије аутоматски решава питање власништва над мандатом („прелетања“ кажњавају грађани на наредним изборима)	
потенцијални додатни недостаци	
јачање клијентелистичких пракси на лок. нивоу проблеми у процесу селекције и номинације кандидата у великом броју једномандатних јединица одређене једномандатне јединице представљају кандидати који нису освојили највећи број гласова	
кључне дилеме	
број изборних јединица на нивоу 2 институционални механизам за представљање мање заступљеног пола (непредвидиви ефекти)	

Напомене

- Коришћење података из анализе дозвољено је искључиво уз навођење извора.
- Термини у овој публикацији изражени у граматичком мушком роду, подразумевају природни мушки и женски род лица на које се односе.