

FONDACIJA FRIEDRICH EBERT

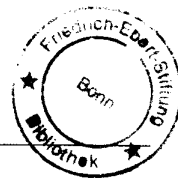
BIRO BEOGRAD

# IZBORNI SISTEMI ISTOČNE EVROPE

DIETER NOLEN  
MIRJANA KASAPOVIĆ

A 97 - 03491

BEOGRAD 1997.



**SADRŽAJ:**

Predgovor izdavača	5
<b>DITER NOLEN</b> IZBORNI SISTEMI I NJIHOVA REFORMA	6
<b>DITER NOLEN</b> IZBORNI SISTEMI U ISTOČNOJ EVROPI GENEZA, KRITIKA, REFORMA	39
<b>MIRJANA KASAPOVIĆ I DITER NOLEN</b> IZBORNI SISTEMI I IZMENA SISTEMA U ISTOČNOJ EVROPI	55
Napomene	93
Literatura	97
Dokumenti	112

IZDATA OD:  
**BIRO BEOGRAD**  
**FONDACIJA FRIEDRICH EBERT**  
SIMINA 1, BEOGRAD YU

PREVEO:  
**ALEKSANDRA BAJAZETOV**

## PREDGOVOR IZDAVAČA

Posle pada "gvozdene zavese" i raspada totalitarnih režima Istočnog bloka, zemlje Srednje, Istočne i Jugoistočne Evrope krenule su na težak put transformacije. Prilikom prelaza ka socijalnoj tržišnoj privredi, neophodna je temeljna izmena strukture ne samo privrednog i socijalnog sistema; suštinski deo ove promene je i izgradnja pluralističke demokratije i aktivno učestvovanje građanskog društva u tom procesu.

Pri stvaranju novog društvenog sistema, demokratski izbori imaju centralnu ulogu u legitimizaciji političkog sistema. Samo činom biranja građanin može da postulira svoje interese i sklonosti. Od važećeg izbornog prava zavisi u kojoj će meri konačno njegov glas postati politički uticajan, a u Istočnoj Evropi postoje najrazličitiji izborni sistemi, od većinskog do proporcionalnog.

Veliki broj opcija i kombinacija različitih elemenata izbornog prava, kao i posledice koje one imaju po podelu mandata, pa time i političke moći, predstavlja vrlo kompleksnu materiju. Za učestvovanje u političkoj debati o prednostima i manjkavostima različitih izbornih sistema potrebno je detaljno poznavanje ove materije.

Naša studija o izbornim sistemima u Istočnoj Evropi želi da doprinese ozbiljnosti diskusije. Ona se sastoji od tri rada prof. dr Ditera Nolena (Nohlen), naučnika međunarodnog renomea, sa univerziteta u Hajdelbergu u Nemačkoj. Uvodno poglavlje bavi se problematikom izbornih sistema i reforme izbornih sistema, objašnjava osnovne pojmove i koncepcije, a daje i tipologiju postojećih sistema. Drugo poglavlje, "Geneza, kritika, reforma izbornih sistema u Istočnoj Evropi", sažima rezultate studije o izbornim sistemima i promeni političkog sistema u Istočnoj Evropi, koja predstavlja treće poglavlje. Dr Mirjana Kasapović sa Fakulteta političkih nauka u Zagrebu saradivala je sa prof. dr Nolenom na empirijskom delu ovog istraživanja.

Autorima, kao i prevodiocima i izdavačima, zahvaljujemo na trudu koji su uložili u ovu publikaciju.

**Dr. Marc Meinardus**  
**Fondacija Fridrih Ebert (Friedrich-Ebert-Stiftung)**  
**regionalna centrala za Balkan, So**

## DITER NOLEN

### IZBORNI SISTEMI I NJIHOVA REFORMA: UVOD

Ovaj uvod u politikološku oblast psefologije, nauke o izbornim sistemima, želi da obradi čitav spektar pitanja koja proizilaze iz različitih polazišta: normativnih i empirijskih, analitičkih i konsultativnih, pitanja vezanih za uslove u određenom društvu i za aktere u političkom procesu, i da u isti mah sažeto prenese dostignuća do kojih je nauka došla, onako kako ih vidi specijalista za pitanja izbornih sistema. Ovaj uvod ima instruktivan karakter i neće se baviti naučnim kontroverzama; on je namenjen široj publici u nauci i politici.

#### 1. POJAM, ELEMENTI I TIPOLOGIJA IZBORNIH SISTEMA 1.1. POJAM I ZNAČAJ IZBORNIH SISTEMA

Pojam izbornog sistema može se shvatiti u užem i u širem smislu. U mnogim političkim debatama o izbornim sistemima - pre svega u zemljama u kojima ne postoji duža izborna tradicija - pojam izbornog sistema shvata se u širem smislu, pa obuhvata sve što se tiče izbornog procesa, uključujući i izbornu pravu i organizaciju izbora. Iz analitičkih razloga mi ćemo se u ovoj studiji, međutim, držati izbornog sistema u užem značenju tog pojma. Za nas će se, dakle, termin "izborni sistem" odnositi na način na koji birači glasom izražavaju svoju sklonost prema nekoj partiji, odnosno kandidatu, i načinu na koji se ta sklonost odražava na mandate. Ovakvo shvaćenje pojma korisniji je za izučavanje političkih posledica koje izborni sistemi imaju, ali i za političku debatu oko uvođenja određenog tipa izbornog sistema ili njegove reforme.

U nauci i u politici ne postoji saglasnost o značaju izbornih sistema za razvoj političkog sistema u celini, odnosno partijskog sistema kao jednog njegovog dela. Postoje dva sasvim suprotna viđenja ovog problema: dok se, s jedne strane, sama sudbina demokratije povremeno vezuje za pitanje izbornog sistema, s druge strane se njemu pripisuje tek neznatna, skoro zanemarljiva uloga. Obe pozicije su neodržive: prva ne uzima u obzir činjenicu da se političke tendencije po pravilu ne mogu objašnjavati monokauzalno, već da na njih utiču najrazličitiji faktori. Protiv druge pretpostavke govori čitav niz empirijskih

argumenata: izborni sistemi itekako se odražavaju na ponašanje birača i na rezultate izbora - te tako utiču i na partijski sistem, određuju poddelu vlasti u zemlji, pa mogu da imaju velik značaj za njenu političku stabilnost.

Ugledni stručnjaci za pitanja izbornog sistema, na primer Arend Lijphart (Lijphart) i Đovani Sartori (Sartori), pridaju problematici izbornih sistema veliku važnost. Sartori, koji se bavi proučavanjem političkih partija, tvrdi da je izborni sistem "a most essential part of the workings of political systems. Not only are electoral systems the most manipulative instrument of politics; they also shape the party system and affect the spectrum of representation" (najznačajniji deo političkog sistema. On nije samo najmanipulativnije sredstvo politike, nego utiče i na partijski sistem i spektar političkog predstavljanja; 1994: IX). Ovaj naučnik smatra da su izborni sistemi posebno pogodni za political engineering (politički inženjering) i da mogu da imaju značajne političke posledice. Lijphart (1994: 1) je još jasnije istakao značaj izbornih sistema konstatujući da je "the electoral system is the most fundamental element of representative democracy" (izborni sistem osnovni element predstavničke demokratije).

Uprkos tome, u mladim demokratijama, koje se bore za učvršćenje ili za dalji demokratski razvoj, u javnosti se često čuje mišljenje da pitanja izbornog sistema nisu toliko važna, te da demokratski politički sistema u mnogo većoj meri zavisi od ostalih uslova i faktora, na primer od stepena razvijenosti i strukture društva, od social cleavages (sukoba u društvu), političke kulture, odnosa političkih snaga, od partija i njihovih (oligarhijskih) ustava, od nedostatka izbornog procesa (izborna prevara) i različitih oblika korupcije, koji prožimaju čitav politički proces. S obzirom na tako teške zamerke, često je mišljenje da je važnije rešavati probleme koji podvrgavaju demokratiju, tim pre što u takvim političkim prilikama ni reforma izbornog sistema ne bi promenila ništa.

I zaista, temeljni problemi razvoja i strukture društva, političke kulture, postojećih i okoštalih odnosa moći u društvu, ponašanja političke elite itd, relativizuju značaj izbornog sistema. Ovo dolazi do izražaja već i u čisto političko-institucionalnom domenu: ako nije zagarantovana pravičnost izbora, ako je moguće krivotvorenje rezultata izbora, onda izborni sistem zaista ima samo neznatnu ulogu, a njegova je relevantnost posebno zanemarljiva ako moćne grupe unutar nekog društva u krajnjoj liniji odlučuju o tome ko će pobediti na izborima, ako kapital i korupcija određuju političko ponašanje narodnih poslanika i tome slično.

Međutim, sasvim uopšteno može se reći da, sa razvojem demokracije u državno-pravnom smislu i u smislu efektivne participacije, značaj izbornog sistema za demokratiju raste, kao što i sami izborni sistemi mogu da doprinesu razvoju demokratije. Maksimalistička pozicija, koja tvrdi da sve zavisi od izbornog sistema, odnosno od reforme izbornog sistema, malo je uverljiva, i pre može da ometa efekatan politički inženjering; ona u sebi krije opasnost zanemarivanja (makar i ograničenih) mogućnosti koje izborni sistemi nude; jedna od njih je, na primer, povećavanje legitimnosti i efikasnosti političkih sistema, odnosno jačanje governance zemlje.

## 1.2. DVA PRINCIPA PREDSTAVLJANJA: VEĆINSKI I PROPORCIONALNI SISTEM

Prva, suštinska razlika između izbornih sistema proizilazi iz principa predstavljanja. On izražava određeno socijalno i/ili funkcionalno poimanje političkog predstavljanja, koje je u nekim zemljama učvršćeno tradicijom, a često i samim ustavom.

Postoje dva principa političkog predstavljanja, i oni se odlikuju različitim predstavama o cilju političkog predstavljanja. Cilj većinskog izbornog sistema je stvaranje parlamentarne većine jedne partije ili koalicije; proporcionalni izborni sistem, pak, teži što tačnijem odražavanju odnosa snaga u društvu, tj. odnosa političkih grupa u parlamentu. Ova dva principa predstavljanja krajnosti, i to kako u istorijskom, tako i u političkom i praktičnom smislu:

- sa stanovišta istorije ideja zato što se velika teorijska debata o sistemu političkog predstavljanja, otpočeta polovinom XIX veka, na primer između Mila (Mill) i Beđžohata (Bagehot), koncentrisala oko alternative između većinskog i proporcionalnog izbornog sistema;
- sa političkog stanovišta zato što je borba za političko predstavljanje radničke klase, manjina i manjih partija često bila povezana sa zahtevom za proporcionalnim izbornim sistemom i uperena protiv postojećeg većinskog; u mnogim zemljama ova se borba završila tek uvođenjem proporcionalnog izbornog sistema;
- sa praktičnog stanovišta zato što se različiti izborni sistemi zaista najbolje mogu sistematizovati prema većinskom i proporcionalnom principu političkog predstavljanja.

Ovo su dve osnovne klase u tipologiji izbornih sistema. No, danas, kada na nivou konkretnih izbornih sistema prevlađuju kombinacije čiji politički efekti nisu tako jasno usmereni kao kod klasičnih većinskih ili proporcionalnih sistema (vidi dole), klasifikacija izbornih sistema više nije pitanje izbora između dve opcije, nego pitanje mere u kojoj su neki njihovi elementi zastupljeni. Zato se u nauci o izbornim sistemima često govori o određenom kontinuitetu, na čijem se jednom kraju nalazi (čist) proporcionalni sistem, a na drugom (relativni) većinski. U tom slučaju bi većinski izborni sistemi bili oni sistemi koji su po svom konačnom efektu bliži polu većinskog predstavljanja, dok bi proporcionalni izborni sistemi bili bliži polu proporcionalnog predstavljanja. Kombinovani izborni sistemi, odnosno oni sistemi u kojima su pomešani elementi većinskog i proporcionalnog sistema, otežavaju, doduše, definisanje dotičnog sistema kao samo većinskog ili samo proporcionalnog, ali ga ne čine izlišnim.<sup>1</sup> Jer da bi se rešila osnovna pitanja političkog predstavljanja, na primer predstavljanje manjina ili osposobljavanje manjina za stabilnu vlast, principi političkog predstavljanja jesu i biće osnov za orijentisanje u političkoj i naučnoj debati.

Svi izborni sistemi, ma koliko se pojedinačno razlikovali, mogu se, dakle, podvesti pod jedan od ova dva osnovna principa predstavljanja. Tertium non datur. "Mešoviti sistemi" ili "mešoviti izborni sistemi" ne postoje na nivou principa predstavljanja. Čak i ako su u izbornim sistemima kombinovani tehnički elementi koji se uglavnom javljaju u većinskim izbornim sistemima (na primer jednomandatne izborne jedinice, pojedinačno kandidovanje, većinska formula) sa tehničkim elementima koji uglavnom postoje u proporcionalnim izbornim sistemima (višemandatne izborne jedinice, kandidovanje po listama, proporcionalna formula), taj se sistem u celini može podvesti samo pod jedan princip predstavljanja: većinski ili proporcionalni. Da bi se dotični izborni sistem mogao klasifikovati, potrebno je temeljno poznavanje političkih posledica koje nose pojedini elementi izbornih sistema i njihovo kombinovanje (upor. odeljak 1.3).

Empirijski se rezultati do kojih vode dva osnovna tipa izbornih sistema, onako kako ih definicija opisuje - dakle, s jedne strane stvaranje parlamentarne većine jedne partije, odnosno koalicije, a s druge

<sup>1</sup> Posebno treba naglasiti da pojmovi "mešoviti izborni sistem" i "kombinovani izborni sistem" nikako nisu identični, i da su njihove funkcije u klasifikaciji izbornih sistema potpuno različite. Dok se kategorija "mešoviti" sistema, u tradicionalnom značenju, nalazi na istom nivou kao i većinski i proporcionalni sistem, "kombinovani izborni sistem" označava spoj različitih (većinskih i proporcionalnih) elemenata na nivou tehničkog osmišljavanja izbornih sistema u okviru jednog svakako dihotomno ustrojenog univerzuma izbornih sistema.

težnja ka što vernijem predstavljanju svih društvenih i političkih snaga - najjasnije može ilustrovati odnosom broja glasova i broja mandata. Kod većinskog sistema tipična je velika disproporcija između glasova i mandata, dok je kod proporcionalnog ta nesrazmera mala, tako da i relativno male partije mogu da dobiju poslanička mesta u parlamentu.

Polazeći od neposrednih efekata koje izborni sistemi imaju na odnos glasova i mandata, u teoriji postoji čitav niz različitih mišljenja o političkom dejstvu većinskog i proporcionalnog izbornog sistema na stvaranje političke volje, strukturu partijske konkurencije, partijskog sistema i/ili političkog sistema uopšte, a koje zagovornici jednog ili drugog sistema ocenjuju kao pozitivne. U principu se ovoj razlici u vrednovanju ne može prigovarati, zato što stanovišta i merila vrednosti po kojima izborne sisteme treba prosuđivati variraju. U teorijskom smislu, najvažniji kriterijumi su demokratske opcije, a u praktičnom društvene i političke prilike u pojedinačnim zemaljama, odnosno grupama zemalja.

Većinskom izbornom sistemu njegovi zagovornici pripisuju sledeće prednosti:

- on sprečava osipanje partijskog sistema; manje partije imaju slabe šanse da dobiju mandate u parlamentu;
- povećava koncentraciju partija u pravcu stvaranja dvopartijskog sistema;
- povećava stabilnost vlada u formi većinskih vlada;
- povećava političku umerenost, zbog toga što se veće političke partije bore za umerenije birače iz centra, i što pri pobeđi na izborima moraju da preuzmu i političku odgovornost. Partije, dakle, moraju da formulišu realan program i da ga prilagode umerenijem delu biračkog tela;
- ubrzava promene u vršenju vlasti, zato što male izmene u broju glasova mogu da dovedu do velikih promena u broju mandata;
- o vlasti odlučuju birači direktno, a ne partije u koalicionim pregovorima posle izbora.

S druge strane, zagovornici proporcionalnog izbornog sistema, ističu sledeće njegove prednosti:

- on zastupa skoro sva mišljenja i interese u parlamentu u skladu sa njihovom popularnošću među biračima;
- sprečava stvaranje veštačkih političkih većina, kojima ne odgovara prava većina među biračima, nego koje nastaju samo institucionalnim intervenisanjem u proces stvaranja političke volje;

- jača dogovorene većine pregovorima i kompromisima u kojima učestvuju različite društvene snage i etničke, odnosno verske grupe;
- sprečava dramatičnih političkih preokreta, koji nisu toliko rezultat suštinskih promena u političkim stavovima birača, koliko posledica "efekta disproporcije" izbornog sistema;
- uzima u obzir društvene promene i nova politička strujanja prilikom podele mandata prema broju glasova;
- sprečava nastanak kartela etabliranih partija ili takozvanih dominantnih partijskih sistema, a kojima jedna partija za svoju dominantnu poziciju ima da zahvali uglavnom izbornom sistemu, dok je demokratska promena je otežana ili čak nemoguća.

Ovakve teorijske pretpostavke o krajnjem efektu izbornih sistema uglavnom imaju veliku ulogu u raspravama. Međutim, one su sa empirijskog stanovišta samo delimično tačne, odnosno tačne su pod sasvim određenim društvenim i političkim uslovima. Istorija, dođuše, daje brojne primere koji potvrđuju da većinski i proporcionalni sistemi zaista imaju one efekte koji im se pripisuju, ali postoji i mnogo drugačijih primera. I u većinskom izbornom sistemu može da dođe do stvaranja višepartijskog sistema i političke nestabilnosti, kao što su u proporcionalnim sistemima moguće koncentracija partija i politička stabilnost. Ovo ne negira navedene teoretske pretpostavke u potpunosti, ali nam pojašnjava činjenicu da politički efekti i većinskog i proporcionalnog sistema u velikoj meri zavise od društvenih i političkih prilika u dotičnoj zemlji, odnosno od konkretne socio-političke strukture. Tome treba dodati i da, u zavisnosti od kombinacije elemenata različitih izbornih sistema, nastaju različiti tipovi većinskih, odnosno proporcionalnih izbornih sistema, koji imaju i različite političke posledice. Zato je upravo nužno da definisanje (vrednovanje) političkog dejstva izbornih sistema ne ostane samo na principijelnom i opštem planu. Više treba imati u vidu kako konkretan tehnički oblik pojedinih izbornih sistema i njihovih različitih tipova, tako i društveni i politički kontekst u kom ti izborni sistemi postoje.

### 1.3. STRUKTURA IZBORNIH SISTEMA I DEJSTVO NJIHOVIH POJEDINIH ELEMENATA

Izborni sistemi su složene tvorevine. Njih čine četiri različita tehnička elementa: izborne jedinice, kandidatura, glasanje i obračuna-

vanje glasova. Svaki od ovih tehničkih elemenata ima određene političke efekte. Političke efekte izbornog sistema kao celine, međutim, određuje tek kombinacija pojedinačnih elemenata, a oni se mogu međusobno kombinovati na mnogo načina. U kombinaciji efekti pojedinih elemenata izbornog sistema mogu međusobno da se pojačavaju, slabije ili, pak, da se međusobno potiru. Sada ćemo se pozabaviti dejstvom koje pojedinačni elementi imaju (uz poštovanje pravila ceteris paribus).

### 1.3.1. DEFINISANJE IZBORNIH JEDINICA

Definisanje izbornih jedinica predstavlja određivanje broja i veličine izbornih jedinica. Pri tom se pod veličinom izborne jedinice ne podrazumeva njena teritorijalna veličina, nego broj mandata koje treba podeliti u dotičnoj jedinici. Razlikuju se jednomandatne (single-member district) i višemandatne izborne jedinice (multi-member district). Ove potonje mogu biti male (2-5 mandata), srednje (6-10) i velike (10 i više).

Veličina izborne jedinice od suštinskog je značaja za efekte izbornog sistema, i to najpre za odnos između dobijenih glasova i mandata, a potom i za šanse političkih partija na izborima. Što se tiče veličine izborne jedinice, važi sledeće pravilo (uz primenu proporcionalne formule): što je manja izborna jedinica, to je manji efekat proporcionalnosti izbornog sistema, a uglavnom su slabije i šanse malih partija da uđu u parlament. Iza ovog pravila stoji stroga matematika: procentualni udeo glasova koji je nekoj partiji potreban da bi dobila jedan mandat je, čisto matematički, utoliko veći što se manje mandata deli u izornoj jedinici. Međutim, ovo pravilo ima ogroman politički značaj. Pomoću veličine izbornih jedinica može se manipulirati konačnim oblikom političkog predstavljanja, strukturom partijskog sistema, odnosom snaga. Zato je podele zemlje na izborne jedinice često predmet političkog spora. O mogućnosti manipulisanja prilikom podele na izborne jedinice svedoči i tzv. gerrymandering, pokušaj da se prekranjem izbornih jedinica prema političkim kriterijumima povećaju šanse pojedinih kandidata na izborima.

Osim toga, veličina izborne jedinice utiče i na odnos između birača i poslanika. U jednomandatnim jedinicama verovatno će se između birača i potencijalnog poslanika pre izgraditi odnos koji počiva na poznavanju kandidata, poverenju i odgovornosti, nego u višemandatnim izbornim jedinicama. Dok u višemandatnim jedinicama birač svoj glas po pravilu daje partijskoj listi, on u jednomandatnim jedinicama

bira jednog kandidata između više njih (iako oni, istini za volju, uglavnom predstavljaju određenu partiju). Međutim, često se previđa da i kod lista postoje oblici kandidovanja i glasanja u kojima birač ciljano može da bira jednu ličnost.

### 1.3.2. KANDIDOVANJE I GLASANJE

Postoje dva oblika kandidovanja: pojedinačno i kandidovanje po listama. Što se lista tiče, razlikujemo tri osnovna oblika: a) vezanu listu, koja omogućava biračima samo glasanje en bloc za jednu partijsku listu. Birač je vezan za raspored kandidata na listi, koji propisuje partija, i ne može da ga promeni; b) nevezanu listu, koja omogućuje biraču da menja raspored kandidata na partijskoj listi, pa mu tako prepušta odluku o tome ko će da predstavlja partiju; ovu odluku partijski gremiji mogu samo okvirno da oblikuju; c) slobodnu listu, koja biraču ostavlja mogućnost da prekorači granice partije, da bira kandidate sa različitim partijskih lista i da sam sastavi "sopstvenu" listu; partijske liste tako imaju samo ulogu predloga.

Oblik glasanja je tesno povezan sa oblikom kandidovanja. I ovde postoji načelna razlika između glasa za jednog pojedinačnog kandidata i glasa za partijsku listu. Kod vezane liste, birač raspolaze samo jednim glasom, kojim bira listu kao celinu. Kod ostalih lista birač ima više glasova pomoću kojih može da izrazi veću naklonost prema nekom kandidatu. U slučaju nevezane liste, birač ima bar dva glasa (jedan za listu, jedan za kandidata) ili, pak, onoliko glasova koliko poslanika treba da se izabere u toj jedinici. On eventualno može da da više glasova jednom te istom kandidatu (kumulacija). Kod slobodne liste birač može da sa više glasova sastavo "sopstvenu" listu na osnovu predloga partije (panaširanje). Posebni oblici glasanja su ograničeno višestruko glasanje, pri kom glasač ima manje glasova nego što ima kandidata u izornoj jedinici, i alternativno glasanje, gde glasač može da da i preference po redosledu (drugi, treći, četvrti).

#### Oblici kandidovanja i glasanja od posebnog su značaja za:

a) odnos između glasača i kandidata/poslanika. Jasno je da će u slučaju pojedinačne kandidature ličnost kandidata igrati značajnu ulogu, iako je, u dobro strukturiranim partijskim sistemima, kandidat presudan u mnogo manjoj meri nego partija koju on zastupa. Otkako je ovaj odnos ponovo postao značajan (kao posledica kritike vezanih, anonimnih lista u proporcionalnim izbornim sistemima), popularniji su izborni sistemi koji kombinuju pojedinačnu kandidaturu sa proporcio-

nalnim principom predstavljanja. Tako su u proporcionalnim sistemima uvedene jednomandatne jedinice, čime je njima oduzet efekat koji imaju u većinskim izbornim sistemima (gde one dovode do nesrazmernog odnosa između broja glasova i broja mandata u korist najjače partije). Ostaje samo efekat bliskosti između birača i izabranog.

**b)** odnos između kandidata/poslanika i njihovih partija. Različiti oblici kandidovanja i glasanja omogućuju biraču da u određenoj meri utiče na izbor kandidata u okviru same partije. Pojedinačne kandidature u izvesnom smislu jačaju nezavisnost kandidata od partije koja ga predlaže. Kod partijskih lista zavisnost kandidata od partije može ili da se poveća (vezana lista) ili da oslabi (nevezana lista, slobodna lista). Kod vezane liste kandidat je upućen na predlog partije, a u slučaju nevezane i slobodne liste nije;

**c)** mogućnost partija da utiču na sastav parlamenta. Posebno kod vezanih lista partijski rukovodioci mogu ciljano da nominuju npr. stručnjake, žene ili predstavnike određenih društvenih grupa za "osigurana" mesta na listi. Ovo je kod pojedinačne kandidature i drugih oblika liste teško postići.

U zavisnosti od toga kakva je kritička dijagnoza, u cilju poboljšanja političkog predstavljanja mogu se primeniti različiti oblici kandidovanja i glasanja. Ako kod sistema relativne većine u jednomandatnim izbornim jedinicama oslabe partije, a poslanici postanu isuviše nezavisni, treba razmisliti o uvođenju lista, i to vezanih. U drugim zemljama se, opet, kritikuje partitocracija, prevelika koncentracija moći u partijama. Tada je preporučljivo sprovesti reformu u pravcu uvođenja jednomandatnih izbornih jedinica ili ne-vezanih lista. Vidimo, dakle, da se pomoću izbornog sistema mogu otkloniti nedostaci sistema političkog predstavljanja. Dakako, ne bi trebalo gajiti maksimalistička očekivanja, jer se kritikovani nedostaci ne mogu po svaku cenu sanirati sredstvima izbornih sistema.

Za odnos snaga između samih partija, oblici kandidovanja i glasanja od manjeg su značaja. Korist i šteta različitih oblika u principu su pravilno raspoređeni na sve partije, bez obzira na njihovu veličinu. U svakom slučaju, reforme mogu tako da se usmere da nemaju posledica po takmičenje partija za vlast.

### 1.3.3. OBRAČUNAVANJE GLASOVA

Prilikom obračunavanja glasova, najpre je značajna formula,

odnosno metod po kom se na izborima odlučuje o pobednicima i pošteđenima. Razlikujemo dve formule, većinsku (majority formula) i proporcionalnu (proportional formula).

U slučaju većinske formule, podela mandata ne zavisi od toga da li jedan kandidat može da obezbedi traženu (relativnu ili apsolutnu) većinu glasova: u obzir se uzimaju samo pobednici u pojedinačnim izbornim jedinicama. Prednost ovakve formule je u tome što birač ima pred sobom jasnu situaciju i može sa prati šta se s njegovim glasom događa: glasovi dani pobedniku vode uspehu, dok glasovi za gubitnika propadaju. Međutim, moguća politička posledica ovakvog sistema je da u izbornim jedinicama u kojima dominira jedna partija primena većinske formule obeshrabruje političku opoziciju da se uopšte kandiduje, ili makar da se ozbiljno kandiduje. Tamo gde postoje jasna partijska uporišta moguće je i pustošenje političkog pejzaža i smanjenje učesća na izborima. S druge strane, propali su i oni glasovi za pobednika koji prevazilaze traženu većinu u izornoj jedinici. Ovo može da bude loše za one partije čiji su glasači isuviše koncentrisani po tradicionalnim uporištima.

Poseban politički efekat može da ima zahtev apsolutne većine, zato što se, u slučaju da nijedan kandidat ne postigne apsolutnu većinu, sprovodi uži izbor. U tom slučaju male partije mogu da odigraju značajnu ulogu. One mogu da postanu interesantne za velike partije koje se bore za većinu u izornoj jedinici, i mogu da pokušaju da u koalicijama dobiju nekoliko direktnih mandata, kao protivuslugu za podršku koju će u drugim izbornim jedinicama pružiti kandidatima neke veće partije.

U slučaju proporcionalne formule, mandati se raspoređuju prema broju glasova koji dobijaju kandidati ili partije. Za razliku od većinske formule, relativna jednakost dobijenih glasova je (barem približno) obezbeđena. Mnogo veći deo birača svoj izlazak na izbore smatra efektivnim, ukoliko su njihovi glasovi doprineli tome da njihova partija osvoji mandat. Zato kandidati i pristalice političkih partija imaju računa da se bore za svaki glas, što može da doprinese dinamici borbe među partijama i učesću na izborima.

U proporcionalnom sistemu postoji više metoda za preračunavanje glasova u mandate, koje su mahom veoma komplikovane i koje umeju biraču itekako da otežaju da proceni šta se sa njegovim glasom zapravo dešava. Dva najvažnija tipa obračunavanja su sistem najvišeg broja, nazvan i sistem izbornog količnika, i sistem jednakog broja. Kod sistema najvišeg broja se broj glasova koji je neka partija dobila deli pomoću nizova delilaca (npr. u slučaju Dontove [d'Hondt] metode: 1, 2, 3, 4, 5 itd), tako da se za svaku partiju dobijaju nizovi



brojeva od većih ka manjima. Mandati se dodeljuju prema najvišim brojevima ili najvišim koeficijentima. Kod sistema jednakog broja, pak, određuje se broj (koji se, na primer u slučaju prostog sistema jednakog broja dobija deljenjem broja predatih važećih glasova brojem mandata u izbornoj jedinici). Partije tada dobijaju onoliko mandata koliko se puta ovaj broj sadrži u broju glasova koji su osvojili. Po pravilu se primenom bilo kog od ovih sistema ne mogu podeliti svi mandati, tako da se ostatak mandata deli posebnim metodom. Ostatak mandata nudi mogućnost da se proporcionalnost glasova i mandata popravi (ili, pak, da se ograniči). Sistem jednakog broja se najčešće primenjuje u proporcionalnim izbornim sistemima koji teče što većoj proporcionalnosti između glasova i mandata.

Treba, međutim, imati u vidu da se mandati mogu deliti na više nivoa: na nivou izbornih jedinica, na nivou udruženih izbornih jedinica, i/ili na nacionalnom nivou. Tako je moguće da jedan izborni sistem kombinuje različite metode obračunavanja glasova - na primer, dodeljivanje direktnih mandata u jednomandatnim izbornim jedinicama po većinskoj formuli, i dodeljivanje dodatnih mandata ili mandata za izjednačavanje na regionalnom ili nacionalnom nivou po proporcionalnoj formuli. Različite metode obračunavanja na različitim nivoima daju određene političke rezultate koji mogu međusobno da se pojačavaju ili oslabe, pa se oni uglavnom kombinuju tako da u celini odgovaraju prototipu političkog predstavljanja kom se teži.

Poseban značaj pri pretvaranju glasova u mandate ima tzv. eliminacioni kriterijum ili cenzus. Cenzus je određeni broj glasova ili određeni broj (direktnih) mandata koji neka partija mora da osvoji da bi učestvovala u raspodeli mandata. Cenzus se odnosi isključivo na partiju, a ne na pojedinačnog kandidata partije, koji u slučaju pobe u svojoj izbornoj jedinici (npr. prilikom raspodele određenog broja direktnih mandata po principu relativne većine u jednomandatnim jedinicama) poslaničko mesto dobija nezavisno s tim da li je partija u celini savladala cenzus. Za razliku od faktičkih prirodnih prepreka, koje su posledica razlike u veličini izbornih jedinica, cenzus je veštačka prepreka. Eliminacioni kriterijumi se razlikuju po oblasti u kojoj se primenjuju i po visini: oni mogu da se odnose na čitavu nacionalnu izbornu oblast, na grupe izbornih jedinica, ili na pojedinačne izborne jedinice. Oni, osim toga, mogu da se primenjuju na prvom, ali i na kasnijim stepenima obračunavanja glasova. Konačno, mogu značajno da variraju i u visini. U praksi postoji cenzus od 1% do 5% na nacionalnom nivou, i čak do 12,5% na nivou izborne jedinice. Dok su do nedavno samo neke zemlje imale cenzus, tokom skorašnjih reformi on je uveden u

mnogim zemljama (npr. u Italiji, Japanu, Mozambiku, na Novom Zelandu).

Jedina funkcija cenzusa je da isključi male političke partije iz raspodele mandata, a time i učestvovanja u radu parlamenta, kako bi se u partijskom sistemu postigao efekat koncentracije. U kojoj meri on ovu funkciju ispunjava, umnogome zavisi od oblasti u kojoj se primenjuje, od njegove visine, kao i od društvenopolitičkog konteksta dotične zemlje.

## 1.4. TIPOLOGIJA IZBORNIH SISTEMA

Razni tehnički elementi - podela zemlje na izborne jedinice, kandidovanje, glasanje i obračunavanje glasova - mogu, kao što je rečeno, da se kombinuju na razne načine. U zavisnosti od kombinacije elemenata izbornog sistema i pratećih političkih posledica, u okviru dva principa političkog predstavljanja, većinskog i proporcionalnog, mogući su veoma različiti tipovi izbornih sistema. Prema efektima koje izborni sistemi, odnosno pojedini njihovi aspekti (npr. veličina izborne jedinice, cenzus), imaju na odnos između glasova i mandata, razlikujemo deset tipova.

### 1.4.1. TIPOVI VEĆINSKIH IZBORNIH SISTEMA

#### U okviru principa većinskog predstavljanja razlikujemo:

- a) sistem relativne većine u jednomandatnim izbornim jedinicama. Ovo je "klasičan većinski sistem", i on se primenjuje u Velikoj Britaniji i u delovima sveta koji su pod anglosaksonskim uticajem, npr. u mnogim afričkim državama, u Indiji i Pakistanu. Efekat disproporcije do kog dovodi ovaj izborni sistem ide na ruku partijama sa najvećim brojem glasova.
- b) sistem apsolutne većine u jednomandatnim izbornim jedinicama. Nekada veoma rasprostranjen, ovaj izborni sistem se, od svih zapadnoevropskih industrijskih zemalja, danas primenjuje samo u Francuskoj (a u varijanti alternativnog glasanja/alternative vote i u Australiji). Efekat disproporcije ide na ruku partiji ili koaliciji sa najvećim brojem glasova.
- c) većinski sistem sa predstavljanjem manjina u višemandatnim izbornim jedinicama. Klasičan primer za ovaj tip je sistem ograničenog

višestrukog glasanja, pri kom birač u višemandatnim jedinicama raspolaže sa manje glasova nego što ima kandidata za poslanike.

**d)** većinski sistem u manjim izbornim jedinicama: izborni sistemi koji primenjuju proporcionalnu formulu u manjim višemandatnim jedinicama (do pet mandata). Ovaj tip se, zbog efekta disproporcije u malim izbornim jedinicama, naziva i izbornim sistemom koji stvara većinu.

**e)** većinski sistem sa dodatnom proporcionalnom listom. Kod ovog tipa izbornog sistema veliki deo mandata deli se u jednomandatnim jedinicama, a odvojeno se preko partijskih lista deli određen broj dodatnih mandata prema proporcionalnoj formuli. Ovaj sistem može da ima različite funkcije, na primer da opozicionim partijama ili manjinama dopusti određeno predstavljanje (pre svega u sistemima sa dominantnim partijama), ili da ograniči nezavisnost kandidata, čestu u jednomandatnim izbornim jedinicama, tako što će ojačati partije uspostavljanjem dodatnih partijskih lista.

#### 1.4.2. TIPOVI PROPORCIONALNIH IZBORNIH SISTEMA

**U okviru principa većinskog predstavljanja razlikujemo:**

**a)** proporcionalni sistem u višemandatnim izbornim jedinicama različite veličine. Ovaj sistem, u zavisnosti od veličine izbornih jedinica, može da dovede do značajne nesrazmere između glasova i mandata.

**b)** kompenzatorni proporcionalni sistem, uz moguće uvođenje cenzusa. Kod ovog izbornog sistema se na prvom nivou obračunavanja glasova deli određeni broj mandata u jednomandatnim jedinicama po principu većinskog sistema. Na drugom (ili trećem) stepenu obračunavanja glasova, efekat disproporcije, do kog dolazi u jednomandatnim izbornim jedinicama, približno se kompenzuje deljenjem mandata za liste po principu proporcionalnog sistema. U te svrhe se uglavnom (velike) partije koje su bile uspešne u jednomandatnim jedinicama zapostavljaju (u korist manjih partija) na daljim nivoima obračunavanja glasova, ili se čak isključuju iz dalje raspodele mandata. Ponekad se uvodi i cenzus, koji malim partijama otežava, odnosno onemogućava da dođu do mandata.

**c)** personalizovan proporcionalni sistem sa cenzusom. Ovaj izborni sistem kombinuje deljenje određenog broja (direktnih) mandata u

jednomandatnim jedinicama sa predstavničkom principom proporcionalnog sistema. Broj mandata koji partija dobija (osim eventualnih "viškova mandata") upravlja se isključivo prema proporcionalnom udelu u broju glasova na nacionalnom nivou (ili na nivou grupe izbornih jedinica). Svakoј partiji se broj dobijenih mandata u jednomandatnim jedinicama odbija od broja mandata koji joj sleduje prema proporcionalnom sistemu. (Ukoliko partija dobije više direktnih mandata nego što joj sleduju po proporcionalnoj formuli, nastaje tzv. višak mandata, koji može da se kompenzuje.) Proporcionalnost između broja glasova i broja mandata veoma je visoka - po isključenju onih malih partija koje se prilikom podele mandata ne uzimaju u obzir zato što nisu savladale cenzus.

**d)** sistem prenosivog pojedinačnog glasa (single-transferable vote). Ovo je klasični proporcionalni sistem anglosaksonskog tipa. Kako se ovaj sistem - delom i zbog složenosti - primenjuje uglavnom u malim izbornim jedinicama, efekat disproporcije može da bude neuobičajeno velik za proporcionalne sisteme. Po pravilu, međutim, prenosiv pojedinačni glas ima upravo suprotno dejstvo.

**e)** čist proporcionalni sistem. Ovo je izborni sistem koji i bez izrazito niskih prirodnih ili veštačkih prepreka (veličina izborne jedinice, cenzus) teži što većoj proporcionalnosti između glasova i mandata.

Tabela 1: Tipologija izbornih sistem

većinski izborni sistemi	proporcionalni izborni sistemi
sistem relativne većine u jednomandatnim jedinicama	proporcionalni sistem u višemandatnim jedinicama
sistem apsolutne većine u jednomandatnim jedinicama	kompenzatorni proporcionalni sistem sa cenzusom
većinski sistem sa zastupanjem manjina	personalizovani proporcionalni sistem sa cenzusom
većinski sistem u malim izbornim jedinicama	prenosni sistem pojedinačnog glasanja
većinski sistem sa dodatnom proporcionalnom listom	čist proporcionalni sistem

### 1.4.3. PERSONALIZOVANI IZBORNI SISTEMI

Sada ćemo objasniti onu kombinaciju elemenata izbornih sistema koji postoji u Nemačkoj, naime kombinaciju jednomandatne izborne jedinice i proporcionalne formule; ovi elementi mogu da se kombinuju na različite načine, ali po tom pitanju u stručnoj literaturi postoje brojne nesuglasice.

Kako što navedena tipologija pokazuje, postoje tri načelne mogućnosti povezivanja jednomandatnih jedinica, tipičnih za većinski sistem, sa elementima proporcionalnog sistema: 1) u obliku većinskog sistema sa dodatnom proporcionalnom listom (tzv. segmentirani ili "rovovski" sistem, Grabensystem) ili 2) sa principom proporcionalnog predstavljanja, u obliku kompenzatornog proporcionalnog sistema; 3) u obliku personalizovanog proporcionalnog sistema (sva tri sa cenzusom). Svi ovi izborni sistemi, koji se mogu podvesti pod pojam "personalizovani izborni sistemi", podjednako uspevaju da pojačaju vezu između birača i kandidata/poslanika, ali se razlikuju po stepenu proporcionalnosti, odnosno disproporcionalnosti između broja glasova i broja mandata. U slučaju personalizovanog proporcionalnog sistema sa cenzusom ne postoji - barem po eliminisanju malih partija - ozbiljnija nesrazmera između broja glasova i broja mandata, sistem je visoko proporcionalan. U slučaju kompenzatornog proporcionalnog sistema (sa cenzusom), efekat disproporcije, tipičan za jednomandatne jedinice, u velikoj meri se ublažava. Znači, i ovaj sistem postigne visok stepen proporcionalnosti, koji može da bude čak i veći nego kod proporcionalnog sistema u srednjim i većim višemandatnim jedinicama. U slučaju većinskog sistema sa dodatnom proporcionalnom listom, tzv. rovovskog sistema, konačan rezultat izbora čine dva odeljena rezultata: jedan disproporcionalni i jedan proporcionalni. Rovovski sistem nalazi se na ničijoj zemlji između većinskog i proporcionalnog sistema. Efekta disproporcije ovde bitno zavisi od numeričkog odnosa između mandata koji se po većinskoj formuli dele u jednomandatnim izbornim jedinicama, i mandata koji se dele preko partijske liste po proporcionalnoj formuli (pola/pola, dve trećine/jedna trećina itd). Rovovski sistemi svakako imaju manji efekat disproporcije nego obični većinski sistemi. Kako, međutim, njihov uticaj na proporcionalnost između broja glasova i broja mandata ipak može više da se približi efektu većinskog nego efektu proporcionalnog sistema, rovovski sistem se pre može podvesti pod predstavnički princip većinskog sistema. Tabela 2 pokazuje neke kombinovane izborne sisteme

Tabela 2: **Kombinacije personalizovanih izbornih sistem**

	ukupan broj mesta	jedno-mand. izb. j.	mandati po listama	nacionalna lista	cenzus	osn. tip izbornog sistema
Nemačka	656	328	328	656*	5%	proporc.
Bolivija	130	65	65	130*	--	proporc.
Novi Zeland	120	64	56	120*	5%	proporc.
Venecuela	182	92	90	---	--	proporc.
Italija	630	475	155	155	4%	kompens.
Mađarska	386	176	210	58	5%	kompens.
Meksiko	500	300	200	----	1,5%	rovovski
Japan	500	300	200	200	3%	rovovski

\* Svi mandati najpre se dele na partije. Tek u daljem procesu deljenja, mandati partija osvojeni direktno u izbornim jedinicama uzimaju se u obzir i dodaju mandatima koji partijama sledeju po proporcionalnoj formuli.

## 2. OCENJIVANJE IZBORNIH SISTEMA

### 2.1. UVODNE NAPOMENE

Tokom proteklih decenija, debata o većinskom i proporcionalnom sistemu vodila se u općtim teorijskim okvirima, i ravnala se prema prototipovima parlamentarne vlasti. Danas se u diskusiju sve više uvode i praktična iskustva sa izbornim sistemima, i ona su neophodna kontrolna instanca u ocenjivanju izbornih sistema. Pregled teorije i prakse pruža nam nekoliko argumenata koje treba imati u vidu prilikom svakog ozbiljnog razmatranja izbornih sistema:

- idealna izborni sistem ne postoji. Efekti izbornih sistema zavise od različitih faktora. Zato prilikom sistematizacije treba imati u vidu faktor prostora i vremena.
- izborni sistemi treba da udovolje različitim funkcionalnim zahtevima, npr. participaciji, političkoj stabilnosti (upor. odeljak 2.2). Teorija

ili opcija kojoj je u osnovi samo jedan zahtev, po pravilu je neadekvatna.

c) važnost različitih funkcionalnih zahteva u velikoj meri zavisi od teorijskih obzira i političke kalkulacije. No, ona u velikoj meri zavisi i od sociostrukturnih uslova (glava 3).

d) izborni sistemi ne mogu podjednako da udovolje različitim funkcionalnim zahtevima. Nijedan izborni sistem ne može da bude optimalan sa svih zamislivih aspekata. Osim toga, po pravilu se javljaju sukobi između željenih efekata, na primer između veće participacije i veće stabilnosti. Veće poštovanje jednog zahteva neminovno vodi zanemarivanju drugog. Tako izborni sistemi neke funkcionalne zahteve ispunjavaju u većoj, a neke u manjoj meri.

e) optiranje za određeni izborni sistem uvek izražava i koji su funkcionalni zahtevi važniji od drugih. Međutim, ono može da svedoči i o nedovoljnom poznavanju materije, ili je, pak, izraz naivnog uverenja da se povećanje efektivnosti izbornog sistema u jednoj oblasti može postići bez štete po druge oblasti.

f) izborni sistemi koji pokušavaju da istovremeno ispune različite funkcije po pravilu su kompleksni. To znači da se oni sastoje od velikog broja različitih, delom i nespojivih tehničkih elemenata, koji na određen način utiču jedan na drugi. Često se način na koji takvi sistemi funkcionišu i njihove posledice ne mogu lako shvatiti.

Ova poslednja tačka nam kazuje koliko je ponekad teško ispuniti funkcionalne zahteve koji se postavljaju izbornim sistemima. Neretko se, na primer, očekuje da izborni sistem poveća participaciju, a da u isti mah garantuje i stabilnost političkog sistema, zahtev kome je po prirodi stvari teško udovoljiti. Ako se, uz to, očekuje još i da izborni sistem ne bude previše komplikovan i da se način na koji funkcioniše da lako shvatiti, malo je verovatno da će takav izborni sistem moći da ispuni sve ove zahteve. Nespojivost ciljeva ovakve vrste veoma je česta. Jednostavni izborni sistemi uglavnom ispunjavaju samo jednu funkciju. Izborni sistemi koji su multifunkcionalni, veoma su komplikovani. Reforma koja sistemu relativne većine u jednomandatnim jedinicama dodaje proporcionalnu listu (rovovski sistem), nekako se i može razumeti. Međutim, kompenzatorni izborni sistemi su već mnogo komplikovaniji od personalizovanih.

## 2.2. MERILA VREDNOVANJA

Ako se zapitamo o funkcionalnim zahtevima koji se uglavnom postavljaju jednom izbornom sistemu, i ako zanemarimo nerealna očekivanja ili čisto partijske interese, dolazimo do pet funkcionalnih zahteva; oni u svim debatama o izbornim sistemima igraju veliku ulogu.

a) predstavljanje - i to u dva smisla: kao predstavljanje svih relevantnih društvenih grupa, uključujući tu i manjine i žene, u izabranim predstavničkim telima, i kao fer predstavljanje, tj. što vernije predstavljanje različitih društvenih interesa i političkih mišljenja u parlamentu. Parametar predstavljanja jeste stepen proporcionalnosti između dobijenih glasova i mandata. Isviše velika odstupanja od proporcionalnosti su problematični.

b) koncentracija i efektivnost - u smislu agregacije društvenih interesa i političkih mišljenja u cilju efikasnog političkog odlučivanja i sposobnosti zajednice da dela. Izbori se smatraju činom političke volje, a ne odrazom mišljenja koja vladaju među biračima. Parametar koncentracije izbornog sistema su, s jedne strane, broj, odnosno redukovane broja partija koje dobijaju mesta u parlamentu, a s druge obrazovanje stabilnih partijskih ili koalicionih većina u parlamentu. Nestabilne vlade usled velikog broja partija su problematične. Kriterijum koncentracije u izvesnom smislu isključuje kriterijum efektivnosti izbornog sistema. Efektivnost se meri pre svega po tome da li izborni sistem pogoduje političkoj stabilnosti ili ne. Česta je bojazan da reforma izbornog sistema u pravcu proporcionalnog nosi i opasnost destabilizovanja političkih prilika. To, međutim, ne mora da bude tako: uvođenje elemenata proporcionalnosti u postojeće izborne sisteme može tako da se osmisli da ne samo da se stabilnost vlade ne smanjuje, nego da se takvom reformom poveća legitimnost političkog predstavljanja, pa time i politička stabilnost kao stabilnost sistema, stabilnost demokratije. U svakom slučaju, stabilnost vlasti je važna stavka. Sigurno je da svaka stabilna vlast ne mora da bude i dobra vlast, ali je malo verovatno da u uslovima političke nestabilnosti vlast može biti dobra.

c) participacija. Ovde se ne misli na participaciju u opštem smislu (jer sami po sebi, izbori i jesu neka vrsta političke participacije), nego na manju ili veću mogućnost da birači izrazi svoju političku volju. Korretno, radi se o alternativni između biranja ličnosti i biranja partije, odnosno liste. Parametar participacije u ovom užem smislu je pitanje da li i u kojoj meri jedan izborni sistem omogućava biranje ličnosti. Uko-

liko je ova mogućnost u potpunosti isključena, kao na primer u slučaju vezane liste, onda je to problematično.

**d) jednostavnost.** Ovaj funkcionalni zahtev ima karakter smernice, budući da su izborni sistemi koji pokušavaju da istovremeno udovolje kriterijima reprezentacije, koncentracije i participacije neminovno mnogo komplikovaniji od onih koji pokušavaju da ispune samo jedan od ovih zahteva. Pa ipak, treba težiti tome da birač može da razume način na koji izborni sistem funkcioniše i da zna šta se s njegovim glasom dešava.

**e) legitimnost:** Ovaj zahtev sadrži u sebi i ostale utoliko što se odnosi na opštu prihvaćenost rezultata izbora i izbornog sistema, pa time i na prihvatanje pravila igre demokratskih sistema. Pitanje da li izborni sistem ujedinjuje zemlju ili je deli može da posluži kao specifičan parametar u zemljama u kojima postojeći razdori u društvu mogu da se politizuju i potenciraju do nepomirljivih suprotnosti koje podrivaju demokratiju. Kao manje dalekosežan parametar legitimnosti izbora, a posebno rezultata izbora, slovi odziv birača. Slab odziv često se koristi kao argument za nelegitimnost izbornih rezultata. Ovaj parametar veoma upečatljivo pokazuje da je kod ustrojstva izbornih sistema, kao i kod njihovog ocenjivanja, važna uravnoteženost različitih funkcionalnih zahteva, a ne ispunjavanje samo jednog jedinog funkcionalnog zahteva. Tako se uglavnom, i s punim pravom, pretpostavlja da insistiranje na koncentraciji izbornog sistema, posebno kod klasičnog sistema relativne većine u jednomandatnim jedinicama, umanjuje odziv birača. Ukoliko, pak, dominira participacija, na primer u slučajevima u kojima se biračeva sloboda povećava, pa on u samom činu izbora treba da donese na desetine odluka, birač može da se oseti preopterećenim, i odziv može da se smanji. Isti efekat ima i preterano ujednačavanje tri navedene funkcije izbornih sistema ako to vodi komplikovanju izbornog sistema. Potreba da se zahtevi predstavljanja, koncentracije, participacije i (relativne) jednostavnosti balansiraju, sa ciljem da se (putem odziva) obezbedi legitimnost izbora (ukoliko se ona uopšte može osporiti izbornim sistemom), pokazuje koliko je ovih pet funkcija međusobno isprepletene.

### 2.3. POREĐENJE ŠEST TIPOVA IZBORNIH SISTEMA

Sada ćemo uporediti neke od navedenih izbornih sistema, i to prema tri navedena kriterija: predstavljanju, koncentraciji i participaciji.

**a) sistem relativne većine u jednomandatnim jedinicama** ispunjava zahtev koncentracije bolje nego svi ostali izborni sistemi. On dokazano olakšava stvaranje apsolutne parlamentarne većine jedne partije. Veliki deo apsolutnih parlamentarnih većina rezultat je disproporcije između glasova i mandata, tipične za sistem relativne većine u jednomandatnim izbornim jedinicama. Međutim, druga strana medalje je to što ovaj sistem tek u neznatnoj meri udovoljava funkciji reprezentacije. Malim partijama, bez tradicionalnih glasačkih uporišta, uskraćena je mogućnost da budu zastupljene u parlamentu; ponekad čak i partije koje dobiju 20% glasova mogu da ostanu van parlamenta. Što se, pak, tiče kriterijuma participacije, njega ovaj izborni sistem ispunjava utoliko što birač u svojoj izbornoj jedinici bira jednu ličnost. Međutim, sociološka istraživanja pokazuju da se u dobro strukturiranim partijskim sistemima čak i u jednomandatnim jedinicama glas upravlja više prema partiji nego prema ličnosti. Način na koji ovaj izborni sistem funkcioniše razumljiv je, a njegova legitimnost počiva na političkoj tradiciji i na poimanju demokratije koja se upravlja prema britanskom parlamentarizmu. Međutim, u mnogim zemljama nedovoljna reprezentativnost ovog sistema predmet je oštre kritike. Pitanje je da li bi sistem relativne većine u jednomandatnim jedinicama, koji je nakađasnja kolonijalna sila Velika Britanija "uvezla" u mnoge zemlje Afrike i Azije, biračko telo zaista prihvatilo da je informisano o drugim izbornim sistemima i njihovim posledicama, i da može da bira između više mogućnosti.

**b) sistem apsolutne većine u jednomandatnim izbornim jedinicama** ima mnoge sličnosti sa prvim tipom većinskog sistema, ali se od njega razlikuje u nekoliko ključnih tačaka. Ovaj sistem može, doduše, da dovede do visokog stepena nesrazmere između broja dobijenih glasova i broja mandata, ali njegov cilj nije da jednoj partiji omogući apsolutnu većinu u parlamentu, nego da se više partija udruži pre eventualnog drugog kruga izbora, kako bi pobedili u užem izboru. Ovaj izborni sistem, dakle, ne eliminiše male partije, već ih štiti zbog značaja koji one mogu da imaju u stvaranju partijskih koalicija u drugom krugu izbora. Budući da se takve koalicije stvaraju ne samo iz strateških razloga, već i radi omogućavanja parlamentarne saradnje, sistem apsolutne većine u jednomandatnim jedinicama ima jak efekat koncentracije. On je razumljiv i lako se sprovodi, čak i ako je potreban i drugi krug izbora. Treba, međutim, naglasiti da se trenutno na parlamentarnim izborima sistem apsolutne većine u jednomandatnim jedinicama retko primenjuje, i da se prilikom reforme izbornih sistema uglavnom

ne posmatra kao alternativa, što nas navodi na zaključak da se ovaj sistem uglavnom negativno ocenjuje.

c) Relativno retki su i oni izborni sistemi koji primenjuju proporcionalnu formulu u malim izbornim jedinicama. Osnovna razlika između ovog i prethodna dva tipa većinskog sistema je u tome što svaku izbornu jedinicu u parlamentu zastupaju predstavnici različitih partija, tj. predstavnici kako velikih, tako i malih partija (ili partije). Disproporcija između broja glasova i broja mandata kod ovog sistema može da bude manja, ali u krajnjoj liniji zavisi od čitavog niza drugih faktora kakvi su, na primer, veličina izborne jedinice (da li varira, da li jedinica ima paran ili neparan broj mandata itd). Ovaj izborni sistem je uglavnom jednostavan, osim ukoliko se u okviru njega koriste komplikovani oblici kandidovanja i glasanja.

d) proporcionalni sistem u višemandatnim izbornim jedinicama veoma je čest. On uglavnom ne daje fer reprezentaciju u smislu visoke proporcionalnosti između broja glasova i broja mandata, ali ima efekat koncentracije na partijski sistem utoliko što veličina izborne jedinice predstavlja prirodnu prepreku za male partije. Po pravilu se izborne jedinice podudaraju sa političko-administrativnom podelom zemlje, pa stoga ovaj sistem bar nosi manje potencijala za konflikte nego, na primer, većinski sistem u jednomandatnim jedinicama koji zahteva stalno prekrajanje izbornih jedinica i ostavlja više prostora za aktivnu manipulaciju prilikom podela zemlje na izborne jedinice (gerrymandering). Međutim, eventualne nejednakosti po pitanju broja glasova potrebnih da bi se osvojio mandat (naime, mandat je lakše dobiti u manjim izbornim jedinicama), mogu da budu povod za kritiku. Kritika se, osim toga, može uputiti i vezanim partijskim listama, koje se uglavnom primenjuju u proporcionalnim sistemima u višemandatnim jedinicama, budući da ovakve liste ne dozvoljavaju izbor usmeren prvenstveno na ličnosti. Sve u svemu, ovaj sistem ipak funkcioniše dosta dobro, iako ne udovoljava zahtevu reprezentativnosti, kao ni zahtevu participacije onako kako smo ga mi ovde objasnili. No, neretko su povod kritici i nesporazumi po pitanju efekata koje ovaj izborni sistem ima.

e) čist proporcionalni sistem najdoslednije ispunjava zahtev za fer reprezentacijom. Ovo, međutim, ide na uštrb ne samo kriteriju koncentracije, s obzirom na to da se u ovom sistemu uglavnom koriste vezane liste, nego i kriteriju participacije. Zato je kritika usmerena uglavnom na to što ovaj sistem pospešuje fragmentarizaciju partijskog sistema i što povećava anonimnost glasanja. S tim u vezi treba nagla-

siti da se ovde glasovi obračunavaju na nacionalnom nivou, te da stoga drugi oblici lista osim vezane i nisu primenjivi. Protiv legitimnosti čistog proporcionalnog sistema posebno govori istorijsko iskustvo koje je Zapadna Evropa imala sa nestabilnim vladama i slomom demokratije. No, ova negativna ocena čistog proporcionalnog sistema ne može se bez daljnjeg preneti na druge zemlje i regione. U zemljama sa izraženom društvenom heterogenošću i dubokim društvenim konfliktima, funkcija reprezentacije može da dobije na značaju i da opravda primenu čisto proporcionalnog sistema.

f) personalizovani proporcionalni sistem sa cenzusom je kompromisna varijanta koja udovoljava različitim funkcijama. Proporcionalnom zastupljenošću svih partija u parlamentu koje su preskočile cenzus ona ispunjava zahtev reprezentacije, ali visina cenzusa ne ugrožava princip reprezentacije. Dalje, ovaj sistem udovoljava i funkciji koncentracije, tako što iz parlamenta isključuje veoma male partije i time olakšava stvaranje parlamentarnih većina, koje se u parlamentarnim sistemima uglavnom smatraju uslovom za stvaranje stabilnih vlada. Međutim, ovaj izborni sistem ne pogoduje stvaranju parlamentarne većine jedne partije. Vlade uglavnom počivaju na koalicionim većinama koje ne nastaju veštačkim putem, zahvaljujući efektu disproporcije, već zaista objedinjuju većinu biračkih glasova. Funkciju participacije personalizovani proporcionalni izborni sistem ispunjava zahvaljujući glasanju za ličnost. Birači biraju jedan deo poslanika u jednomandatnim jedinicama, ali se time ne menja broj mandata određene partije (ako se izuzme višak mandata), koji se uglavnom obračunava na nacionalnom nivou prema proporcionalnoj formuli. Personalizovani proporcionalni sistem kritikuje se uglavnom zbog navodne komplikovanosti, mada je on, ako se setimo kolikim zahtevima udovoljava, još i relativno jednostavan.

Sledeća tabela daje pregled šest tipova izbornih sistema prema kriterijima reprezentacije, koncentracije i participacije. Ona će pokazati da su svi sistemi kadri da ispunje jednu ili dve funkcije, ali da samo personalizovani proporcionalni sistem može istovremeno da ispunje sve tri.

Tabela 3: **Funkcionalni zahtevi koje različiti tipovi izbornih sistema ispunjavaju**

izborni sistem	reprezentacija	koncentracija	participacija
sistem relativne većine	negativno	pozitivno	pozitivno
sistem apsolutne većine	negativno	pozitivno	pozitivno
proporcionalni sistem u malim jedinicama	negativno	pozitivno	pozitivno
proporcionalni sistem u višemand. jed.	negativno	pozitivno	negativno*
čist proporcionalni sistem	pozitivno	pozitivno	negativno*
personalizovani proporcionalni sistem	pozitivno	pozitivno	pozitivno

\* u slučaju vezanih lista

Simpptomatično je to što u međunarodnoj praksi postoji tendencija udaljavanja od ekstremnih, "klasičnih" izbornih sistema koji ispunjavaju samo jednu funkciju, dok druge zanemaruju, odnosno tendencija približavanja kombinovanim (personalizovanim) izbornim sistemima koji pokušavaju da uravnoteže različite funkcije. Upravo personalizovani proporcionalni sistem, kakav se primenjuje u Saveznoj Republici Nemačkoj, predstavlja dobro srednje rešenje između navedenih zahteva, te je u tom smislu on postao uzor. U nekim zemljama je nedavnim reformama izbornog sistema usvojen personalizovani proporcionalni sistem, na primer na Novom Zelandu, a sa izvesnim modifikacijama u Venecueli i Boliviji. U drugim zemljama uvedeni su sistemi slični personalizovanom proporcionalnom, kakav je, na primer, kompenzatorni proporcionalni sistem sa cenzusom u Italiji, ili pak rovovski sistem (npr. u Japanu, Meksiku i Rusiji), ali oni po pravilu zanemaruju zahtev reprezentacije, tipičan za proporcionalni sistem. Širok

spektar kombinacija između izbora ličnosti u jednomandatnim jedinicama s jedne, i izbora liste prema proporcionalnoj formuli s druge strane, opravdavaju primenu ovih tipova kombinovanih izbornih sistema u zemljama sa veoma različitim društvenopolitičkim uslovima. "Atraktivnost" personalizovanih sistema dokazuju i poslednje debate o reformi izbornog sistema na najrazličitijim krajevima Zemljine kugle.

Primeri Nemačke i Novog Zelanda ilustruju kako tendencija ka personalizovanom izbornom sistemu (u oba ova slučaja ka personalizovanom proporcionalnom sistemu) može da krene različitim pravcima. U Nemačkoj se (kao i u mnogim drugim zapadnoevropskim zemljama) sve do tridesetih godina čist proporcionalni sistem smatrao pravičnim, idealnim načinom predstavljanja. Posle prvih iskustava sa čistim proporcionalnim sistemom, koji je doveo do fragmentarizacije partijskog sistema i koji je, između ostalog, odgovoran za slom Vajmarske republike i drugih demokratija, u Evropi se odustalo od cilja što vernijeg odražavanja javnog mnjenja. U skladu sa funkcionalnim (!) zahtevima parlamentarnih vlada, izvršene su brojne "korekcije" proporcionalnih sistema, koje su povećale efekat koncentracije. Zato u Nemačkoj posle nacionalsocijalističke diktature nije zadržan čist proporcionalni sistem, nego je uveden na personalizovan proporcionalni sistem sa relativno visokim cenzusom.

Obrnutim smerom krenuo je Novi Zeland. Tamo su se više od sto godina izbori održavali po sistemu relativne većine u jednomandatnim jedinicama. Sredinom osamdesetih godina oformljena je nezavisna Royal Commision on Electoral System (Kraljevska komisija za reformu izbornog sistema), koja je, po ocenjivanju različitih mogućnosti izbornih sistema, jednoglasno preporučila uvođenje personalizovanog proporcionalnog sistema. Posle dva referenduma 1993. uveden je personalizovani proporcionalni sistem prema nemačkom uzoru, pod nazivom mixed-member-proportional system.

### 3. IZBORNI SISTEMI I NJIHOV KONTEKST

Izborni sistemi deluju u kompleksnom sklopu različitih društvenih, kulturnih, političkih i drugih uslova, koji variraju u zavisnosti od zemlje i vremena. S obzirom na to, dejstvo izbornog sistema, kao i prednosti ili mane njihovih različitih tipova, treba uvek proučavati i ocenjivati u kontekstu društvenopolitičkih prilika u dotičnoj zemlji. Sociostrukturalni uslovi i istorijsko-politička iskustva zemlje, odnosno grupa zemalja određuju konkretne zahteve koji će se postaviti izbornom sistemu, i od ogromnog su značaja za izbor određenog tipa sistema kako na nivou principa predstavljanja, tako i na nivou konkretnog

projektovanja izbornog sistema. Zato se ne preporučuje nametanje odnosno preuzimanje izbornog sistema neke druge zemlje bez obzira na specifične društvenopolitičke prilike.

### 3.1. STRUKTURA DRUŠTVA

Presudni faktor prilikom optiranja za odre\_eni izborni sistem je struktura društva: ona često određuje izbor, efekte i ocenjivanje izbornog sistema.

Što se tiče potrebne analize društva za koje se projektuje izborni sistem, od posebnog je značaja vrsta i razmera raslojenosti društva i društvenih sukoba. U heterogenim društvima, koje potresaju etnički, verski, jezički, kulturni ili drugi konflikti (cleavages), a posebno ako se ovakvi sukobi politizuju, izborni sistemi imaju drugačije efekte i moraju da ispune drugačije zahteve nego u (relativno) homogenim društvima.

Značaj sociostrukturnih faktora jasno se pokazuje kod onih zemalja i regiona koji se odlikuju etničkom heterogenošću. Tako, na primer, etnički faktor igra izuzetno veliku ulogu u procesima demokratizacije u Africi. Neki stručnjaci čak smatraju da je etnicitet, odnosno politizacija etniciteta, faktor koji bi mogao da spreči razvoj demokratije u etnički razjedinjenim društvima. Ova skepsa počiva kako na isto-rijskom iskustvu sa slomom demokratskih vlada u zemljama u kojima su etnički problemi i sukobi imali značajnu ulogu, tako i na prevashodno etničkom karakteru autoritarnih režima u ovakvim društvima. Imajući to u vidu, ovi stručnjaci se pribojavaju da bi politička liberalizacija ili demokratizacija mogla da dovede do političkih borbi sukobljenih etniciteta, te da bi u krajnjoj liniji čak i sprečila nastanak liberalno-pluralističke demokratije.

U etnički heterogenim društvima i sistem relativne većine u jednmandatnim jedinicama, koji se praktikuje u mnogim državama u Africi i Aziji, ima sasvim druge rezultate nego u Britaniji, gde je i razvijen. Pre svega iskustva iz Afrike dokazuju pretpostavku koju je izneo Aleksis de Tokvil (Tocqueville): da je za funkcionisanje većinskog izbornog sistema potrebno relativno homogeno društvo. Najveći problemi sa sistemom relativne većine u etnički heterogenim društvima su:

- neadekvatno predstavljanje onih etničkih manjina koje nemaju tradicionalna (etnička) biračka uporišta;
- zaoštravanje hegemonije u slučaju regionalne dominacije različi-

tih etničkih grupa, i time uslovljena transformacija regionalnih biračkih uporišta političkih partija u sukobe sa politički-teritorijalnim osnovom;

- prejake parlamentarne većine u odnosu na distribuciju glasova; usled toga se opozicione partije gotovo eliminišu, a etnička dominacija na nacionalnom političkom planu zaoštrava;
- razvoj dominantnih partijskih sistema na osnovu prejakih većina, bez mogućnosti smenjivanja vlasti ili makar samo efektivne političke opozicije.

Partijski sistemi sa jednom dominantnom partijom u Africi i Aziji išli su na ruku ekstremnoj nesrazmERI u političkom predstavljanju i usporili su proces stvaranja/konsolidovanja nacije (nation-building proces). Konačno, većinski sistem nije doprineo samo zaoštravanju konflikata, nego i etničkoj polarizaciji po regijama. Tipični rezultati izbora u sistemu relativne većine u etnički heterogenim društvima su: jedna partija dobija sva mesta, ili: jedna partija dobija preko dve trećine mesta, ili: različite partije pobeđuju svaka u svom etničkom uporištu, tako da etničke manjine u nekim ili u svim regionima ostaju bez političkog predstavljanja, a uspešne su samo tamo gde zahvaljujući regionalnoj koncentrisanosti čine većinu.

Ako se vratimo funkcionalnim zahtevima koji se postavljaju izbornim sistemima, sada ćemo naglasiti da se prioritet pojedinih zahteva mora upravljati prema društvenopolitičkim uslovima u datoj sredini. Svakako će se prioriteti, na primer veća participacija ili veća koncentracija unutar partijskog sistema, konačno ipak ravnati prema praktičnim političkim, ali i prema teorijskim merilima. U zavisnosti od konkretnih političkih namera i od teorijskog stanovišta, prednost će se davati ili obrazovanju jasnih partijskih većina u parlamentu ili, pak, političkom predstavljanju što većeg broja društveno relevantnih snaga. Naravno, uvek će biti zagovornika koncentracije i zagovornika reprezentacije, no, ipak je preporučljivo da se prioriteti ne prepuste samo praktičnom partijskom interesu i/ili da se, opet, oslanjaju samo na apstraktne teorije. Prilikom ocenjivanja izbornih sistema moraju se uzeti u obzir i sociopolitički uslovi, a posebno pitanje homogenosti ili heterogenosti društva.

Ovde izričito treba naglasiti da u heterogenim društvima funkcija reprezentacije ima veoma velik značaj: različite društvene grupe moraju biti zastupljene, i to približno proporcionalno. Zato je u heterogenim društvima zahtev za političkom integracijom veoma značajan. Od njega zavisi i sam izborni sistem: on, naime, nikako ne bi smeo da iz parlamenta isključuje društvene i političke manjine. Legitimnost politič-



kog sistema u heterogenim društvima počiva u velikoj meri na predstavljanju manjina i njihovoj političkoj integraciji.

Sledeći pregled navodi nekoliko kriterijuma važnih za izbor i procenjivanje izbornog sistema u heterogenim društvima kakva postoje posebno u Africi:

- legitimnost: da li različite društvene grupe prihvataju izborni sistem kao primereni institucionalni postupak za obrazovanje reprezentativne vlade? Da li manjine koje su izgubile na izborima priznaju rezultate izbora?
- politička integracija: da li izborni sistem ujedinjuje zemlju ili je deli? Da li zaoštava ili ublažava društvenu odnosno političku polarizaciju? Da li uspeva da ublaži ili čak da reši političke konflikte, ili vodi njihovom zaoštavanju?
- reprezentacija: Da li izborni sistem omogućava ili sprečava predstavljanje društvenih, pre svega etničkih manjina? Koliko takve grupe mogu da budu zadovoljne svojim predstavljanjem? Da li izborni sistem dozvoljava da broj mandata političkih partija otprilike odgovara broju glasova koji su dobile?
- političke partije: Da li sistem doprinosi prevazilaženju politizacije etničkih sukoba, koji se možda preslikavaju na partijski sistem, strukturiran prema linijama etničkih sukoba?
- reprezentativna vlast: da li - pomoću određenog izbornog sistema - izabrana vlast može da zastupa interese različitih etničkih grupa, pre svega interese etničkih manjina? Da li izborni sistem olakšava obrazovanje tzv. consociational governments (koalicionih vlada, tako da i manjine mogu da učestvuju u donošenju političkih odluka?
- politička opozicija: da li izborni sistem sprečava nastajanje prejakih većina, tako da politička opozicija može da igra efektivnu ulogu u političkom procesu? Da li u parlamentu može da se obrazuje protivteža vlasti?

Sa stanovišta izbornih sistema, proporcionalni sistemi bez sumnje najbolje ispunjavaju specifične funkcionalne zahteve u heterogenim društvima, tim pre što većinski sistemi u heterogenim društvima ne mogu imati takvu politički integrativnu ulogu, niti mogu da deluju na stabilnost političkih sistema kao u homogenim društvima. Primena većinskog sistema u heterogenim društvima vodi izolaciji i polarizaciji.

U čemu se, dakle, sastoji prednost proporcionalnog sistema u

heterogenim društvima spram većinskog? Prvo, većinski sistem ne može da ispuni važne funkcionalne zahteve koji se postavljaju izbornim sistemom. Drugo, prirodne posledice koje on ima za stvaranje parlamentarnih većina vode političkoj dominaciji pojedinih etniciteta i povećavaju tako političku nestabilnost. Treće, proporcionalni sistem ispunjava zahtev fer predstavljanja manjina, koji je u heterogenim društvima od posebnog značaja. Konačno, postoji i jedan argument političke prirode: većinski sistem može da se uvede samo mimo volje etničkih manjina, on je uvek izraz političke dominacije jedne etničke većine. Kako je proporcionalni sistem jedini put ka fer predstavljanju manjina, razumljivo je da će uvođenje većinskog sistema odgovarati upravo političkom interesu manjina, koje su u većinskim sistemima isključene iz političkog predstavljanja.

Međutim, ma koliko uvođenje proporcionalnog sistema bilo uputno u onim heterogenim društvima koja primenjuju većinski sistem, u političkoj praksi se reforme izbornih sistema uvek ravnaju prema trenutnom odnosu snaga i prema političkoj tradiciji. Uvođenje proporcionalnog sistema umesto većinskog često nije realna politička opcija, zato što tako dalekosežna reforma izbornog sistema zavisi od podrške najvažnijih političkih partija, posebno partije, odnosno partija na vlasti, a ove po pravilu nisu zainteresovane za slabljenje sopstvene političke moći. Osim toga, jednomandatne izborne jedinice su u mnogim državama Afrike i Azije sastavni deo političke kulture. Zato je u takvim situacijama uputno da se reforma sprovodi malim, postepenim koracima, i to u pravcu kombinovanih izbornih sistema, tim pre što jednomandatne jedinice u takvim izbornim sistemima itekako imaju pozitivnu ulogu. Tada se reforma izbornog sistema može shvatiti i kao proces prilagođavanja izbornog sistema funkcionalnim zahtevim, proces na koji se, kako nas iskustvo uči, može uticati pojedinačnim reformatorski intervencijama (pri čemu ni prelaz od većinskog na proporcionalni sistem ne treba u načelu odmah isključiti). Prvi korak takve jedne strategije mogla bi biti podela dodatnih mandata sa proporcionalne liste, uz postojeće većinski sistem u jednomandatnim jedinicama (većinski izbor sa dodatnom proporcionalnom listom). Tako se izbegava i raskid sa izbornom tradicijom dotične zemlje, koja je tesno povezana sa jednomandatnim jedinicama, a funkcija reprezentacije je bar u načelu ispunjena.

Ako ova reforma ne bi uklonila mane u sistemu političkog predstavljanja, sledeći korak reforme bilo bi postepeno povećavanje broja madata na dodatnoj proporcionalnoj listi (umesto trećine - polovina mandata prema proporcionalnoj formuli). Osim toga, moguće su i druge kombinacije jednomandatnih izbornih jedinica sa elementima

proporcionalnog sistema, kao što smo već pokazali (kompenzatorni proporcionalni sistem, personalizovani proporcionalni sistem). Spektar kombinacija ostavlja dovoljno prostora za uvažavanje različitih sociopolitičkih i sociokulturnih uslova, kao i za različite političke konstelacije.

### 3.2. POLITIČKI FAKTORI

Navedeni argumenti već ukazuju na značaj političkih faktora prilikom opredeljivanja za određeni tip izbornog sistema, odnosno njegovu reformu. U krajnjoj liniji ipak politički akteri odlučuju o tome da li sociostrukturalni uslovi imaju neku ulogu pri projektovanju izbornog sistema. Na pokušaje uvođenja novog ili reformisanja starog izbornog sistema utiču uvek i politički interesi i želja za vlašću političkih aktera, koji delom i sami daju predloge za reformu izbornog sistema, ali u svakom slučaju moraju da ih odobre. U tom smislu političari se pre rukovode pragmatičnim interesima, usmerenim na zadržavanje vlasti: eventualne predloge za reformu oni ispituju prema tome da li će od njih imati koristi ili ne. Njihova procena, međutim, ne počiva uvek na primerenom poznavanju načina na koji određeni tipovi izbornih sistema ili njihovi elementi funkcionišu, odnosno kakve efekte imaju. Drugim rečima: kako izborni sistemi utiču na podelu političke moći u jednoj zemlji, pitanje izbornog sistema uvek je i pitanje vlasti. Zato je ova tema u tolikoj meri politizovana. Uvođenje ili reforma izbornog sistema uglavnom odražava odnose političkih snaga u trenutku reorganizovanja izbornog sistema. Izmene u izbornom sistemu uglavnom se sprovode "odozgo" ili su posledica dogovora između vlasti i opozicije. Kompromisi su česti, što, između ostalog, dovodi i do stvaranja izbornih sistema koji su, sa tehničkog stanovišta, nekoherentni i poorly designed (loše osmišljeni).

Politizacija pitanja izbornog sistema ograničava i "politički inženjering". U političko-istorijskoj realnosti najčešće postoji mnogo manji broj opcija nego što bi se to moglo zaključiti na osnovu akademskih rasprava. U mnogim političkim debatama o reformi izbornog sistema načelna odluka između većinskog i proporcionalnog sistema već je donesena; ona je često i istorijski i/ili ustavnopravno određena. Iskustvo pokazuje da se većina reformi izbornog sistema ograničava na reforme unutar već postojećeg principa predstavljanja. Samo retko, uglavnom u vremenima političke krize ili korenitih preokreta, nosioci procesa političkog odlučivanja vraćaju se pitanjima izbornog sistema, pri čemu, istini za volju, takve diskusije ne moraju uvek da dovedu do temeljne reforme. Politički probitačnije su male, postepene re-

forme, koje su usklađene sa istorijsko-političkim kontekstom. Opšte diskusije oko velike alternativne većinski sistem ili proporcionalni sistem često i ne daju konkretne rezultate za samu reformu.

### 3.3. STRATEŠKI ZAHTEVI DEBATE O REFORMI IZBORNOG SISTEMA

Ovaj odeljak navodi nekoliko strateških zahteva koji su značajni u svakoj ozbiljnoj debati oko (politički realne) reforme izbornog sistema:

a) Prvi zahtev je analitičke prirode; to je primerena, stručna analiza postojećeg izbornog sistema. Kako on funkcionise? Od kojih se tehničkih elemenata sastoji? Kakve su njegove posledice? U kojoj meri on ispunjava funkcionalne zahteve koji su mu postavljeni? U kojoj meri uvažava specifični sociokulturni i političko-institucionalni kontekst? Ovaj prvi korak u analizi već može da pokaže da li postoje valjani razlozi za reformu izbornog sistema. Pri tom je važno proveriti da li su pritužbe na navodne funkcionalne nedostatke postojećeg izbornog sistema, o kojima se govori u akademskim i političkim krugovima, i/ili, konačno, u široj javnosti, zaista opravdane. U te svrhe najprimereniji je metod poređenja.

Uporedna analiza može da da rezultate koji kritiku postojećeg izbornog sistema čine bespredmetnom: prvo, ako pojava koja se kritikuje postoji u svim sistemima, ako se javlja u demokratijama različitih vremena i različitih zemalja, nevezano sa tipom izbornog sistema; drugo, ako ta pojava ima više uzroka, među kojima izborni sistem ima tek sporednu ulogu; i treće, ako pojava koja je predmet kritike zavisi od sticaja okolnosti, a nije strukturalne prirode. Naravno, uporedna analiza može da pokaže i da izborni sistem suštinski utiče na kritikanu pojavu. U tom slučaju se različitim metodama može proveriti u kojoj meri (i po kojoj "ceni") predložena alternativa izbornom sistemu, odnosno njegova reforma, može da ukloni nedostatke u funkcionisanju starog sistema.

b) Drugi strateški zahtev u diskusijama o izbornim sistemima jeste tačno određivanje ciljeva reforme izbornog sistema. Uglavnom se postojeći izborni sistemi ne kritikuju samo sa jednog, nego sa više aspekata, ali se jako retko proverava u kojoj su meri različite tačke kritike međusobno povezane, i da li se možda međusobno i isključuju. Impliцитna pretpostavka da su različite tačke kritike međusobno povezane, u praksi se samo retko može dokazati, naprotiv, te su tačke najčešće

sukobljene. To onda znači da će politička reforma moći da udovolji samo nekim tačkama kritike, a da će se o ostale možda i oglušiti.

S obzirom na kompleksnost problema, neophodno je da se najpre definišu ciljevi reforme izbornog sistema i da se postigne politički konsenzus o tim ciljevima. Dakle, pitanje šta treba popraviti daje pravac debati o izbornom sistemu i utiče na izbor alternative postojećem izbornom sistemu. Obrnuti put, kada na primer političari i sociolozi izlažu bezbrojne, navodno "idealne" predloge za reformu izbornog sistema, najsigurniji je način da se ne dospje do konkretnog predloga. Debata će se u tom slučaju zaglaviti u beskorisnim polemikama i sukobima.

U vezi sa ciljem reforme izbornog sistema, trebalo bi još jednom ukazati na to da reforme izbornog sistema ne mogu samo da ciljaju na stepen proporcionalnosti između broja dobijenih glasova i broja mandata, pa time i na meru u kojoj su političke partije uključene u sistem političkog predstavljanja, odnosno isključene iz njega. Reforme bi trebalo da se odnose i na to da li birač može da bira samo između više političkih partija ili može da bira i ličnosti. Osim toga, važno je objasniti u kojoj meri poboljšanje izbornog sistema na jednom polju sme da ide na štetu nekom drugom. Ukoliko je reforma izbornog sistema usmerena, na primer, na poboljšanje odnosa između birača\* i poslanika, onda nikako nije svejedno da li će to škoditi funkciji reprezentacije.

c) Treći strateški zahtev jeste izbor onih mehanizama koji, na tehničkom nivou, menjaju izborni sistem u željenom pravcu. Za ovo je potrebno detaljno poznavanje izbornih sistema, što, na žalost, često nije slučaj: često postoji velika nesrazmera između ciljeva reforme i tehničkih koraka koje se preduzimaju da bi se ovi ciljevi ostvarili. Uz to ni broj tehničkih elemenata koji mogu da ostvare ostvaruju unapred definisane ciljeve reforme i da spreče neželjene propratne pojave nije beskonačan. Zato se posao stručnjaka za izborne sisteme dobrim delom sastoji iz usklađivanja ciljeva i metoda, kako bi se izbegle ili makar ograničile slučajne ili eksplicitno neželjene propratne pojave.

d) četvrti strateški zahtev prevazilazi čisto tehničku oblast. Sledeći korak bio bi da se tehničke mogućnosti reforme prilagode specifičnim sociopolitičkim uslovima date zemlje, te da se tako predvide njihove političke posledice. Kako dejstvo izbornih sistema u velikoj meri zavisi od konteksta, potrebna je detaljna analiza samih zemalja, koja bi u obzir uzela, između ostalog, geografsku disperziju birača, ponašanje birača, strukturu partijskog sistema i opšte političke strukture itd. Val-

janost izbornih sistema (npr. načina na koji on utiče na funkcionisanje političkog sistema uopšte, ili, u slučaju mladih demokratija, na konsolidovanje demokratije) trebalo bi proceniti i u globalnim okvirima

Tako se razmatranja navedena u ovom uvodu nadovezuju na stav od koga polaze svi stručnjaci za izborne sisteme: izborni sistemi su konstitutivni element politike u njenom normativnom, dinamičnom i praktičnom smislu.

## IZBOR LITERATURE:

**Arend Lijphart**, *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford 1994.

**Dieter Nohlen**, *Wahlsysteme der Welt*, München 1978.

**Dieter Nohlen**, *Wahlrecht und Parteiensystem*, 2. izdanje, Opladen 1991.

**Dieter Nohlen**, *Elections and Electoral Systems*, New Delhi 1996.

**Giovanni Sartori**, *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Basingstoke/London 1994.

**DITER NOLEN**

**IZBORNI SISTEMI U ISTOČNOJ EVROPI  
GENEZA, KRITIKA, REFORMA**

I

"How and why do the constitutional engineers in democratic countries chose one or another of the basic alternatives?" (Kako se i zašto tvorci ustava u demokratskim zemljama odlučuju za jednu od dve osnovne mogućnosti?) Ovo pitanje Arenda Lajpharta (LIJPHART 1992:228), koje se odnosi na dve načelne mogućnosti institucionalnog organizovanja demokratije (predsednički ili parlamentarni sistem, većinski ili proporcionalni izborni sistem), povod je ovom poređenju izbornih sistema u Istočnoj Evropi.<sup>1</sup> Mi se, međutim, nećemo baviti samo "osnovnim mogućnostima" (basic alternatives), već i specifičnim osobinama izbornih sistema. Dakako, bilo bi privlačno razmišljati u okvirima dveju velikih alternativa: tako se može uspostaviti veza sa istorijskim debatama oko većinskog i proporcionalnog sistema, koje su se vodile ili na normativnom planu (na primer između Džona Stjuarta Mila /Mill/ i Bedžhota /Bagehot/) ili na sociološkom (Moris Diverže /Diverger/ i njegovi "sociološki zakoni"). Time se diskusija u okvirima velikih alternativa nadovezuje na ono što se podrazumeva pod teorijom, i to kako na idejno-istorijsku, tako i na scijentističku komponentu moderne političke teorije.

S jedne strane, zadržavanjem na nivou dveju velikih alternativa zanemaruje se dosta konkretnih podataka i nijansi koje su za proučavanje geneze političkih institucija od velikog značaja. Ako možemo da biramo samo između većinskog i proporcionalnog sistema, ne uzimamo u obzir neophodnu razliku između sistema relativne i sistema apsolutne većine. Valjalo bi podsetiti na to da Moris Diverže sistemu apsolutne većine pripisuje efekte slične proporcionalnom; za njega alternativa postoji između sistema relativne većine s jedne, i proporcionalnog sistema i sistema apsolutne većine s druge strane, a ne između većinskog i proporcionalnog. Što se, pak, proporcionalnog si-

---

(Mirjani Kasapovich i Florijanu Grosu /Grosz/ srdačno zahvaljujem za pomoć pri sakupljanju materijala)

stema tiče, prihvatanjem samo dveju načelnih mogućnosti odričemo se razlike između čistog proporcionalnog sistema i svih drugih vrsta proporcionalnog sistema, pri čemu neki od konkurentnih tipova, posebno oni noviji oblici kombinovanih izbornih sistema, po svojim efektima mogu da se približe sistemu relativne većine. Čini se da razmišljanje u strogim kategorijama ne samo što previše širi određene koncepcije ili ih čini difuznima, već podržava i tzv. "conventional wisdom", zdravorazumsko mišljenje, koje (više) ne odgovara nivou do kog je nauka o izbornim sistemima došla.<sup>2</sup> Osim toga, ono zanemaruje i kontekstualnu uslovljenost izbornih sistema: jer dobre i loše osobine koje politički akteri i naučnici pripisuju većinskom odnosno proporcionalnom sistemu jednim delom su i istorijski kontingentne. Tako će, na primer, neko iz Zapadne Evrope pod većinskim sistemom verovatno podrazumevati sistem relativne većine, kao i posledice po partijski sistem kakove on ima u Velikoj Britaniji (dvopartijski sistem sa dobro strukturiranim partijama, frakcijska disciplina), a neko iz Istočne Evrope, opet, uglavnom sistem apsolutne većine sa pojavama tipičnim za fazu nastanka partijskog sistema u periodu posle preokreta (višepartijski sistem slabio strukturiranih partija, nezavisnost poslanika). - S druge strane, ako od samog početka zanemarimo diferencirane, specifične konfiguracije izbornih sistema i u vidu imamo samo dve odnove vrste, imaćemo

<sup>2</sup> (Prema rezultatima novijih istraživanja, prilikom analize treba razlikovati dve dimenzije uticaj izbornog sistema na odnos između broja glasova i broja mandata i njegov uticaj na partijski sistem. Dok se u prvom slučaju efekti izbornog sistema mogu relativno dobro odrediti i predvideti, odnos između izbornog i partijskog sistema mnogo je manje uslovljen nego što se možda najčešće pretpostavlja, tako da ni približne prognoze nisu moguće slučajevo izbornog sistema mogu relativno dobro odrediti i predvideti, odnos između izbornog i partijskog sistema mnogo je manje uslovljen nego što se možda najčešće pretpostavlja, tako da ni približne prognoze nisu moguće (NOHLEN 1990:271sq). Arend Lajphart (1994:142) je kod nekih slučajeva došao do zaključka da ne postoji "no systematic relationship between the two (variables) at all" (nikakva veza između ove dve veličine); u drugim slučajevima je došao do određenog, ali uvek relativnog objašnjenja faktora izbornog sistema. Džejms MekGregor (McGREGOR, 1993:12sq) na žalost pomalo razvodnjava zaključak da treba praviti razliku između ova dva sistema jer analizi ove problematike dodaje i vremensku dimenziju, pa tvrdi da "relationship between seats and voices" (odnos između mesta u parlamentu i broja osvojenih glasova) ima samo "short term effect" (kratkoročan efekat), dok na partijski sistem ima "long term effect" (dugotrajne posledice). Međutim, bilo bi sasvim pogrešno kada bi se izbornom sistemu samo zbog nedovoljno jasnog odnosa između izbornog i partijskog sistema pripisao tek zanemarljiv značaj, zato ćemo se potpuno složiti sa Arendom Lajphartom, koji na navedenom mestu upozorava da na osnovu rezultata njegovog istraživanja ne treba "(to) belittle the importance of the influence of the electoral system on the party system and its practical utility to the electoral engineers".

drugačije predstave o razlozima nastanka i o procesu nastanka izbornih sistema: učiniche nam se, naime, da se izborni zakonodavstvo ravna prema upravo ovim modelima, shemama, predstavi o političkom planiranju, savetovanju, "political engineering"u i "institutional design"u, pa ćemo predvideti činjenicu da je stvaranje institucija zaista proces tokom kog nastaje izborni sistem.

Zato Lajphart u navedenom citatu i koristi termin "constitutional engineers". U kontekstu transformacije u Istočnoj Evropi često je bilo reči o aspektu "institutional design"a, bilo u vezi sa genezom izbornog sistema, bilo u vezi sa kritikom primenijavanog izbornog sistema, koji je tada najčešće označavan kao "poorly designed" (loše osmišljen). Nedavno je DDovani Sartori (Sartori) izrazio jake sumnje u primerenost pojma "institutional design"; on je odgovornost za ustanovljeni "poor design" svalio na politikologiju. Današnji politikolozi, tvrdi Sartori (1994:29) nisu sposobni politički savetodavci. Argument o nepostojanju alternative na užem polju izbornih sistema (no choice argument), zajedno sa relativizovanjem značaja izbornog sistema i tezom o nefinisanom odnosu između izbornog i partijskog sistema, sprečava politikoge da daju valjane političke savete. Ako ostavimo po strani dilemu da li je Sartorijeva scijentistička predstava o disciplini bolja pretpostavka za političko savetovanje nego hipoteza koju on tako strastveno pobija, Sartori u potpunosti zanemaruje činjenicu da je pitanje izbornog sistema uvek i pitanje moći (NOHLEN 1996:289sq) i da je izborni sistem uvek "a product of bargaining among existing parties" (rezultat nagodbe između postojećih partija (SHUGART 1992:207). Zajedno sa Mirjanom Kasapovich (vidi NOHLEN/KASAPOVICH 1996) pokušao sam da dokažem da je induktivno, istorijsko-empirijsko shvatanje geneze izbornih sistema mnogo primerenije u proučavanju procesa stvaranja izbornih sistema u Istočnoj Evropi i njegovih rezultata.

## II

U proučavanju procesa izmene političkog sistema i Istočnoj Evropi, treba razlikovati dva tipa: pred-konstitutivne i konstitutivne izbore. Samo pet od sadašnjih dvadeset država Istočne Evrope odgovaraju stariim nacionalnim državama koje su postojale u vreme pre izmene političkog sistema krajem osamdesetih. Mnoge nove nacionalne države nastale su kao neposredna posledica pred-konstitutivnih izbora. Na prvim kompetitivnim izborima pobedile su one političke sna-

ge koje su se zalagale za nezavisnost zemalja članica nekadašnjih istočnoevropskih federacija; to je bila legitimna politička osnova za ostvarenje njihovih političkih ciljeva.

U jednoj drugoj studiji pokazao sam da je postojanje sistema apsolutne većine početkom procesa tranzicije posledica određenog tipa promene političkog sistema, naime transformacije, odnosno promene odozgo (upor. KASAPOVICH/NOHLEN 1996). Opređeljivanje za sistem apsolutne većine bilo je pre svega motivisano političkom kalkulacijom: stara elita ovaj sistem je shvatila kao institucionalni mehanizam da se održi na vlasti. Tagerpera (TAAGEPERA 1990:306) u jednoj studiji primećuje: "It is ironical that the preservation of the Soviet imposed highly majoritarian electoral rules helped to turn the Communist defeat into debacles" (ima neke ironije u tome što je upravo zadržavanje pretežno većinskog sistema, kakav su nametnuli Sovjeti, poraz komunističke pretvorilo u debakl). Sistem apsolutne većine je u samo tri od osam zemalja doveo do pobjede stare komunističke elite, te je samo delimično ispunio političke namere svojih zagovornika.

Na konstitutivnim izborima dominirao je proporcionalni sistem, primenjen u devet od osamnaest zemalja. On je uveden ili zbog fakičke kapitulacije komunističke elite u starim nacionalnim drzavama, kada je čitav proces obrazovanja institucija prepušten novoj eliti, ili zbog pobjede velikih opozicionih "aktera tranzicije" na pred-konstitutivnim izborima, koji su se, međutim, po ostvarivanju državne nezavisnosti, po pravilu raspadali, čime su izgubili političke i organizacione pretpostavke koje bi omogućile opredeljivanje za većinski izborni sistem.

Sa stanovišta tipologije, proporcionalni sistemi u Istočnoj Evropi relativno su uniformni. U ovom trenutku zaista ne postoji čist proporcionalni sistem, sistem single transferable vote ili personalizovani proporcionalni sistem po uzoru na nemački.<sup>1</sup> Iako u tipologiji izbornih sistema postoji velika raznolikost (vidi tabelu br.1), svi ovi tipovi ipak imaju nekoliko zajedničkih odlika. Najčešći je tip proporcionalnog sistema u izbornim jedinicama, i to u višemandatnim izbornim jedinicama.<sup>2</sup> Dalje, upadljive su još dve crte: prvo, obračunavanje glasova je na nivou izbornih jedinica skoro svuda dovelo do viška mandata, koji

<sup>1</sup>(Od svih navedenih tipova, samo je u Estoniji na pred-konstitutivnim izborima primenjen sistem single transferable vote.)

<sup>2</sup>(Proporcionalni sistem u jednoj izbornoj jedinici na nivou cele zemlje postoji samo u Moldaviji; u Crnoj Gori primenjen je na izborima 1990.)

su potom deljeni na nacionalnom nivou. Tako je stvorena nacionalna lista koja partijama omogućava da svoje nacionalno rukovodstvo "sklone" od birača u izbornim jedinicama, i da ga, u slučaju nevezane liste, ne dovode u opasnost. I zaista, u izbornim jedinicama se mnogo češće praktikuje nevezana lista nego u zapadnoevropskim proporcionalnim sistemima, dok nacionalna lista ostaje vezana. Samo je u Poljskoj broj mandata na nacionalnoj listi zakonski fiksiran na 69. Drugo, svuda je uveden cenzus, ali različite visine, od 2,5% do 5%. Time je izraženo nepoverenje prema prirodni preprekama koje predstavljaju same izborne jedinice, a čija prosečna veličina varira između 2,3 i 15 mandata (mada se na nivou čitave Istočne Evrope mora označiti kao umerena). Na ovo je možda uticalo iskustvo sa proporcionalnim sistemom u izbornim jedinicama u vremenu između dva rata, kada izborne jedinice nisu mogle da spreče fragmentizaciju partijskog sistema. A izbori u Poljskoj 1991. dokazuju da pri ekstremnoj rascepanosti partija zajazuju i izborne jedinice kao prirodne prepreke, i da cenzus samo za učešće na nacionalnoj listi nije dovoljan da bi sprečio realimentaciju fragmentizacije putem proporcionalnog sistema. U tom smislu je reforma u Poljskoj 1993. samo bila konsekvantna kada je i za mandate u izbornim jedinicama uvela cenzus, kao što je bilo konsekvantno i kada je uvela različit cenzus za partije i za koalicije. Ovo diferenciranje cenzusa (viši cenzus za koalicije nego za partije) stručna literatura smatra kreativnim doprinosom Istočne Evrope izbornim sistemima.

Tabela 1. Proporcionalni izborni sistemi u Istočnoj Evropi

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
Albanija	1992	140	100	1		40	vezana		4% nac.
Bosna i Hercegovina	1990	130	7	14-18		višak mand.	vezana		-
Bugarska	1991	240	31	4-12	7,9	-			4% nac.
Crna Gora	1990	125	1	125		125	vezana	Dontov metod	4% nac.
Češka	1992*	99	7	7-18	14		nevez.	Hagenb - Bischof + višak	
Estonija	1990	105	46	1-5	2,3		STV		
	1995	101	12	7-12	9,2		višak mand.	nevez. pers lis	5% nac. + dr.m.
Jugoslavija	1992	138	9				vezana	Dontov metod	5% nac.
Letonija	1993	100	5				nevez. pref.gj	Sveti Laguč	4% nac.
	1995	100	5				nevez. pref.gj.		5% nac.
Moldavija	1994	104	1	104					4% nac.
Poljska	1991	391	37	7-17		69	nevez. pers.	Hare-Niemeyer + Sveti Laguč	5% nac.
	1993	391	52	3-17		69	nevez. pers.	Dont m	5%/8% IK + 7% nac. liste
Rumunija	1990	396*	42	4-12*			višak mand	vezana	jednost. WZV + Dont.m.
	1992	396*	42	4-12*			višak mand.	vezana	jednost. WZV + Dont.m
Slovačka	1992*	51	4	5-18	15				3% nac.
	1994	150					vezana		5% nac.
Slovenija	1990	80	14	3-7	5,7		višak mand.	jednost. WZV + Dont.m	2.5% nac.
	1992	90	8	11					3 direktn. mand.

Legenda:

- I: godina izbora
- II: broj poslanika
- III: broj izbornih jedinica
- IV: veličina izbornih jedinica
- V: prosečan broj poslanika po izornoj jedinici
- VI: nacionalna lista
- VII: vrsta liste
- VIII: metod obračunavanja
- IX: cenzus

Objašnjenja:

1. uključujući i dodatne mandate za nacionalne manjine (1990. god. 9 mesta, 1992. god. 13 mesta)
2. plus jedna izborna jedinica sa 39 poslanika
3. plus jedna izborna jedinica sa 28 poslanika
4. izbori za poslanički dom češke Republike, do 4 preferencije

Kombinovani izborni sistemi 1 primenjavani su na konstitutivnim izborima u šest od osamnaest slučajeva. Uvedeni su na dva načina: ili kompromisom između stare i nove političke elite u procesu dogovorene promene sistema u starim nacionalnim državama, ili pobedom opozicionih političkih stranaka na pred-konstitutivnim izborima, ali i na izborima koje su organizovale komunističke partije i njihove naslednice u novim državama. Obe "elite" više nisu bile dovoljno "jake" za klasične večinske sisteme (dakle, sistem relativne ili apsolutne večine), ali ipak ni toliko "slabe" da bi pristale na proporcionalni sistem. Kombinovani izborni sistemi njima su otvorili široko polje različi-

(Termin "kombinovani izborni sistem" ne znači isto što i "mešoviti izborni sistem". Dok opšta literatura mešovite izborne sisteme po pravilu smatra trećom kategorijom na istom nivou sa proporcionalnim i večinskim, pretpostavljajući tako da osim dva principa predstavljanja postoji i trećih, termin "kombinovani izborni sistem" kazuje samo da su u jednom sistemu spojene i formula večinskog i formula proporcionalnog sistema, i to na primer tako da se jedan deo poslanika bira po večinskoj, a jedan po proporcionalnoj formuli (tzv. rovovski sistem, paralelni sistem); takvi sistemi se, međutim, mogu podvesti ili pod večinski ili pod proporcionalni, u zavisnosti od posledica koje ima po odnos između broja glasova i broja mandata (o tipovima kombinovanih izbornih sistema vidi NOHLEN 1996).

tih institucionalnih kombinacija putem kojih su mogle da ostvare željene političke ciljeve.

Kao što tabela 2 pokazuje, dominantan je tip rovovskog sistema, pri čemu pojedinačni kombinovani izborni sistemi variraju u tehničkim pojedinostima. Odnos između jednomandatnih izbornih jedinica i lista nije uvek urevnotežen; vechina koju treba osvojiti u jednomandatnim izbornim jedinicama ponekad je relativna, a ponekad apsolutna (sa svim posledicama koje to ima po nastanak strukturiranih partijskih sistema); izborna jedinica u kojoj se primenjuje proporcionalni sistem uglavnom obuhvata čitavu zemlju (samo u dva slučaja postoje višemandatne jedinice); svuda (osim u Litvaniji) postoji cenzus čija visina varira između 4% i 5%, a u dva slučaja javlja se stepenovan, diferencirani cenzus. U Albaniji postoji proporcionalni sistem, nalik nemačkom; nesrazmere do kojih dolazi u jednomandatnim jedinicama u potpunosti se otklanjaju kompenzatornim mandatima. Najspečifičniji kombinovani izborni sistem je maddarski, sa spojem paralelnog i kompenzatornog elementa.

Tabela 2. **Kombinovani izborni sistemi**

	I	II	III	IV	V	VI
Albanija	1992	proporc. *1	100:40	apsol.	nacion	4%
Bugarska	1990	rovovski	200:200	apsol.	28 VM	4%
Hrvatska	1992	rovovski	64:60	rel.	nacion.	3%
	1995	rovovski	28:80	rel.	nacion.	5%/8%/11%
Litvanija	1992	rovovski	71:10	apsol.	nacion.	-
Rusija	1993/95	rovovski	225:225	rel.	nacion.	5%
Mađarska	1990/94	rovovski sa kompenz. elementom	176:210*2	apsol.	20 VM ij.	4% 5%/10%/15%

### Napomene:

1. vechinski sistem sa potpunim balansom
2. od toga virtuelno 15 po proporcionalnom sistemu u 20 višemandatnih izbornih jedinica i 58 kompenzatorno

### Legenda:

- I: godina izbora
- II: tip
- III: odnos mandata osvojenih u jednomandatnim izbornim jedinicama i na listama
- IV: princip vechine
- V: višemandatne izborne jedinice
- VI: cenzus

U kombinovanim izbornim sistemima liste regionalnog ili nacionalnog opsega čine suštinu sistema. Ako se setimo kako su često u Istočnoj Evropi i u proporcionalnim sistemima na nivou izbornih jedinica uvodene nacionalne liste, kao osnovnu shemu istočnoevropskih izbornih sistema možemo da ustanovimo dvostruku podelu mandata s jedne strane u jednomandatnim i u višemandatnim izbornim jedinicama, a s druge strane u jednoj izbornoj jedinici na nacionalnom nivou. U varijanti proporcionalnog sistema u izbornim jedinicama sa dodatnom nacionalnom listom i kod kombinovanih izbornih sistema, partije predlažu nacionalne liste, čime njihovo rukovodstvo sebi može da obezbedi izbor odnosno reizbor putem vezanih lista. Funkcija balansiranja odnosa ili veche srazmernosti stupa u drugi plan, zato što broj mandata dobijenih na listama po oravilu zavisi od cenzusa, koji treba da spreči fragmentarizaciju partijskog sistema, pa stoga pre umanjuje jednakost glasova nego što je povechava.

Na taj način se pomoću funkcionlane ravnopravnosti ovih zapravo raznorodnih elemenata uspostavlja sličnost između proporcionalnog sistema u izbornim jedinicama sa nacionalnom listom i kombinovanih izbornih sistema. Uporedimo, primera radi, estonski izborni sistem sa nemačkim: u oba slučaja birač daje glas nekoj ličnosti, u oba slučaja mandati se dele i u izbornim jedinicama i prema listama, i to približno u odnosu 50:50 (u SR Nemačkoj fiksiran, dok je u Estoniji on posledica neke vrste raspodele preostalih glasova). Ukoliko zanemarimo različite načine ostvarivanja proporcije na nacionalnom nivou (u SR Nemačkoj raspodelom svih mandata na nacionalnom nivou



prema proporcionalnoj formuli, a u Estoniji kompenzatorno), odnosno ako oba sistema, ma kako to pogrešno bilo, označimo kao kompenzatorne (TAAGEPERA/SHUGART 1989, TAAGEPERA 1995) i pri tom uzmemo u obzir i census od 5%, onda se podvođenje jednog sistema pod kombinovane, a drugog pod proporcionalne čini suvišnim<sup>1</sup>. Stoga se čini primerenijim reći da su proporcionalni sistemi u Istočnoj Evropi u izbornim jedinicama sa nacionalnom listom zbog funkcionalne neekvivalentnosti smatraju konstruisani po uzoru nakombinovane.

Kombinovani izborni sistemi, posebno rovovski, nameću pitanje dejstva njihovih osnovnih elemenata, naime vehinske formule u jednomandatnim izbornim jedinicama i proporcionalne formule u višemandatnim izbornim jedinicama. Tabela br. 3 na primeru izbora u pet zemalja pokazuje koliko je partija dospelo u parlament preko vehinske, odnosno preko proporcionalne formule. Rezultat samo potvrđuje koliko je conventional wisdom problematičan: ni u jednom slučaju nije u parlament dospelo više partija prema proporcionalnom nego prema vehinskom sistemu, a samo je u jednoj zemlji (i to na dva izbora) taj broj bio jednak. Kako na "paralelnim izborima" nisu uvek bile uspešne iste partije, primečeno je da se sabiranjem oba delimična rezultata povećava fragmentarizacija parlamenta. Proporcionalni sistem zato treba da ublaži nesrazmeru u odnosu između broja glasova i broja mandata do koje dolazi u jednomandatnim izbornim jedinicama. Ovdje vidimo da efekti ova dva segmenta rovovskog sistema itekako zavise od konteksta. Ta zavisnost od strukture partijskog sistema, od struktuiranosti partija, od izborne geografije i ponašanja birača toliko je velika da izbori mogu da imaju rezultate koji su sasvim suprotni opštim predstavama o efektima vehinskog i proporcionalnog sistema. Tako su izbori u Rusiji 1995, održani prema proporcionalnom sistemu, imali krajnje neproporcionalne rezultate u korist svih vechih grupacija, uključujući i konzervativne (nacionalističke i komunističke) partije, da bi se onda vechinskim sistemom delimično izjednačila proporcionalna odstupanja.

<sup>1</sup> (Zato Ficmonis /FITZMAURICE, 1993/ i ne greši toliko kada estonski izborni sistem opisuje kao "a German style of constituency and list system" /nemački tip izbornih jedinica i lista/, on, međutim, više misli na tehničke elemente tih izbornih sistema nego na njihovu funkciju)

Tabela 3. fragmentarizacija u kombinovanim izbornim sistemima prema vechinskom i proporcionalnom sistemu

	vehinski sistem u jednomand.i.j.	proporcionalni sistem u višemand.i.j.	kompenzatorni mand. u višemand.i.j.
Bugarska 1991	7	4	--
Hrvatska 1992	5	5	--
	5	5	--
Litvanija 1992	8	5	--
Maddarska 1990	7	6	8
	7	6	6
Rusija 1993	12	8	--
	11*	4	--

\* plus 94 poslanika različitih partija

### III

U literaturi o izborima i partijama u Istočnoj Evropi nailazimo, kao što je rečeno, na tvrdnje da su tamošnji izborni sistemi "poorly designed" ali nije uvek sasvim jasno na šta je ova kritika uperena. Kritičari se razilaze vech zbog različitih normativnih usmerenja. "Poor design", međutim, kao argument uglavnom navode stručnjaci ili oni koji sebe smatraju stručnjacima. Kritika drugih proučavalaca izbornih sistema, partija i partijskih sistema, često je mnogo preciznija, mada oni ponekad polaze od pogrešne pretpostavke da su mane političke prezentacije i obrazovanja političke volje, na koje oni ukazuju, posledica postojećeg izbornog sistema.

U pluralističkim demokratijama je, međutim, kritika postojećeg izbornog prava/zakona uobičajena koliko i konkurencija između partija ili kultura diskutovanja. Kako ne postoji izborni sistem koji bi

sve posmatrače mogao u potpunosti da zadovolji sa svih aspekata, izborni sistemi će uvek biti predmet kritike. Kritičke primedbe na račun postojećeg izbornog prava/zakona ne treba samo da potaknu eventualnu reformu: naprotiv, one često samo pojačavaju uverenje i saglasnost da je, u poređenju sa predloženim promenama, važeći izborni sistem možda ipak najbolje rešenje. U svakom slučaju, trebalo bi proveriti svaki argument kritike. To ispitivanju počinje sa pretpostavkom o postojanju kauzalne veze između izbornog sistema i partijskog sistema. Za celu Istočnu Evropu može se reći da svi izborni sistemi, s obzirom na relativno nerazvijene partije i partijske sisteme, nepredvidljivo ponašanje birača, na mane politike orijentisane na institucije itd, nemaju onakav značaj kao u demokracijama zapadnih industrijskih društava. Posmatrači koji od izbornih sistema u Istočnoj Evropi zahtevaju ovu kreativnost ili, u slučaju nedovoljno razvijene partijske demokratije, polaze od toga da ovakav kauzalno odnos postoji i tvrde da nedovoljan značaj dotičnog izbornog sistema onemogućava bolju politiku, ili da tendencija imanentna dotičnom izbornom sistemu samo još pojačava neželjene pojave, ne shvataju neke suštinske činjenice. Više nego vech konsolidovane demokratije, izborni sistemi u Istočnoj Evropi nastali su u veoma kompleksnoj situaciji, podložni su najrazličitijim uticajima, kao što imaju i najrazličitije efekte. Ukratko: kritika izbornog sistema često sama zaslužuje mnogo oštriju kritiku nego izborni sistem.

Za ove političkošle nedostatke odgovorna je pre svega činjenica da, s jedne strane, zbog čestog proučavanja jednog jedinog slučaja mnogim studijama nedostaju komparativna merila, a s druge, da se naučnici često zadovoljavaju nekim zdravorazumskim procenama koje su, razume se, za velikoj meri sporne. Jedan takav primer je komparativna studija Džejsma MekGregora, u kojoj on uspostavlja jedno "opšte pravilo": "the more an electoral law encourages proportionality, the greater will be the fragmentation of the legislature. The obverse does not necessarily hold: laws that reduce proportionality may not significantly affect fragmentation" (što izborni zakon više naginje proporcionalnom, to će vecha biti fragmentarizacija parlamenta. No, ne mora da važi i obrnuto: zakoni koji se udaljavaju od proporcionalnosti ne moraju neminovno da utiču na fragmentarizaciju; 1993:16). Ovakve izjave zapanjuju zbog više stvari. Pre svega, nama nije poznato nikakvo "opšte pravilo" u navedenoj problematici.<sup>1</sup> Drugo, Mek

<sup>1</sup> (Ako ga i ima, "opšte pravilo" glasi: "increasing proportionality will increase the number of parties and vice versa" (vecha proporcionalnost povechache i broj partija, i obrnuto; LIJPHART 1994:82).)\*

Gregor problem kauzalnosti između izbornog i partijskog sistema deli, tako da stvara logičku protivurečnost. Kauzalnost MekGregor dopušta samo pri promeni nezavisnih veličina u jednom smeru, ali ne i pri promeni tih istih veličina u suprotnom smeru. Treće, on ovim tobožnjim "opštim pravilom" polazi od jednog uskog, determinističkog odnosa između proporcionalnog izbornog sistema i višepartijskog sistema, nakon što je (ibid, 11sqd) u velikoj meri relativizovao isti taj odnos između izbornog i partijskog sistema. Istina, novija istraživanja zaista dokazuju da su izborni sistemi i stepen proporcionalnosti rezultata izbora u tesnom odnosu koji se može proračunati, ali to ne važi za odnos između izbornog i partijskog sistema. I konačno, Mek Gregor spaja tu mucavu logiku kauzalnosti i spornu pretpostavku o kauzalnosti u neobičnu tvrdnju po kojoj od proporcionalnosti izbornog sistema zavisi fragmentarizacija partijskog, ali smanjivanje proporcionalnosti u izbornim sistemima ne vodi i manjoj fragmentarizaciji.

Čovek bi se mogao ponadati da će se MekGregor zadovoljiti ovom kritikom, ali ni izdaleka: njegova teza sasvim dobro odražava onaj "conventional wisdom" u čiju žilavost ne treba ni sumnjati. Ukoliko se, dakle, fragmentarizacija partijskog sistema i proporcionalni sistem (ma kog tipa) podudare/koincidiraju, onda se izborni sistem otkriva za fragmentarizaciju; kritika je usmerena na proporcionalne elemente vechinskog izbornog sistema ili na proporcionalni sistem kao takav. Ukoliko, pak, koincidiraju fragmentarizacija i vechinski sistem, onda cepanje partijskog sistema nema veze sa izbornim sistemom, razloge treba tražiti izvan izbornog sistema. Izbori u Poljskoj 1991. mogu poslužiti kao drastičan primer ovakve analitičke završnice. Poslanici u Sejmu birani su u izbornim jedinicama prema proporcionalnoj formuli, i to sa cenzusom za mandate sa nacionalne liste, a za izbore u Senat prema sistemu dvomandatnih izbornih jedinica, koji se, uz ograde, može podvesti pod vechinski sistem. Oba doma bila su ekstremno heterogena po pitanju partijskog sastava. Za fragmentarizaciju poslaničkog doma otkriven je postojeći proporcionalni sistem u izbornim jedinicama, koji je u tom kontekstu čak definisan kao čist proporcionalni sistem (BABST 1992; MERKEL 1996:20). O izborima za Senat i o fragmentarizaciji ovog doma nije bilo mnogo reči, a to ne bi ni vredelo, jer "conventional wisdom" kaže da su za fragmentarizaciju u vechinskim sistemima krivi sasvim drugi faktori.

Ova kritika zdravorazumskih tvrdnji i pretpostavki koje one impliciraju (a koje su kod Mek Gregora i eksplicirane) ne negira i ne potcenjuje značaj izbornih sistema za strukturu partijskog sistema, kao ni kreativnih mogućnosti koje nude reforme i "institutional engineering". Kritika postojećih izbornih sistema, planova za reforme, institucija

tional engineering, trebalo bi, međutim, da počivaju na naučno utemeljenim koncepcijama, premisama i tezama. U protivnom ni problem osmišljavanja izbornih sistema ne može da se reši.

Analiza istočnoevropskih izbornih sistema i njihovog uticaja pokazuje da se politički efekti izbornih sistema ne podudaraju sa početnim očekivanjima. U datim uslovima slabo razvijenih partija, vechinski sistem vodi do još veće fragmentacije partijskog sistema nego što to čini proporcionalni sistem. Zato je krajnje nerazumno tražiti vechinski sistem ukoliko se podudare proporcionalni izborni sistem i više-partijski sistem. Osim toga, da bi prevazilaženje fragmentarizacije uopšte bilo moguće, prvo mora doći do stabilizacije partija kao organizacija. Doprinos vechinskog sistema procesu stvaranja partija može se oceniti kao neznatan, štaviše, vechinski sistem čak usporava ovaj proces. Tek tamo gde postoje donekle dobro strukturirane partije, može se očekivati da izborni sistemi deluju na njih onako kako to pokazuju novije empirijske analize u zapadnim inustrijskim zemljama. Tada bi i u Istočnoj Evropi vechinski sistemi mogli da imaju one efekte koje njihovi zagovornici i hvale. Za sada, međutim, proporcionalni sistemi i kombinovani sistemi sa proporcionalnim elementima upravo zahvaljujući njima i daju bolje rezultate. U fragmentarizovanim, čak amorfnim partijskim sistemima, cenzusi su mnogo efektivniji sredstvo protiv fragmentarizacije nego što su to jednomandatne izborne jedinice. U proporcionalnim i rovovskim sistemima liste takodde doprinose jačanju partija. Dejstvo ovog elementa može se, osim toga, postepeno prilagodđavati potrebama svake pojedinačne zemlje u određenoj fazi njenog istorijskog razvoja. Manje reforme unutar jednog osnovnog tipa su, kako iskustvo potvrđuje, veoma česte (vidi NOHLEN 1994; SHUGART 1992), i itekako su efektivniji (za razliku od onoga što Aldo Solari /1988:22/ tvrdi). Kritika istočnoevropskih izbornih sistema, koja je zapravo kritika proporcionalnog sistema kao takvog, nije sasvim opravdana.

Isto tako neuverljiva je i ona kritika koja cenzuse smatra samo "slabim odbrambenim mehanizmom" (BABST 1992:77), nedovoljnom da spreči fragmentarizaciju partija i političku nestabilnost u Istočnoj Evropi. Ako je i uprkos postojanju cenzusa stepen fragmentarizacije partijskog sistema na nivou samog parlamenta visok, razumljivo je da se primenjeni instrumentarijum dovodi u sumnju, ali bi se pre trebalo zapitati koja druga mogućnost zapravo i postoji, ako tek vechinski sistem ne dolazi u obzir. Uticajan na politicko predstavljanje preko veličine izbornih jedinica (najefektivnije sredstvo, kako nam nauka o izbornom sistemu tek kazuje) u istočnoj evropi pokazalo se do sada samo kao umerno efikasno, što pokazuje i primer Poljske (izbori za Senat

i Sejm, tj. dvomandatne izborne jedinice srednje velicine) (Lajphart u svojoj empirijskoj studiji spaja zakonski census i prirodnu prepreku koju predstavljajzborne jedinice u jednu veličinu, naime effective threshold (efektivna prepreka) pa ov razlika važna za, proporcionalnost. Cenzus doprinosi proporcionalnoj zastupljenosti svih partija koje ga preskoče. Prepreke koje predstavljaju same izborne jedinice, pak, dovode do disproporcije kod njih partija koje učestvuju u raspodeli mandata: veće partije imaju manju ili veću prednost (u zavisnosti od metode obračunavanja). Ne insistiraju evropski zakonodavci slučajno na cenzusu, ne postoji on slučajno u svim zemljama. Koliko je cenzus efikasan, naravno u zavisnosti od visine i načina na koji se primenjuje, pokazalo se u svim slučajevima, pa i u Poljskoj na izborima 1993, gde je fragmentarizacija zadobila ogromne razmere i izazvala najveće kritike. Diter Bingen (BINGEN 1993:127sq) s pravom je upozoravao na netačnost pretpostavke da će se pomoću cenzusa od 5% automatski stabilizovati partijski sistem u Poljskoj. Nama je još uvek nejasno šta bi trebalo da znači MekGregorova teza (1993:17) da "thresholds usually cut out small parties, thus reducing proportionality but not necessarily fragmentation" (cenzusi uglavnom eliminišu manje partije, čime umanjuju proporcionalnost, ali ne neminovno i fragmentarizaciju). Pre se čini da je tačno nešto sasvim suprotno, da cenzus ublažava fragmentarizaciju tako što iz parlamenta eliminiše manje partije. Imajući u vidu ovo dejstvo cenzusa, birači se ređe opredeljuju za ove partije koje možda neće preskočiti cenzus, ili ih ne biraju uopšte, pa se time povećava čak i stepen proporcionalnosti rezultata izbora. Ovaj efekat cenzusa ne može se, međutim, očekivati već na prvim izborima. Stvar se menja kada se postavi pitanje "efektivnog broja" partija, partija značajnijih za politički sistem (na primer, za obrazovanje vlade), a to su uglavnom (bez obzira na merilo) one partije koje su po broju glasova i mandata savladale cenzus. U tom slučaju cenzus naravno ne redukuje broj "efektivnih partija" (vidi SHUGART 1992).

Kritika izbornih sistema u Istočnoj Evropi ne odnosi se samo na fragmentarizaciju. Najvatreniji zagovornici proporcionalnog sistema ionako ne mare mnogo za fragmentarizaciju, oni se, štaviše, i opiru njenom smanjenju ako to vodi manjoj reprezentativnosti. Na primer, Kimo Kusela (KUUSELA 1994:148), tvrdi: "Hungary, Czechoslovakia and Bulgaria needed perhaps to consider striving for a closer approximation to perfect PR - although such changes could make the parliamentary situation more unstable" (Mađarska, Čehoslovačka i Bugarska je možda trebalo da razmotre mogućnost što većeg približavanja čistom proporcionalnom sistemu - iako bi takve promene mogle da destabilizuju parlament). Takav predlog previđa potrebu za uravnoteža-

vanjem različitih ciljeva, čemu bi izborni sistemi trebalo da teže. Osim toga, valjalo bi sačekati i videti da li će i na sledećim izborima doći do (neželjene) disproporcije između broja glasova i broja mandata, budući da je za sadašnje razlike, kakve pokazuju rezultati izbora sa liste u Rusiji 1995, kriva ekstremna fragmentarizacija, a ne izborni sistem. Isti autor protivi se i "mixed system(s) of majority and proportional rules in order to give voters more influence on the choice on persons than is possible in a pure closed party-list PR" (mešovitim sistemima sa večinskim i proporcionalnim elementima koji biraču daju veći uticaj na izbor ličnosti no što je to moguće u slučajevima vezane partijske liste u proporcionalnom sistemu; *ibid*) i predlaže umesto toga finsko rešenje: glas za kandidata istovremeno se računa i kao glas za partiju za koju je kandidat nominovan. U Finskoj se ovaj izborni sistem možda pokazao kao dobar. U drugim zemljama su, međutim, oblici kandidovanja koji dozvoljavaju unutarpartijsku konkurenciju (single transferable vote, slobodna i nevezana lista), doveli do znatnih poteškoća (KLIEUTELISMUS, korupcija *itd.*), zbog čega ovakav predlog za reformu treba uzeti sa velikom zadržkom.

## IZBORNI SISTEMI I IZMENA SISTEMA U ISTOČNOJ EVROPI

Mirjana Kasapović i Diter Nolen\*

*(\*Zahvaljujemo fondaciji Aleksandar fon Humbolt, koja nam je pomogla tokom rada na ovoj studiji)*

### UVOD

Promena sistema u Istočnoj Evropi predstavlja veliki izazov za uporedno istraživanje izbornih i partijskih sistema. Osim nekolicine, većina naučnika koji su se bavili komunističkim zemljama jedva da se obazirala na izbore i partije, ili bar u smislu problematike i koncepcije svojstvene zapadnim demokratijama. Uporedno istraživanje izbornih i partijskih sistema nije se bavilo istočnoevropskim regionom zbog suštinski različite strukture političkih sistema. Veliki deo literature o Istočnoj Evropi koja se u međuvremenu pojavila i koja se bavi političkim procesima obrazovanja institucija (institution building) može se smatrati pokušajem da se ovaj izazov prihvati - mada je uspeh za sada uglavnom ograničen.

Institucionalno organizovanje izbornog procesa, kojim će se ova studija baviti, može da bude veoma instruktivno za istraživanje šire problematike. Da bi se analizirali izborni sistemi i njihov efekat, potrebno ih je najpre precizno opisati. Često se, međutim, samo kaže da su izborni sistemi komplikovani,<sup>1</sup> ili da su u pitanju "mešoviti sistemi",<sup>2</sup> pojam koji ne kazuje ništa o pravim posledicama koje taj sistem ima. Česte su i klasifikacije koje se ne zasnivaju na komparativnim merilima.<sup>3</sup> Nedovoljna ili preterana izdiferenciranost može da ima dalekosežne posledice po rezultate istraživanja. Osim toga, velik je i broj analiza koje su ograničene samo na pojedinačne slučajeve, dok sistematičnih komparativnih analiza, koje bi mogle da preciziraju merila za ocenjivanje izbornih sistema u datim zemljama, skoro uopšte nema. Kako, osim toga, neretko ne postoje ni kompletni statistički podaci o izborima, što se povremeno ocenjuje kao nevažno, i to mimo normi uporednog istraživanja izbornih i partijskih sistema, neki naučni radovi više se odlikuju nehajnošću nego hipotezama do kojih je naučnik došao.<sup>4</sup> Iznenaduje, dalje, i da se institucionalnom regulisanju izbor-

nog procesa u analizama ponašanja birača i razvoja partijskog sistema neretko pridaje tek sporedan značaj. Mi ćemo, nasuprot tome, poći od premise od koje polaze i Arend Lajphart (Liphart) i Đovani Sartori (Sartori):<sup>5</sup> izborni sistemi, tvrde oni, imaju itekako velik uticaj na strukturu partijskog sistema i dinamiku konkurencije unutar njega, s tim što ćemo mi, da bismo izbegli nesporazume, dodati da smatramo da izborni i partijski sistemi stoje u odnosu kružne kauzalnosti. No, uprkos tome složićemo se sa Lajphartovom tezom (1992) da je određivanje za određeni izborni sistem jedan od najvažnijih "constitutional choices" u mladim demokratijama.

U studijama o izbornim sistemima prevladava mišljenje da izborne sisteme treba deliti na većinske i proporcionalne. Većinski i proporcionalni sistem smatraju se osnovnim principima političkog predstavljanja pod koje se mogu podvesti različiti tipovi izbornih sistema, a oni u većoj ili manjoj meri odgovaraju prototipu većinskog, odnosno proporcionalnog sistema (upor. NOHLEN 1995:104sq). No, upravo u novijim istraživanjima o izborima u Istočnoj Evropi sve se više ustaljuje pojam mešovitog izbornog sistema, koji narušava dihotomiju u klasifikaciji izbornih sistema na nivou prototipa predstavljanja i insinuira da postoji i nešto treće. Dihotomija većinskog i proporcionalnog sistema, pak, počiva na intendiranim efektima ova dva principa predstavljanja - a pojam mešovitog sistema ne kazuje ništa o efektima takvih izbornih sistema. Analitičku spornost ove kategorije dokazuje i činjenica da ona zaista obuhvata i većinske i proporcionalne sisteme. Ovaj termin zapravo samo kazuje da da se ovakvi izborni sistemi sastoje od različitih elemenata i da su komplikovani, ali ne kazuje ništa o posledicama koje oni imaju po političko predstavljanje, po odnos između broja glasova i broja mandata, po strukturu partijskog sistema. Ako se, dakle, neki izborni sistem označi kao mešovit, to nije kraj političke analize, nego tek njen početak.

U poslednje vreme sve je više nacrtu proporcionalnih ili većinskih sistema koji kombinuju tako raznorodne elemente kakvi su jednomandatne izborne jedinice i liste (kombinovani izborni sistemi). Treba razlikovati tri tipa:

1. personalizovani proporcionalni sistem po uzoru na nemački; za odnose snaga u parlamentu odgovorna je (skoro) isključivo proporcionalna formula; jednomandatne jedinice nemaju (skoro) nikakvog značaja za odnos između glasova i mandata;
2. rovovski sistem: jedan deo parlamenta bira se po principu većinskog, a jedan po principu proporcionalnog sistema. U zavisnosti od broja poslanika izbaranih prema većinskoj odnosno proporcionalnoj formuli, izborni sistem će više naginjati većinskom ili proporcionalnom sistemu;

3. kompenzatorni izborni sistemi: i ovde se mandati raspoređuju delom prema većinskom, delom prema proporcionalnom principu; međutim, prilikom podele mandata prema proporcionalnom principu se, za razliku od rovovskog sistema, mandati dodeljeni prema većinskom principu uračunavaju i "uspešni glasovi" se više ne broje. Tako će mandati podeljeni prema proporcionalnoj formuli dovesti do proporcionalnog balansiranja, čija će mera zavistiti između ostalog od brojčanog odnosa obeju kategorija mandata. Ovaj sistem se, sa stanovišta posledica koje ima po predstavnički sistem, nalazi između personalizovanog i paralelnog izbornog sistema.

Valjalo bi naglasiti da kombinovani izborni sistemi po svojoj analitičkoj funkciji nisu isto što i mešoviti sistemi. Pojam kombinovanog izbornog sistema treba samo da izrazi da su ovakvi izborni sistemi sastavljeni od različitih elemenata, od elemenata većinskog i od elemenata proporcionalnog sistema; a tek treba ustanoviti da li se on može podvesti pod većinski ili pod proporcionalni sistem.

Tabela 1. Izborni sistemi u zemljama Istočne Evrope (1995)

zemlja	tip izbornog sistema	zemlja	tip izbornog sistema
Albanija	5	Litvanija	5
Belorusija	2	Makedonija	2
Bosna i Hercegovina	6	Mađarska	7
Bugarska	6	Moldavija	10
Češka	6	Poljska	6
Estonija	6	Rumunija	6
Jugoslavija	6	Rusija	5
Hrvatska	5	Slovačka	6
Letonija	6	Slovenija	6
		Ukrajina	2

**legenda:**

1. sistem relativne većine
2. sistem apsolutne većine
3. većinski sistem sa zastupanjem manjina

4. većinski sistem u manjim izbornim jedinicama
5. rovovski sistem
6. proporcionalni sistem u višemandatnim izbornim jedinicama
7. kompenzatorni izborni sistem
8. personalizovani proporcionalni sistem (sa censusom)
9. single transferable vote
10. čist proporcionalni sistem

Prvih pet tipova spadaju u većinski, drugih pet u proporcionalni sistem (prema NOHLEN 1995).

Ova objašnjenja neophodna su za analizu razvoja izbornih i partijskih sistema u Istočnoj Evropi. Kao što pojašnjava tabela 1 sa ukupno deset tipova izbornih sistema, jedan deo navedenih izbornih sistema upravo spada u kategoriju sistema tog novog tipa, koji se može podvesti kako pod većinski, tako i pod proporcionalni.

## I. PROCES TRANZICIJE I PROCES OBRAZOVANJA INSTITUCIJA

### (institution-building-proces)

U međunarodnim analizama procesa tranzicije, do sada se istorijsko-genetičko polazište pokazalo kao najplodnije;<sup>6</sup> isto važi i za proučavanje institucionalnog regulisanja izbora kao najvažnijeg momenta procesa formiranja institucija u trenutku promene političkog sistema. No, ipak o svemu tome još ne postoji nikakva detaljna analiza.

Arend Lajphart je na primerima tri istočnoevropske zemlje, Čehoslovačke, Mađarske i Poljske, proverio neke hipoteze Steina Rokana (Rokkan), koje je ovaj početkom veka postavio radi objašnjenja reforme izbornih sistema u zemljama zapadne Evrope, mada bez jasnih rezultata. Lajphart je ustanovio da je Rokanova hipoteza delom tačna, delom netačna, a delom beskorisna (LIJPHART 1992). Ono što je kod primene Rokanovih hipoteza problematično je to što one polaze od identičnosti političkog razvoja čak i kod zemalja koje se po istorijskoj problematici tako drastično razlikuju: u jednom slučaju uvođenje opšteg glasačkog prava u kompetitivne političke sisteme, posle čega sledi promena u izbornim sistemima, a u drugom uvođenje kompetitivnih sistema i izmena funkcije izbora, uz dalje postojanje opšteg glasačkog prava, posle čega sledi izmena ili napredovanje izbornog sistema.

Za jedno difuzionističko teorijsko polazište, poređenje izbornih sistema u trenutku izmene političkog sistema bilo bi primereno isključivo u slučajevima u kojima postoji istovetna istorijska problematika. Tako je i Mauricio Kota (COTTA 1995) ispitivanje partijskih sistema i tipova koalicija ograničio na slučajeve promene režima. Slično tome je i Diter Nolen (1990) prilikom analiziranja izbornih sistema ograničio izbor na one evropske i latinoameričke zemlje koje se, makar i sa vremenskim pomakom, nalaze u procesu tranzicije. I u ovoj studiji ćemo se držati ove sheme i ograničiti se, osim toga, na poređenje onih zemalja koje su makar relativno homogene, budući da se u svim slučajevima radi o izmeni političkog sistema od komunističke jednopartijske diktature ka pluralističkoj demokratiji. Ova promena odvija se po različitim shemama, pa za njih postoje i različiti nazivi: transformacija, transplacement, replacement (zamena), kapitulacija, konfrontacija, implozija, sporazumna izmena sistema itd. Želimo da dokažemo da je optiranje za određeni tip izbornog sistema za konstitutivne izbore (founding elections) uvek zavisilo od načina promene političkog sistema. Možemo čak ići dotle da smatramo da je tip izmene političkog sistema uslovljen između ostalog i odlukom za određeni izborni sistem. Ovu hipotezu želimo sada da dokažemo, tj. da je pokrepimo sa istorijsko-empirijskog stanovišta. Pre svega, u zemljama Istočne Evrope koje su fazi tranzicije razlikujemo dva tipa izbora:

1. pred-konstitutivne izbore, tj. prve slobodne izbore 1990. u zemljama-članicama nekadašnje sovjetske odnosno jugoslovenske federacije, koje su kasnije postale nezavisne države.<sup>7</sup> U formalnopravnom smislu, ovi izbori nisu bili nacionalni ili državni, nego su još uvek bili izbori na sub-državnim nivoima. Međutim, oni su nesumnjivo bili od ogromnog značaja kako u demokratsko-političkom, tako i u konstitutivno-državnom smislu;
2. konstitutivne izbore, founding elections, tj. prve slobodne izbore u zemljama Istočne Evrope po padu starog režima. U "starim" nacionalnim državama Istočne Evrope prvi kompetitivni izbori godine 1990. odnosno 1991 (u Albaniji i Poljskoj), kao i drugi kompetitivni izbori u novim nacionalnim državama u periodu između 1992. i 1995, zapravo jesu founding elections.<sup>8</sup>

Osim pred-konstitutivnih i konstitutivnih izbora, u nekim zemljama su između 1990. i 1995. održani i prevremeni i redovni izbori. Naša će analiza tako obuhvatiti ukupno 38 izbora: pred-konstitutivne izbore u dvanaest zemalja (Bosna i Hercegovina, Belorusija, Crna Gora, Estonija, Hrvatska, Letonija, Litvanija, Makedonija, Moldavija, Srbi-

ja, Slovenija i Ukrajina), konstitutivne izbore u osamnaest zemalja (Albanija, Belorusija, Bugarska, Češka, Estonija, Jugoslavija, Hrvatska, Letonija, Litvanija, Makedonija, Mađarska, Moldavija, Poljska, Rumunija, Rusija, Slovačka, Slovenija i Ukrajina), prevmene izbore u šest zemalja (Albanija 1992, Bugarska 1991. i 1994, Jugoslavija 1992/9, Poljska 1993, Rumunija 1992. i Cehoslovačka 1992) i redovne izbore u samo jednoj zemlji (Mađarska 1994). Studija obuhvata 30 izbornih sistema, među kojima i devet izmena tipa izbornog sistema; u njoj se nećemo baviti raznim izmenama unutar jednog tipa izbornog sistema (kakve su npr. veoma znaćajne izmene unutar proporcionalnog sistema u Poljskoj između 1991. i 1993).

## II. PROJEKTOVANJE IZBORNH SISTEMA U ISTOČNOJ EVROPI

Analize prilika u Istočnoj Evropi, koje su se posebno bavile načinom na koji su nove političke institucije nastajale, ukazale su na zamašan uvoz zapadnih demokratskih institucija kao glavnu karakteristiku procesa stvaranja institucija u ovom regionu. Uvozom institucija nove političke elite želele su da sprovedu zapadnjački konstitucionalizam u novim demokratijama. Često je, međutim, previđano da su za uvođenje novih institucija, "osim određenih legitimacionih procedura, [potrebne] i kulturno-mentalne podudarnosti i dispozicije" (WASCHKUHN 1994:192). "Institucionalne garniture uvek su upućene na podršku i iznutra i spolja, i neophodni su im akteri kao simboli" (ibid). Preuzimanje političkih institucija iz zapadne demokratske tradicije trebalo je odmah da dovede i do transfera legitimnosti. Kreatori ustavnih i institucionalnih sistema u Istočnoj Evropi često tvrde da je svaka politička institucija na zapadu (ustavi, izborni i partijski sistemi, tipovi predsedničke i parlamentarne demokratije, modeli lokalne i etničke autonomije) tokom prošlih decenija i vekova potvrdila svoju pravićnost i funkcionalnost, te da zato nije potrebno njeno dodatno "legitimisanje" putem reforme, prilagođavanja ili izmene.

Još pre prvih kompetitivnih izbora u bivšim socijalistićkim zemljama Istoćne Evrope, u nauci se vodila diskusija o izbornom sistemu koji bi bio "najbolji" za nove demokratije. Neki autori se iz funkcionalnih razloga izrićito zalažu za većinski sistem, zato što, navodno, samo on može da spreći veliku fragmentarizaciju partijskog sistema. Isprva se činilo da je ova pretpostavka i empirijski zasnovana, budući da su, na primer, na prvim izborima u Rumuniji učestvovala 74 partije i grupe, u Poljskoj 67, a u Mađarskoj 45, a u Bugarskoj 37 (McGREGOR

1993:13), a fragmentarizacija parlamenata navodno povećava šanse za autoritarnu involuciju (upor. BLAIS 1991; QUADE 1991): često se ukazivalo i na opasnost "vajmarizacije" novih demokratija, na opasnost uništavanja demokratskih institucija iznutra, do koje proporcionalni sistem može da dovede. Pri tom je retko ko preskoćio eksplicitno ili implicitno pozivanje na klasićnu argumentaciju Ferdinanda A. Hermensa (Hermens) i njegovu studiju Demokratija ili anarhija (1968).

Na drugoj su strani bili autori koji su proporcionalni sistem za govarali pre svega iz sociostrukturalnih, ili iz institucionalnih razloga. Oni su palazili od Studije Stejna Rokana, The Structuring of Mass Politics in the Smaller European Democracies, a kao poseban argument navodili su etnićku i konfesionalnu heterogenost istoćnoevropskih zemalja. Samo proporcionalni sistemi, tvrde oni, mogu da garantuju pravićno politićko predstavljanje etnićkih manjina, i time da ublaže etnićke i konfesionalne sukobe (cleavages). Proporcionalni sistem trebalo je da u postsocijalistićkim društvima Istoćne Evrope spreći "etnifikaciju" politike (OFFE 1994:136). Većinski sistem, pak, može da se pretvori u sredstvo za iskljućivanje etnićkih manjina iz politićkog predstavljanja, tvrde ovi stručnjaci.

Na stvaranje politićkih institucija u Istoćnoj Evropi, međutim, uticali su manje teorijski ili normativni argumenti, a mnogo više konkretne politićke okolnosti. Mi smatramo da postoji veza, šćaviše direktan uticaj između tipa promene politićkog sistema, odnosa snaga koji se menja, s jedne, i načina na koji nastaju politićke institucije s druge strane. Pri tom su i na promene u politićkim sistemima uticale privredna, politićka i kulturna istorija ovih zemalja. Ako, pak, tipove promene politićkog sistema uzmemo kao nezavisne velićine, može se reći da su oni presudno uticali na odluku za odrećeni tip izbornog sistema, kao i na njegovo projektovanje. Sada ćemo formulisati tri teze o ovom odnosu.

### 1. TRANSFORMACIJA I IZBORNI SISTEMI

U modelima demokratske tranzicije, koji se u literaturi nazivaju transformacija (HUHTINGTON 1990) ili reforma odzoggo (VON BEYME 1994), preživele politićke elite imale su presudan uticaj na opredeljenje za odrećeni tip izbornog sistema. Jedan deo stare režimske elite, naime reformisti, koji su nadjaćali tvrdo krilo starog bloka vlasti (hardliners), odredili su prvu etapu transformacije. Kako je politićka opozicija bila slaba, ona je tek neznatno uticala na politićki proces i na bitne politićko-institucionalne odluke.

U istočnoevropskim zemljama je stara politička elita, "stari kadar druge generacije" (VON BEYME 1994:94), zadržala kontrolu nad procesom transformacije, pa je odredile i debatu oko izbornog sistema. Ona je po pravilu sankcionisala zatečene većinske izborne sisteme, pa su se po njemu i održali prvi slobodni izbori u tadašnjim zemljama-članicama sovjetske i jugoslovenske federacije: u Belorusiji, Hrvatskoj, Letoniji, Litvaniji, Makedoniji, Moldaviji, Srbiji i Ukrajini, kao i u Albaniji. Proporcionalni sistem uveden je samo u pojedinim zemljama bivše jugoslovenske federacije: u etnički veoma raslojenoj Bosni i Hercegovini, i delimično u Sloveniji<sup>19</sup> održani su izbori po proporcionalnoj formuli u višemandatnim izbornim jedinicama; u najmanjoj republici, u Crnoj Gori, koja ima oko 430.000 birača, održani su izbori po proporcionalnom sistemu sa zakonskim cenzusom u jednoj izbornoj jedinici koja je obuhvatala celu republiku. U Estoniji je usvojen sistem single transferable vote-a (TAAGEPERA 1990; TAAGEPERA 1990a:306-309; ISHIYAMA 1994).

U Hrvatskoj je vladajući Savez Komunistu uprkos protivljenju opozicije sproveo sistem apsolutne većine. I u Letoniji i Litvaniji sistem apsolutne većine bio je izraz političkog interesa komunistata, a ne opozicionih narodnih pokreta, "Latvijas Tautas Fronte" i "Sajudis". Ništa manju ulogu u određivanju tipa izbornog sistema nisu imali ni komunisti u Srbiji. U nekim od bivših sovjetskih republika, pre prvih slobodnih izbora za Vrhovne Sovjete 1990. nije ni bilo organizovane opozicije: tako su, na primer, političke partije u Ukrajini osnovane tek posle prvih izbora (KUZIO 1993:285).

Tabela 2: Tipovi izbornih sistema na pred-konstitutivnim izborima u zemljama-članicama Sovjetskog Saveza i Jugoslavije 1990

zemlja	tip izbornog sistema
Belorusija	1
Bosna i Hercegovina	2
Crna Gora	4
Estonija	3
Hrvatska	1
Letonija	1
Litvanija	1
Makedonija	1
Moldavija	1
Srbija	1
Slovenija	2
Ukrajina	1

**Legenda:**

1. sistem apsolutne većinske
2. proporcionalni sistem u višemandatnim izbornim jedinicama
3. single transferable vote
4. čist proporcionalni sistem

Vladajuće komunističke partije i njihove naslednice zalagale su se za većinski sistem uglavnom zbog političke računice. Kao prvo, komunističke partije na vlasti i njihove naslednice još uvek su imale interaktne partijske aparate i brojno članstvo u skoro svim delovima zemlje; opozicione partije i grupe, za razliku od njih, nisu imale organizovanu strukturu na nivou zemlje, već se njihovo članstvo koncentrisalo uglavnom u većim urbanim centrima. Ova okolnost iskorišćena je i za manipulacije na izborima: tako su, na primer, neki izborni zakoni propisivali da kandidati moraju da žive i rade na mestima na kojima se kandiduju, zahtev koji opozicione grupe nisu uvek mogle da ispunje. Kao drugo, stare partije na vlasti insistirale su na takmičenju pojedinačnih kandidata, koje je omogućivao sistem apsolutne većine u jednomandatnim jedinicama, a ne na kandidovanju partijskih lista, koje bi mogle da impliciraju i reformu izbornog sistema. Kandidati komunistata neretko su bili nekompromitovane poznate ličnosti ili novi, reformistički nastrojeni političari, koji je trebalo da neutrališu ili bar da ublaže nepovoljnu sliku koju su birači imali o komunističkim partijama. I konačno, sve komunističke partije plašile su se gubitka vlasti, kao i kolektivnih i individualnih posledica koje bi to moglo da ima. Svi su zato u većinskom sistemu videli priliku da se održe na vlasti uz pomoć tzv. manufactured majorities, većina koje stvara sam izborni sistem (naime većinski).

Iako su u poređenju sa opozicionim grupama imale velike organizacione prednosti, komunističke partije i njihove naslednice pobedile su samo u nekim zemljama: u Albaniji, Belorusiji, Srbiji i Ukrajini. U ovu grupu možemo ubrojati i Makedoniju, zato što je ovde apsolutnu većinu u parlamentu zapravo činila koalicija dve partije "stare levice". U ostalim zemljama u kojima se biralo prema većinskom sistemu (u Hrvatskoj, Letoniji, Litvaniji i Moldaviji) pobedile su nekomunističke opozicione partije ili pokreti. U tri od četiri zemlje u kojima se biralo preproporcionalnoj formuli, odnosno prema sistemu single transferable vote-a, pobedile su opozicione partije; samo su u Crnoj Gori opet pobedili komunisti. Postoje dva osnovna razloga zbog kojih ovi različiti rezultati odstupaju od rezultata koji bi se očekivali u odgovarajućem izbornom sistemu: način na koji je dotična država stekla nezavisnost, i način na koji se prešlo sa realnog socijalizma na pluralističku demokratiju i tržišnu privredu.

U onim zemljama-članicama bivše sovjetske i jugoslovenske federacije u kojima su komunisti pobedili na prvim višestranačkim izborima, postojale su slabe ili politički još nedovoljno artikulisane struje i pokreti koji su se zalagali za izlazak iz postojeće federacije. Nasuprot tome, u zemljama u kojima je trijumfovala nekomunistička opozicija, ove su tendencije tradicionalno bile veoma jake, a nove opozici-



one partije i pokreti su nezavisnost zemlje isticali kao svoj osnovni programski cilj.<sup>11</sup> One su određivale dinamiku postizanja državne nezavisnosti, i mobilisale su mase u realizovanju tog cilja. Njihova aktivnost bila je povezana sa aktivnošću opozicije: u redovima opozicionih narodnih pokreta u pribaltičkim zemljama bilo je "i prominentnih članova komunističke partije Litvanije" (UIBOPUU 1990:3). S druge strane, pripadnici opozicionih pokreta i grupa prodirali su u komunističke strukture, tako da je otprilike polovina Komunističke Partije Litvanije bila "sajudizirana". Međutim, plodove borbe za nezavisnost poželjna je opozicija. Baltički narodni frontovi "na izborima za Vrhovne Sovjete u proleće 1990. izričito su zahtevali nezavisnost svojih zemalja, i ubeđivali su pobediti" (UIBOPUU 1990:29sq). Pre prvih izbora u Hrvatskoj, najjača opoziciona partija, Hrvatska Demokratska Zajednica, inicirala je i instrumentalizovala masovni nacionalni pokret za sticenje državne nezavisnosti, i zahvaljujući tom programu dobila većinu glasova. U Sloveniji su glavni nosioci programa državne nezavisnosti bile različite opozicione grupe, koje su se na prvim izborima pojavile kao ujedinjena demokratska opozicija Slovenije (DEMOS) i odnele pobjedu. Slične tendencije mogle su se primetiti i u ostalim članicama obeju neka-dašnjih federacija. U tim zemljama političke elite artikulisale su i realizovale strategije za sticanje nezavisnosti. "The Ukrainian declaration, for example, called for the creation of a republic army and KGB" (Tako je, na primer, Ukrajina u objavi nezavisnosti tražila osnivanje republičke vojske i tajne službe; SLIDER 1990:301).

Politička transformacija pribaltičkih država, Slovenije i Hrvatske bila je brža nego u ostalim delovima Sovjetskog Saveza, odnosno Jugoslavije. Ona je otpočela sa liberalizacijom političkog života i stvaranjem opozicionih pokreta i partija. U drugim zemljama pre prvih izbora faktički nije ni bilo duže faze političke liberalizacije i demokratizacije. Politička opozicija bila je slaba i neartikulisana. U Srbiji je nekoliko godina pre pada socijalizma i raspada Jugoslavije delovao antipulralistički nacionalni pokret, jedinstven u celoj Istočnoj Evropi, koji je bio tesno povezan sa srpskom komunističkom elitom; decembra 1989. u Beogradu su organizovane masovne demonstracije, na kojima se, između ostalog, tražilo i zabranjivanje novih opozicionih partija i grupa u Sloveniji i Hrvatskoj. Ni u Albaniji nije bilo značajnije liberalizacije i demokratizacije političkog života pre prvih izbora. Neki autori su zato govorili o "balkanskom" ili "istočnoevropskom" modelu izbora (za razliku od "srednjeevropskog") u zemljama u kojima su pobedili komunisti i u kojima je, umesto uništavanja starog režima, došlo do njegove modernizacije. Ovaj model povezuje se pre svega sa određenim sociostrukturnalnim i sociokulturnim pretpostavkama: nerazvij-

nom privredom, nepostojanjem društvene autonomije i građanske tradicije, tipom političke kulture, pravoslavnom verom, nedostatkom parlamentarne tradicije i odsustvom opozicionih i disidentskih pokreta tokom komunističke vlasti (SMOLAR 1990; KOROSYNYI 1991; AGH 1992; KLINGEMANN 1994).

Političke posledice sistema apsolutne većine u pojedinačnim zemljama ponekad se i znatno razlikuju, kao što pokazuje tabela 3.

Tabela 3. **Politički efekti sistema apsolutne većine u zemljama Istočne Evrope**

zemlja	dvopartijski sistem	veštačke većine	jednopartijska vlast
Albanija	da	da	da
Belorusija	ne	da	da
Hrvatska	da	da	da/ne
Letonija	da	da	da
Litvanija	ne	da	da
Makedonija	ne	ne	ne
Moldavija	ne	ne	ne
Srbija	ne	da	da
Ukrajina	da	da	da

Sistem apsolutne većine doprineo je konstituisanju različitih partijskih sistema u parlamentima: jednopartijskih sistema u kojima je, prema definiciji Daglasa V. Rea (RAE 1971), najjača partija dobila više od 70% mesta (Litvanija, Belorusija, Srbija); dvopartijskih sistema, u kojima najjača partija ima manje od 70%, a dve najjače partije zajedno imaju bar 90% mandata (Albanija, Hrvatska, Letonija, Ukrajina); višepartijskih sistema (Makedonija, Moldavija). Ovaj facit odražava samo partijsko-političku strukturu parlamenta, kao neposrednu posledicu izbornih rezultata: brojne blokovske partije ili izborne alijanse kasnije su se raspale u samostalne partije i frakcije.

Većinske partije su u gotovo svim zemljama (sa izuzetkom Makedonije i Moldavije) postigle manufactured majorities, parlamentarne većine nastale samo zahvaljujući dejstvu izbornog sistema, pa su zato i mogle da obrazuju jednopartijske vlade. I u Hrvatskoj je najjača partija imala u parlamentu veštačku većinu i mogla je da formira

jednopartijsku vladu, ali su unutar same vlade bile česte smene ministara: tokom 14 meseci smenjena su dva premijera, tri ministra spoljnih poslova, tri ministra odbrane i dva ministra unutrašnjih poslova. Da bi se, u trenutku aktune krize, sprečila nestabilnost vlasti, avgusta 1991. su sve parlamentarne stranke obrazovale "ratnu vladu nacionalnog spasa/jedinstva", koja je postojala do sledećih izbora avgusta 1992 (KASAPOVIĆ 1993:53-56).

Posle prvih slobodnih izbora, u više postkomunističkih zemalja sistemi apsolutne većine zamenjeni su proporcionalnim sistemima određenog tipa (Letonija, Moldavija) ili rovovskim sistemima (Albanija, Hrvatska, Litvanija). Većinski sistem održao se samo u onim zemljama u kojima su komunističke partije ili njihove naslednice ostale na vlasti i posle prvih slobodnih izbora: u Belorusiji, Makedoniji i Ukrajini. Međutim, i u ovim zemljama su se opozicione stranke suprotstavljale zadržavanju većinskog sistema. Sve u svemu, većinski sistem se u Istočnoj Evropi nije održao: mnoge zemlje su ga ukinule, dok ni jedna zemlja nije proporcionalni ili rovovski sistem zamenila klasinim sistemom relativne ili apsolutne većine.

## MAKEDONIJA

Da bismo razjasnili kakva veza postoji između tranzicionog tipa transformacije i uvođenja sistema apsolutne većine, uzećemo Makedoniju kao primer; slučaj ove zemlje je do sada bio skoro sasvim nepoznat, iako je u mnogom pogledu reprezentativan.<sup>12</sup>

Na prvim slobodnim izborima u Makedoniji, krajem 1990. primenjen je sistem apsolutne većine. On je odgovarao računici vladajućeg Saveza Komunističke Makedonije, koja se oslanjala na organizacione prednosti samog Saveza Komunističke i na slabost opozicije. Savez Komunističke Makedonije je krajem 80ih godina spadao u manje demokratski orijentisane, anti-reformističke delove Saveza Komunističke Jugoslavije, u kom je još uvek vladao strah od reformi socijalističkog političkog i privrednog sistema (GRDEŠIĆ/KASAPOVIĆ/ŠIBER 1989:101sq).

Prvi slobodni izbori u Makedoniji održani su tek posle prvih slobodnih izbora u Sloveniji, Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini. Pre izbora je komunističko rukovodstvo izmenom ustava reformisalo skupštinu (Sobranje), spojivši njegova tri veća u jednu predstavničku skupštinu. Do tada su se socijalističke skupštine u šest republika i dve autonomne pokrajine bivše Jugoslavije sastojale od tri ista "saveta": društvenopolitičkog veća, veća opština i saveta veća udruženog rada. Ova struktura skupština bila je izraz vladajuće ideološke koncepcije

"društvenog samoupravljanja", i uključivala je i nejednako glasačko pravo na nekompetitivnim socijalističkim izborima.

Prvi izborni zakon za kompetitivne izbore u Makedoniji propisivao je 120 izbornih jedinica, koje su se strogo podudarale sa administrativnim granicama postojećih opština (ČAKIRPALOGLU/ VERGIĆ 1992). U Makedoniji nije bilo posebnih odredbi za političko predstavljanje etničkih manjina. U oblastima i u opštinama duž granice sa Albanijom, tj. u Strugi, Tetovu, Karpošu, Gostivaru, Kičevu itd, gde je koncentrisana albanska manjina, stvorene su izborne jedinice sa albanskom većinom. Kandidovali su se samo pojedinačni kandidati partija. Cenzus za učestvovanje u eventualnom drugom krugu izbora iznosio je 7% glasova u prvom krugu.

Tabela 4: Izbori za parlament u Makedoniji (1990 i 1994)

partija	1990		1994	
	mand. tot. 120	mand. %	mand. tot. 120	mand. %
VMRO-DPMNE	38	31,7	-	-
Savez Komunističke	31	25,8	-	-
Savez reformskih snaga	18	15,0	-	-
Partija demokratskog prosperiteta	17	14,2	10	8,3
Demokratska narodna partija	6	5,0	4	3,3
Socijalistička partija	4	3,3	2	1,7
Alijansa za Makedoniju	-	-	91	75,8
nezavisni	3	2,5	7	5,8
ostali	3	2,5	6	5,0

Prvi izbori u Makedoniji imali su neobične rezultate. Učešće na izborima bilo je izuzetno malo, najniže u čitavoj Istočnoj Evropi: u prvom krugu izbora učestvovalo je samo oko 280.000 osoba, dakle oko 20% lica sa pravom glasa. I dok su se pripadnici makedonske većine u maloj meri odazvali na izbore, pripadnici albanske manjine bili su mnogo agilniji, pa su Partija Demokratskog Prosperiteta i Demokratska Narodna Partija, koje su obrazovale albansku izbornu koaliciju, u prvom krugu izbora dobile većinu glasova i mesta u parlamentu. Obe ove partije dobile su 155.104 glasa, oko 55%, dok su tri najjače makedonske partije, Savez komunista Makedonije (SKM-SDP), Savez Reformskih Snaga (SRS-MDPS) i VMRO-DPMNE, dobile samo 59.537 glasova, odnosno 21%. Rezultati izbora uspaničili su birače u Makedoniji, pa su naredni izbori imali sasvim drugačiji ishod (vidi tabelu 4). Uzgred, posle poraza u Sloveniji, Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, ovo je bio četvrti poraz komunista. Na prvim izborima 1990. oni su pobedili samo u Srbiji i Crnoj Gori.

Sistem apsolutne većine u Makedoniji nije doveo do dvopartijskog sistema, kao što nije stvorio ni veštačku većinu jedne partije u parlamentu ili stabilnu jednopartijsku vlast. Posle izbora stvoren je višepartijski sistem sa dva politička bloka: makedonskim i albanskim. Najjača stranka u parlamentu bio je nekomunistički nacionalistički VMRO-DPMNE sa 31,7% mandata, mada su dve partije stare leveice, Savez Komunista (25,8%) i Savez Reformskih Snaga (15,0%) bili osetno nadmoćni u parlamentu. Ova dva bloka, sa partijama koje su im se priključile, nisu mogla da se dogovore oko sastavljanja koalicione vlade, tako da je marta 1991. obrazovan tzv. kabinet eksperata. On je nastao na osnovu opšteg konsenzusa, po kom su čelna mesta u izvršnim i zakonodavnim telima podeljena na sledeći način: predsednik države došao je iz Saveza Komunista, a predsednik Skupštine iz Saveza Reformskih Snaga (makedonske frakcije partije bivšeg jugoslovenskog premijera Ante Markovića). Četiri zamjenika predsednika parlamenta bili su iz koalicije albanskih partija (Partija demokratskog prosperiteta i Demokratske narodne partije) i iz Socijalističke i Socijaldemokratske partije. No, odmah po dolasku na vlast, kabinet eksperata polarizovao se na "levicu" i "desnicu". Ministri su prelazili iz partije u partiju i doveli do pada vlade. Zbog ove teške situacije, avgusta 1992. formirana tzv. Velika koalicija komunista, socijalista i Albanaca (Partija demokratskog prosperiteta), koja je imala apsolutnu većinu u parlamentu, ali je ipak bila nestabilna, jer su koalicioni partneri zastupali dva politički i etnički različita projekta, između kojih je napetost sve više rasla.

Dva faktora su bila presudna za rezultate kasnijih izbora u

Makedoniji: neumanjena vlast starih, bivših komunističkih i kriptokomunističkih snaga s jedne strane, a s druge etničko-politička napetost i sukobi između Makedonaca i makednoskih Albanaca. Nekadašnja režimska elita zauzela se za sistem apsolutne većine, koji je zaista odgovarao njenim interesima. Zahvaljujući ovom izbornom sistemu, političko rukovodstvo je i posle drugih izbora, krajem 1994, činila stara makedonska nomenklatura. Osim toga, stara elita je imala veliki uticaj na političku homogenizaciju većinskog naroda, koji se okupljao oko Alijanse za Makedoniju, zakasnelu Umbrella Organisation (Umbrella Organizacija), u kojoj su dominirale stare snage. Zato je najjača nekomunistička makedonska organizacija na prvim izborima 1990. (VMRO-DPMNE) bojkotovala druge izbore. U novom makedonskom parlamentu praktično i ne postoji politička opozicija, nego samo etnička: Alijansa za Makedoniju raspolaže sa oko 76% mandata, a obe albanske partije sa oko 12%. Tako je parlamentarni i politički život Makedonije "depluralizovan" na drugim izborima 1994: posle višepartijskog sistema došao je faktički jednopartijski.

Sistem apsolutne većine sistem u jednomandatnim jedinicama ojačao je stare snage i etnički orijentisane partijske blokove, a išao je na ruku i depluralizaciji unutar etničkih grupa i redukovanju opozicije na etnički sukob - što zaista nije kreativan doprinos razvoju demokratije.

## 2. 'TRANSPLACEMENT' I IZBORNI SISTEMI

U onim modelima demokratske tranzicije koji se nazivaju transplacement (HUNTINGTON 1991), dogovorena promena sistema (VON BEYME 1994) ili konfrontacija (OFFE 1994), izborni sistemi su po pravilu bili rezultat kompromisa između stare i nove političke elite. Do transplacementa je došlo kombinovanjem akcija starog režima i sve bolje artikulisanе političke opozicije, odnosno pregovora između ovih političkih snaga. Dogovorenoj promeni sistema, kako kaže fon Bajme (1994), prethodila je duga erozija socijalizma, koja je stvorila uslove za pregovore između stare i nove elite. Ovi pregovori i kompromis kojim su oni urodili naišao je na podršku velikog dela stanovništva. Sukobi i pregovori između stare i nove elite (u Mađarskoj), ili između starih elita i socijalnih pokreta (u Poljskoj), završili su se paktom ili sporazumom (upor. OFFE 1994). Političke institucije obrazovane su kao izraz političkog kompromisa. Fridbert V. Rib (RÜB 1994:121) ovaj model naziva stvaranjem institucija putem kompromisa: "Kako će svaka politička snaga birati onaj institucionalni oblik koji najbolje štiti njene interese, u okvirima kompromisa može da dođe do

(a) kombinacije (ili prostog sabiranja) različitih ili čak oprečnih institucionalnih oblika, ili do (b) konvergencije, pa time i do optiranja za iste institucionalne oblike, u kojima do izražaja mogu da dođu i različiti suštinski interesi političkih suparnika".

Na polju izbornih sistema, ovaj oblik izmene političkih sistema doveo je ili do kombinovanog ili do tradicionalnog proporcionalnog sistema. Posebno je rovovski sistem tipičan proizvod kompromisa između različitih opcija dva politička aktera. Tačnije rečeno, rovovski sistem je izraz mukotrpnog postignutog kompromisa između interesa režima i interesa opozicije, do kog se došlo pregovorima za okruglim stolom na početku procesa tranzicije. Kako se vladajuća partija zalagala za klasični većinski sistem, a opozicija za proporcionalni, rovovski sistem predstavlja pokušaj kompromisa između ovih različitih političkih interesa, zato što on predviđa da se jedan deo poslanika bira po većinskoj formuli, a jedan po proporcionalnoj, pa pitanje podvođenja ovakvog tipa pod većinski ili proporcionalni sistem ostaje otvoreno.

Kompromis po pitanju izbornog sistema u smislu kombinovanih izbornih sistema postignut je pre prvih kompetitivnih izbora samo u Mađarskoj i u Bugarskoj. Rovovski sistem je u Bugarskoj bio posledica slabosti opozicije, koja je morala da se pomiri sa kompromisom. U Mađarskoj je kombinovani sistem kompenzatornog tipa pre izraz relativne snage reformistički orijentisanih komunista, koju je politička opozicija morala da ispoštuje. Različiti odnos snaga između partije na vlasti i opozicije u Bugarskoj odnosno u Mađarskoj, doveo je i do različitih rezultata na izborima: do pobede komunista u Bugarskoj i do pobede opozicije u Mađarskoj.

Zbog posebnih sociopolitičkih uslova, kao i zbog drugih faktora, kombinovani sistemi su u ovim dvema zemljama imali veoma različite efekte, koje je bilo teško predvideti: u Bugarskoj je nastao dvopartijski sistem, manufactured majority jedne partije i jednopartijska vlada; u Mađarskoj je, pak, stvoren višepartijski sistem, i oformljena je koaliciona vlada. Disproporcionalnost bugarskog rovovskog sistema bila je začuđujuće mala, dok je efekat disproporcije mađarskog kompenzatornog sistema bio neočekivano velik, pre svega u korist najjače partije.

Rovovski sistem uveden je kasnije i u drugim zemljama Istočne Evrope, u Albaniji, Hrvatskoj, Jugoslaviji, Litvaniji i Rusiji, kao posledica kompromisa između vladodržaca i opozicije, ali je u suštini određen računom svih partija. Ovi rovovski sistemi međusobno se razlikuju po pojedinim strukturnim elementima, koji su, osim toga, na različite načine kombinovani. Oni se pre svega razlikuju po numeričkom odnosu između mandata koji se dele u jednomandatnim jedini-

cama i mandata koji se dele po listama, po zahtevu za relativnom ili apsolutnom većinom, po tipovima izbornih jedinica, po visini cenzusa i po metodi obračunavanja glasova kod onih mandata koji se dodeljuju prema proporcionalnom principu. Ispostavilo se da je brojčani odnos između jednomandatnih jedinica i lista presudan faktor za strukturu partijskih sistema.

Tabela 5: Brojčani odnos između jednomandatnih izbornih jedinica i lista

zemlja	godina	mandati (tot.)	jednomand. izb. jed.	mandati sa lista
Albanija	1992	140	100	40
Bugarska	1990	400	200	200
Jugoslavija	1992	136	58	78
Hrvatska	1992	120	50	60
Litvanija	1992	141	71	70
Mađarska	1990	386	176	210
Rusija	1993	450	225	225

Kombinovani izborni sistemi u krnjoj Jugoslaviji, Hrvatskoj i Rusiji povezali su proporcionalni sistem sa sistemom relativne većine, a sistemi u Albaniji, Bugarskoj, Litvaniji, Mađarskoj sa sistemom apsolutne većine. U četiri zemlje (Albanija, Hrvatska, Litvanija i Rusija) su se mandati sa lista dodeljivali samo u jednoj izbornoj jedinici na nivou cele zemlje. U ostalim zemljama (Bugarska, Jugoslavija, Mađarska), u te svrhe obrazovane su višemandatne izborne jedinice. Svi izborni zakoni predviđaju cenzus: na nacionalnom nivou u Albaniji 4%, u Hrvatskoj 3%, u Litvaniji 4%, u Rusiji 5%; na nivou izbornih jedinica u Bugarskoj 4%, u Jugoslaviji 5%, i u Mađarskoj 4%. Od metoda obraču-

navanja glasova dominantan je Dontov. Tako strukturirani izborni sistemi imali su različite političke posledice, koji se mogu videti po odnosu između broja glasova i broja mandata u slučajevima određenih partija u pojedinim zemljama (upor. tabela 6).

Tabela 6: Odnos glasova i mandata kod dve najjače partije

zemlja/partija	glasovi (%)	mandati (%)	efekat disproporcije (%)
<i>Albanija</i>			
Demokratska Partija	62,3	65,7	+ 3,4
Socijalistička Partija	25,0	27,1	+ 2,1
<i>Bugarska</i>			
Bugarska socijalistička Partija	47,3	52,8	+ 5,6
Savez demokratskih snaga	36,2	36,0	- 0,2
<i>Jugoslavija/Srbija</i>			
Socijalistička Partija	43,0	68,9	+26,9
Srpska radikalna stranka	30,0	28,0	- 2,0
<i>Hrvatska</i>			
Hrvatska demokratska zajednica	44,7	61,6	+16,9
Hrvatska socijalno-liberalna stranka	17,7	9,4	- 8,3
<i>Litvanija</i>			
Demokratska radnička partija	45,1	51,8	+ 6,7
Sajudis	21,7	19,9	- 1,8
<i>Rusija</i>			
Izbor Rusije	17,8	17,2	- 0,7
Liberalno-demokratska partija	26,2	14,2	-12,0

<i>Mađarska (1990, 1994)</i>			
Mađarski demokratski forum	24,7	42,7	+18,0
Savez slobodnih demokrata	21,4	24,4	+3,0
<i>Mađarska socijalistička partija</i>			
Savez slobodnih demokrata	19,7	17,9	-11,8

\* rezultati izbora za jugoslovensku skupštinu u jednoj izbornoj jedinici na nivou cele Srbije

Što se tiče političkih posledica koje kombinovani sistemi imaju, ove zemlje mogu se podeliti u dve grupe:

1. zemlje u kojima se rovovski sistemi po svom političkom efektu približavaju većinskom sistemu: velika disproporcija u odnosu broja glasova i broja mandata i manufactured majorities u parlamentu (Jugoslavija, Hrvatska); isto važi i za kompenzatorni sistem u Mađarskoj na izborima 1994;
2. zemlje u kojima rezultati izbora po rovovskom sistemu imaju političke efekte karakteristične za proporcionalne sisteme: relativno mala disproporcija, koja je u dva slučaja stvorila manufactured majority (Bugarska, Litvanija), a u jednom slučaju (Albanija) već su i sami glasovi dali tzv. earned majority, apsolutni većinu.

Što se, pak, partijskih sistema tiče, efekti su bili veoma različiti. Rovovski sistemi doveli su i do dvopartijskih sistema (Albanija, Bugarska, Jugoslavija/Srbija) i do višepartijskih (Hrvatska, Litvanija, Rusija). Pri tom je interesantno da su dvopartijski sistemi oformljeni baš u Albaniji i Bugarskoj, dakle u zemljama sa relativno malom disproporcijom u odnosu glasova i mandata.

Na osnovu ovih saznanja, nameće se sledeće pitanje: koji su strukturni elementi kombinovanih izbornih sistema imali presudan uticaj na navedene političke efekte? Da li su rovovski sistemi u zemljama u kojima su imali slične političke posledice bili slično ili makar u glavnim crtama identično strukturirani?

Da bismo odgovorili na ova pitanja, detaljno ćemo razmotriti

tri primera: Poljsku sa proporcionalnim sistemom, Mađarsku sa jednim tipom kompenzatornog sistema, i Hrvatsku sa rovovskim sistemom.

## POLJSKA

Poljska je klasičan primer dogovorene promene sistema. U ovoj zemlji je po prvi put organizovan Okrugli sto, "kojim je institucionalizovana evolutivna promena političkog sistema od realnog socijalizma ka pluralističkoj demokratiji, i koji bi trebalo da bude uzor za slične političke procese u susjednim zemljama Srednje Istočne i Jugoistočne Evrope" (BINGEN 1990:23). Okrugli sto oformljen je kao privremena institucija za pregovore između stare stručinske elite i opozicionih pokreta. Odluke donesene za Okruglim stolom imale su "zakondavni" karakter, a postojeći parlament ih je samo ratifikovao.

U pregovorima za Okruglim stolom učestvovala su dve strane: vlast, koja je obuhvatala predstavnike Ujedinjene poljske radničke partije, Seljačke partije, Demokratske Partije, nekoliko hrišćanskih grupacija i zvaničnih sindikata, i opozicija, sastavljena od predstavnika opozicionog pokreta Solidarnost, odnosno građanskog komiteta osnovanog decembra 1988. oko Leha Valense (Walesa). Pregovori su vođeni "u tri glavna odbora, deset nižih odbora i dodatnih radnih grupa, u kojima je učestvovalo više od 300 stručnjaka" (ibid:25). Među odlukama donesenim za Okruglim stolom - proširenje i institucionalizacija političkih sloboda i prava, rekonstrukcija parlamenta, uvođenje drugog doma (Senata) - bio je i novi zakon o izborima.

Pregovori za okruglim stolom, međutim, nisu u svim zemljama Istočne Evrope odmah doveli do slobodnih i kompetitivnih izbora. Paradoksalno je to što je Poljska poslednja država bivšeg Istočnog bloka u kojoj su takvi izbori održani. Osim toga, najjačim i najstarijem opozicionom pokretu Istočne Evrope nije pošlo za rukom da tokom pregovora za Okruglim stolom nametne izborni sistem koji bi odgovarao njegovim interesima.

Izborni zakon predvideo je slobodne izbore za Senat, ali ne i za Sejm: slobodu izbora ograničila je podela mandata između koalicije na vlasti i opozicije u odnosu 65:35, dogovorena juna 1989. Dogovorenu podelu moći u Sejmu osporili su birači "plebiscitarnom" podrškom nekomunističkim kandidatima (u slobodnim izborima za Senat opozicija je dobila 99 od 100 mandata). Izbori su se, osim što su imali veliki simbolički značaj za Poljsku, kao i za ostatak Istočne Evrope, pre svega pretvorili u "faktor ubrzanja" procesa reforme u Poljskoj. U tome su četiri događaja bila od naročito značaja:

1. Obrazovanje prve nekomunističke vlade septembra 1989, u ko-

joj je Ujedinjena poljska radnička partija, uprkos tome što je u Sejmu imala apsolutnu većinu, dobila samo četiri ministarske fotelje;

2. Dobrovoljno raspuštanje Ujedinjene poljske radničke partije (PvAP) januara 1990 i nastanak novih organizacija-naslednica; od najjače frakcije stare komunističke partije nastala je socijaldemokratija Republike Poljske, okosnica pobedonosne Alijanse demokratske levice na izborima 1993. Samoukidanjem PvAPa nastao je jedan od dva "ugovorna partnera", čime su sve odluke postale ništave;
3. Cepanje Solidarnosti na frakcije u proleće 1990. i nastanak "važnih grupacija koje su nalikovale partijama", a koje su pripremile predstojeće predsedničke izbore (Mackow 1992:78). Parlamentarna opozicija cepala se i posle predsedničkih izbora. Raspadom Solidarnosti i sve jačom fragmentarizacijom poljskog partijskog sistema došlo je do značajnog pomeranja u odnosu snaga među poljskim partijama (SMOLAR 1994; upor. i MILLARD 1992; TWORZECKI 1994).
4. Izbori za predsednika, novembra odnosno decembra 1990. i pobjeda Leha Valense (RACIBORSKI 1991:166). Valensa je ubrzo preuzeo najvažniju ulogu u političkom životu Poljske i aktivno se umešao u diskusiju o sledećim izborima i novom izbornom sistemu.

Svi ovi događaji ubrzali su sledeće izbore. Oko izbornog zakona odmah je izbio žestok sukob. "One grupacije koje su bile snažno zastupljene u parlamentu i koje su imale poznate političare, 1989. godine još su imale jake razloge da se zalažu za većinski izborni sistem. One partije i grupacije čiji predstavnici nisu sedeli za Okruglim stolom, dakle one koje nisu uzete u tadašnju parlamentarnu "Valensinu ekipu", zalagale su se, isto sa jakim razlozima, za proporcionalni sistem" (Macków 1992:89). Osim toga, i nekadašnji komunisti su zagovarali proporcionalni sistem. Na kraju je Sejm dvotrećinskom većinom prihvatio proporcionalni sistem zahvaljujući glasovima socijaldemokrata, Seljačke partije, Demokratske unije, Demokratske partije i drugih manjih grupa.

Jedan od najvatrenijih protivnika proporcionalnog sistema bio je predsednik Leh Valensa, koji je dva puta uložio veto, ali ga je Sejm oba puta nadglasao. Tako je propao Valensin pokušaj da uvede personalizovan proporcionalni sistem po nemačkom uzoru.

Proporcionalni sistem legalizovan je decembra 1992, kada je na snagu stupio "mali ustav". Poljska, dakle, pripada zemljama u kojima je proporcionalni sistem utvrđen ustavom.

Tabela 7: Izbori za poljski Sejm

partija/koalicija	1991			1993		
	G (%)	M	M (%)	G (%)	M	M (%)
	(tot.460)			(tot.460)		
Demokratska unija	12,3	62	13,5	10,6	74	16,1
Koalicija demokr. levice	12,0	60	13,0	20,4	171	37,2
Katolička izborna akcija	8,7	49	10,7	-	-	-
Građanski sporazu "Centar"	8,7	44	-	-	-	-
Poljska seljačka partija	8,7	48	10,4	15,4	132	28,7
Konfederacija za nezavisnu Poljsku	7,5	46	10,0	5,8	22	4,8
Liberalno-demokratski kongres	7,5	37	8,0	-	-	-
Nacionalni sporazum	5,5	28	6,1	-	-	-
NSZ "Solidarnost"	5,1	27	5,9	-	-	-
Demohrišćanska partija	2,4	5	1,1	-	-	-
Unija realne politike	2,3	3	0,7	-	-	-
Nemačka manjina	1,2	7	1,5	0,7	4	0,9
Partija hrišćanskih demokrata	1,1	5	1,1	-	-	-
Poljski zapadni savez	0,2	4	0,9	-	-	-
Unija rada	-	-	-	7,3	41	8,9
Nadpartijski blok za podršku reforme	-	-	-	5,4	16	3,5
ostali	-	35	7,6	-	-	-

G = glasovi; M = mandati

Različiti rezultati izbora 1993. u odnosu na 1991. bili su, sve u svemu, posledica reforme izbornog sistema.

Proporcionalni sistem iz 1991. imao je sledeće osobine: 1. izborne jedinice srednje veličine i velike izborne jedinice; 2. podela mandata na nivou izbornih jedinica po metodu najvećeg koeficijenta, a na nacionalnom nivou Sen-Lagov metod; 3. zakonski cenzus nije postojao. Političke posledice ovakvog proporcionalnog sistema bila je skoro neograničena proliferacija političkih partija u parlamentu, a iz toga je proizašla jaka fragmentarizacija parlamentarnog partijskog sistema. U Sejm su ušli poslanici 29 partija, od kojih je čak 11 partija imalo samo po jednog poslanika. Tako je faktički nastao "atomizovan partijski sistem" (SARTORI 1976). O visokom stepenu fragmentarizacije svedoči i veoma nizak broj mandata partija koje su dobile najveći deo glasova, tako da je za obrazovanje koalicione vlade sa apsolutnom većinom u parlamentu bilo potrebno pet najjačih partija (ili još veći broj slabijih partija). Obe vlade posle izbora 1991. bile su nestabilne manjinske vlade, koje su se održale samo po nekoliko meseci. Ovaj sistem je, međutim, postigao velik stepen proporcionalnosti u odnosu glasova i mandata, i imao je tek mali broj neuspešnih glasova. To je jedan od razloga zašto je vlast bila nestabilna i neefikasna, tako da su pre vremena izbori bili neophodni.

Posle reforme 1993. proporcionalni sistem imao je sledeće odlike: 1. male izborne jedinice u okvirima vojvodina, sa dva do četiri mandata; 2. podela mesta po Dontovom sistemu, kako na nivou izbornih jedinica, tako i na nacionalnom nivou (za nacionalnu/zemaljsku listu); 3. cenzus od 5% za partije i 8% za koalicije. Reforma je redukovala broj partija u parlamentu i omogućila stvaranje koalicione vlade dveju partija sa najvećim brojem mesta. S druge strane, nesrazmera u odnosu između glasova i mandata, kao i broj neuspešnih glasova, povećana je na jednu trećinu. Atomizovani partijski sistem iz 1991. posle izbora 1993. zamenjen je višepartijskim sistemom.

## MADARSKA

U Mađarskoj su pregovori između reformističke komunističke elite i opozicije otpočeli u leto 1989. Njima je prethodio niz izmena ustava, koje je još 1987. inicirala Komunistička Partija, a koje su olakšale kasnije pregovore. Za razliku od Poljske, u Mađarskoj su organizovana dva Okrugla stola: "opozicioni", za kojim su se još 1987. i 1989. okupile opozicione partije, i "nacionalni", za kojim su sedeli predstavnici starog režima i opozicije. Razgovori o ustavnim pitanjima,

pa i o pitanju izbornog sistema, vođeni su za Nacionalnim okruglim stolu.

Polazišta obeju strana u diskusiji oko izbornog sistema tipična su za istorijski trenutak u Istočnoj Evropi: Socijalistička partija Mađarske, još uvek na vlasti, zagovarala je većinski sistem, a opozicija uglavnom proporcionalni. Kako je odnos snaga nametao kompromisno rešenje, konačno je dogovoren kombinovani izborni sistem, koji je, na tehničkom nivou, obuhvatao i elemente većinskog i elemente proporcionalnog sistema.

Socijalistička partija Mađarske zalagala se za sistem u kom će se 75% poslanika birati po većinskoj formuli, a samo 25% po proporcionalnoj. Opozicione partije, opet, zahtevale su obrnut odnos, dakle prevagu proporcionalnog principa. Prema postignutom kompromisu, 176 mesta u jednomandatnim jedinicama trebalo je da se podeli po sistemu apsolutne većine, "based on the results of the first votes" (u skladu sa rezultatima koje su postigli prvoplasirani kandidati, a 210 mesta po proporcionalnom, i to prema sledećem obrascu: 152 mesta u 20 regionalnih višemandatnih jedinica "correspond to the regional lists of the parties based on the results of the second votes" (dele se drugoplasiranim kandidatima prema regionalnim listama, a ostalih 58 mesta na nacionalnom nivou za nacionalne partijske liste, "according to the sum of the first and second votes which were either not effective or which were remaining votes" (u skladu sa zbirom prvoplasiranih i drugoplasiranih kandidata koji ili nisu bili uspešni ili, pak, sa brojem preostalih glasova; NOHLEN 1995:123). Ovih 58 mandata imali su kompenzatorni karakter, pa opravdavaju osnivanje nove kategorije: kompenzatornog sistema (vidi Uvod).

Obe strane su se razilazile i oko skoro svih "tehničkih" pitanja ovog izbornog sistema. Vladajuća partija zalagala se za relativni većinski sistem u jednomandatnim jedinicama, dok je opozicija insistirala na apsolutnoj većini, koja bi joj ostavila prostora za stvaranje izbornih alijansi u drugom krugu izbora. Obe strane su se dogovorile da cenzus iznosi 4%.

Sa politikološke strane, navedeni su i funkcionalistički argumenti za ovaj specifični mađarski izbornog sistem: "Mađarski izborni zakon prevashodno polazi od toga da obezbedi stvaranje efikasne vlasti u Mađarskoj, pa je zakonodavac pokušao da iskombinuje stabilizaciju većinski princip sa demokratskim proporcionalnim" (TOL-GYÉŠY 1992:41). Iстина, takvom zahtevu moglo se udovoljiti i mnogo jednostavnijim rešenjem, ali se mađarski sistem, u krajnoj liniji, može se razumeti samo u istorijsko-genetičkom kontekstu, odnosno u kontekstu odnosa snaga u periodu tranzicije.

Tabela 8: **Parlamentarni izbori u Mađarskoj**

partija/koalicija	1990 G*(%) M M (%) (tot.386)			1994 G (%) M M (%) (tot.386)		
	Mađarski demokratski forum	24,7	165	42,7	11,7	38
Savez slobodnih demokrata	21,4	94	24,4	19,7	69	17,9
Nezavisna partija malih poljoprivrednika	11,7	44	11,4	8,8	26	6,7
Mađarska socijalistička partija	10,9	33	8,5	33,0	209	54,1
Savez mladih demokrata	9,0	22	5,7	7,0	20	5,2
Demohrišćanska partija	6,5	21	5,5	7,0	22	5,7
Nezavisni	-	7	1,8	-	-	-
ostali	-	-	-	-	2	0,3

\*glasovi parlamentarne liste po proporcionalnom sistemu

Ako pogledamo tabelu, videćemo da je kombinovani sistem doprineo profilisanju tročlane strukture mađarskog višepartijskog sistema, a ta tri segmenta su: nacionalno-populističke grupacije oko Mađarskog demokratskog foruma, urbano-liberalne grupe oko Saveza slobodnih demokrata i postkomunistička leвица oko Socijalističke par-



tije Mađarske (KOROSENYI 1991:55sq). Dakle, efekti izbornog sistema na izborima 1990. i 1994. mogli bi se sažeti ovako:

1. Izražena redukcija partijskog sistema u parlamentu u poređenju sa brojem partija koje su se kandidovale: na izborima 1990. kandidovalo se 28 partija u jednomandatnim jedinicama, 19 partija na regionalnim listama i 12 na nacionalnim/zemaljskim. Na izborima 1994. učestvovalo je 35 partija u jednomandatnim jedinicama, 19 partija na regionalnim listama i 15 na nacionalnim/zemaljskim. Posle oba izbora za parlament faktički je bilo zastupljeno samo šest partija;
2. Velika disproporcija i prejaka zastupljenost pre svega najjačih partija: kompenzatorni sistem je na izborima 1994. veštački stvorio apsolutnu većinu jedne partije, koja je uprkos tome obrazovala koalicionu vladu;
3. Stabilna koaliciona vlada, čak i posle prvih, a posebno posle drugih izbora, kada je takođe mogla da se obrazuje i jednopartijska vlada. Mađarska je jedina postkomunistička zemlja Istočne Evrope bez prevremenih izbora posle konstitutivnih izbora iz 1990. godine.

## HRVATSKA

U Hrvatskoj je na drugim slobodnim izborima (ali prvim kompetitivnim izborima posle sticanja državne nezavisnosti), avgusta 1992, primenjen rovoški sistem. On je zamenio sistem apsolutne većine, primenjen na prvim izborima 1990, koji je doneo pobedu opozicije.

Kombinovani sistem u Hrvatskoj (a za razliku od Mađarske ili Bugarske 1990) nije bio rezultat kompromisa između vladajuće partije i opozicije, već izraz interesa i političke kombinatorike Hrvatske demokratske zajednice (HDZ), koja je posle prvih izbora imala apsolutnu većinu u parlamentu, u Saboru.

Političku diskusiju o izbornom sistemu u proleće 1992. obeležio je žestok sukob između vladajuće stranke i opozicije. Parlamentarna opozicija zalagala se za proporcionalni sistem u jednoj izbornoj jedinici na nacionalnom nivou, sa relativno niskim cenzusom od 2%, dok je HDZ naginjao većinskom sistemu.

Na eventualno nametanje političke volje vladajuće partije opozicione stranke htela su da odgovore stvaranjem izborne koalicije, i stoga su potpisale dogovor o političkoj saradnji. U strahu da će joj protivnik biti izborna koalicija svih važnih opozicionih partija, koja bi mogla da ugrozi apsolutnu većinu u parlamentu, HDZ je odustao od većinskog izbornog sistema i počeo da favorizuje rovoški. Ova odluka donesena je bez pregovora i bez konsenzusa parlamenta.

Rovovskim sistemom HDZ je želeo da odbrani apsolutnu većinu u parlamentu i da postigne dva glavna cilja: obrazovanje jednopartijske vlade i pre svega održanje polupredsedničkog sistema, koji su sve opozicione partije htela da zamene parlamentarnim, pa su se na na izborima za predsednika, održanim u isto vreme, avgusta 1992, založile za ukidanje polupredsedničkog sistema.

Neke parlamentarne stranke mislile su da rovoški sistem, više od sistema apsolutne većine, favorizuje manje opozicione partije. One su se, osim toga, zalagale za sistem apsolutne većine u izboru jednog dela poslanika, zato što on obezbeđuje uslove za koalicije i dogovore u drugom krugu izbora. Faktički, međutim, opozicione partije nisu uspele da se dogovore oko toga koje će kandidate postaviti po pojedinim izbornim jedinicama, tako da do dogovora za jednomandatne jedinice nije ni došlo.

Tabela 9 pokazuje velike razlike u sastavu hrvatskog parlamenta 1990. i 1992. godine. Dvopartijski sistem posle izbora 1990. bio je uslovljen pre svega ovim faktorima:

1. političkim sukobom između jugoslovenskog "centra", čije je interese zastupao Savez komunista Hrvatske, i hrvatske "periferije", čije je interese zastupala Hrvatska demokratska zajednica. Smatra se da su za SKH glasali prugoslovenski, proreformistički i prolevičarski birači, dok je HDZ zastupala isključivo hrvatski, antikomunistički i desničarski orijentisane birače.
2. većinskim sistemom, koji je doveo i do institucionalizacije ove političke podvojenosti. U prvom krugu izbora obe navedene partije dobile su zajedno oko 78% glasova, a u drugom krugu 82%, čime su osvojile više od 90% svih poslaničkih mesta. Pri tom je pobednička partija, HDZ, ekstremno prezastupljena (+26,5%), a druga po redu partija приметно oštećena (-10,3%).

Tabela 9: **Parlamentarni izbori u Hrvatskoj\***

partija/koalicija	1990			1994		
	G (%)	M	M (%)	G (%)	M	M (%)
	(tot.80)			(tot.120)**		
Hrvatska demokratska zajednica	42,3	55	68,8	44,7	85	70,8
Savez komunista/Socijaldemokratska stranka	35,3	20	25,0	5,5	3	2,5
Koalicija narodnog sporazuma	15,0	3	3,8	-	-	-
Srpska demokratska stranka	1,6	1	1,3	-	-	-
Hrvatska socijalliberalna stranka	-	-	-	17,7	13	10,8
Hrvatska partija državnog prava	-	-	-	7,1	5	4,2
Hrvatska narodna stranka	-	-	-	6,7	4	3,3
Hrvatska seljačka stranka	-	-	-	4,3	3	2,5
Istarski demokratski savez	-	-	-	3,2	4	3,3
Nezavisni	4,1	1	1,3	-	1	0,8
ostali	-	-	-	-	2	1,7
poslanici srpske manjine	-	-	-	-	13	-
poslanici drugih manjina	-	-	-	-	5	-

\*Ova tabela pokazuje rezultate izbora za prvi poslanički dom za Društveno-politički savet (1990) i za Narodnu skupštinu (1992). U prvom slučaju u procentima je dat broj glasova koje su kandidati osvojili u prvom krugu izbora, a u drugom procenat glasova partija u jednoj nacionalnoj/zemaljskoj izbornoj jedinici.

\*\*Broj mandata bez 18 poslanika srpske manjine i drugih manjina, koji su posebnim izbornim zakonom eliminisani u samom parlamentu.

Drastično različiti rezultati izbora 1992. bili su posledica kako izmenjenih sociopolitičkih uslova, tako i novog izbornog sistema:

- Po proglašavanju državne nezavisnosti izgubio se i do tada dominantan sukob na "hrvatsko-jugoslovenskoj" liniji, budući da su predstavnici "jugoslovenskog centra" pretrpeli potpuni poraz. Najupečatljiviji izraz ovog procesa bio je veliki gubitak glasova i poslaničkih mesta u taboru Socijaldemokratske stranke, organizacije koja je nasledila KP, na izborima 1992. Do novih sociopolitičkih i sociokulturnih konflikata (cleavages) još nije došlo.
- Vladajuća stranka, HDZ, iskoristila je skoro sve institucionalne prednosti rovoškog sistema, dok su se opozicione stranke uz velike teškoće prilagođavale novim institucionalnim pravilima. To se pre svega pokazalo kod poslanika biranih po većinskoj formuli. Kako opozicija nije bila u stanju da obrazuje izbornu koaliciju, u jednomandatnim jedinicama se kandidovalo u proseku 10,3 kandidata, mnogo više nego na izborima po većinskom sistemu 1990. (u prvom krugu 4,8, u drugom 2,7). Posledica strateškog poraza opozicije bila je ubedljiva pobjeda HDZa: njegovi kandidati dobili su u proseku 37,3% glasova na nivou jednomandatnih jedinica, ali je HDZ dobila ukupno 90% mandata, čime je preuzet stupljena sa čitavih 52,7%. U dvanaest od ukupno 60 jednomandatnih jedinica HDZ je uspeo da osvoji poslaničko mesto sa manje od 30% glasova, a "najjeftiniji" mandat dobio je sa samo 18,9% glasova. Kandidati druge partije po jačini, Hrvatske socijalliberalne stranke, dobili su u proseku 13,3% glasova i samo 1,7% mesta u parlamentu, dakle samo jedan mandat. U četiri jednomandatne jedinice pobedile su samo regionalne partije. Dakle, opozicija je pretrpela težak poraz u onom delu izbora koji su održani prema većinskoj formuli; ona je potcenila neophodnost obrazovanja koalicija. Mandatima koji se dele po proporcionalnoj formuli ovaj odnos između partija u parlamentu samo je neznatno korigovan.
- Neposredna politička posledica rovoškog sistema i odgovarajuće raspodele mandata bio je partijski sistem sa jednom dominantnom strankom. Iako se ova partijska struktura kasnije raspa-

la nastankom frakcija u okviru vladajuće stranke, HDZ je ipak održao apsolutnu većinu. Dok su izbori 1990. po formuli apsolutne većine dali polarizovan dvopartijski sistem, rovovski sistem u promenjenim političkim uslovima dao je partijski sistem sa jednom dominantnom strankom. Međutim, u oba slučaja prezastupljenost najjače partije bila je skoro ista: 26,5% odnosno 26,1%.

### 3. 'REPLACEMENT' I IZBORNI SISTEMI

Tranzicioni modeli replacement-a (HUNTINGTON), kapitulacije (OFFE) ili implozije (VON BEYME) otvorili su novim političkim elitama prostor za stvaranje političkih institucija. Replacement je obaranje starog režima od strane naroda, dakle putem masovne mobilizacije i masovne akcije. U Čehoslovačkoj je takav pad bio relativno miran, ali je u Rumuniji bio krvav. Kako su elite kapitulirale pod pritiskom odozdo, one nisu bile u stanju da zadrže bilo kakvu pregovaračku poziciju ili ulogu u političkom odlučivanju. Ako je uopšte i bilo okruglih stolova, oni su imali prevashodno simboličnu funkciju. Opozicija nije morala da se plaši konkurencije iz tabora komunista ili bivših komunista, a jedan od glavnih njenih zahteva bilo je i uvođenje proporcionalnog izbornog sistema.

Proporcionalni sistem kasnije se proširio i na one zemlje u kojima je proces tranzicije otpočeo na druge načine. Proporcionalni sistem prihvatile su, posle pobeđe, i nove političke elite u Letoniji i Moldaviji, kao i stare političke elite u Bugarskoj i Jugoslaviji na drugim izborima. Tako je proporcionalni sistem danas dominantan oblik izbornog sistema, kako pokazuje tabela 1. Prema Nolenovoj tipologiji izbornih sistema (1995:107), radi se o manje-više uniformnim podvrstama proporcionalnog sistema. Dominantan je proporcionalni sistem sa višemandatnim jedinicama različite veličine i sa cenzusom. Izuzetak donekle predstavlja proporcionalni sistem sa jednom izbornom jedinicom na nacionalnom/zemaljskom nivou u Moldaviji. Ali i ovde postoji zakonski cenzus, koji modifikuje čist proporcionalni sistem.

Proporcionalni sistem u višemandatnim jedinicama sa zakonskim cenzusom ispunio je zapravo u gotovo svim zemljama osnovne ciljeve. To pre svega važi za sprečavanje prevelike fragmentarizacije parlamenata - efekat koji je u nekim zemljama (Poljska, Rumunija, Slovačka, Češka) potenciran postepenim uvođenjem viših i diferenciranih cenzusa za izborne koalicije. Posle drugih kompetitivnih izbora,

u gotovo svim zemljama stvoreni su višepartijski sistemi. Samo u Bugarskoj, gde dve najjače partije čine oko 90% parlamenta, stvoren je dvopartijski sistem, ali to je pre svega posledica zamrzavanja sukoba između socijalizma i antisocijalizma, koji je doveo do snažnog koncentrisanja glasova na dve partije. U Poljskoj je posle prvih kompetitivnih izbora stvoren mnogopartijski sistem, a u Rumuniji - kako ćemo sada pokazati - partijski sistem sa jednom dominantnom partijom. Tako je u svim zemljama stvaranje koaliционih vlada postalo neminovno. Tabela 10 ilustruje ispunjavanje tri navedena cilja u deset zemalja Istočne Evrope između 1990. i 1995. u kojima je primenjivan većinski sistem.

Tabela 10. **Političke posledice proporcionalnog sistema u zemljama Istočne Evrope**

zemlja	umerena fragmentarizacija	višepartijski sistem	koalicione vlade
Bugarska	da	ne	da
Češka	da	da	da
Estonija	da	da	da
Jugoslavija	da	da	da
Letonija	da	da	da
Moldavija	da	da	ne
Poljska	ne/da	ne/da	da
Rumunija	da	ne/da	ne/da
Slovačka	da	da	da
Slovenija	da	da	da

## RUMUNIJA

Rumunija spada u one malobrojne istočnoevropske zemlje u kojima je još na prvim slobodnim izborima 1990. primenjen većinski izborni sistem, što je, bar kod zemalja koje su prošle kroz replacement, bio slučaj samo još u Čehoslovačkoj.

Međutim, slučaj Rumunije specifičan je samo utoliko što ovde i pored kapitulacije komunizma nije došlo do promene elite. Procesom transformacije upravljala je jedna grupa iz krugova stare političke elite, koja se početkom "krvave" revolucije organizovala u Front nacionalnog spasa. Ovaj front je formalno doduše bio u opoziciji u odnosu na Komunističku partiju Rumunije, ali ga faktički treba smatrati naslednikom ove partije (BISCHOF 1990:41sq).<sup>13</sup> "Real electoral revolution" (prava izborna revolucija) spala je na "kvazi-revoluciju" (TISMANEANU 1993:313).

Kao partija-naslednica, Front nacionalnog spasa odigrao je presudnu ulogu u diskusiji oko izbornog sistema 1990. Pod pritiskom drugih slabih opozicionih grupa (najjača opoziciona grupa tada je bila Mađarska demokratska unija Rumunije, koja je okupila oko sebe različite političke grupe i partije), Savet Nacionalnog fronta organizovao je Okrugli sto, koji je imao zakonodavnu i izvršnu funkciju. U ovoj provizornoj instituciji donesene su sve odluke o konstitutivnim izborima.

Međutim, Okrugli sto u Rumuniji nije ima onakvu političku relevantnost u procesu tranzicije kakvu je imao u Mađarskoj ili u drugim zemljama u kojima je došlo do "dogovorene" promene sistema. Proporcionalni sistem odgovarao je pre svega političkim interesima Fronta nacionalnog spasa, koji je, bez obzira na izborni sistem, umeo da odbrani svoj politički monopol, do kog je došao tokom revolucije. Kako je ovaj front bio u opoziciji u odnosu na staru Komunističku partiju, ali ju je faktički nasledio, uvođenjem proporcionalnog sistema ponovo je došla do izražaja njegova ambivalentna pozicija. Proporcionalni sistem odgovarao je i interesima drugih manjih opozicionih grupa, uključujući i Mađarsku demokratsku uniju, koja je zastupala oko 7% mađarskog stanovništva Rumunije.

Kako su mase prihvatile Front nacionalnog spasa kao glavnog nosioca rumunske revolucije, Front je izbio "plebiscitarnu" pobedu sa oko dve trećine glasova i mandata, i obrazovao je vladu. Tako je stvoren partijski sistem koji predstavlja "ekstremni primer" koncentracije političkih preferenci birača oko jake non-market-orientacije i autoritarne opcije (KITSCHHELT 1992:40sq). No, odmah posle izbora

počelo je interno cepanje Fronta zbog političko-ideoloških nesuglasica, political cleavage karakterističan za mnoge zemlje Istočne Evrope. Unutar Fronta polarizovale su se dve grupe: takozvani reformisti i tvrdo krilo. Reformisti su se zalagali za bržu liberalizaciju i privatizaciju privrede, decentralizaciju države i širu lokalnu autonomiju, kao i za ulazak zemlje u NATO i EZ. Tvrdo krilo branilo je ustaljene vrednosti i institucije starog socijalističkog sistema: državnu privredu, odnosno državnu kontrolu nad što većim delom privrede, centralizovanu državu bez prave lokalne i regionalne autonomije, netrpeljivost prema etničkim manjinama, kao i negovanje nacionalne tradicije, uz jak anti-zapadnjački naboj. Tvrdo krilo okupilo se oko predsednika Ilijeskuia, a liberaina frakcija oko nekadašnjeg šefa vlade P. Romana. Ove dve frakcije su na sledećim izborima nastupile odvojeno. Ilijeskuiova frakcija Demokratski front nacionalnog spasa pobedila je u ovom sukobu i osvojila relativnu većinu glasova i mandata (upor. tabela 11).

Tabela 11. Izbori za narodnu skupštinu u Rumuniji

partija/koalicija	1990			1992		
	G (%)	M	M (%)	G (%)	M	M (%)
	(tot.400)			(tot.328)		
Front nacionalnog spasa	66,3	263	65,8	-	-	-
Mađarska demok. unija Rumunije	7,2	29	7,3	7,5	27	8,2
Nacionalno-liberalna stranka	6,4	29	7,3	-	-	-
Nacioanlna seljačka stranka	2,6	12	3,0	-	-	-
Rumunski ekološki pokret	2,6	12	3,0	-	-	-
Jednistvena rumun-ska stranka	2,1	9	2,3	7,7	30	9,1

Demokratska se- ljačka stranka	1,8	9	2,3	-	-	-
Rumunska ekološka stranka	1,7	8	2,0	-	-	-
Socijaldemokratska stranka	1,1	5	1,3	-	-	-
Demokratski front nacionalnog spasa	-	-	-	27,7	117	35,7
Rumunska demok. konvencija	-	-	-	20,0	82	25,0
Front nacionalnog spasa	-	-	-	10,2	43	13,1
Velikorumunska stranka	-	-	-	3,9	16	4,9
Socijalistička radnička stranka	-	-	-	3,0	13	4,0
ostali	-	11	2,8	-	-	-
nac. manjine	-	-	-	-	13	-

Posle prvih kompetitivnih izbora 1990, koji su zbog prethodnog nasilja bili netipični za Istočnu Evropu, u Rumuniji je konstituisan partijski sistem sa jednom dominantnom partijom koja nema ozbiljnu političku konkurenciju. Druga po jačini partija, na primer, nije zastupala neku različitu političku opciju u okviru većinskog etnosa, nego je predstavljala mađarsku manjinu u Rumuniji. Političko predstavljanje najbrojnije etničke manjine u parlamentu svakako je jedna od pozitivnih posledica proporcionalnog sistema. Proporcionalni sistem je, dakle, sa jedne strane doprineo cepanju velikog "revolucionarnog fronta" i političkoj polarizaciji unutar većinskog etnosa, ali je, s druge strane, politička nadmoć, ako ne i monopol Revolucionarnog fronta u političkom životu Rumunije zahtevao organizaciono konsolidovanje političke opozicije. Uprkos proporcionalnom sistemu, različite opozicione parti-

je i grupe ujedinile su se u Rumunsku demokratsku konvenciju, koja je 1992. prerasla u faktički jedinu ozbiljnu političku konkurenciju obema naslednicama Revolucionarnog fronta.

### III. ZAKLJUČCI

Dosadašnja istorija kompetitivnih izbora i izbornih sistema u Istočnoj Evropi ima neke značajne odlike.

1. U kontekstu izmene političkih sistema u Istočnoj Evropi, treba razlikovati dva tipa izbora: pred-konstitutivne i konstitutivne izbore. Raspad komunističkih diktatura bio je povezan sa raspadom postojećeg državnog ustrojstva, a neretko i sa stvaranjem novih nacionalnih država: samo pet od sadašnjih devetnaest istočnoevropskih država odgovaraju starim nacionalnim državama pre promene sistema s kraja 80ih. Nove nacionalne države često su nastale kao neposredna politička posledica pred-konstitutivnih izbora. Zahvaljujući pobjedi na prvim kompetitivnim izborima, političke snage koje su optirale za nezavisnost zemalja-članica nekadašnjih istočnoevropskih federacija dobile su legitimnu političku osnovu za ostvarivanje svojih političkih ciljeva.
2. Pred-konstitutivni izbori bili su uvek obeleženi dominantnim političkim konfliktom, polarizacijom između zagovornika i protivnika državne nezavisnosti. Ovaj political cleavage bacio je u drugi plan sve ostale sukobe ili ih je integrisao u sebe. Ovo važi za sukob između socijalizma i antisocijalizma, etničke većine i etničkih manjina, sela i grada, levice i desnice itd. Pri tom postoji jasna korelacija između pro-independence i antikomunističke, urbanije i desno orijentisane opcije etničke većine s jedne strane, i anti-independence, prokomunističke, ruralnije i levo orijentisane opcije etničkih manjina s druge. Pro-independence-snage predstavljaju specifične "nosiocce tranzicije": narodne pokrete, političke saveze ili velike etničke partije. Anti-independence-snage čine delovi ili frakcije komunističkih partija i političke organizacije velikih etničkih manjina. Po sticanju državne nezavisnosti, ovi "nosioci tranzicije" raspali su se u velik broj političkih partija i frakcija, s obzirom na to da je njihov glavni politički cilj bio postignut.
3. Postoji jasna veza između tipova izbora i izbornih sistema. Na pred-konstitutivnim izborima 1990. dominirao je sistem apsolut-

ne većine: on je primenjen u osam od dvanaest slučajeva. Na demokratskim konstitutivnim izborima u starim nacionalnim državama, međutim, ovaj sistem primenjen je samo u jednom od šest, a u novim nacionalnim državama samo u tri od trinaest slučajeva. Sistem apsolutne većine održao se do 1995. samo u one tri zemlje u kojima nije došlo do promene vlasti. U tri zemlje ovaj sistem zamenjen je rovovskim, a u dve proporcionalnim sistemom. Većinski sistem je u nekim zemljama (u Hrvatskoj, Letoniji, Litvaniji, Moldaviji) ukinula nova politička elita, a samo u Albaniji i Jugoslaviji to je učinila stara elita. Po razilaženju, veliki "nosioci tranzicije" nisu više imali političkog interesa za većinski sistem, između ostalog i zato što su političke pozicije i ranije organizacione prednosti starih vladajućih elita lagano nestajale.

Dominacija većinskog sistema bila je, kao što smo dokazali, posledica određenih tipova promene sistema (transformacija, reforma odozgo itd). Opredeljivanje za većinski sistem bilo je prevashodno motivisano političkom kalkulacijom: stare vladajuće elite su ovaj sistem shvatile kao institucionalni mehanizam koji će im pomoći da ostanu na vlasti. Ova politička računica se, međutim, često ispostavljala kao netačna. "It is ironical that the preservation of the Soviet imposed highly majoritarian electoral rules helped to turn Communist defeat into debacle" (Ima neke ironije u tome što je strogo većinski izborni sistem, koji je nametnula sovjetska vlast, poraz komunista na izborima pretvorio u debakl; TAAGEPERA 1990:306). Sistem apsolutne većine je samo u tri od osam zemalja doneo pobedu staroj komunističkoj eliti, i tako je samo delimično ispunio političku nameru njegovih zagovornika.

4. S obzirom na dominantnu političku polarizaciju, većinski sistem je uticao na to da se glasovi koncentrišu na dva politička aktera. On je doveo do: a) dvopartijskog sistema u četiri od devet slučajeva, jednopartijskog sistema, odnosno sistema sa jednom dominantnom partijom u tri slučaja, a u dva do višepartijskih sistema; b) veštačke većine za najuču partiju u parlamentu i jedno-partijske vlasti u sedam slučajeva.

Sistem apsolutne većine nije posebno pogodovao nastanku modernih političkih partija i partijskih sistema u Istočnoj Evropi, nego ga je u mnogim zemljama i sprečio, na primer u Ukrajini, u Belorusiji i u Makedoniji. To je, s jedne strane, uzrokovano kandidovanjem nezavisnih ili nadstranačkih kandidata, a s druge stvaranjem politički ne-

profilisanih i slabo organizovanih blokova, što je često rezultiralo "nepartijskom" strukturom parlamenata, u kojima dominiraju labavo povezane frakcije. Ta činjenica govori protiv uvođenja većinskog sistema u nerazvijenim partijskim demokratijama Istočne Evrope.

5. Na konstitutivnim izborima dominirao je proporcionalni sistem, koji je primenjen u devet od osamnaest slučajeva. On je uveden na dva načina: a) faktičkom kapitulacijom vladajuće komunističke elite u starim nacionalnim državama, posled čega je stvaranje svih institucija prepušteno novoj eliti; b) pobedom velikih opozicionih "nosilaca tranzicije" na pred-konstitutivnim izborima; oni su se, po osvajanju državne nezavisnosti, po pravilu razilazili, pa su zato izgubili političke i organizacione pretpostavke za većinski opciju.

6. Proporcionalni sistemi u Istočnoj Evropi su relativno uniformni. Trenutno ne postoji čist proporcionalni sistem, single transferable vote ili personalizovan proporcionalni sistem po nemačkom uzoru, nego proporcionalni sistem sa cenzusom u višemandatnim izbornim jedinicama, zajedno sa vezanim listama i uninominalnim glasanjem. Zato stručnjaci za izborne sisteme ističu diferencijaciju cenzusa, tj. uvođenje viših procenata za koalicije u nekim zemljama, kao skoro jedini "kreativni" doprinos postojećim zapadnim izbornim institucijama.

7. Ovaj tip proporcionalnog sistema dao je (osim u slučaju izbora u Poljskoj 1991) očekivane posledice: a) višepartijske sisteme sa tri do sedam partija;<sup>4</sup> b) relativne parlamentarne većine za partije sa relativnom većinom glasova, i sa sasvim malim efektom disproporcije; tri slučaja apsolutne parlamentarne većine za jednu partiju ili koaliciju (Čehoslovačka 1990, Rumunija 1990 i Moldavija 1994); c) koalicione vlade u svim zemljama, osim u navedene tri. U Istočnoj Evropi uglavnom postoje slabo strukturane partije i nestabilni partijski sistemi. Ovo nas nagoni na izvesnu relativizaciju Sartorijeve kategorije umerenog pluralizma i uzdržanije ocenjivanje veze između proporcionalnog izbornog sistema i višepartijskog sistema.

8. Kombinovani izborni sistemi primenjeni su na konstitutivnim izborima u šest od osamnaest slučajeva. Oni su takođe uvedeni na dva načina: a) kompromisom između stare i nove političke elite u starim nacionalnim državama; b) pobedom opozicionih par-

tija ili nasledinca komunističkih partija na pred-konstitutivnim izborima. Obe elite više se nisu osećale dovoljno "snažne" za klasičan većinski sistem, a još se nisu smatrale dovoljno "slabima" da bi prihvatile druge oblike proporcionalnog sistema. Kombinovani izborni sistemi njima su otvarali prostor za različite institucionalne kombinacije koje bi im omogućile da postignu željene političke rezultate. Iz ove perspektive bi se rovovski sistem, dominantan tip kombinovanog sistema, mogao označiti kao privremeno institucionalno rešenje za tranzitorne pat-situacije u Istočnoj Evropi. Treba, međutim, imati u vidu da se provizorna rešenja često pokazuju kao dugoročna, i da bi struktura partijskih sistema delovanjem određenih izbornih sistema mogla za neko vreme i da se zadrži u nepromenjenom obliku. Ako se politička ravnoteža brzo i drastično promeni u ovim nestabilnim mladim demokratijama, ne treba isključivati ni mogućnost reforme izbornog sistema. Na to ukazuje činjenica da je rovovski sistem već u dve zemlje (u Bugarskoj i u Jugoslaviji) zamenjen proporcionalnim, a to se po pravilu događa onda kada relevantni politički akteri više ne mogu da očekuju političke prednosti od većinskog sistema (ovde u okviru kombinovanih sistema).

9. Generalizovano funkcionalističko opravdanje rovovskog sistema dovedeno je u pitanje zbog njegovih političkih posledica, koje vema zavise od konteksta i mogu da se podudaraju kako sa posledicama proporcionalnog, tako i sa posledicama većinskog sistema: u nekim slučajevima stvoreni su dvopartijski sistemi, veštačke većine i jednopartijske vlade, dok su u drugim stvoreni višepartijski sistem i koalicione vlade.
10. Generalno se može reći da u izbornoj praksi u Istočnoj Evropi postoji težnja ka proporcionalnom sistemu; čini se da povratak većinskom sistemu nije verovatan. Rovovski sistem često ima ulogu prelaznog oblika od većinskog ka proporcionalnom sistemu.

Ova tendencija možda će se i nadalje potvrditi u procesu jačanja ovih mladih demokratija. U otvorenim, anokratičnim situacijama (VON BEYME 1994), pak, većinski sistem mogao bi da se shvati kao strateško sredstvo za odlučivanje pitanja moći. Otvorena situacija "delegirane demokratije" u Rusiji (O'DONNELL 1994) pojašnjava u kojim okvirima politički moćnici mogu ponovo da instrumentalizuju većinski sistem ili elemente većinskog sistema u kombinovanim sistemima za svoju političku igru.

## NAPOMENE

1. Prema Henriku Bišofu (BISCHOF 1991a:45), rumunska izborna procedura tako je "nerazumljiva da su se i zapadni Evropljani, upoznati sa demokratskim izborima, jedva snalazili u njoj". Isto tako je i poljski izborni sistem iz 1991. "veoma komplikovan i skoro nepregledan proporcionalni sistem" (ibid: 1991a:15; BISCHOF 1991b:1); bugarski rovovski sistem iz 1990. je "komplicovan" (BISCHOF 1991c:7), isto kao i proporcionalni iz 1991. (ibid:11). Arend Lajphart (1992:211) mađarski izborni zakon označava kao "much more complicated than almost all of the electoral laws in the established western democracies" (mnogo komplikovaniji od svih izbornih zakona u starim zapadnim demokratijama); takvom komparatističkom posmatranju problema nema se šta zameriti. KUUSELA (1994:148) naglašava "excessive complicity of the East European systems".
2. Tako BISCHOF (1991a:14) mađarski izborni sistem označava kao "kombinaciju većinskog i proporcionalnog, nacrt poljskog izbornog zakona iz 1991. kao "mešovit proporcionalni i većinski sistem" (ibid), isto kao i bugarski iz 1990. (BISCHOF 1991c:7); BABST (1992:72) mađarski izborni sistem opisuje kao "komplicovanu mešavinu većinskog i proporcionalnog sistema u dva kruga".
3. BANASZAK (1992:133) konstatuje da je sistem utvrđivanja rezultata u poljskom izbornom sistemu iz 1991. bio "mešavina pojedinačnog kandidovanja i kandidovanja liste"; zbog visoke disperzije u odnosu između broja glasova i broja mandata, Lajphart (1992:212) mađarski izborni sistem označava kao zapravo modifikovani većinski sistem; KUUSELA (1994:139) ga, pak, označava kao sistem "aiming at some proportionality" (koji je ipak usmeren na postizanje određene proporcionalnosti).
4. Hans-Diter Klingeman (KLINGEMANN, 1994:23) interpretira partijsku strukturu istočnoevropskih parlamenata - tj. snagu tri "partijske porodice" (sociokulturnih, programskih i reformističkih komunističkih partija) - samo na osnovu udela stranaka u ukup-

nom broju poslaničkih mesta u parlamentima, a ne vodi računa o glasovima koje su one dobile, zato što navodno nije mogao da dođe do ovih informacija za neke zemlje. On ovaj postupak opravdava navodno tesnom vezom između broja poslaničkih mesta i broja glasova. Međutim, treba imati u vidu disproporciju u odnosu glasova i mandata do koje dovode kako većinski tako i proporcionalni sistemi. Procentualne razlike između glasova i mandata povremeno su veće nego razlike u broju mandata između dva izbora, koje se uzimaju kao osnov za procenjivanje dinamike razvoja partija. S druge strane, trebalo bi uzeti u obzir još neke okolnosti: tako se, na primer, etničkim partijama broj mesta ne dodeljuje uvek prema njihovim rezultatima na izborima, nego prema nekim drugim principima (u Rumuniji, Mađarskoj, Hrvatskoj itd).

5. Stručnjaci internacionalnog renomea za pitanja izbornog sistema, između ostalih Arend Lajphart i Đovani Sartori, izbornim sistemima pripisuju veliki značaj. Sartori (1994:IX) tvrdi da je izborni sistem "a most essential part of the workings of political systems. Not only are electoral systems the most manipulative instrument of politics; they also shape the party system and effect the spectrum of representation". Lajphart (1994:1) je još više naglasio značaj izbornih sistema: "the electoral system is the most fundamental element of representative democracy" (izborni sistem je suštinski element predstavničke demokratije). Tipove izbornih sistema (proporcionalni vs. većinski) i tipove sistema vlasti (parlamentarni vs. predsednički) Lajphart označava kao najvažnije constitutional choices (konstitutivne izbore) za novije demokratije u Istočnoj Evropi (1992).
6. Upor. regionalne analize kod: PUHLE, VON BEYME, NOHLEN/THIBAUT i dr., u: MERKEL (priv.) 1994.
7. To ne važi sa Srbiju i Crnu Goru, ali i one faktički predstavljaju novu jugoslovensku državu.
8. Ovde je preciziranje neophodno zato što u ovom pogledu naučna literatura gaji određene sumnje i relativno je nekonzistentna. Tako na primer KLINGEMANN (1994) pred-konstitutivne izbore u zemljama-članicama bivše jugoslovenske federacije tretira kao konstitutivne, ali to ne važi za pred-konstitutivne izbore u članicama nekadašnje sovjetske federacije.

9. Konstitutivni i prevremeni izbori održani su u Jugoslaviji (Srbiji i Crnoj Gori) iste godine: prvi maja 1992, drugi decembra 1992.
10. Na prvim slobodnim izborima u Sloveniji primenjen je proporcionalni sistem za Društveno-političko veće, sistem apsolutne većine za Veće opština, a sistem relativne većine za Veće udruženog rada tadašnje "socijalističke" skupštine. Iako u ovom skupštinskom sistemu formalno nije postojao prvi, drugi i treći dom, Društveno-politički savet zaista je postao prvi dom. Zato ćemo izborni sistem za izbor ovog Veća uzeti kao reprezentativan za slovenačke izbore iz 1990.
11. Tako su Estonija, Letonija i Litvanija državnu nezavisnost proglasile godine 1989, a Ukrajina i Belorusija 1990. Pribaltičke države su 1990. usvojile objave nezavisnosti, a Ukrajina i Belorusija godinu dana kasnije. Za razliku od pribaltičkih država, Ukrajina i Belorusija su još u decembru 1991. ušle u ZND. U Sloveniji i Hrvatskoj su odmah po pobedi opozicije u proleće 1990. održani referendumima o budućem državnom statusu ovih republika, a juna 1990. verifikovane su objave nezavisnosti. Makedonija je u velikoj meri bila "iznuđena" posledica događaja u drugim delovima Jugoslavije. U Srbiji nisu postojale tendencije ka osamostaljenju; vladajuća stranka, ali i opozicione stranke, žestoko su se suprotstavile "secesiji" severnih republika.
12. Za sve izborne sisteme i reforme u zemljama Istočne Evrope vidi: Dieter NOHLEN/Mirjana KASAPOVIĆ: Wahlen und Wahlsysteme in Osteuropa, Opladen 1996.
14. U obzir su uzimane samo partije sa više od 5% mandata.
15. "Nakon što se Front nacionalnog spasa 3. februara reorganizovao i proglasio političkom partijom, postalo je jasno da se zapravo radi o KP Rumunije, samo bez Čaušeskuove bande i sa novim imenom". Front je raspolagao čitavim državnim i upravnim komunističkim aparatom, koji mu se priključio, armijom i tajnom službom (BISCHOF 199041sq; SISLIN 1991; TISMANEANU 1993).



## LITERATURA

ABRAHAM, Samuel, 1995: Early Elections in Slovakia: A state of Deadlock, u: Government and Opposition (30) 1: 86-100

ABROMEIT, Heidrun, 1993: Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz, Opladen

ADAM, Frane (prir.), 1993: Volitve in politika po Slovensko, Ljubljana

AGH, Attila, 1992: Difficulties and Obstacles for the European Constitutions. Observations from the Central European Countries, Hungarian Centre for Democracy Studies Foundation, Budapest

ALTMANN, Franz-Lothar (prir.), 1994: Reformen und Reformer in Osteuropa, Regensburg

ARATO, Andrew, 1994: Elections, Coalitions and Constitutionalism in Hungary, u: East European Constitutional Review (3) 3-4: 26-33

AREL, Dominique/WILSON, Andrew, 1994: The Ukrainian Parliamentary Elections, u: RFE/RL Research Report (3) 26: 6-17

ASHLEY, Stephen, 1990: Bulgaria, u: Electoral Studies (9) 4: 312-318

BABST, Stefanie, 1991: Die neuen Sowjetischen Parteien und Gruppierungen - ein systematischer Überblick, u: Zeitschrift für Parlamentsfragen (22) 1: 89-110

BABST, Stefanie, 1992: Wahlen in Ungarn, der CSFR und Polen: Erschweren Wahlgesetze die Regierbarkeit: u: Zeitschrift für Parlamentsfragen (23) 1: 69-83

BABST, Stefanie, 1994: Rußlands Suche nach einer neuen politischen Ordnung, u: Zeitschrift für Parlamentsfragen (25) 2: 283-298

BACIC, Arsen, 1992: Izborni zakoni i polupredsjednički sistem, u: Politička misao (29) 2: 39-47

BANAZAK, Boguslav, 1992: Die Entwicklung des polnischen Wahlrechts 1949-1991, u: Recht in Ost und West (36) 5: 129-133

BARANY, Zoltan D., 1990: On the Road to Democracy: The Hungarian Elections of 1990, u: Südwesteuropa (39) 5: 318-329

BATT, Judy, 1991: The End of Communist Rule in East Central Europe: A Four-Country Comparison, u: Government and Opposition (26) 3: 368-390

BERGLUND, Sten/DELLENBRANT, Jan Ake (priv.), 1991: The New Democracies in Eastern Europe. Party Systems and Political Cleavages, Brookfield/Vermont

BEYME, Klaus von (priv.), 1992: Demokratisierung und Parteiensysteme in Osteuropa. Geschichte und Gesellschaft, Heft 3: 271-291

BEYME, Klaus von 1994: Systemwechsel in Osteuropa, Frankfurt a. M.

BIBIC, Adolf, 1993: The Emergence of Pluralism in Slovenia, u: Communist and Post-Communist Studies (26) 4: 367-386

BINGEN, Dieter, 1990: Vorgeschichte und Phasen des Systemwechsels in Polen 1989, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 34

BIRCH, Sarah, 1995: The Ukrainian Parliamentary and Presidential Elections of 1994, u: Electoral Studies (14) 1: 93-99

BISCHOF, Henrik, 1990: Analyse der ersten freien Wahlen in Osteuropa - Ungarn, Tschechoslowakei, Rumänien, Bulgarien; Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

BISCHOF, Henrik, 1991a: Polen auf dem Weg zur Demokratie. Am Vorabend der ersten freien Wahlen; Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

BISCHOF, Henrik, 1991b: Nach den ersten Wahlen in Polen; Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Kurzpapiere Nr. 15, Bonn

BISCHOF, Henrik, 1991c: Neuwahlen in Bulgarien; Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Kurzpapiere Nr. 14, Bonn

BLAIS, Andre, 1991: Rasprava o izbornim sustavima, u: Politička misao (28) 3: 84-108

BOGDANOR, Vernon/BUTLER, David (priv.), 1993: Democracy and Elections: Electoral Systems and Their Political Consequences, Cambridge

BOGDANOR, Vernon, 1990: Founding Elections and Regime Change, u: Electoral Studies (9) 4: 288-294

BOZÓKI, András, 1993: Hungary's Road to Systemic Change: The Opposition Roundtable, u: East European Politics and Society (7) 2: 276-308

BRAHM, Heinz, 1994: Bulgarien an einem Kreuzweg, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 44, Köln

BROKL, Lubomir/MANSFELDOVA, Zdenka, 1993: Die letzten Wahlen in der \_SFR 1992 und die Lage danach, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 2, Köln

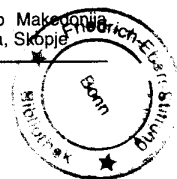
BRUSZT, Laslo, 1989/1990: The Negotiated Revolution in Hungary, u: Social Research (57) 2: 365-387

BUNGS, Dzintra, 1993: Moderates Win Parliamentary Elections in Latvia, u: RFE/RL Research Report (2) 28: 1-6

BUTENSCHÖN, Marianne, 1992: Estland, Lettland, Litauen. Das Baltikum auf dem langen Weg in die Freiheit, München

BŮTORA, Martin/BŮTOROVÁ, Zora, 1993: Slovakia after the Split, u: Journal of Democracy (4) 2: 71-83

CAKIRPALOGLU, P./VERGIC, D., 1992: Izbori vo Makedonija 1990, Institut za sociološki i političko-pravni istraživanja, Skopje



CLARK, Terry D., 1995: The Luthuanian Political Party System: A Case Study of Democratic Consolidation, u: East European Politics and Society (9) 1: 41-62

COLOMER, Josep M., 1995: Strategies and Outcomes in Eastern Europe, u: Journal of Democracy (6) 2: 74-85

COTTA, Maurizio, 1995: Structuring the Party Systems of New Democracies. Coalitions, Alliances, Fusions and Splits during the Transition and Posttransition Stages (neobjavljen rukopis)

CRAMPTON, Richard J., 1995: The Bulgarian Elections of December 1994, u: Electoral Studies (14) 2: 236-240

CRAWFORD, Beverly/LIJPHART, Arend, 1995: Explaining Political and Economic Change in Post-Communist Eastern Europe, u: Comparative and Political Studies (28) 2: 171-199

Chronicle of Parliamentary Elections and Developments. Inter-Parliamentary Union 25, 26/1992; 27/1994; 28/1994, Genf

DAHRENDORF, Ralf, 1990: Betrachtungen über die Revolution in Europa, Stuttgart

DAVIES, Ph. J./OZOLINS A. V., 1994: The Latvian Parliamentary Elections, u: Electoral Studies (13) 1: 83-86

DEREN-ANTOLJAK, Štefica, 1993: Utjecaj izbornog zakona na oblikovanje mađarskog parlamenta, u: Politička misao (30) 1: 32-56

DEREN-ANTOLJAK, Štefica, 1993a: Volitve na Hrvatskem v županski domu Sabora, u: Teorija in praksa (30) 5/6: 519-528

DI PALMA, Giuseppe, 1990: To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transition, Berkeley

EAST, Roger, 1992: Revolutions in Eastern Europe, London/New York

Electoral systems. A World-Wide Comparative Study, Inter-Parliamentary Union, Genf 1993

FEIST, Ursula/UTTITZ, Pavel, 1990: "Die Früchte der Revolution in den richtigen Händen". Parteien und Wahlen in der Tschechoslowakei, u: Zeitschrift für Parlamentsfragen (21) 4: 582-599

FITZMAURICE, John, 1993: The Estonian Elections of 1992, u: Electoral Studies (12) 2: 168-173

FITZMAURICE, John, 1995: The Hungarian Election of May 1994, u: Electoral Studies (14) 1: 77-80

FITZMAURICE, John, 1993: The Slovak Elections of September 1, u: Electoral Studies (14) 2: 203-206

FREUDENSTEIN, Roland, 1995: Verfassungsdebatte und Regierungskrise: Polen 1995, u: Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), A u-sländsinformationen (11) 3: 54-62

GABANYI, Anneli Ute, 1990: Die Wahlen in Rumänien, u: Südosteuropa (39) 7/8: 405-428

GABANYI, Anneli Ute, 1990a: Rumäniens unvollendete Revolution, u: Europa Archiv (45) 12: 371-380

GABANYI, Anneli Ute, 1993: Die Moldova zwischen Rußland, Rumänien und Ukraine, u: Außenpolitik (44) 1: 97-106

GABANYI, Anneli Ute, 1994: Parlamentswahlen in Moldova vom 27.2.1994, u: Südosteuropa (43) 8: 453-477

GALLAGHER, Michael, 1991: Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems, u: Electoral Studies (10) 1: 33-51

GERLICH, Peter/PLAŠER, Fritz/ULRAM, Peter (prir.), 1992: Regimewechsel. Demokratisierung und politische Kultur in Ost-Mitteleuropa (Dokumentation), Böhlau/Wien/Köln/Graz

GJUZELEV, B., 1992: Bulgarien zwischen den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, u: Südosteuropa (41) 10: 613-632

GLAEBNER, Gert Joachim, 1994: Demokratie nach dem Ende des Kommunismus. Regimewechsel, Transition und Demokratisierung im Postkommunismus, Opladen

GÖTZ, Roland/HALBACH, Uwe, 1992: Die Nachfolgestaaten der UdSSR - kurz vorgestellt, I und II, u: Osteuropa (42) 6 und 7:512-535/582-594

GRAD, Franz, 1993: Novi volilni sistem z volilno zakonodaju, I nstitut za javno upravo pri Pravni fakultet, Ljubljana

GRDEŠIĆ, Ivan/KASAPOVIĆ, Mirjana/ŠIBER, Ivan, 1989: Interesi i ideje u SKJ, Informator, Zagreb

GRDEŠIĆ, Ivan i dr., 1991: Hrvatska u izborima '90, Naprijed, Zagreb

GROFMAN, Bernard/LIJPHART, Arend (prir.), 1986: Electoral Laws and Their Political Consequences, New York

HATSCHIKJAN, Magardisch A./WEILMANN, Peter R. (prir.), 1994: Parteilandschaft in Osteuropa, Paderborn

HATSCHIKJAN, Magardisch A., 1994: Parteienstaat oder Führerdemokratie? Politik, Parteien und die Wahlen in Bulgarien 1990-1992, u: HATSCHIKJAN, Magardisch A./WEILMANN, Peter R. (prir.), 1994: Parteilandschaft in Osteuropa, Paderborn

HERMENS, Ferdinand A., 1968: Demokratie oder Anarchie? Untersuchungen über die Verhältniswahl, Köln/Opladen

HOFF, Magdalene/TIMMERMANN, Heinz, 1994: Belarus in der Krise: Die "Partei der Macht" drängt auf Rückwendung nach Russland. Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 22, Köln

HÖHMANN, Hans-Hermann (red.), 1993: Aufbruch im Osten Europa, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, München

HOPPE, Hans-Joachim, 1992: Demokratischer Machtwechsel in Albanien, u: Osteuropa (42) 7:609-620

HOPPE, Hans-Joachim, 1992: Albanien im Umbruch, u: Südosteuropa (41) 1

HRIBAR, Tine, 1991: Začetek in konec Demosa, u: Nova revija (19) 116

HUNTINGTON, Samuel P., 1990: The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century, Norman/London

ISHIYAMA, John T., 1993: Founding Elections and the Development of Transitional Parties: The cases of Estonia and Latvia 1990-1992, u: Communist and Post-Communist Studies (26) 3:277-299

ISHIYAMA, John T., 1994: Electoral Rules and Party Nomination Strategies in Ethnically Cleaved Societies. The Estonian Transitional Election of 1990, u: Communist and Post-Communist Studies (27) 2:177-192

JASIEWICZ, Krzysztof, 1993: Polish Politics on the Eve of the 1993 Elections: Toward Fragmentation or Pluralism, u: Communist and Post-Communist Studies (26) 4:387-411

JICINSKY, Zdenek/MIKULC, Vladimir, 1994: Das Ende der Tschechoslowakei 1992 in verfassungsrechtlicher Sicht (Teil II), Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 44, Köln

KARATNYCKY, Adrian, 1995: Ukraine at the Crossroads, u: Journal of Democracy (6) 1:117-130

KASAPOVIĆ, Mirjana, 1992: The Structure and Dynamics of the Yugoslav Political Environment and Elections in Croatia, u: SEROKA, Jim/PAVLOVIĆ, Vukašin (prir.), 1992: The Tragedy of Yugoslavia. The Failure of Democratic Transformation, New York

KASAPOVIĆ, Mirjana, 1993: Izborni i stranački sustav Republike Hrvatske, Zagreb

KASAPOVIĆ, Mirjana, 1993: Segmentirani ili "rovovski" izborni sustavi, u: Politička misao (32) 1:199-212

KITSCHOLT, Herbert, 1992: The Formation of Party Systems in East Central Europe, u: Politics and Society (20) 1:7-50

KLINGEMANN, Hans-Dieter, 1994: Die Entstehung wettbewerbso-

rientierter Parteiensysteme in Osteuropa, u: ZAPP, W./DIERKES, M. (prir.): Institutionenvergleich und Institutionendynamik, Jahrbuch des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, Berlin: 13-38

KOLAR, Othmar, 1994: Die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in September und Oktober 1992 in Rumänien - Die Regierung Vaccaroiu, u: Österreichische Osthefte (26) 2:211-230

KÖRÖSÉNYI, Andras, 1990: Hungary, u: Electoral Studies (9) 4:337- 345

KÖRÖSÉNYI, Andras, 1991: Revival of the Past or New Beginning? The Nature of Post-Communist Politics, u: Political Quarterly (62) 1:52-74

KÖRÖSÉNYI, Andras, 1993: Stable or Fragile Democracy? Political Cleavages and Party System in Hungary, u: Government and Opposition (28) 1:87-104

KRIVIC, Matevz, 1990: Izbori u Sloveniji 1990, u: Politička misao (27) 2:11-28

KUUSELA, Kimmo, 1994: The Founding Electoral Systems in Eastern Europe, 1989-91, u: PRIDHAM, G./VANHANEN, T. (prir.): Democratization in Eastern Europe, London/New York: 128-150

KUZIO, Taras, 1993: Das Mehrparteiensystem in der Ukraine. Identitätsprobleme, Konflikte und Lösungen, u: Osteuropa (43) 9:825-838

KUZIO, Taras, 1994: The Multi-Party System in Ukraine on the Eve of Elections: Identity Problems, Conflicts and Solutions, u: Government and Opposition (29) 1:109-127

LARDEYET, Gyi, 1991: The Problem with PR, u: Journal of Democracy (2) 3:30-35

LIJPHART, Arend, 1991: Constitutional Choices for New Democracies, u: Journal of Democracy (3) 1:72-84

LIJPHART, Arend, 1992: Democratization and Constitutional Cho-

ces in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland 1989-91, u: Journal of Theoretical Politics (4) 2:207-223

LIJPHART, Arend, 1994: Electoral Systems and Party Systems, Oxford

LIPSET, Martin Seymour/ROKKAN, Stein (prir.), 1967: Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives, New York

LOEWENBERG, Gerhard, 1993: Die neuen politischen Eliten Mitteleuropas: Das Beispiel der ungarischen Wahlversammlung, u: Zeitschrift für Parlamentsfragen (24) 3:438-457

LUCKY, Christian, 1994: Table of Twelve Electoral Laws, u: East European Constitutional Review (3) 2:65-77

LUKASHUK, Alexander, 1993: Belarus. A Year on a Treadmill, u: RFE/RL Research Report (2) 1:64-68

MACKÓW, Jerzy, 1992: Polens Weg in die Dritte Republik, u: THAYSEN, Uwe/KLOTH, Hans Michael (prir.), 1992: Wandel durch Repräsentation - Repräsentation im Wandel, Baden-Baden: 69-101

MARKIĆ, Boštjan, 1992: Volitive 1992, u: Teorija in praksa (29) 11/12:1176-1182

MARKO, Bojan, 1995: The Ukrainian Parliamentary Elections in March- April 1994, u: Europa-Asia-Studies (47) 2:229-249

MÁRKUS, György G., 1993: Politische Konfliktlinien und Legitimation in Osteuropa. Der Fall Ungarn, u: Osteuropa (43) 12:1167-1180

MÁRKUS, Ustina, 1994: Belarus Elects Its First President, u: RFL/RL Research Report (3) 30:1-7

McGREGOR, James, 1993: How Electoral Laws Shape Eastern Europe's Parliaments, u: RFE/RL Research Report (2) 4:11-18

MELONE, Albert P., 1994: Bulgaria's National Round Table Talks and the Politics of Accomodation, u: International Political Science Review (15) 3:257-273

MERKEL, Wolfgang (prir.), uz saradnju Marianne RINZA, 1994: Systemwechsel I. Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen

MIHAILOVIĆ, Srećko i dr., 1991: Od izbornih rezultata do slobodnih izbora, Univerzitet u Beogradu, Beograd

MIKHAILOVSKAIA, Inga/KUZMINSKI, Evgenii, 1994: Making Sense of the Russian Elections, u: East European Constitutional Review (3) 2:59-64

MILLARD, Francis, 1992: The Polish Parliamentary Elections of October 1991, u: Soviet Studies (44) 5:837-856

MIRČEV, Dmitar, 1992: Makedonija na poti k neodvisnosti in demokraciji, u: Teorija in praksa (29) 3/4:384-390

NELSON, Daniel D., 1990: Romania, u: Electoral Studies (9) 4:355-- 366

NOHLEN, Dieter, 1990: Wahlrecht und Parteiensystem, Opladen

NOHLEN, Dieter (prir.), 1994: Lexikon der Politik, Band 2: Politikwissenschaftliche Methoden (prir. Dieter NOHLEN/ Rainer-Olaf SCHULTZE), München

NOHLEN, Dieter, 1995: Elections and Electoral System, New Delhi

O'DONNELL, Guillermo, 1992: Democracia delegativa, u: Cuadernos del CLAEH, 61:5-20

OFFE, Claus, 1994: Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten, Frankfurt a. M./New York

OLSON, David M., 1993: Dissolution of the State: Political Parties and the 1992 Elections in Czechoslovakia, u: Communist and Post-Communist Studies (26) 3:301-314

OTT, Alexander, 1995: Die politischen Parteien in der Ukraine, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 13, Köln

PETKOV, Ivan, 1994: Rhetorisch-sentimentale Fragen und Machtwille: Bulgariens Institutionen im Übergang zur demokratischen Gesellschaft u: PRADETTO, August (prir.): Die Rekonstruktion Ostmitteleuropas, Opladen.

PETTAI, Vello A., 1994: Estonia: Old Maps and New Roads, u: Journal of Democracy (5) 1:117-125.

POTICHNYJ, Peter J., 1994: Formation of Political Parties in Ukraine, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 1, Köln

PRADETTO, August (prir.), 1994: Die Rekonstruktion Ostmitteleuropas, Opladen

QUADE, Quentin, 1991: PR and Democratic Statecraft, u: Journal of Democracy (2) 3:36-41

RACIBORSKI, Jacek (prir.), 1991: Wybory i narodziny demokracji w krajach Europy srodkowej i wshodniej, Uniwersytet Warszawski Instytut socjologii, Warschau

RAE, W. Douglas, 1971: The Political Consequences of Electoral Laws, New Haven/London

RIKER, William H., 1982: The Two-Party System and Duverger's Law. An Essay on the History of Political Science, u: American Political Science Review (76) 4:753-766

ROKKAN, Stein, 1980: Eine Familie von Modellen für die vergleichende Geschichte Europas, u: Zeitschrift für Soziologie (9) 2:118-128

ROSKIN, Michael G., 1992: The Emerging Party System of Central and Eastern Europe, u: East European Quarterly (27) 1:47-63

RÜB, Friedbert W., 1994: Die Herausbildung politischer Institutionen in Demokratisierungsprozessen, u: MERKEL, Wolfgang (prir.): Systemwechsel I. Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen 111-137

SAKWA, Richard, 1995: The Russian Elections of December 1993, u: Europa-Asia-Studies (47) 2:195-227

SARTORI, Giovanni, 1976: Parties and Party Systems: A framework for Analysis Bd. 1, Cambridge

SARTORI, Giovanni, 1994: Comparative Constitutional Engineering - An Inquiring into Structures, Incentives and Outcomes, Hamdsmith

SCHADE, Wulf, 1991: Das Parteienspektrum in der Republik Polen, u: Osteuropa (41) 10:953-962

SCHNEIDER, Eberhard, 1993: Der russische Volkskongress: Fallbeispiel für den schwierigen Weg zur parlamentarischen Demokratie, u: HÖHMANN, Hans-Hermann (red.): Aufbruch im Osten Europas, München 110-122

SCHNEIDER, Eberhard, 1994: Die Parlamentswahlen in Russland vom Dezember 1993, u: Osteuropa (44) 5:442-453

SCHRAMMEYER, Klaus, 1994: Die bulgarischen Parteien, u: Südosteuropa (43) 6/7:336-360

ŠEKS, Vladimir/SOKOL, Smiljko/CRNIĆ, Zlatko (prir.), 1992: Hrvatsko izborna zakonodavstvo. Zbirka pravnih propisa, Zagreb

SHLAPENTOKH, Vladimir, 1994: The Russian Election Polls, u: Public Opinion Quarterly (58) 4:579-602

ŠIBER, Ivan, 1993: Structuring the Croatian Party Scene, u: Croatian Political Science Review (30) 2:111-129

SISLIN, John, 1991: Revolution Betrayed? Romania and the National Salvation Front, u: Studies in Comparative Communism (24) 4:395-411

SLATER, Wendy, 1994: Russia's Plebiscite on a New Constitution, u: RFE/RL Research Report (3) 3:1-7

SLIDER, Darrell, 1990: The Soviet Union, u: Electoral Studies (9) 4:295-302

SMOLAR, Aleksander, 1990: Durch die Wüste. Die Dilemmas des Übergangs, u: Transit (1) 1:65-78

SMOLAR, Aleksander, 1994: A Communist Comeback? The Dissolution of Solidarity, u: Journal of Democracy (5) 1:70-84

STAROVOITOVA, Galina, 1993: Weimar Russia, u: Journal of Democracy (4) 3:106-109

STERNBERGER, Dolf/BERNHARD, Vogel (prir.), 1969: Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane, Berlin

STIEPIEN, Jerzy, 1995: Das Wahl- und Parteienrecht in Polen - bisherige Erfahrungen, u: KAS-Auslandsinformationen (11) 4:52-62

SZAJKOWSKI, Bogdan (prir.), 1991: New Political Parties of Eastern Europe and the Soviet Union, Harlow

SZAJKOVSKI, Bogdan, 1992: The Albanian Election of 1991, u: Electoral Studies (11) 2:157-161

TAAGEPERA, Rein/SHUGART, Matthew S., 1989: Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems, New Haven/London

TAAGEPERA, Rein, 1990: A Note on the March Elections in Estonia, u: Soviet Studies (42) 2:329-333

TAAGEPERA, Rein, 1990a: The Baltic States, u: Electoral Studies (9) 4:303-311

THAYSEN, Uwe/KLOTH, Hans Michael (prir.), 1992: Wandel durch Repräsentation - Repräsentation im Wandel, Baden-Baden

The Act No. XXXIV of 1989. On the Elections of Members of Parliament 1994: National Election Office of the Ministry of the Interior, Budapest

The Act of 28th May 1993. On Elections to the Sejm of the Republic of Poland 1993, Warschau

TIMMERMANN, Heinz, 1994: Die KP-Nachfolgeparteien i Osteuropa: Aufschwung durch Anpassung an nationale Bedingungen und Aspirationen, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 31, Köln

TISMANEANU, Vladimir, 1993: The Quasi-Revolution and its Discontents: Emerging Political Pluralism in Post-Ceausescu Romania, u: East European Politics and Society (7) 2:309-348

TÖKÉS, Rudolf L., 1990: Vom Post-Kommunismus zur Demokratie. Politik, Parteien und Wahlen in Ungarn, u: Aus Politik und Zeitgeschichte B45:16-33

TÖLGYEŠY, Péter, 1992: Die "ausgehandelte" Revolution zwischen Apathie und Zivilgesellschaft, u: THAYSEN, Uwe/KLOTH, Hans-Michael (prir.): Wandel durch Repräsentation - Repräsentation im Wandel, Baden Baden, 33-45

TOLZ, Vera, 1994: Russia's New Parliament and Yeltsin: Cooperation Prospects, u: RFE/RL Research Report (3) 5:1-6

TWORZECKI, H., 1994: The Polish Parliamentary Elections of 1993, u: Electoral Studies (13) 2:180

UIBOPUU, Henn-Jürii, 1990: Die Verfassungs- und Rechtentwicklung der baltischen Staaten 1988-1990, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 61, Köln

VASOVIĆ, Vučina/GOATI, Vladimir (prir.), 1993: Izbori i izborni sistemi, Beograd

VINTON, Louisa, 1993: Poland's New Election Law: Fewer Parties. Same Impasse?, u: RFE/RL Research Report (2) 28:7-17

VODICKA, Karel: Die neue Parteienlandschaft in der Tschechoslowakei, u: Osteuropa (41) 2:150-159

WASCHKUHN, Arno, 1994: Institutionentheoretische Ansätze, u: NOHLEN, Dieter (prir.): Lexikon der Politik, Band 2: Politikwissenschaftliche Methoden (prir. Dieter NOHLEN/ Rainer-Olaf SCHULTZE, München:463-469)

WEBB, W. L., 1992: The Polish General Election of 1991, u: Electoral Studies (11) 2:166-170

WRIGHTMAN, Gordon, 1990: Czechoslovakia, u: Electoral Studies (9) 4:319-326

KRIGHTMAN, Gordon, 1993: The Czechoslovak Parliamentary Elections of 1992, u: Electoral Studies (12) 1:83-86

WHITE, Stephen, 1990: Democratizing Eastern Europe: The Elections of 1990, u: Electoral Studies (9) 4:277-287

WYMAN, M. i dr., 1994: The Russian Elections of 1993, u: Electoral Studies (13) 3:254-271

Zakon o izboru odbornika i poslanika u skupštine društvenopolitičkih zajednica, Službeni list SR Bosne i Hercegovine, br. 12 (31. juli 1990)

Zakon o volitvah v Državni zbor, Uradni list Republike Slovenije 44 (12. septembar 1992)

Zakon o državnom svetu, Uradni list Republike Slovenije 44 (12. septembar 1992)

Zakon o izboru saveznih poslanika u Veće građana Savezne skupštine, Službeni list SFR Jugoslavije (23. oktobar 1992)

Zakon Veća poslanika i Senata Rumunije, br. 68/1992, u: VASOVIĆ, Vučina/GOATI, Vladimir (prir.): Izbori i izborni sistemi, Beograd

ZAKOSEK, Nenad: Struktura i dinamika hrvatskog stranačkog sustava, u: Revija za sociologiju (25) 1/2:23-39

ZIEMER, Klaus, 1992: Fehlstart in die Demokratie? Prämissen, Struktur und Aufsätze des neuen polnischen Parteiensystems, u: BEYME, Klaus von (prir.): Demokratisierung und Parteiensysteme in Osteuropa. Geschichte und Gesellschaft, 3:311-333



## DOKUMENTI

Chronicle of Parliamentary Elections and Developments, Inter-Parliamentary Union, Genf, Vol. 25 (1991), Vol. 26 (1992), Vol.27 (1994), Vol. 28 (1994)

Electoral Systems. A World-Wide Comparative Study, Inter-Parliamentary Union, Genf 1993

Zakon o izboru odbornika i poslanika u skupštine društveno-političkih zanednica, Službeni list SR Bosne i Hercegovine, br. 21, 31. juli 1990.

Zakon o volitvah v Državni zbor, Uradni list Republike Slovenije 44 (12. septembar 1992)

Zakon o državnem svetu, Uradni list Republike Slovenije 44 (12. septembar 1992)

Hrvatsko izborno zakonodavstvo. Zbirka pravnih propisa, Narodne novine, Zagreb 1992.

Zakon o izboru saveznih poslanika u Veće građana Savezne skupštine, Službeni list SFR Jugoslavije (23. oktobar 1992)

Zakon Veća poslanika i Senata Rumunije, br. 68/1992, u: VASOVIĆ, Vučina/GOATI, Vladimir (prir.): Izbori i izborni sistemi, Beograd

The Act of 28th May, 1993. On Elections to the Sejm of the Republic of Poland, Warschau 1993

Act No. XXXIV of 1989. On the Elections of Members of Parliament, National Election Office of the Ministry of the Interior, Budapest 1994