

УДК: 342.8+324(497.11)  
Примљено: 20. 03. 2006  
Прихваћено: 15. 06. 2006.  
Оригинални научни рад

Српска политичка мисао  
број 1-2/2006  
год. 13. vol. 16  
стр. 41-60

**Милан Јовановић,**  
*Факултет политичких наука, Београд*

## **ИЗБОРНА ЈЕДИНИЦА, ИЗБОРНИ ПРАГ И СТРАНАЧКИ СИСТЕМ**

За петнаест година у Србији је четири пута мењан изборни систем. Већински изборни модел конституисан и примењен на првим вишестраначким изборима 1990. године замењен је пропорционалним моделом са девет изборних јединица. По том систему одржани су избори за народне посланике у два изборна циклуса 1992. и 1993. године. На ванредним изборима 1997. године број изборних јединица повећан је на 29. Последња два изборна циклуса - 2000. и 2003. године - одвијала су се по пропорционалном изборном моделу у којем је Србија била једна изборна јединица. И поред честих изборних реформи две институције изборног система са великим утицајем на резултат изборног такмичења остале су непромењене - законски изборни праг од 5% и Д'Онтова формула за претварање гласова у мандате. Како се дејство величине изборне јединице, законског изборног прага и формуле за претварање гласова у мандате одразило на парламентарни партијски систем тема је ове студије.

### **1. Шта је изборни праг?**

Изборни праг (цензус, прохибитивна клаузула, клаузула репрезентативности и сл.) је препрека коју изборни актери морају прећи да би учествовали у расподели мандата. Карактеристичан је за пропорционалне изборне системе и може бити законски и природни.

Законски изборни праг је одређени број гласова или број мандата који мора освојити изборна листа, односно странка, да

би стекла право да учествује у расподели мандата. Законски изборни праг - вештачки конструисана препрека - може се одредити у апсолутном (ређе), или у релативном (чешће) износу, као одређени проценат гласова од броја бирача који су гласали; може се законом прописати на једном или више нивоа расподеле мандата; једне или више изборних јединица, или на нивоу целе државе, и може важити за расподелу свих мандата или само оног дела мандата који преостане после расподеле по некој од стандардних изборних формула за транспоновање гласова у посланичке мандате. Законски изборни праг може бити јединствен или диференциран.

Диференцирани законски изборни праг претпоставља увећане, степеноване, препреке за изборне коалиције, односно већи проценат гласова него за појединачне изборне листе странака које учествују на изборима. Диференцирани изборни праг први пут је у Европи примењен у грчком изборном праву 1951. године. По тим решењима у расподели мандата учествовале су странке које су освојиле 17% гласова и коалиције са најмање 20% гласова. Пред укидање овог решења 1985. године, изборни праг је за коалиције две странке износио 25%, а за три партије чак 30% гласова. Данас се диференцирани изборни праг практикује у низу посткомунистичких држава (Касаповић, 2003: 273).

Пропорционалисти изборни праг критикују као инструмент који је супротан карактеру пропорционалног представништва. Сваки изборни праг већи од природног нарушава пропорционалност изборног система. Што је праг виши то је диспропорционалност већа и практично води мањем или већем одступању у представљености појединих странака у парламенту. Доследни заговорници пропорционалног изборног система сматрају, да парламент треба да представља "слику" бирачког тела у малом и да је он идеалан уколико постоји једна изборна јединица и никакав законски изборни праг. Једноставно, све странке учествују у расподели мандата на основу броја добијених гласова, а да ли ће мандате заиста и добити, зависи искључиво од висине природног прага. Такав пропорционални изборни систем "чист", "пуни" или "потпуни", ипак, примењује се веома ретко. Најдужу традицију има Холандија са прагом 0,67% и Израел који је 1992. године повећао изборни праг са 1 на 1,5%.

Природни изборни праг, за разлику од законског, представља стварну препреку коју изборни актери морају прећи да би стекли парламентарни статус. Он првенствено зависи од величине изборне јединице и формуле за транспоновање гласова

у мандате и назива се теоријски праг инклузивности или репрезентативности. Израчунава се као проценат гласова који одређена изборна листа мора добити да би освојила први мандат, а његова висина зависи од величине изборне јединице ( $M$ ), броја странака ( $S$ ) које учествују у изборима и методе која се користи за претварање гласова у мандате. За Д'Онтову методу која се користи за претварање гласова у мандате у нашем изборном систему теоријски праг инклузивности израчунава се по формули  $P_i = 100 : (M+S-1)$  (Rae, 1975: 31-35).

Насупрот њему постоји теоријски праг ексклузивности. Њиме се утврђује највећи број гласова које изборна листа мора освојити да би освојила први мандат. Теоретичари избора су утврдили да је он једнак Друповој квоти и израчунава се по формули  $P_e = 100 : (M+1)$  (Taagera, 1998: 407).

Лајпхарт је конструисао ефективни праг као "композитну варијаблу засновану на законском изборном прагу и величини округа" (Lijphart, 1994:50). Кроз ове две димензије Лајпхарт је показао да када нема законског изборног прага његову функцију преузима величина изборне јединице. Мала изборна јединица има учинак идентичан високом изборном прагу. Нолен је математички показао директан однос између величине изборне јединице, законског изборног прага и степена пропорционалности. Велике изборне јединице и мали изборни прагови производе висок степен пропорционалности гласова и мандата и обратно (Nolen, 1992: 53).

Чему изборни праг у пропорционалном изборном систему служи? У пракси, применом пропорционалних изборних система без законског изборног прага у парламент је улазило мноштво странака. Долазило је до уситњавања парламентарног страначког система, а то је отежавало формирање стабилне парламентарне већине и ефикасне владе. Повратно то је слабило изгледе за конституисање јаким и стабилним странака и подстицало фракцијске поделе и самосталан наступ на изборима. Бирачка воља у законодавном телу је била вештачки издељена, парламентарна већина нестабилна, као и влада. На дужи рок то је водило у блокаду представничких институција. Управо са тим су се среле западноевропске демократије применом пропорционалних изборних система између два светска рата прошлог века, а у најгрубљем виду у вајмарској Немачкој. Да би се то спречило, законодавац је утврдио минимум гласова који одређена листа мора да освоји, да би уопште учествовала у расподелу мандата, свесно умањујући пропорционалност у корист стабилног парламента и ефикасне владе.

Табела 1. Висина законског изборног прага  
у појединим државама

Грчка, Шпанија	3%
Бугарска, Словенија, Аустрија, Шведска, Норвешка, Молдавија	4%
Алжир, Словачка, Естонија, Летонија, Хрватска, БиХ, Нови Зеланд, Немачка, Сри Ланка, Мозамбик	5%
Турска	10%
Мађарска	5% - самосталне листе, 15% коалиција четири и више партија
Румунија	5% самосталне листе; 8-10% за коалиције
Пољска	5% - самосталне листе; 8% коалиције
Чешка	5% - самосталне листе; плус 5% за сваког члана коалиције до 20%
Русија	5%; од следећих избора 7%
Македонија	нема законски изборни праг

У нашем окружењу једино је Македонија у изборном систему укинула изборни праг. Посткомунистичке државе у реформама изборног система нису снижавале, него повећавале изборни праг или чак уводиле степенан изборни праг за коалиције. Индикативан је пример Пољске. На првим слободним изборима према пропорционалном изборном систему у Пољској није постојао изборни праг. То је довело до једне од највећих фрагментација парламентарног страначког система. Лаксо-Тагепера формула ефективности странака у парламенту износила је 10,8, што је највише у свету у десетогодишњем периоду. У Сејм Пољске ушло је чак 29 странака; ниједна странка није освојила више од 14% гласова; 11 странака имало је само поједног посланика - за седам месеци три премијера нису успела да оформе стабилну већину у парламенту. Као одговор на ову ситуацију пројектанти изборног система посегнули су за вишим и

степенованим законским изборним прагом (Stepan/Linc, 1998: 332).

## 2. Утицај изборног прага и величине изборне јединице

У нашем изборном систему постоје три законска изборна прага. Законски изборни праг за избор посланика у Народну скупштину износи 5% важећих гласова, установљен је увођењем пропорционалног изборног система 1992. године и од тада није мењан и поред промене броја изборних јединица. За изборе одборника користи се 3%-ни законски изборни праг. За странке националних мањина на републичком нивоу законски изборни праг је суспендован. По начелу позитивне дискриминације за њих важи природни изборни праг. Слабост овог решења огледа се у томе што феномен балканизације није мимоишао ни политичке странке које претендују да штите интересе мањинских заједница. Наиме, по том решењу није сигурно да ће националне мањине бити заступљене у Народној скупштини. Једноставно, у најбројнијим мањинским заједницама - мађарској и муслиманској, тј. бошњачкој, делује већи број странака. Ако томе додамо да и поред националне хомогенизације један број бирача из ове категорије гласа и за друге странке или апстинира, сасвим је извесно да може доћи до расипања гласова и непредстављања мањина у Народној скупштини. Ако уопште треба фаворизовати националне мањине и ако оставимо по страни дилеме да ли то води гетоизацији, самоизолацији и негирању грађанског концепта Србије, онда би то било боље урадити гарантовањем одређеног броја места. Наравно и тада уз такмичење странака из реда националних мањина за та места на основу гласова бирача.

У бројним изборним реформама у Србији законски изборни праг остао је непромењен као и формула за транспонување гласова у мандате. То нам омогућава да, уз извесне ограде, израчунамо теоријски праг инклузивности и ексклузивности и анализирамо дејство законског изборног прага у контексту величине изборне јединице у пет изборних циклуса по два критеријума - кога је од странака спречио да освоји мандате и да ли је спречио фракционализацију, односно поделу партија.

Табела 2 Теоријски праг инклузивности и ексклузивности у изборима за Народну скупштину

Теоријски праг	ИЗБОРИ				
	1992.	1993.	1997.	2000.	2003.
Инклузивности	2,12	2,04	5,46	0,39	0,37
Ексклузивности	3,62	3,63	10,92	0,40	0,40

Напомена: Вредности за 1992, 1993. и 1997. годину представљају просечан теоријски праг инклузивности/ексклузивности за девет, односно 29 изборних јединица.

У изборима 1992. године парламентарни статус стекло је 12 изборних листа - шест партија самостално, две коалиције и једна група грађана. Само три изборне листе прешле су изборни праг на националном нивоу. Остали су парламентарни статус стекли захваљујући подели на више изборних јединица које су концентрисале њихове гласаче и прешле изборни праг у појединим изборним јединицама. Да је изборни праг био 3% - посланике би имали још две групе грађана, Лига социјалдемократа Војводине, Партија за демократско деловање и коалиција Српска опозиција - савез Народне странке и Српског ројалистичког блока - па би Народна скупштина имала посланике из чак 18 странака и група грађана.

Симулација резултата првих избора по пропорционалном изборном систему у варијанти једне изборне јединице са изборним прагом од 5% показује да би у Народној скупштини посланике имали СПС, СРС и ДЕПОС-а - односно СПО, НД, ССС и ДСС. При нижем изборном прагу од 3% парламент би био обогачен са посланицима ДС (Јовановић, 1997: 190).

Ако се анализира теоријски праг инклузивности - минималан број гласова за први мандат - за тај изборни циклус, а он се по изборним јединицама кретао од 1,28% у Београду до 2,63% у Смедереву - онда би мандате освојило још чак 10 листа - две коалиције по две партије, четири странке самостално и две групе грађана. Тако би у српском парламенту било заступљено чак 24 партије и групе грађана, да законски изборни праг није постојао.

Изборни праг у првом изборном циклусу по пропорционалном изборном моделу није испољио пуно редуktivно дејство због већег броја великих изборних јединица. Нижи изборни праг од 3% повећао би број парламентарних странака за 1/3 и формално произвео фрагментацију парламентарног страначког система. Међутим, оне не би имале велики број посла-

ника ни појединачно ни укупно, а тиме ни релевантан коалициони потенцијал јер су опозиционе странке имале укупно 24 посланика више од владајуће СПС за формирање парламентарне већине потребне за формирање владе.

У изборном циклусу 1993. године ситуација је слична претходним изборима - девет партија стекло је парламентарни статус, од тога четири у две коалиције. Четири партије самостално и две у коалицији ДЕПОС, прешли су изборни праг од 5% на националном нивоу (Јовановић, 1997: 226).

Формално, број парламентарних партија смањен је за 1/4, а број релевантних партија је удвостручен. Да је изборни праг био 3%, четири партије - Демократска коалиција За Војводину, Српска сељачка странка, Странка српског јединства и Социјалдемократија - стекле би посланике у парламенту освајајући мандате у некој од изборних јединица.

У варијанти једне изборне јединице без обзира на висину изборног прага - 3% или 5% - у Народној скупштини посланике би имали само СПС, СРС, ДС, ДСС и ДЕПОС.

Анализа теоријског прага инклузивности потврђује да тај праг на нивоу Србије не би достигла ниједна изборна листа која по официјелном моделу није стекла посланике. Праг инклузивности кретао се у распону од 1,32% у Београду до 2,63% у Приштини и нико од подносилаца листа, а тада их је било чак 84, није ни у једној изборној јединици освојио толико гласова колико је потребно за први мандат, односно не би добили посланике и да законски изборни праг није постојао.

Висина законског изборног прага и овде је била пригушена дејством велике јединице тако да поједине регионално усмерене странке као и странке из реда националних мањина нису биле елиминисане из расподеле мандата.

У изборном циклусу 1997. године два пута је повећан број изборних јединица. Изборе су због тога бојкотовале релевантне опозиционе странке. Према резултатима тих избора, законски изборни праг од 5% на националном нивоу прешле би само три странке, СПС, СРС и СПО. Међутим, због дејства већег броја великих изборних јединица парламентарни статус стекле су коалиције: За Војводину коју су чинили Народна сељачка странка и Лига социјалдемократа Војводине, Листа за Санџак, као коалиција две партије Муслимана у Рашкој области, затим коалиција Демократске алтернативе и Странке пензионера, као и коалиција странака Албанаца из Прешева и Бујановца.

Углавном се ради о странкама националних мањина. Интересантно је приметити да су оне биле заступљене у посланичком телу приближно пропорционалном учешћу у броју становника. Дејство законског изборног прага највише је осетила Социјал-демократија која је освојила укупно 2,64% гласова, скоро као коалиција За Војводину која је освојила четири мандата, али није стекла парламентарни статус.

Табеларни подаци показују да је и овде већи значај играла величина изборне јединице и то у два смера. Праг и инклузивност је у две трећине изборних јединица био већи од законског изборног прага што је појачавало његово редукутивно дејство, с једне стране, а с друге стране концентрација гласача појединих странака, углавном из реда националних мањина, спречила је да редукутивно дејство законског изборног прага дође до пуног изражаја па је номинално број парламентарних странака остао идентичан као у претходном сазиву, и поред бојкота.

Табела 3. Симулација резултата избора 2000.  
у варијанти једне изборне јединице

Странка	Изборни праг			
	5% *	3%	2%	0%
Демократска опозиција Србије	176	169	169	167
Социјалистичка партија Србије	37	36	36	35
Српска радикална странка	23	22	22	22
Странка српског јединства	14	14	14	13
Српски покрет обнове	-	9	9	9
Демократска социјалистичка партија	-	-	-	2
Српска социјал-демократска партија	-	-	-	2
Југословенска левица	-	-	-	-

\*званични резултати

На изборима 2000. године коначно је примењена једна изборна јединица и она је потврдила тенденције уочене у овом моделу у претходним изборним циклусима. Посланике су освојиле свега четири изборне листе и само су оне прешле законски изборни праг од 5%. Истовремено у Народној скупштини никада више странака није имало посланике. Захваљујући коалицији ДОС чак 21 странка стекла је парламентарни статус. Еуфорија победника потиснула је у страну дугорочније ефекте оваквог изборног модела. Поред поражених социјалиста и радика-



ла губитник је био и СПО који је са освојених 3,7% гласова дошао под удар изборног прага и није учествовао у расподели мандата.

Симулација резултата избора 2000. године у моделу једна изборна јединица и различите висине изборног прага (Табела 2) показује да би изборни цензус од 3% увео СПО у скупштинске ауле и да се однос снага не би мењао ни при нижем изборном прагу од 2%. Тек у симулацији без законског изборног прага мандате би освојили и дисиденти СПС М. Вучелић и З. Лилић са својим странкама. ЈУЛ, странка владајуће коалиције у претходном мандатном периоду, странка са импозантним уцењивачким потенцијалом, и у овој варијанти остала би без мандата јер број гласова који је освојила (0,38%) није био довољан да пређе праг инклузивности.

Табела 4. Симулација резултата избора 2003.  
у варијанти једне изборне јединице

Странка	Изборни праг			
	5% *	3%	2%	0%
Г17 плус	34	32	31	30
СРС	82	79	76	72
ДСС	53	50	49	46
СПО - НС	22	21	21	20
СПС	22	21	21	19
ДС	37	35	35	33
Отпор	-	-	-	4
За народно јединство	-	-	-	4
Самостална Србија	-	-	-	3
Одбрана и правда	-	-	-	-
Заједно за толеранцију	-	12	11	11
ДА	-	-	6	5
Либерали Србије	-	-	-	1
Реформисти	-	-	-	1
СНС	-	-	-	1
Привредна снага Србије и дијаспора	-	-	-	-
Лабуристичка партија Србије	-	-	-	-
ЈУЛ	-	-	-	-

\*званични резултати

Избори 2003. године потврдили су противречности изборног модела једне изборне јединице и изборног прага од 5%. Распадом ДОС-а број парламентарних партија смањен је за 2/3 у односу на претходни мандатни сазив. Да је изборни праг износио 3% значајан број мандата освојила би коалиција Заједно за толеранцију - Каса, Љајић, Чанак, а при висини изборног прага од 2% посланике би имала и Демократска алтернатива. Да није било изборног прага парламентарни страначки систем био би дупло већи у односу на официјелне резултате, али и тада три странке не би добиле мандате јер нису прешле теоријски праг инклузивности.

Табела 5 Симулација резултата избора 2003. године у варијанти девет изборних јединица\*

Странка	Званични резултати	Висина изборног прага			
		5%	3%	2%	0%
СРС	82	90 (+8)**	86 (-4)***	86	86
ДСС	53	48 (-5)	45 (-3)	45	45
ДС	37	32 (-5)	32	32	32
Г17+	34	28 (-6)	28	28	28
СПС	22	22	23 (+1)	23	23
СПО-НС	22	15 (-7)	20 (+5)	20	20
ЗАЈЕДНО...		8	8	8	8
ДА		6	7 (+1)	7	7
ОТПОР		1	1	1	1

\* Симулација је вршена на девет изборних јединица према подели из избора 1992. и 1993. године - Београд, Зрењанин, Крагујевац, Лесковац, Ниш, Нови Сад, Приштина, Смедерево и Ужице.

\*\* Разлика у броју официјелних мандата и мандата у варијанти 9 изборних јединица и изборног прага 5%

\*\*\* Разлика у броју мандата у варијанти 9 изборних јединица и изборног прага 5% и 3%.

По први пут од ревитализације вишестраначке парламентарне демократије у Србији ван посланичких клупа остали су представници странака националних мањина. Дејство законског изборног прага избегле су две странке Муслимана тј. Бошњака из Рашке области улазећи у неку врсту изборне коалиције са изборном листом ДС.

Применом изборног прага од 3% формално би изразито порастао индекс ефективних партија и био би створен привид велике фрагментације парламентарног страначког система јер

је коалицију Заједно за толеранцију чинило више од 14 странака и удружења - Савез војвођанских Мађара, Грађански покрет војвођанских Мађара, Демокришћански европски покрет, Демократска странка војвођанских Мађара, Хрватски народни савез, Демократски савез Хрвата у Војводини, Лига за Шумадију, Санџачка демократска партија, Лига социјалдемократа, Демократска странка Рома, Ромска конгресна партија, Демократски савез Бугара у Југославији, итд.

Симулација резултата последњег изборног циклуса 2003. године у варијанти девет изборних јединица потврђује већи утицај изборне јединице него висине изборног прага на расподелу мандата. Да је Србија била подељена на девет изборних јединица као у изборима 1992. и 1993. године са изборним прагом од 5% гласова, парламентарни статус би стекле две странке и коалиција Заједно за толеранцију. Та варијанта увећала би број мандата СРС, док би ДСС, ДС, Г17+ и СПО имали мањи број посланика. Чак 18 посланичких мандата мање у овој варијанти онемогућило би формирање владе, мањинске владе ДСС, СПО и Г17+ уз подршку социјалиста. Влада се не би могла формирати без ДС и СПС. При нижем изборном прагу од 3% поновила би се иста ситуација.

Анализа резултата избора преко величине изборне јединице и висине изборног прага у изборном систему Србије указује на неколико закључака.

**Прво**, изборни праг својомисином није пресудно утицао на обликовање елективног и парламентарног страначког система. Његово дејство било је условљено методом претварања гласова у мандате и величином изборне јединице.

**Друго**, мале странке избегавале су дејство изборног прага кроз коалиције - више због слабости релевантних странака него због своје снаге и утицаја у бирачком телу. Релевантне странке хтеле су да освоје изборну премију, интегришу мале странке, изврше укрупњавање и предизборне коалиције виделе су као механизам за постизање тог циља, често плаћајући већу цену од реалне. Мале странке спасавале су се претње изборног прага, прихватале коалиционе савезе, често заборављајући на идеолошке критеријуме, потврђујући уцењивачки потенцијал и опстајући у политичкој арили и поред, за њих неповољних изборних услова.

**Треће**, висина изборног прага није обесхрабривала фракције да напусте своје странке. Готово све релевантне странке

обогатиле су вишестраначку сцену бар једном странком због фракцијских подела - ДС, ДСС, СПС, СПО на пример. Могло се очекивати да ће законски изборни праг уклањати мале фракције. Једноставно, излагање малих фракција дејству изборног прага није питање освајања изборне премије, него питање опстанка у политичкој арени. С обзиром на то да су се и поред тога наставиле поделе и оснивање нових странака, то имплицира закључак да се ради о идејним и идеолошким фракцијама које игноришу материјалне користи које произилазе из власти и "казне" која следује опозиционом статусу. Међутим, анализа страначких програма тешко да би потврдила толико идеологија које би оправдале толики број партија. Склонији смо мишљењу да је узрок томе хипертрофија лидера и њихових амбиција, или како тврди Сартори "Није могуће да све фракције дугују своје постојање "креду". Оне то могу тврдити, но у то не можемо веровати." (Сартори, 2002: 102).

**Четврто**, нижи изборни праг од 3% или 2% променио би конфигурацију парламентарног страначког система. Формално број парламентарних странака би се повећао - 1992. и 1993. за око 1/3, 2000. године за једну странку, 2003. године за једну коалицију са преко 14 странака и различитих организација. Формално могло би се говорити о екстремној фрагментацији парламентарног страначког система. Али, и тада те странке не би располагале релевантним коалиционим потенцијалом који би одлучујуће утицао на формирање владе, јер би имале од 4-6% посланичких места.

**Пето**, модел са већим бројем већих изборних јединица боље је амортизовао дејство висине изборног прага, што не важи за модел једне изборне јединице. Последњи изборни циклус представља изузетак због бројних актера коалиције *Заједно за толеранцију* и упозорава да ни велика изборна јединица и високи изборни праг нису сметња малим странкама да остваре парламентарни статус. Коалиције које се у ту сврху формирају могу имати чврсто идеолошко упориште, као у поменутом случају, али и оно не може бити пресудно ако се не поклапа, не буде подржано и промовисано, каријерним амбицијама страначких лидера и уског, веома уског, круга функционера.

**Шесто**, са становишта висине изборног прага изборни систем се понашао као резонатор, а не као генератор у обликовању страначког система. Он је регистровао више него што је утицао.

**Седмо**, интересантно је да су критике висине изборног прага засениле бројне друге аспекте изборног система, па и официјелни модел у целини. Одлуке уставног суда, проблеми са мандатима, пад поверења грађана у странке, апстиненција, немоћ странака да одрже дисциплину у посланичким клубовима, евиденција бирача, изборна администрација, итд. - показују да је круг проблема изборног система велики, и неоправдано је остао занемарен. Парцијалне изборне реформе су честе, али нису добре, посебно што реформатори прокламују циљеве за које бирају погрешне инструменте. Нама треба темељна расправа о новом изборном систему. У њој ће свакако кључну реч имати странке које ће о томе и одлучивати, али то није разлог да се у то не укључе и остали актери који по правилу имају симболични утицај. Ако је дебата о висини изборног прага наговештај такве расправе, то није лош почетак. Међутим, искуство нам говори да смо пред још једном парцијалном реформом, рађеном на брзину, са циљем да се постигну повољнији такмичарски услови за оне који имају већину да нови модел претворе у закон, и тако стекну предност над политичким ривалима, још увек схваћеним као непријатељима, које у изборима није довољно победити него и потпуно елиминисати из изборне арене.

### 3. Треба ли нижи изборни праг?

Изостанак представника странака националних мањина из скупштинског састава последњег сазива и пад рејтинга појединих странака које формирају владу - покренули су дебат у висини изборног прага.

Ко предлаже и колики законски изборни праг?

Владине странке очигледно стоје иза мањег изборног прага од 3%. За њега се јасно определио СПО, нудећи да тако смањен изборни праг буде степенован за коалиције, не изјашњавајући се како и колико. У међувремену, ова странка је изјавила да ће подржати модел изборног закона који је предложио ЦЕСИД, који се залаже за изборни праг од 2%. Супротност овом ставу је залагање Српске радикалне странке која се изјаснила за увећан изборни праг. Сви остали у страначком корпусу грозничаво се прерачунавају у формули која има превише непознатих за страначке стратегије. Официјелно ЦЕСИД-ов портпарол је поновио да законски изборни праг треба да износи 2%. То је очигледна еволуција у односу на модел изборног закона који је ова невладина организација раније нудила јавно-

сти, а у којем се законски изборни праг није ни предлагао. Амандмански је накнадно тај модел допуњен алтернативом са законским изборним прагом од 2% , када се ради о изборима одборника, и 3% када се ради о избору посланика. Када је настао нови предлог да посланички изборни праг опадне на 2% нисмо успели да реконструишемо.

Питање је, у ствари, чему полемика за 1% горе или доле? Логички је да се запитамо: зашто странке у Влади нису предложиле изборни праг нпр. од 4% и зашто ЦЕСИД не предлаже потпуно укидање законског изборног прага као основног решења у свом моделу изборног закона?

Анализа теоријског прага инклузивности показује да је на број странака у Народној скупштини пресудно утицала величина изборне јединице, а не висина изборног прага. Нижи изборни праг нпр. од 3% према симулацији резултата избора из 2000. и 2003. године не би драстично променио карактер парламентарног партијског система. Парламентарни статус при нижем изборном прагу би стекло много партија - толико да би могли говорити о екстремној фрагментацији парламентарног партијског система. Али он не би створио битно другачије потенцијалне коалиционе могућности. Да ли би и како утицао на фракције у странкама можемо само хипотетички посматрати. Чему онда спорења и полемике?

У нашој јавности дуго је присутна критика малих странака и њихов утицај на Скупштину и Владу. Истицано је да мале странке уносе неред у страначки систем, збуњују бирачко тело, слабе изборне шансе већих странака, деформишу вољу грађана. Утицај малих странака можемо посматрати у актуелној подели до и после 5. октобра. Од 1993. године кад Нова демократија (данашњи Либерали Србије), осваја мандате у оквиру коалиције ДЕПОС и формира коалициону владу са СПС, главним политичким и изборним ривалом, говори се и о политичкој моћи малих странака која нема покриће у гласовима бирача. Југословенска левица је тај патент новодемократа усавршила. Без избора, паразитирајући на бирачком телу СПС, ЈУЛ је доминирао у власти, али његов уцењивачки потенцијал и није рачунао на властиту снагу у бирачком телу. У првом случају социјалисти су имали стабилан четворогодишњи мандат, у другом случају претрпели су изборни дебакл. У ДОС-овом примеру на почетку мандата, спор великих и малих странака тињао је све дотле док је било изборне премије, односно док мале странке нису

добиле онолико значајних функција у власти колико су имале функционера, (Грађански савез на пример), а распламсавао се како су се множиле афере. Већи проблем одрасподеле функција у ДОС-у била је програмска дисхармонија 21 странке. Листе, странке или коалиције које су предводили потпредседници и министри из ДОС-ове владе на изборима 2003. године - добили су од 2,2% (Демократска алтернатива - Н. Човић), преко 1,63% (ДХСС - В. Батић), до 0,59 и 0,12% гласова (Либерали Србије - Д. Михајловић и Лабуристи - Д. Миловановић). Изборни рејтинг је најбољи показатељ шта у овом тренутку грађани мисле о малим странкама, њиховим програмима, политици и лидерима.

Дакле, изборни праг јесте брана за улазак малих странака у парламент. Он је ефикаснији уколико је виши, када се снижава уситњеност страначке сцене у парламенту је израженија. Потенцијални реформатори сасвим извесно знају за ове ефекте изборног прага. Остаје нам да претпостављамо шта је циљ предложене изборне реформе. По нашем мишљењу, он је вишеслојан. Најпре, он треба да обезбеди боље стартне позиције у евентуалним изборима малим партнерима у коалиционој Влади - Г17+, СПО, Нова Србија - а којима јавномњењске анкете поуздано најављују нижи изборни рејтинг од садашњег изборног прага. У другом нивоу, он потврђује уцењивачки потенцијал наведених малих странака које, зарад евентуалног задржавања парламентарне позиције, гурају премијера и Владу у непопуларне изборне реформе. На трећем месту, он штети опозиционим партијама на два начина: охрабрује већ изражене поделе у оквиру СПС-а и помаже лакше конституисање отцепљене фракције ДС оличене у новој Либерално-демократској партији. На крају, неће само ове две странке због евентуалног нижег изборног прага бити изложене могућности цепања бирачког тела. На посредан начин он ће казнити и српске радикале који ће неминовно, укључивањем већег броја странака у расподелу мандата, имати мањи број посланика. У четвртном нивоу назире се и намера Владе, да изборним реформама омогући већи број малих странака у парламенту као ширу могућност за будуће коалиционе савезе.

Треба ли Србији више странака у Народној скупштини? Које то политичке опције нису заступљене преко већ постојећих странака? Да ли ће већи број малих странака у парламенту повећати репрезентативност и гарантовати бољу и ефикаснију

Владу? Сигурно не. Зато је потез за смањивање изборног прага опасно поигравање са две важне институције без којих није могуће функционисање представничке демократије - законодавним телом и страначким системом.

Србији су неопходне јаке и стабилне политичке странке и изборни систем треба конструисати тако да тежи том циљу и подстиче даље учвршћивање и јачање политичких странака које су се показале као релевантне. Уношење елемената који угрожавају крхко јединство у странкама, охрабрује фракцијске поделе, лидерске амбиције и сујете и враћа нас у време када је оснивање странке било и најunosнија привредна делатност. Из искуства које смо стекли, видели смо да мале странке свој уцењивачки и трговачки потенцијал пре свега користе за задовољавање личних интереса, стицања синекура и разних гратификација, а не за заступање интереса грађана. Мале странке нису саме по себи лоше, напротив, нити изборни праг одређује ко ће бити мала, а ко велика странка. То одређују бирачи на изборима. Кривицу за утицај малих странака несразмеран њиховом угледу у бирачком телу носе и велике странке које су их шлепале из избора у избора без чега би оне већ биле део прошлости. Програми малих странака више су импровизоване пароле које треба да прикрију лидерске сујете и амбиције незадовољене у матичним партијама из којих су "предводници" најурени или побегли, него на принципима засновани политички ставови. Постојећи изборни праг није брана за мале странке. Оне се могу удружити и стећи парламентарни статус.

Народна скупштина Србије постепено израста у централно тело представничке демократије, са врло променљивим ауторитетом у бирачком телу. Тај рејтинг утолико је важнији што се као држава налазимо пред питањима од којих многа имају историјску и судбинску важност - статус Косова и Метохије, придруживање Европској унији, нови Устав, опстанак државне заједнице са Црном Гором. Консолидованој демократији потребна је не само "скупина политичких странака које *представљају* интересе, већ које теже да те интересе *саберу*" (Линц/Степан, 2003: 331). Шта се може очекивати од парламента издељеног на бројне мале странке и фракције, посвађане међу собом? "Апетит расте с једењем..., након што процес једном задобије покретачку снагу, умножавању и лакомости фракција не види се крај" (Сартори, 2002: 101). Парламентарна влада неће бити јака, ако се ствара из парламентарне већине која је сла-



ба. Како направити снажну парламентарну већину ако се изборни систем пројектује тако да ту већину онемогући и да разлику између већине и мањине сведе на мању меру, или је чак поништи. "Хтети да опозиција буде квантитативно што јача, тражити да се у њену корист примене најстрожа математичка правила, то значи не водити рачуна о потребама парламентарног режима", писао је наш велики теоретичар Слободан Јовановић (Јовановић, 1990: 322). Он упозорава да кад је мањина јача, њени уцењивачки потенцијали и претензије расту; она се не ограничава само на критиковање владе и обезбеђивање бенефиција, него покушава да опструкцијом спречи већину да делотворно влада. Уситњавање народне воље у Народној скупштини може створити парламентарну структуру која тешко може артикулисати јасан програм, политику и владу, а то може угрозити суштину парламентарног система. Србији не треба такав парламент у времену које предстоји. Србији треба парламент са јаким посланичким клубовима и јасно израженим програмима, а мањи изборни праг неће томе допринети.

Нижи изборни праг направио би од Народне скупштине бувљу пијацу, а од посланичког мандата јефтину робу коју би тајкуни куповали на мало - куповином посланика у парламенту - и на велико - куповином гласова бирача при нижем изборном прагу. Зато изборни праг од 5% важећих гласова треба задржати и евентуално појачати увођењем степенаног изборног прага тако што би се за сваког члана коалиције изборни праг повећавао за 1,5% гласова све до 9,5%.

Настојања заговорника "чистог" пропорционализма, да од Народне скупштине направе умањену верну слику бирачког тела, супротна су природи парламентарних избора. Нема изборног система по коме ће у Народној скупштини бити увек заступљена сва политичка мишљења, идеје и струје које постоје у бирачком телу. У њему треба да буду заступљена само она мишљења која носе најутицајније и најорганизованије политичке снаге, не појединци и неформалне групе, него политичке странке. И то не било које политичке странке, него оне, чији се утицај и подршка рефлектују у читавом друштву. Позваћемо се још једном на С. Јовановића: "Парламентарни избори нису анкета која се прави о политичким странкама да би се израдио њихов статистички преглед. То је утакмица која се између њих води око власти... У утакмици потребно је на крају крајева знати само једно, а то је која је странка победила. Парламентарни се из-

бори не праве ради тога да би се приредила изложба свих политичких мишљења која у земљи постоје и која се узајамно искључују; парламентарни се избори праве ради тога да би се једним процесом одабирања издвојила из народа она политичка група која је најорганизованија, најактивнија и најпопуларнија и стога најспособнија да прими на себе терет државне управе" (Јовановић, 1990:323).

Математичке правде у политици нема. Као што је и извесно, да се изборни системи не обликују према мерилима науке, него на основу односа моћи. Они су увек производ странака, њихових интереса, утицаја и нагодби. Најављена реформа изборног права у Србији, то ће још једном потврдити.

## ЛИТЕРАТУРА

- Anckar Carsten (1997), *Determinants of Disproportionality and Wasted Votes*, Electoral Studies, vol. 16, No 4;
- Јовановић Милан, *Изборни системи: Избори у Србији 1990-1996*, ЈП "Службени гласник", Институт за политичке студије, Београд, 1997;
- Kasapović Mirjana (2003), *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb;
- Linc Huan/Stepan Alfred (1998), *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, Filip Višnjić, Beograd;
- Nohlen, Dieter (1992), *Izborna pravo i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb;
- Rae W. Douglas (1975) *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University;
- Sartori Giovanni (2002), *Stranke i stranački sustavi*, Politička kultura, Zagreb;
- Taagepera Rein (1998), *Nationwide Inclusion and Exclusion Thresholds of Representation*, vol. 17, No 4;
- Taagepera Rein (2002), *Nationwide Threshold of Representation*, Electoral Studies, vol. 21, [www.elsevier.com/locate/electstud](http://www.elsevier.com/locate/electstud);
- Вукомановић Дијана (2005), *Динамика партијског система Србије 1990-2005*, Српска политичка мисао, 1-2/2005.

## Резиме

Аутор анализира утицај висине изборног прага, величине изборне јединице и Д'Онтове формуле на парламентарни страначки систем у Србији у пет изборних циклуса од 1992. до 2003. године. Кроз анализу изборног прага инклузивности и ексклузивности, аутор показује да би нижи изборни праг знатно повећао број парламентарних странака и условио фрагментацију парламентарног страначког система. Противећи се идејама за снижавање изборног прага, аутор указује на опасности даље

фракционализације странака, нестабилне парламентарне већине и слабе владе, и пледира за целовиту изборну реформу.

Кључне речи: *Изборни праг, изборна јединица, фракционализација, фрагментација парламентарног система.*

## ELECTORAL UNIT, ALLOCATION CLAUSE AND PARTY SYSTEM

### Summary

The author analyzed influence of the limit issue in allocation clause, largeness of electoral unit and D'Onte formula for parliamentary party system in Serbia in five electoral cycles from 1992 to 2003. Through analysis of the allocation clause of inclusivity and exclusivity, the author noted that lower allocation clause would significantly increase number of parliamentary parties and caused fragmentation of parliamentary party system. In contrast to calls for lowering the limit in the allocation clause, the author pointed out danger of further fractionalization of the parties, unstable parliamentary majority and weak government, and urged for integral electoral reform.

Key Words: *Allocation clause, electoral unit, fractionalization, fragmentation of the party system*