

KOMBINIRANI IZBORNI SUSTAVI U EUROPI 1945-2014.: PARNE KOMPARACIJE NJEMAČKE I ITALIJE, BUGARSKE I HRVATSKE*

U suvremenoj svjetskoj komparativnoj politici kombinirani izborni sustavi privlače posljednjih godina izuzetnu znanstvenu pažnju. Riječ je o razmjerno novoj institucionalnoj inovaciji. Prvi takav sustav uveden je u Njemačkoj 1953. i postao je svojevrsni prototip i uzor u širenju različitih inačica kombiniranih sustava u Europi i svijetu, posebice nakon 1990. u europskim postkomunističkim i azijskim državama. I u starim demokracijama (Novi Zeland, Italija, Japan, Škotska, Wales), gdje su cjelovite reforme izbornih sustava izrazito rijetke, različiti izborni sustavi zamijenjeni su tipom kombiniranih sustava. Ako u nekoj državi i nije došlo do izborne reforme, u javnim, političkim i stručnim raspravama o potrebi reforme u pravilu se neka varijanta kombiniranog izbornog sustava razmatrala kao jedna od najpoželjnijih alternativa. U stručnim krugovima, među politolozima i komparativistima, kombinirani iz-

borni sustav izrazito se pozitivno vrednuje i zauzima mjesto najpoželjnijeg od svih tipova izbornih sustava. I premda se 1990-ih činilo da će se kombinirani sustav i nadalje geografski širiti, posljednjih godina ipak dolazi do svojevrsne implozije primjene modela, budući da jedan broj država koje su ga uvele napušta kombinirani izborni sustav. Među njima je i Hrvatska koja je prema kombiniranom izbornom modelu provela parlamentarne izbore 1992. i 1995., i gdje se kombinirani izborni sustav pokazao prijelaznom fazom na putu od većinskog prema razmjernom tipu izbora.

Svojevrsna diskrepancija između s jedne strane visokog teorijskog vrednovanja učinaka kombiniranih sustava i brzog izvornog širenja i, s druge isto tako brzog napuštanja tog tipa izbornog sustava u nizu demokracija koje su ga uvele, postavlja pitanje o stvarnim, empirijskim političkim učincima kombiniranog modela i mogućnostima da se oni

* Mirjana Kasapović, *Kombinirani izborni sustavi u Europi 1945-2014.: parne komparacije Njemačke i Italije, Bugarske i Hrvatske*, Zagreb: Plejada, 2014., 350 str.

predvide, tim više što je riječ o tipu izbornog sustava čije se uvođenje u nizu država, daleko više nego što se to može reći za davno nastale većinske ili razmjerne sustave, odvijalo kao potpuno osviješten pokušaj društvenoga izbornog inženjeringa. Ovaj kontratrend bio je jednako važan motiv autorici za pisanje studije koja će kroz obuhvatnu analizu jednog tipa izbornih sustava ponuditi u isto vrijeme i širu raspravu o svim ograničenostima pokušaja da se ciljanim institucionalnom inovacijom djeluje u smjeru poželjnih značajki stranačkog sustava i ostalih dimenzija demokratskoga natjecanja.

Knjiga Mirjane Kasapović obuhvatna je rasprava o tipu kombiniranih izbornih sustava. Riječ je o izbornom modelu oko kojega u suvremenoj svjetskoj politologiji još uvijek postoje bitna razilaženja, i u pogledu onoga što definira takav tip sustava i u pogledu pitanja radi li se o posebnoj vrsti izbornih sustava, o mješovitom modelu koji nastaje kombiniranjem različitih elemenata većinskih i razmjernih izbora, ili se pak takvi sustavi mogu potpuno obuhvatiti unutar postojeće dihotomne podjele na većinske i razmjerne izborne modele. Znanstveni doprinos ove knjige upravo je u tome što se izravno uključuje u postojeću znanstvenu debatu obrazlažući jasan stav o kombiniranim izbornim sustavima kao skupini sustava *sui generis* i zalažući se za proširenje postojeće dihotomne podjele u trihotomnu. Pored toga, studija uvjerljivo pokazuje da je postojanje sustava s dva glasa, tj. konstelacije u kojoj svi birači imaju mogućnost simultanog sudjelovanja u dva dijela izbora (tipično jednim glasom u većinskom a drugim u razmjernom), nužan i dovoljan definicijski kriterij da bismo govorili o kombiniranom izbornom sustavu. Razlike u ostalim elementima iz-

bornog sustava (podvrste i mandatni udjeli razmjernog i većinskog dijela izbora, podjela na izborne jedinice, eventualni dodatni glasovi i način agregiranja glasova, pravila pretvaranja glasova u mandate, itd.) u tom se smislu pokazuju drugorazrednima za definiranje posebnog tipa kombiniranih sustava. Iz njih se ne može konzistentno izvesti podvođenje kombiniranih sustava pod jedan od dva osnovna tipa izbornih sustava, već se može bitno mogu samo oblikovati podtipovi kombiniranih izbornih sustava.

Posebnost i važnost ove knjige je u tome što definicijskim problemima ne pristupa samo teorijski, deduktivno i modelski, već svoj stav o analitičkoj smisljenoj definiciji kombiniranih izbornih sustava temelji na rezultatima poduzete empirijske analize. Analiza četiriju odabranih slučajeva, naime, pokazuje da je supostojanje dvaju različitih pravila odlučivanja unutar kombiniranog izbornog modela, proizišlih iz institucionalnog rješenja prema kojemu svaki birač raspolaže s dva glasa, onaj institucionalni mehanizam koji u najvećoj mjeri čini kombinirane izborne sustave posebnim i određuje njihove krajnje političke učinke. Unutar kombiniranog izbornog sustava, načelno strukturalno odvojeni dijelovi uzajamno utječu jedan na drugog kroz djelovanje i kalkulacije političkih aktera, i političkih stranaka i birača, kako se to ne može dogoditi unutar "čistih" modela većinskih ili razmjernih sustava. Tako se izborna natjecanja pojavljuje kao ona varijabla koja, velikim dijelom i pod utjecajem kontekstualnih činitelja, bitno određuje krajnje učinke izbornog sustava. "Na makroanalitičkoj razini najvažniji je uvid da kombinirani izborni sustavi sadržavaju strukturni uvjet koji omogućuje proizvodnju političkih učinaka koji dokazuju da su oni

poseban tip izbornih sustava, a ne podvrsta razmjernoga ili većinskog sustava. Riječ je o institutu glasovanja s dva glasa. Taj institut omogućuje 'cijepanje glasa', to jest podjelu preferencija birača na dvije opcije. A to pak proizvodi političke učinke koji mogu promijeniti normativno utvrđenu ili teorijski predprogramiranu prirodu cijelog izbornog sustava" (str. 259).

Ovaj citat dovodi do drugog važnog doprinosa knjige. Djelo je implicitna studija o svim mogućnostima i ograničenjima izbornoga inženjeringa, tj. nastojanja da se promjenom i uvođenjem novih izbornih pravila djeluje na svrhom postizanja pretpostavljenih učinaka. Autorica pokazuje da su kombinirani izborni sustavi, više nego drugi, nastajali upravo kao izraz takvih svjesnih nastojanja da se utječe na stranački i politički život zajednice. S druge strane, ona isto tako uvjerljivo pokazuje, na osnovi poduzete empirijske analize, da su upravo učinci kombiniranih izbornih sustava posebno ovisni o kontekstualnim faktorima i kompeticijskoj dinamici koja se zbiva među pojedinim dijelovima izbornog sustava i, stoga, zapravo najmanje predvidljivi. Pokazuje se, naime, da razmjerni, odnosno većinski elementi sustava, spojeni unutar kombiniranog modela, često ne djeluju onako kako bi se očekivalo kad je u pitanju primjena čistoga razmjernoga, odnosno većinskog tipa. Njezina analiza zaključuje da su strukturno jednaki ili slični kombinirani sustavi rezultirali bitno drukčijom strukturom stranačkih sustava unutar sličnih kontekstualnih uvjeta, dok su sa svim različiti podtipovi kombiniranih sustava u različitim kontekstualnim uvjetima znali proizvesti strukturno slične stranačke sustave. Riječ je o izvornoj spoznaji koja baca posve novo svjetlo na prirodu kombiniranih izbornih sustava,

na učinke koje proizvode i na mogućnost da se kontroliraju krajnji dometi poduzetih institucionalnih promjena.

U metodološkom smislu knjiga počiva na parnoj binarnoj studiji, istraživačkom dizajnu koji se razmjerno rijetko koristi u komparativnoj politici, a nije mu posvećena niti dovoljna pažnja u raspravama o komparativnoj metodologiji. Izbor slučajeva, a riječ je o usporednim analizama Njemačke i Italije s jedne i Bugarske i Hrvatske s druge strane, napravljen je tako da kreira paralelne studije dvaju najbližijih slučajeva, a u isto vrijeme testira hipoteze o političkim učincima kombiniranih izbornih sustava u dva potpuno različita društvena i politička konteksta: poslijeratnih redemokratizacija (Italija i Njemačka) i postkomunističkih tranzicija (Bugarska i Hrvatska). Tako odabrani dizajn omogućio je autorici da pokaže kako unutar sličnih kontrolnih uvjeta iste podvrste kombiniranih izbornih sustava proizvode ipak različite učinke na izbornu natjecanje i stranački sustav, dok različite podvrste kombiniranih sustava u različitim uvjetima mogu proizvesti sličan učinak. Time nije samo odgovorila na postavljeno istraživačko pitanje o (malim) mogućnostima predviđanja djelovanja kombiniranih izbornih sustava, već dala izravan empirijski argument u prilog vlastitoj definiciji i tipološkom svrstavanju kombiniranih izbornih sustava. Naime, poseban metodološki doprinos studije jest u tome što je autorica pokazala da za rješavanje definicijskih prijevora i problema nije dovoljno (a često može biti i potpuno promašeno) oslanjanje na logičku dedukciju. Pokazujući empirijski kako je upravo dinamika koja proizlazi iz supostojanja elemenata različitih izbornih modela unutar kombiniranih sustava, uz određene strukturne pretpostavke, ono što najviše

utječe na političke učinke kombiniranih sustava, autorica potvrđuje stav o “dva biračka glasa” kao osnovnom definicijskom elementu kombiniranih izbornih sustava koji, upravo zbog toga, čine poseban tip izbornih sustava. Tako je uspjela premostiti epistemološki jaz između postojećih pristupa u definiranju izbornih sustava (strukturalnog i *outcome-approach* pristupa) ugrađujući empirijske nalaze o učincima sustava u određivanje nužne strukturne komponente kombiniranih izbornih sustava.

Parna binarna studija na kojoj se knjiga temelji, pored metodološke inovativnosti u hrvatskoj društvenoj znanosti, u isto vrijeme predstavlja i najosjetljiviji i kritikama najizloženiji element knjige. Stroga metodološka kritika može postaviti niz pitanja, i vezano za sam izbor slučajeva, i u tretiranju osnovne neovisne varijable u istraživanju – tipu usvojenog izbornog sustava. Prvo pitanje polazi od činjenice da je u igri više varijabli nego slučajeva, što po definiciji priječi sigurno zaključivanje o procjeni učinaka izbornih reformi. Naime, Njemačka i Italija, kao i Bugarska i Hrvatska, uza sve kontekstualne sličnosti, temeljili su se na različitoj strukturi rascjepa, objektivnoj mogućnosti i stupnju njihove političke mobilizacije, temeljnoj strukturi stranačkog natjecanja i tipu i razini institucionaliziranosti političkih stranaka, jednom riječju previše varijabli da bi se njihovi učinci mogli kontrolirati unutar 2x2 tipa komparativne studije. Drugo, polazi se od pretpostavke da su kombinirani sustavi u svim promatranim državama uvedeni na neki način *ex nihilo*, prije postojanja bilo kakvih strukturiranih stranačkih sustava što bi trebalo osigurati jasnu temporalnu kauzalnost odnosa koja ide od izbornoga prema stranačkom sustavu. Međutim, teško se oteti dojmu da su Njemačka 1953. i Itali-

ja 1994. u tom pogledu vrlo različite i da je u slučaju Italije postojala određena “struktura” natjecanja i biračkih percepcija početkom 1990-ih bez obzira na činjenicu da se prethodni stranački sustav doslovno urušio. Isto bi se moglo reći i za slučaj Hrvatske gdje je, za razliku od Bugarske, kombinirani stranački sustav uveden nakon prvih konstitutivnih izbora tj. nakon inicijalne faze utemeljenja stranačkog sustava.

Još važnije, ako se izborni model tretira kao neovisna varijabla ona bi, shodno logici binarnih studija najbližnjih slučajeva, trebala varirati od slučaja do slučaja. Umjesto da analizira slučajeve slične po svemu osim po tipu izbornog sustava koji primjenjuju, autorica se opredijelila za analizu država s istim tipom i podtipom izbornog sustava s glavnom hipotezom da “kombinirani izborni sustavi u sličnim strukturnim i kontekstualnim uvjetima ‘proizvede’ različite političke učinke ...” (str. 230). Time se potpuno odmakla od “... parne komparacije ... u sklopu istraživačkog dizajna najbližnjih slučajeva” (str. 230) i tip izbornog sustava iz neovisne pretvorila u neku vrstu kontrolne varijable. Naizgled bi mogli reći da tako formulirana hipoteza sugerira da kombinirani izborni sustavi, zapravo, nemaju važnijeg učinka na stranačko natjecanje. Kako i sama autorica zaključuje, različiti stranački sustavi krajnji su proizvod različite strukture rascjepa i kompeticijskih strategija aktera unutar svake od binarnih komparacija, a ne proizvod izbornog sustava. Međutim, čitava knjiga polazi od pretpostavke (i velikim dijelom je dokazuje) da su upravo kombinirani sustavi nužan uvjet koji akterima omogućuje primjenu različitih strategija u različitim kontekstima, a velikim dijelom omogućuje i prelijevanje učinaka s jednog na drugi strukturni dio izbornog

sustava, bilo kroz (manipulativne) strategije stranaka, bilo kroz političke i psihološke efekte na biračke odluke. Kombinirani sustavi su nužan uvjet jer jedini omogućuju takva prelijevanja, što krajnje ishode čini nepredvidljivima, pa čak i samim političkim akterima. Za razliku od toga, većinski ili razmjerni modeli, čak i u različitim kontekstima, puno više i jednoznačnije određuju ponašanje i stranaka i birača, čime su njihovi krajnji učinci na strukturu stranačkog natjecanja i stranački sustav načelno predvidljivi. Dakle, ono što na početku izgleda kao metodološka nekonzistentnost studije pokazuje se na kraju kao potrebna metodološka intervencija upravo kad su u pitanju kombinirani izborni sustavi.

Posebna vrijednost ogleda se u tome što studija donosi kondenzirane, ali obuhvatne, usredotočene i precizne rekonstrukcije institucionalne, izborne i stranačke povijesti četiriju promatranih država – Njemačke, Italije, Bugarske i Hrvatske. Te povijesti obuhvaćaju sva razdoblja od postanka promatranih modernih nacionalnih država (uključivo i razdoblja unutar složenih zajednica u slučaju Hrvatske), uključuju i razdoblja diktatura kroz koje su države prolazile, iscrpno opisuju primjenjivana institucionalna pravila u izbornim postupcima, donose podatke o izornoj i mandatnoj snazi stranaka i razvoju i promjenama stranačkih sustava, raspravljaju o strukturi postojećih političkih rascjepa u svakom nacionalnom sustavu i ukazuju na druge kontekstualne političke i društvene činitelje koji su utjecali na oblikovanje političkih i stranačkih podjela. Iako je riječ o sažetom prikazu nastalom na temelju sekundarnih izvora (osim u slučaju Hrvatske gdje se autorica oslanja i na vlastita izvorna istraživanja), ti su prikazi na hrvatskom jeziku od izuzetne važnosti za hrvatsku komparativnu politiku.

Knjiga je napisana vrlo jasnim i preciznim, ali i visoko stručnim jezikom. Odražava “ozbiljni” stil znanstvenog izražavanja koji od čitatelja traži unesečnost i koncentraciju pri čitanju. U tom smislu, knjiga je napisana u najboljoj tradiciji onoga što bismo mogli nazvati “njemačkim” stilom. Sadrži 26 tablica, pet grafikona, dvije slike i četiri okvira s opisom zanimljivih i manje poznatih izbornih instituta. Izuzetna vrijednost knjige je ta da je nastala na temelju više od 1000 referencija literature. To ne svjedoči samo o uloženom vremenu i radu na knjizi i cjelovitom zahvaćanju teme, već čitateljima i istraživačima izbornih sustava pruža mogućnost da na jednom mjestu pronađu iscrpan popis gotovo svih relevantnih studija (posebno na engleskom i njemačkom) o izornoj (velikim dijelom i stranačkoj) politici i problematici. Takve knjige u hrvatskoj društvenoj znanosti predstavljaju pravu dragocjenost.

Knjiga je pisana tako da podrazumijeva da čitatelj već ima određena saznanja o različitim tipovima izbornih sustava, njihovim elementima i učincima na politički život i u tom je smislu “prestručna” i za studente politologije nižih studijskih godina, a kamoli za širu stručnu ili opću javnost. Međutim, budući da se u knjizi dodiruje gotovo čitav dijapazon postojećih varijacija izbornih sustava, da se na vrlo jasan način prikazuju glavni pristupi i prijepori u suvremenoj raspravi o kombiniranim izbornim sustavima te da se prikazuje izborna i stranačka povijest četiriju promatranih slučajeva, i šira stručna javnost će zasigurno u njoj naći niz informacija i obrazložениh stavova o izbornim sustavima i njihovim učincima o kojima se ne može čitati u drugim izdanjima na hrvatskom jeziku. Svakako, uža stručna javnost, studenti politologije viših godina i dok-

torski studenti, kao i šira (politička) javnost zaokupljena vječnom potragom za najboljim izbornim sustavom za Hrvatsku imaju djelo koje ih može podučiti mnogim metodološkim, teorijskim i analitičkim postupcima, istodobno upoznati sa svim definicijskim i empirijskim problemima koje za sobom povlače kombinirani izborni sustavi, a riječ je, ne zaboravimo, o tipu izbornog sustava koji se u ponovo oživljenim raspravama o promjeni izbornog modela u Hrvatskoj spominje kao najčešća alternativa postojećem razmjernom sustavu. Knjiga će tako zasigurno doprinijeti da javna (politička) rasprava, kojoj obično nedostaju

uvidi u sve mogućnosti, ali i ograničenja izbornog inženjeringa, a često i ispravno baratanje temeljnim kategorijama kad je riječ o izornoj i stranačkoj politici, primi ozbiljniji i realističniji karakter.

Pa ipak, kako je osnovna vrijednost knjige u njezinu znanstvenom doprinosu suvremenoj debati unutar svjetske komparativne politike o prirodi i učincima kombiniranih sustava, pravi dometi studije mogli bi se procijeniti tek kad bi se objavila na nekom od svjetskih jezika. Siguran sam da knjiga Mirjane Kasapović ne bi ostala bez reakcija.

Goran Čular