



# PROPORCIONALNI IZBORNI SISTEM SA JEDNOM IZBORNOM JEDINICOM I TERITORIJALNA REPREZENTATIVNOST PARLAMENTA – PRIMER SRBIJE, HOLANDIJE I IZRAELA

*Viktor Stamenković*

## SAŽETAK

Rad analizira problem neadekvatne teritorijalne reprezentacije parlamenata koji se biraju putem proporcionalnog izbornog sistema sa jednom izbornom jedinicom. Predmet posmatranja su predstavnička tela Srbije, Holandije i Izraela sa tvrdnjama da na njihovu geografsku reprezentativnost dominantno utiču faktori koji nemaju direktne veze sa izbornim pravilima, kao što su etnička struktura društva i broj lista koje prelaze cenzus. Utvrđuje se da ne postoji jedinstvena pravilnost koja utiče na geografski sastav parlamenta u svakoj od ovih država, već se presudni faktori teritorijalne reprezentativnosti razlikuju u zavisnosti od društvenog konteksta u kome izborni sistem egzistira.

KLJUČNE REČI: reprezentativnost, predstavljanje, metropolizacija parlamenta, partije, liste, izborni sistem

## UVOD

Poznati srpski pesnik Duško Radović jednom je rekao da je u životu dovoljno biti pametan dva puta – kada se bira zanimanje i kada se bira bračni saputnik. Za osnivače političke zajednice moglo bi se tvrditi da pored ova dva puta moraju biti pametni i treći – onda kada biraju izborni sistem svoje zemlje. Srpska politička elita prilikom ovog izbora odabrala je veoma retku

### Kontakt autora:

Viktor Stamenković je student doktorskih studija na Fakultetu političkih nauka.

E-mail: [stamenkovicviktor97@gmail.com](mailto:stamenkovicviktor97@gmail.com); ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5299-8077>

varijantu proporcionalnog izbornog sistema u kojoj se svi narodni poslanici biraju u jednoj izbornoj jedinici. Ideja je bila da se konstruiše izborni sistem koji će ostvariti maksimalnu proporcionalnost, te procenat bačenih glasova svesti na minimum. Međutim, ono što je tada zaboravljeno jeste da je izborni inženjering neka vrsta igre nultog zbira, u kojoj, da bi se, sa jedne strane, nešto dobilo na drugoj strani mora da se izgubi. Tako je, proporcionalnim izbornim sistemom sa jednom izbornom jedinicom, dobijeno dosta verno preslikavanje glasova u mandate, ali je sa druge strane, time stvoreno niz drugih strukturalnih problema jer je, dodatno umanjena ionako loša veza između poslanika i birača, te stvoren parlament u kome u svakom sazivu nesrazmerno veliki broj poslanika dolazi iz Beograda (tzv. „metropolizacija” parlamenta). Konstituisanjem celokupne države kao jedne izborne jedinice izgubio se svaki vid institucionalne potpore za adekvatnu zastupljenost poslanika iz različitih delova zemlje u nacionalnom parlamentu, čime je proces selekcije kandidata radikalno centralizovan, uz tendenciju da neki regioni ostanu potpuno nepredstavljeni u parlamentu, što nije bio slučaj kada je postojalo više izbornih jedinica. Naravno, ovo nije značilo da određena područja *a priori* neće biti zastupljena u parlamentu, već da je njihova predstavljenost suštinski ostavljena na „milost i nemilost” političkim strankama koje same biraju kako i na koji način će sastavljati izborne liste (Nastić, 2016: 307).

U radu težim da odgovorim na pitanje šta utiče na teritorijalnu reprezentativnost parlamenta u slučaju kada, kao kod ovog izbornog sistema, ne postoje nikakvi institucionalni mehanizmi za adekvatnu zastupljenost različitih regiona u njemu. Polazna ideja je da u ovakvim sistemima teritorijalna reprezentativnost prvenstveno zavisi od niza neinstitucionalnih (društvenih) faktora, poput etničke i religijske strukture društva, broja lista koje pređu cenzus i uđu u parlament, te ekonomske i političke centralizacije države. Kako bih ovo ispitaio, u analizu sam, pored Narodne skupštine Republike Srbije, uključio i holandski (Tweede Kamer) i izraelski (Kneset) parlament, budući da se ove dve države navode kao retki ali poznati primeri proporcionalnog izbornog sistema sa jednom izbornom jedinicom (Latner & McGann, 2005).

Rad je podeljen tako da se u prvom delu objašnjava korišćena metodologija i daju opšte informacije o ovom izbornom sistemu i samom konceptu reprezentativnosti. Drugi deo rada analizira empirijske podatke u svakoj od posmatranih zemalja, da bi se na kraju izvukli zaključci o faktorima koji presudno utiču na reprezentativnost parlamenta u ovim državama.

U ovom radu imam dve tvrdnje. Prva je da će etnički podeljena društva imati veći stepen reprezentativnosti parlamenta (*Hipoteza 1*). Ova hipoteza formulisana je na osnovu pretpostavke da će partije, naročito onda kada su nacionalne manjine teritorijalno koncentrisane, težiti da maksimizuju

svoje glasove među pripadnicima manjina tako što će na svojim listama uključivati kandidate iz njihovih redova. Ova veza važi i u obrnutom smeru, jer će i nacionalne manjine, sa druge strane, radije glasati za kandidate iz njihovih redova negoli za kandidate većinskog naroda u toj državi.

Druga tvrdnja je da se teritorijalna reprezentativnost parlamenta smanjuje sa povećanjem broja lista koje učestvuju u raspodeli mandata (*Hipoteza 2*). Ova hipoteza oslanja se na istraživanje Dejana Bursaća (Bursać, 2020), koji je utvrdio da broj lista koje pređu cenzus ima velike posledice po teritorijalnu reprezentativnost Narodne skupštine. Cilj rada u ovom pogledu biće da se uvidi da li je ovo praksa koja se ponavlja u svim državama koje koriste ovakav sistem, ili je to, pak, samo specifičnost srpskog parlamenta.

## METODOLOGIJA

Istorijski period koji se u radu analizira jeste poslednjih pet izbornih ciklusa u svakoj od posmatranih država – Srbiji (2008, 2012, 2014, 2016, 2020), Holandiji (2006, 2010, 2012, 2017, 2021) i Izraelu (2015, april i septembar 2019, 2020, 2021). Cilj je da se komparativnom metodom ispita uticaj društvenih faktora na izborni sistem, i to kako se ovaj uticaj manifestuje na teritorijalnu reprezentativnost parlamenta. Izborni sistem je, prema tome, varijabla koja je ista u svim državama, dok se kontekst razlikuje od zemlje do zemlje.

U analiziranju teritorijalne reprezentativnosti polazi se od administrativne podele države. U Srbiji je to podela na 25 upravnih okruga<sup>1</sup>, u Holandiji na 12 pokrajina, a Izraelu na šest regiona. Geografska nereprezentativnost (*TLsq*) se računa pomoću modifikovane verzije Galagerovog indeksa disproporcionalnosti, koji meri razliku između procenata stanovnika koji žive u određenom okrugu (*Vsd*) i procenata poslanika (*Ssd*) koji se biraju iz svakog okruga nakon izbora ( $i = 1, \dots, n$ ):

$$TLsq = \sqrt{\frac{1}{2} \sum (Vsd_i - Ssd_i)^2}$$

Korišćen je i indeks etničke frakcionalizacije, koji analizira verovatnoću da dve nasumično odabrane osobe u jednoj državi pripadaju različitim etničkim grupama, gde je  $s_{id}^2$  udeo etničke grupe  $i$  ( $i = 1 \dots N$ ) u državi  $d$ :

<sup>1</sup> Iako je Republika Srbija zvanično podeljena na 30 upravnih okruga, ova analiza ne obuhvata pet okruga koji se nalaze u sastavu AP Kosovo i Metohija budući da je zbog bojkota popisa od strane Albanaca nemoguće utvrditi broj stanovnika koji žive u pet okruga na njenoj teritoriji. Usled toga, teritorijalna reprezentativnost Narodne skupštine analizira se bez AP KiM.

$$\text{Etnička frakcionalizacija}^d = 1 - \sum_{i=1}^N s_{id}^2$$

Što se tiče broja stanovnika, kod Srbije i Holandije podaci su pribavljeni na osnovu procena koje na godišnjem nivou vrše statističke institucije ovih država. Centralni zavod za statistiku Izraela, međutim, ne vrši procenu broja stanovnika svake godine, tako da su za analizu korišćene procene koje su najbliže godinama posmatranja (iz 2008, 2015. i 2018).<sup>2</sup> Informacije o mestima prebivališta poslanika u Srbiji i Holandiji dobijene su na osnovu zahteva o slobodnom pristupu informacijama, koji je upućen izbornim komisijama ovih dveju zemalja. U slučaju Izraela, podaci o mestima prebivališta većeg dela poslanika dostupni su na sajtu Kneseta, dok su kod ostalih poslanika u analizu uključeni i drugi izvori na internetu. Na kraju, i pored svega ovoga, neke poslanike u Holandiji i Izraelu nije bilo moguće adekvatno raspodeliti po regionima, pa su oni samim tim isključeni iz analize.

### JEDNA IZBORNA JEDINICA I TERITORIJALNA REPREZENTATIVNOST

Podela izbornih sistema na većinske, mešovite i proporcionalne izvlači se na osnovu tri glavne komponente, koje određuju svaki izborni sistem: *veličine izborne jedinice, strukture glasačkog listića i vrste izborne formule* (Rae, 1995: 66). Različitim kombinovanjem ovih elemenata nastaju situacije u kojima se, s jedne strane, mogu potpuno pojačati pojedini efekti određenog sistema ili, pak, s druge strane, potpuno ublažiti, sve u zavisnosti od toga šta se izbornim mehanizmom nastoji postići.

Izborne jedinice predstavljaju teritorijalni okvir u kome birači glasaju i u kome se vrši raspodela mandata (Jovanović, 2004: 37), i mogu biti *jednomandatne* ili *višemandatne*. Jednomandatne su karakteristične za većinski izborni sistem i, kako im samo ime kaže, podrazumevaju da se u njima bira jedan narodni poslanik, što dalje implicira da se teritorija celokupne države deli na onoliko izbornih jedinica koliko ima i mesta u parlamentu. Sa druge strane, višemandatne izborne jedinice odlika su proporcionalnih izbornih sistema i, na osnovu toga koliko se poslanika u njima bira mogu biti male (2–5 mandata), srednje (6–10 mandata) i velike (10 i više mandata) (Nohlen, 1992: 109). Jedini izuzetak po ovom pitanju predstavlja nekoliko država koje ne dele svoju teritoriju na izborne jedinice već praktikuju sistem u kome je celokupna teritorija države konstituisana kao jedna

2 <https://www.stat.gov.rs/> (Srbija), <https://www.cbs.nl/nl-nl> (Holandija), i <https://www.cbs.gov.il> (Izrael).

izborna jedinica. U ovu malobrojnu grupu spadaju i Srbija, Holandija i Izrael, što je ujedno i bio osnov da se ove države izaberu kao studije slučaja.

Kada govorimo o strukturi glasačkog listića, glavna odlika proporcionalnih izbornih sistema jesu partijske liste koje mogu biti *otvorene* i *zatvorene*. Kada su otvorene to znači da birači mogu izraziti svoje preferencije između različitih kandidata koje su im ponudile stranke na svojim listama. Najpoznatiji primer ovakvog vida glasanja jeste panaširanje, koje se danas primenjuje u državama poput Luksemburga i Švajcarske, i podrazumeva da pojedinac ima onoliko glasova koliko se poslanika bira u izbornoj jedinici, a on može odlučiti da te glasove dodeli kandidatima sa različitih lista ili da sve glasove da jednom kandidatu. Kada je lista, pak, zatvorena ona može biti *neblokirana (fleksibilna)* i *blokirana*. Neblokiranom listom se biračima pruža mogućnost da svoj glas daju određenom kandidatu, ali samo u okviru jedne liste, dok blokirana lista predstavlja najrigidniju vrstu glasanja i podrazumeva da jedino stranka može da odredi redosled kandidata, a birači su primorani da glasaju za listu u celosti. Srbija i Izrael koriste zatvorene blokirane liste, dok Holandija koristi sistem fleksibilnih lista sa preferencijalnim glasanjem, gde se glas za određenog kandidata ujedno računa i kao glas za stranačku listu.

Na kraju, izborna formula može biti *većinska* i *proporcionalna*. Većinska podrazumeva da mandat osvaja onaj kandidat koji je imao najviše glasova u izbornoj jedinici. Kod proporcionalnih izbornih sistema stvar je malo komplikovanija. Budući da ovi sistemi nastoje da broj mandata koje stranka osvaja što je moguće više odgovara broju glasova koje je ta stranka dobila na izborima, postoji nekoliko matematičkih formula koje se koriste kako bi se glasovi partija što vernije transponovali u mandate, a najpoznatije su D' Ontova formula, koja je na snazi u Srbiji i Izraelu, i Herova kvota, koja se primenjuje u Holandiji.

Sada da razjasnimo drugi termin iz ovog podnaslova. Kada govorimo o samom konceptu reprezentativnosti, treba napomenuti da on predstavlja veoma složenu kategoriju koja ima dve dimezije – *formalnu* i *suštinsku*. Formalna dimezija je apstraktna i ona se ogleda u određenoj vrsti društvenog ugovora, prema kome birači prenose svoja ovlašćenja na poslanike koji odlučuju u njihovo ime i koji su, sa druge strane, odgovorni tim biračima. Suštinska dimezija ogleda se u deskriptivnom sagledavanju pojma reprezentativnosti, prema kome se parlament posmatra kao ogledalo društva u kome sve društvene kategorije (nacionalne i religijske manjine, polovi, klase, regioni...) treba da budu valjano zastupljene (Orlović, 2019: 291). Predstavničko telo ovde se vidi kao ekvivalent mapi, i kao što su na njoj ucrtane planine, doline, jezera, reke, šume, gradovi i sela, tako i parlament treba da oslikava sve sastavne delove jednog društva (Pitkin, 1967: 62).

U fokusu ovog rada biće teritorijalna (geografska) predstavljenost koja se posmatra kao forma suštinske reprezentacije. Shodno tome, geografska reprezentativnost parlamenta predstavlja parlamentarnu zastupljenost različitih regiona u određenoj državi, analizirana putem ravnomerne raspodele poslaničkih mesta u odnosu na broj stanovnika koji žive u određenom okrugu (Nastić, 2016: 301). Takođe, rad pristupa pitanju teritorijalne zastupljenosti kao vidu opisnog predstavljanja, a ne u smislu ponašanja poslanika. Polazi se od tvrdnje da je region zastupljen u parlamentu samim tim što određeni poslanik dolazi sa njegove teritorije, bez obzira na to da li će taj poslanik u svojim aktivnostima akcenat staviti na nacionalne ili interese tog regiona. Svakako, narodni predstavnik koji dolazi iz određene sredine imaće više razumevanja za probleme sa kojima se građani svakodnevno susreću i to može uticati na obavljanje njegove predstavničke funkcije, iako ne mora nužno da znači da će to tako biti.

## EMPIRIJSKI PODACI

### SRBIJA

Za razliku od Holandije i Izraela, koji institut jedne izborne jedinice primenjuju dugo (od 1917, odnosno 1948), poslanici Narodne skupštine Republike Srbije, njih 250, na ovaj način biraju se tek od 2000. godine. Proporcionalni izborni sistem koji je do tada primenjivan, a u kome su se poslanici birali u 29 izbornih jedinica, promenjen je odlukom kratkotrajne prelazne vlade formirane nakon petooktobarskih promena 2000. godine, iako, sa današnje distance posmatrano, nije bilo potrebe za takvom promenom izbornog sistema. Dominacija Beograda kao glavnog i najvećeg grada celokupnim društvenim životom u Srbiji, koja je i do 2000. predstavljala veliki problem, ovom promenom samo se dodatno manifestovala, pa je iz saziva u saziv broj poslanika koji su dolazili sa teritorije prestonice bio višestruko veći nego što bi trebalo. Sve ovo je išlo na štetu ostalih regiona, čija je zastupljenost uglavnom zavisila od toga koliko će kandidata iz Beograda biti izabrano za narodne poslanike.

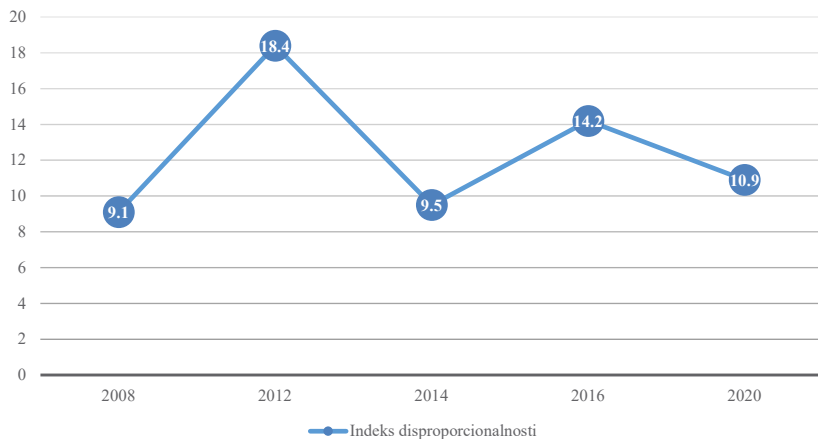
U poslednjih pet saziva srpski parlament bio je geografski najreprezentativniji (ili, bolje reći, najmanje nereprezentativan) u onom konstituisanom nakon parlamentarnih izbora 2008. godine (Grafikon 1). Indeks disproporcionalnosti u ovom sazivu iznosio je „svega” 9,1 i ovo predstavlja najbolji rezultat u odnosu na pet poslednjih ciklusa. Grad Beograd, koji je 2008. godine činio oko 22% populacije Srbije, imao je 84 poslanika, što je nešto više od 34% poslaničkih mesta (Tabela 1). Ovaj broj manji je u odnosu na sve kasnije izbore, ali je isto tako veći u odnosu na sedam izbornih ciklusa održanih do 2008. godine, te je prigodnije reći da je ovo najmanje loš pre nego dobar rezultat.

**VIKTOR STAMENKOVIĆ**  
 PROPORCIONALNI IZBORNI SISTEM SA JEDNOM IZBORNOM JEDINICOM I TERITORIJALNA  
 REPREZENTATIVNOST PARLAMENTA – PRIMER SRBIJE, HOLANDIJE I IZRAELA

### Administrativna podela Republike Srbije na upravne okruge



**Grafikon 1.** Teritorijalna reprezentativnost Narodne skupštine Republike Srbije



**Tabela 1.** Predstavljenost Beograda u Narodnoj skupštini

Godina	Broj stanovnika	Procenat u populaciji	Broj poslanika u NSRS	Procenat u ukupnom broju poslanika
2008	1,621,396	22,1%	84	34,3%
2012	1,664,218	23,1%	119	48,4%
2014	1,675,043	23,5%	88	35,9%
2016	1,683,962	23,9%	105	43,2%
2020	1,694,480	24,6%	96	39,2%

**Tabela 2.** Razlika između stvarnog i idealnog udela poslanika iz određenog okruga u Narodnoj skupštini izražena u procentima

Upravni okrug	2008	2012	2014	2016	2020
Grad Beograd	12,23	25,26	12,43	19,35	14,62
Zapadnobački	-0,24	-1,37	-0,51	-0,46	-0,81
Južnobački	-1,68	-2,02	-1,18	-1,96	-1,54
Južnobački	-0,49	-0,42	1,15	0,72	-0,80
Severnobački	-0,89	-1,22	-1,19	-0,34	0,10
Severnobački	0,64	-0,14	-0,94	-0,51	-0,53
Srednjobanatski	1,02	-0,14	-0,11	-1,30	-0,45
Sremski	-1,20	-2,28	-1,85	-1,82	-1,45
Zlatiborski	-0,40	-1,51	-1,46	-1,82	0,68
Kolubarski	-0,44	-1,18	-1,16	-1,13	-1,10
Mačvanski	-0,60	-2,08	-0,81	-1,58	-2,35
Moravički	-0,91	-0,49	0,76	0,40	0,01
Pomoravski	-0,52	-0,92	-0,48	-0,84	-0,78
Rasinski	-0,50	-2,11	-1,25	-1,19	-0,73
Raški	0,43	-0,63	1,80	1,42	0,91
Šumadijski	-0,28	0,42	0,84	-0,35	-0,78
Borski	-0,60	-0,90	-0,87	-1,24	-0,77
Braničevski	-0,57	-1,71	-0,04	-1,21	-1,14
Zaječarski	-0,08	-0,02	-0,79	-0,76	-0,70
Jablanički	-1,49	-1,75	-0,90	-1,68	-0,80
Nišavski	-1,43	-0,73	0,12	-0,66	-1,51
Pirotski	-0,10	-0,46	-0,43	-0,82	-0,38
Podunavski	-1,15	-1,53	-1,51	-0,65	-0,61
Pčinjski	-0,66	-1,22	-1,21	-1,19	1,25
Toplički	-0,08	-0,85	-0,42	-0,40	-0,37



Pored indeksa disproporcionalnosti, kako bi se pružio uvid u zastupljenost svakog okruga pojedinačno, u Tabeli 2 prikazana je razlika između stvarnog i idealnog udela poslanika iz određenog okruga u Narodnoj skupštini. Stvarni udeo poslanika predstavlja broj mandata koji su pripali poslanicima iz određenog okruga nakon izbora, dok je idealan udeo broj mandata koji bi trebalo da pripadnu određenom okrugu na osnovu broja stanovnika koji u njemu žive. Savršena zastupljenost imala bi vrednost 0, međutim, kako je gotovo nemoguće postići idealnu proporciju vrednosti od -1 do 1 smatraće se kao adekvatna zastupljenost. Sa druge strane, onda kada vrednost prelazi 1 to će značiti da je okrug bio natpredstavljen, dok će vrednosti ispod -1 značiti da je okrug potpredstavljen.

Latner i Makgan uočili su, posmatrajući Izrael i Holandiju, da su kod država koje primenjuju proporcionalni sistem sa jednom jedinicom u parlamentu najgore reprezentovani regioni koji su u neposrednoj blizini glavnog grada (Latner & McGann, 2005). Ovo je pravilnost koju iz gorenavedenih podataka možemo uočiti i u srpskom parlamentu. Tako je Južnobanatski okrug u tri od pet saziva (2008, 2016, 2020) bio najgore zastupljen okrug, dok je u ostala dva saziva (2012. i 2014) ovu neslavnu titulu poneo Sremski okrug. U ostale tri legislature, kada nije bio na prvom mestu, Sremski okrug nalazio se u top pet najgore zastupljenih okruga. Razlog za ovo leži u geografskom položaju ova dva okruga, između Beograda, kao glavnog političkog centra cele zemlje, i Novog Sada, kao pokrajinskog centra. Samim tim, stranke su svoje kandidate uglavnom selektovale iz ova dva centra, ne obraćajući preveliku pažnju na Sremski i Južnobanatski okrug.

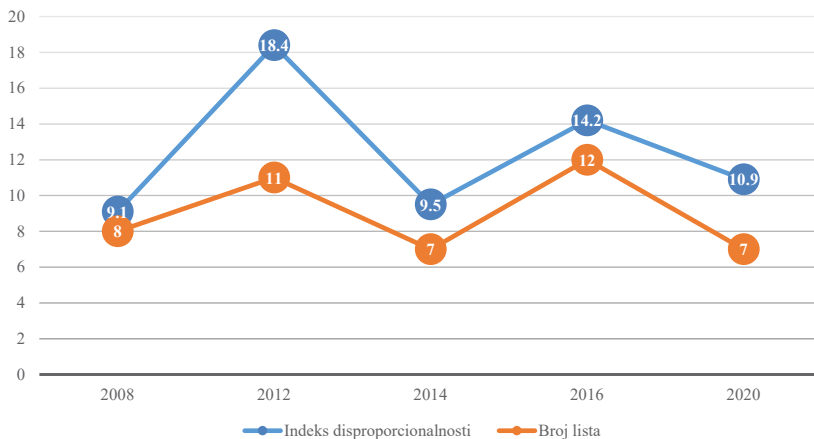
Što se tiče Južnobačkog okruga, očekivano je bilo da on bude natpredstavljen u svim sazivima, budući da se u njemu nalazi Novi Sad koji je, pored Beograda, glavni centar političkog života. Ovaj grad je drugi po broju stanovnika u Srbiji, predstavlja administrativni centar AP Vojvodine i sedište je pokrajinske skupštine. Međutim, ovaj okrug bio je natpredstavljen samo u sazivu iz 2014. godine, što je posledica toga da, za razliku od Beograda koji predstavlja poseban region, u Južnobačkom okrugu, pored Novog Sada, postoji još 11 opština. Tako, većina poslanika koji se biraju sa teritorije ovog okruga zaista dolazi iz Novog Sada, ali je, sa druge strane, ostalih 11 opština relativno slabo zastupljeno u skupštini. Samim tim, kada se posmatra zastupljenost okruga u celini, novosadski poslanici nivelišu nedostatak koji postoji na nivou drugih opština, pa se ne dobija natpredstavljenost Južnobačkog regiona.

Takođe, primećuje se da, budući da su stranke nacionalnih manjina u Srbiji izuzete od izbornog cenzusa, parlamentarna zastupljenost onih okruga u kojima manjine čine značajan udeo u populaciji (Raški, Severnobanatski, Srednjobanatski, Severnobački) može da bude podstaknuta na dva načina – zastupljenošću kandidata iz ovih okruga na listama partija

nacionalnih manjina, ali i njihovom zastupljenošću na listama nemanjinskih stranaka. Na taj način, ovi okruzi nalaze se u povlašćenom položaju u odnosu na ostatak države gde parlamentarna zastupljenost zavisi isključivo od nemanjinskih lista. Ipak, budući da su ovi regioni relativno veliki, pa je potrebno da se sa njihove teritorije izabere i veliki broj poslanika (5–10) kako bi oni bili valjano zastupljeni, pored poslanika koji uđu u parlament putem manjinskih lista, potrebno je da izvestan broj kandidata iz ovih okruga bude izabran i na drugim listama kako bi oni bili pravilno zastupljeni. Tako je, na primer, nakon izbora 2014. godine iz Raškog okruga izabrano 15 poslanika, od kojih su samo dva došla sa manjinske liste „SDA Sandžaka – dr Sulejman Ugljanin”, dok je većina ostalih poslanika izabrana ispred liste „Aleksandar Vučić – Budućnost u koju verujemo”. Međutim, u okviru ove liste su na ovim izborima nastupale dve stranke (Bošnjačka narodna stranka i Socijaldemokratska partija Srbije) koje tradicionalno imaju uporište među Bošnjacima, pa je i to odigralo izvesnu ulogu u zastupljenosti poslanika iz ovog okruga. Zbirno gledano, kada pogledamo manjinske okruge vidimo da su oni uglavnom ispunjavali oba gorenavedena kriterijuma, pa je tako Severnobački bio u svih pet saziva adekvatno zastupljen, Raški je bio ili adekvatno predstavljen ili nadpredstavljen, dok potpredstavljenost uočavamo samo tri puta – jednom kod Srednjobanatskog i dva puta kod Severnobačanskog.

Kada govorimo o najmanje reprezentativnom sazivu Narodne skupštine to je saziv iz 2012. godine. U smislu regionalne predstavljenosti, ovaj saziv rezultirao je značajnim pogoršanjem jer je ukupno 66% opština ostalo nezastupljeno (Bursać, 2020: 901), a skoro polovina narodnih poslanika došla je sa teritorije Beograda. Ovo se automatski odrazilo i na zastupljenost okruga, pa je indeks disproporcionalnosti porastao na neverovatnih 18,4. Razlog za ovako lošu reprezentativnost leži prvenstveno u broju lista koje su ušle u parlament, a koji je za srpske uslove neobično visok (11). Dejan Bursać, analizirajući sastav ovih lista, utvrđuje da je u prvih 10 mesta na šest nemanjinskih lista koje su prešle cenzus, 40 od 60 poslanika došlo sa teritorije Beograda (Bursać, 2020: 902). Ovo se objašnjava time da gotovo sve partije svoje centrale koncentrišu u Beogradu, a kako stranke prirodno teže da svoje najistaknutije funkcionere pozicioniraju visoko na listi, broj poslanika koji dolaze iz Beograda povećava se sa povećanjem broja lista koje uđu u parlament. Ova pravilnost, da kako raste broj lista u parlamentu raste i disproporcionalnost, jasno se uočava na svim izborima u posmatranom periodu.

**Grafikon 2.** Uporedni prikaz kretanja indeksa disproporcionalnosti i broja lista koje su ušle u parlament



Na kraju, kao posebnu komponentu treba izdvojiti to da reprezentativnost parlamenta konstituisanog nakon izbora 2020. godine treba uzeti sa dozom rezerve, usled činjenice da je veći deo opozicije bojkotovao ove izbore, što je bila direktna posledica konstantnog pogoršanja izbornih uslova nakon dolaska SNS na vlast 2012. godine. U parlament je ušlo sedam lista, a od tri nemanjinske liste koje su prešle cenzus na kraju su sve tri bile deo izvršne vlasti.

Kod ovih izbora primećuju se dva izuzetka od dosad uočenih pravilnosti. Jedan se tiče natpredstavljenosti Pčinjskog okruga, koji je ovoga puta bio jedini natpredstavljeni region pored Beograda, što, budući da predstavlja slabo razvijenu oblast, ne bi trebalo da bude slučaj. Drugi izuzetak se tiče sastava liste „Aleksandar Vučić – Za našu decu”. Sa ove liste izabrano je 70 beogradskih poslanika, ali ukoliko se analizira prvih 20 mesta na ovoj listi samo sedam poslanika je sa teritorije Beograda. Ovo odstupa od tendencije da se poslanici iz prestonice pozicioniraju na prva mesta na listi. Umesto ovoga, oni su uglavnom bili grupisani na sredini liste (20–120. mesto).

Verovatno je da su oba ova fenomena povezana sa tim što su naprednjaci osvojili čak 188 mandata. Što se tiče pozicije beogradskih poslanika, pretpostavka je da se SNS u uslovima bojkota opozicije rukovodila logikom da će njihova lista svakako osvojiti rekordan broj mandata, pa je ciljano stavila regionalne poslanike visoko na listi. Na taj način postignuta su dva cilja – beogradski kandidati svakako su izabrani iako su bili na sredini liste, a postavljanjem kandidata iz ostalih regiona na prva mesta dodatno je animirano biračko telo van Beograda, čime su naprednjaci poslali sliku

o sebi kao stranci koja vodi računa o „običnom narodu” koji živi u perifernim delovima zemlje. Kada je u pitanju zastupljenost poslanika iz Pčinjskog okruga, najveći broj njih došao je upravo sa liste „Aleksandar Vučić – Za našu decu” i to sa njenog začelja (posle 130. mesta), tako da ovaj okrug ne bi bio natpredstavljen da ova lista nije osvojila 188 mandata.

## HOLANDIJA

Kada je Holandija 1917. godine počela da primenjuje proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom, ta odluka predstavljala je deo šireg seta reformi koji je za cilj imao postizanje kompromisa u zahtevima nekoliko društvenih grupacija (Andeweg, 2005: 493). Laburistička partija je, kao predstavnik socijalista, zahtevala da se uvede opšte pravo glasa, budući da je njena snaga ubrzano rasla usled industrijalizacije zemlje i uvećanja radničke klase, izuzetno uticajne religijske partije katolika i protestanata zahtevale su državno finansiranje verskih škola, dok se Liberalna partija protivila ovim reformama – finansiranju verskih škola iz ideoloških, a opštem biračkom pravu iz pragmatičnih razloga, budući da bi ono značajno umanjilo njenu stranačku moć. Rešenje je pronađeno u paketu reformi koji je podrazumevao uspostavljanje državnog finansiranja verskih škola, uvođenje opšteg prava glasa za sve punoletne muškarce i prelazak na proporcionalni izborni sistem, čime je Liberalima omogućena adekvatna zastupljenost u parlamentu (Jacobs, 2018: 559–560). Usvojena promena izbornog zakonodavstva podrazumevala je da se tadašnjih 100 poslanika donjeg doma holandskog parlamenta (Tweede Kamer) bira na nacionalnom nivou, uz primenu obaveznog glasanja, korišćenjem Herove kvote za raspodelu mandata i cenzusom od 0,5%. Država je radi lakšeg organizovanja izbora podeljena u 18 izbornih okruga u kojima svaka stranka kandiduje svoje regionalne liste. Međutim, ovi okruzi, koji postoje i danas, uglavnom služe u administrativne svrhe i nemaju nikakav uticaj jer se mandati dele na osnovu glasova koje je svaka stranka osvojila na nacionalnom nivou (Andeweg 2008: 497). Na taj način, ovaj sistem prilikom deljenja mandata funkcioniše kao proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom.

Izmene koje su do danas unesene u ovaj izborni sistem su minimalne, i pored toga što predstavlja jedan od najstarijih na svetu on je verovatno i najproporcionalniji izborni sistem koji je do sada stvoren (Shugart, 1992: 215; Farrell, 2011: 88). Od bitnijih promena u više od sto godina, koliko traje, izdvaja se tek nekoliko koje treba pomenuti – ukidanje obaveznog glasanja 1970. godine; povećanje broja mesta u parlamentu sa 100 na 150 iz 1956; posredno spuštanje cenzusa na 0,67%<sup>3</sup> i smanjenje procenta preferenci-

3 U holandskom izbornom sistemu cenzus kao takav ne postoji, već je minimalan broj glasova za osvajanje mandata od 1937. godine vezan za punu vrednost izborne kvote, koja se

jalnih glasova koje kandidat treba da osvoji kako bi bio direktno izabran 1997. godine.<sup>4</sup>

### Administrativna podela Kraljevine Holandije na pokrajine



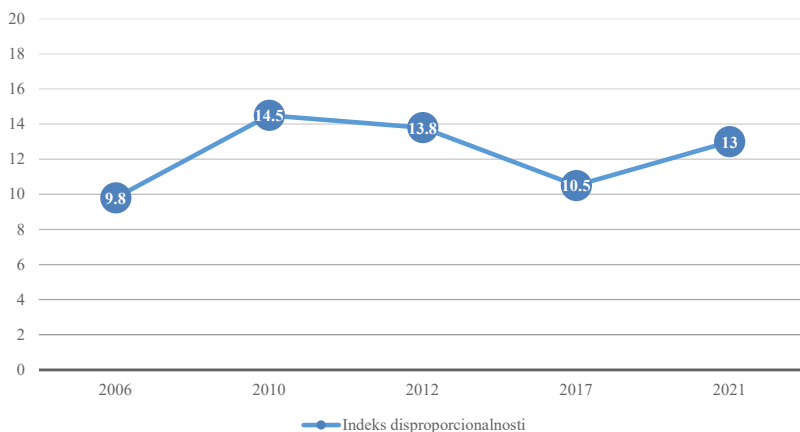
Usled ovakvog izbornog sistema, holandski politički život odlikuje veliki broj lista koje uzimaju učešće na izborima i relativno veliki broj njih koje dobijaju svoje predstavnike u donjem domu (Van Holsteyn, 2007: 1140 – 1141). Ova činjenica značajno utiče na frakcionalizaciju parlamenta, način

računa tako što se ukupan broj važećih glasova podeli na broj mesta koja se raspodeljuju u parlamentu (tada 100). Na ovaj način, census je faktički postavljen na 1% glasova. Međutim, kada je 1956. godine broj mesta u parlamentu povećan sa 100 na 150, visina praga automatski je pala. Kako se ukupan broj važećih glasova sada deli sa 150 dobija se census od 0,67%. Ovaj procenat je, na primer, 2012. godine iznosio približno 62.800 glasova.

4 Sa 50% na 25% od Herove kvote koje kandidat treba da osvoji kako bi bio direktno izabran. Ovo se, međutim, dešava veoma retko. Radi poređenja, u periodu 1997–2012. samo devet kandidata izabrano je na osnovu preferencijalnih glasova (Jacobs, 2018: 569).

formiranja vlade i teritorijalnu reprezentativnost. Tako je na parlamentarnim izborima 2017. godine bilo podneto 28 izbornih listi, od kojih je čak njih 13 prešlo cenzus i učestvovalo u raspodeli mandata. Ovo dovodi do situacije da je proces od održavanja izbora do formiranja vlade veoma dug i nakon Drugog svetskog rata prosečno je iznosio 80 dana, dok je nakon gorepomenutih izbora 2017. godine formiranje vlade trajalo neverovatnih 211 dana (Van Holsteyn, 2018: 1).

**Grafikon 3.** Teritorijalna reprezentativnost Tweede Kamera



U poslednjih pet izbornih ciklusa u Holandiji indeks teritorijalne disproporcionalnosti parlamenta bio je najmanji u sazivu formiranom nakon 2006. godine i iznosio je 9,8 (Grafikon 3), a ovoj vrednosti najviše su doprinela tri najurbanija područja u državi – Južna Holandija, Severna Holandija i Utreht. Ova vrednost slična je indeksu Narodne skupštine u prvom sazivu, s tim da se uočava bitna razlika u strukturi disproporcionalnosti. U odnosu na Srbiju, gde postoji veliki disbalans između hiperpredstavljenosti Beograda, sa jedne, i potpredstavljenosti svih ostalih regiona, sa druge strane, kod Holandije je natpredstavljenost ravnomernije raspoređena na ove tri regije koje čine oko 20% teritorije Holandije, ali u njima živi polovina ukupnog stanovništva (Tabela 3).

Natpredstavljenost je najizraženija kod Južne Holandije, čiji glavni grad Hag predstavlja administrativni centar države i sedište je parlamenta. Međutim, interesantno je da se kod ove pokrajine ne uočava značajnija unutrašnja metropolizacija, jer je od 41 poslanika, koji su došli sa njene teritorije, njih 13 imalo prebivalište u Hagu. Sa druge strane, od 34 poslanika, koliko je izabrano iz Severne Holandije, čak njih 23 je došlo iz Amsterdama, što pokazuje da je stepen metropolizacije u okviru ove pokrajine znatno veći. Amsterdam, kao najveći grad u zemlji, bio je

ujedno i grad iz kog je došlo najviše poslanika. Sa druge strane, potpredstavljenost se uočava u pokrajinama koje se graniče sa urbanim i natpredstavljenim regionima – Gelderlandu i Severnom Brabantu, i ove dve pokrajine su usled svog geografskog položaja bile ubedljivo najgore zastupljene u Tweede Kameru u svakom od poslednjih pet saziva, što se poklapa sa ranijim istraživanjima (Latner & McGann, 2005).

Primetno je da kod Holandije na geografsku reprezentativnost dominantno utiču dva faktora. Prvi je broj mandata koji osvoji *velika trojka*, tj. tri najveće i istorijski najznačajnije stranke – Narodna stranka za slobodu i demokratiju (VVD), Hrišćansko-demokratski apel (CDA) i Laburistička partija (PvdA). Ove partije imaju razgranatu infrastrukturu širom zemlje i tradicionalno na svojim listama postavljaju kandidate iz svih provincija (Latner & McGann, 2005: 723). Tako su, na primer, Drente i Zeland svoju zastupljenost u parlamentu obezbeđivali isključivo putem ove tri partije budući da su svi poslanici koji su u poslednjih pet saziva izabrani sa područja Drentea (njih 11) došli sa lista ovih partija, dok je sa teritorije Zelanda osam od devet poslanika bilo iz redova ove tri stranke.

Kada je nakon izbora 2010. godine broj mandata velike trojke pao sa 96 na 82, što je predstavljalo najmanji broj u dotadašnjoj istoriji (Van Holsteyn, 2011: 412), to se automatski odrazilo i na geografsku reprezentativnost pa je indeks porastao na 14,5. Sa teritorije Južne Holandije izabrano je 12 poslanika više nego u prethodnom sazivu, čime je dobijen broj od 53 poslanika sa prebivalištem u ovoj provinciji, što je predstavljalo više od trećine parlamenta. Sa druge strane, kada su nakon sledećih izbora 2012. godine VVD i PvdA osvojile 18 novih mandata to je delimično popravilo geografsku reprezentativnost Tweede Kamera a indeks je iznosio 13,8.

**Tabela 3.** Razlika između stvarnog i idealnog udela poslanika iz određene pokrajine u Tweede Kameru izražena u procentima

Pokrajina	2006	2010	2012	2017	2021
Drende	-1,61	-0,92	-0,91	-1,54	-2,16
Flevoland	0,43	0,38	-0,34	-1,72	-1,11
Frisland	-0,55	-0,50	-0,49	-1,77	-1,71
Gelderland	-6,01	-9,34	-5,94	-5,28	-7,30
Groningen	1,89	-0,76	-0,77	-0,06	0,00
Limburg	-0,17	-0,65	0,04	0,17	-0,35
Severni Brabant	-6,68	-8,62	-8,64	-6,66	-6,68
Severna Holandija	7,02	4,31	5,42	7,04	9,65
Overejsel	-2,76	-0,70	-2,75	-1,35	-2,65
Južna Holandija	6,53	14,90	15,25	8,83	10,89
Utreht	2,24	3,52	0,04	3,22	2,95
Zeland	-0,30	-1,62	-0,93	-0,89	-1,53

Drugi bitan faktor jeste taj da određene holandske partije imaju izražen regionalni karakter koji se ogleda u tome da one u pojedinim provincijama osvajaju procenat glasova koji je značajno iznad proseka koje su ostvarile na nacionalnom nivou (Tabela 4). Ovo utiče na njih da prilikom sastavljanja lista vode računa o adekvatnoj zastupljenosti kandidata koji su dolazili iz delova zemlje u kojima su imale jako uporište. To se najbolje videlo prvo 2017, kada je 13 lista ušlo u parlament, a reprezentativnost poboljšana jer su se mandati Laburista prelili na regionalne partije, a zatim i 2021. godine, kada je čak 17 lista učestvovalo u raspodeli mandata, a indeks bio „svega” 13, manje nego 2010. i 2012. godine.

Ovaj faktor dominantniji je od prvog, što se najbolje pokazalo 2017. godine, kada su Laburisti, kao jedna od tri velike partije, pretrpeli veliki poraz izgubivši 29 od 38 mandata, čime su sa drugog pali na sedmo mesto u parlamentu. Ipak, krah PvdA paradoksalno je doprineo većoj reprezentativnosti jer su se ovi mandati prelili Zelenoj levici (GL), D66, i DENK-u, koje imaju regionalna uporišta i u manjoj meri su koncentrisale svoje poslanike u Južnoj Holandiji. Od 29 mesta, koliko su Laburisti izgubili, njih 11 je bilo iz Južne Holandije, što je značajno umanjilo natpredstavljenoost ove pokrajine. Sa druge strane, DENK, za koji je na ovim izborima prema procenama glasalo 20% onih koji su podržali PvdA na prošlim izborima (Van Holsteyn, 2018: 7), imao je jednog poslanika u ovoj pokrajini, dok je Zelena levica od 14 poslanika imala samo dva.

Tabele 4 i 5 pokazuju da je regionalni obrazac ponašanja na poslednjim izborima 2021. primetan kod 11 lista koje su ušle u parlament, a to su: VVD, PVV, CDA, D66, GL, SP, DENK, BIJ1, JA21, Volt i BBB. U Tabeli 4 možemo videti da je jedina provincija koja bi mogla da se označi kao uporište Liberala bila Severni Brabant, što se videlo i u strukturi njenih poslanika, jer je VVD imala petoro poslanika iz ove pokrajine, više nego bilo koja druga partija. Isto važi i za PVV, koja tradicionalno najveći broj svojih glasova osvaja u Limburgu, odakle je u ovom sazivu regrutovala tri člana parlamenta. Sa druge strane, pokrajine Utreht, Severna i Južna Holandija predstavljaju uporišta Zelene levice i D66, što je i očekivano budući da njihovu programsku okosnicu čine postmaterijalističke vrednosti koje su prijemčive uglavnom urbanom stanovništvu, koncentrisanom u ove tri provincije. Isto važi i za progresivne stranke Volt, DENK i BIJ1, čija su uporišta urbani delovi zemlje, odakle su dominantno birale svoje poslanike. Na kraju, Seljačko-građanski pokret (BBB) osvojio je najviše glasova u Overeij-selu, odakle je došao njihov jedini predstavnik u parlamentu.



## VIKTOR STAMENKOVIĆ

PROPORCIONALNI IZBORNI SISTEM SA JEDNOM IZBORNOM JEDINICOM I TERITORIJALNA  
REPREZENTATIVNOST PARLAMENTA – PRIMER SRBIJE, HOLANDIJE I IZRAELA

**Tabela 4.** Procenat osvojenih glasova po pokrajinama 2021. godine

	VVD	D66	PVV	CDA	SP	PvdA	GL	PvD	PvdD	CU	Volt	JA21	SGP	DENK	50+	BBB	BIJ1
Drenthe	20,4	12,7	12,4	11,0	7,5	8,7	4,0	5,6	3,3	4,5	1,4	2,1	0,8	0,3	1,1	2,2	0,2
Flevoland	21,1	12,1	12,1	7,9	5,7	4,8	4,3	7,0	3,6	4,2	1,6	2,6	4,1	2,5	1,2	0,9	1,9
Friesland	17,2	12,0	10,8	14,6	7,0	8,9	3,9	7,4	3,6	5,0	1,5	2,0	1,0	0,3	0,8	2,3	0,2
Gelderland	22,0	14,3	10,1	10,4	5,7	5,4	5,2	4,5	3,6	4,6	2,1	2,1	4,1	1,3	0,9	1,5	0,4
Groningen	14,9	15,4	10,2	8,8	9,5	9,1	6,5	5,1	4,4	5,5	2,9	1,6	0,8	0,5	0,9	1,7	0,6
Limburg	20,9	12,6	17,2	11,1	7,6	7,0	4,1	6,5	3,5	0,7	1,6	2,0	0,1	1,0	1,4	0,8	0,3
S. Brabant	26,6	15,1	14,8	10,0	7,7	4,5	4,4	4,8	3,2	1,2	2,2	2,2	0,5	1,6	1,2	0,8	0,4
S. Holandija	21,4	18,4	9,1	6,7	5,3	6,1	6,5	4,6	5,2	1,8	3,4	2,4	0,3	2,9	1,0	0,5	2,1
Overijssel	19,9	12,1	10,4	15,9	5,5	5,3	4,0	5,1	2,6	5,7	1,9	2,0	3,1	1,3	0,8	2,6	0,3
J. Holandija	22,2	14,9	10,9	7,5	4,9	5,1	5,1	5,0	3,9	3,8	2,5	3,1	2,9	3,4	1,0	0,3	1,0
Utrecht	21,7	18,6	7,9	8,3	4,0	4,8	7,0	3,6	4,2	4,9	3,5	2,2	2,7	2,7	0,8	0,5	0,9
Zeland	21,4	10,3	10,7	10,8	5,6	6,2	3,0	5,7	3,3	4,6	1,2	2,5	9,7	0,6	1,4	1,3	0,2
<b>Ukupno</b>	<b>21,9</b>	<b>15,0</b>	<b>10,8</b>	<b>9,5</b>	<b>6,0</b>	<b>5,7</b>	<b>5,2</b>	<b>5,0</b>	<b>3,8</b>	<b>3,4</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>0,8</b>

Izvor: Obračun autora na osnovu podataka Izborne komisije Holandije (Kiesraad)

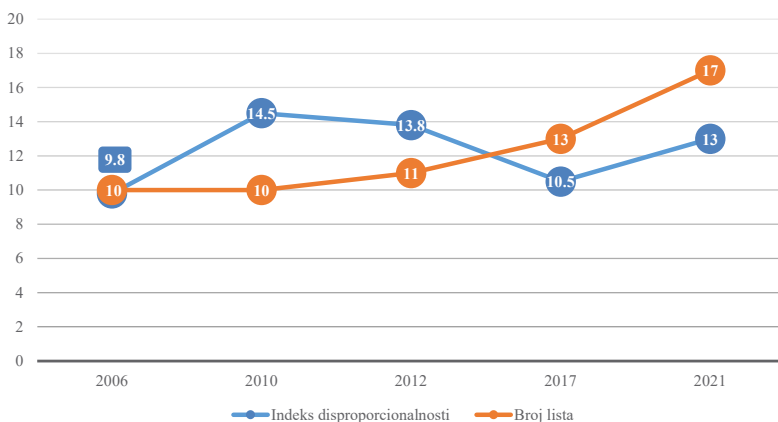
**Tabela 5.** Raspored poslanika po pokrajinama 2021. godine

	VVD	D66	PVV	CDA	SP	PvdA	GL	PvD	PvdD	CU	Volt	JA21	SGP	DENK	50+	BBB	BIJ1
Drenthe	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Flevoland	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Friesland	1	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gelderland	1	1	1	1	-	-	1	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-
Groningen	1	1	-	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Limburg	1	1	3	2	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
S. Brabant	5	1	-	2	2	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
S. Holandija	7	6	3	4	3	5	3	3	1	1	2	-	-	-	-	-	1
Overijssel	2	-	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
J. Holandija	10	11	9	-	1	2	2	3	2	3	-	2	1	2	-	-	-
Utrecht	4	1	-	1	2	-	2	-	1	1	1	1	1	-	1	-	-
Zeland	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Ukupno</b>	<b>34</b>	<b>24</b>	<b>17</b>	<b>15</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Napomena: Jedan poslanik partije D66 imao je prebivalište u inostranstvu, zbog čega nije prikazan u tabeli.

Regionalna uporišta holandskih partija doprinela su i tome da, za razliku od Srbije, u holandskom parlamentu ne postoji korelacija između broja lista koje učestvuju u raspodeli mandata i nivoa disproportionalnosti (Grafikon 4). Tako je nakon izbora 2017. godine reprezentativnost poboljšana, iako je 13 lista ušlo u Tweede Kamer.

**Grafikon 4.** Uporedni prikaz kretanja indeksa disproportionalnosti i broja lista koje su ušle u parlament



Na kraju, Holandija se od Srbije razlikuje i po tome kako u političkom životu učestvuju nacionalne manjine. Naime, iako neki autori Holandiju opisuju kao „zemlju manjina” (Andeweg & Irwin, 2005), ovde se prvenstveno radi o društvenim, religijskim i jezičkim, a ne o autohtonim etničkim manjinama. Turci, Marokanci i Indonežani, koji su najznačajnije nacionalne manjine u Holandiji (svaka čini oko 2% ukupnog stanovništva), predstavljaju imigracione narode koji su se tokom godina doseljavali u Holandiju i oni nisu koncentrisani na određenoj teritoriji, kao što je to slučaj sa Bošnjacima, Mađarima ili Albancima u Srbiji. Ove manjine, kada učestvuju u političkom životu, to rade kroz postojeće holandske partije (Messina, 2007: 205–206), za razliku od Srbije gde manjine uglavnom to čine kroz osnivanje sopstvenih stranaka. Usled ovoga, u Holandiji ne postoje regioni koji svoju parlamentarnu zastupljenost mogu dodatno da poprave preko poslanika iz redova manjinskih naroda, kao što je to slučaj sa pojedinim okruzima u Srbiji.

## IZRAEL

U pogledu funkcionisanja političkog života države, proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom najviše problema proizveo je u

Izraelu. Njime je omogućio da se društveni rascepi duboko etnički i religijski podeljenog izraelskog društva lako prevedu u političke, stvarajući time visokofragmentisan parlament u kome veliki broj stranaka prelazi cenzus. To je u značajnijoj meri počelo da opterećuje celokupan sistem već sedamdesetih godina, kada se u Knesetu stvaraju dva politička bloka relativno jednake snage – levica (na čelu sa Laburistima) i desnica (na čelu sa Likudom), od kojih nijedan nije imao većinu, pa su male partije počele da igraju najbitniju ulogu prilikom formiranja vlade (Rahat & Hazan, 2008: 339). Tako je od tada, da bi se dostigla većina od 61 poslanika, po pravilu potrebno uključiti veliki broj stranaka različitih programa i ideologija, što te koalicije u startu osuđuje na nestabilnost, a zemlji redovno donosi prevremene izbore (Rahat et al., 2016: 1).

**Tabela 6.** Podela izraelskih partija (2021) po blokovima

Levica	Centar	Desnica	Verske partije	Arapske partije
Laburisti	Ješ Atid	Likud	Šas	Udružena lista
Merec	Plavo i belo	Izrael naš dom	Ujedinjena Tora	Raam
		Nova nada	Tkuma	
		Jamina		

Podeljenost Izraela po raznim kriterijumima (ideološkim, etničkim, religijskim) stvorila je rovoski partijski sistem u kome su stranke podeležene u pet grupa – levicu, centar, desnicu, verske i arapske partije.<sup>5</sup> Na čelu levice, koju karakterišu ideja socijaldemokratije i politika miroljubive koegzistencije sa arapskim zemljama, nalaze se Izraelska laburistička partija i Merec. Sa druge strane, na čelu desnice, koja zastupa ideju „Velikog Izraela”, nalazi se Likud, dok partije centra predstavljaju neku vrstu trećeg puta stavljajući akcenat na socioekonomska pitanja umesto nacionalnih. Treću grupu čine verske stranke koje zastupaju isključivo religijske interese, i ovde se danas izdvajaju partije Šas i Ujedinjena Tora judaizma, koje se razlikuju prema etničkom poreklu svojih glasača, budući da prvu dominantno podržavaju Sefardi a drugu Aškenazi, a pored njih tu je i Tkuma, koja zastupa interese Hardal zajednice. Ove partije su na poslednjim izborima zajedno osvojile 20% glasova i bez njih je gotovo nemoguće formirati većinu. Na kraju, porodicu arapskih

5 Klasifikacija je preuzeta od izraelskog profesora Ruvena Hazana sa Hebrejskog univerziteta u Jerusalimu, koji ovu podelu iznosi u radu “Parties and the Party System of Israel” (2020), objavljenom u publikaciji The Oxford Handbook of Israeli Politics and Society. Budući da partije Nova nada i Tkuma nisu obuhvaćene analizom Ruvena Hazana, ove stranke su na osnovu ideologije razvrstane u blokove od strane autora rada.

partija čine one stranke koje zastupaju arapsko stanovništvo u Knesetu, i one su na poslednjih nekoliko izbora nastupale zajedno u okviru koalicije pod nazivom Udružena lista.

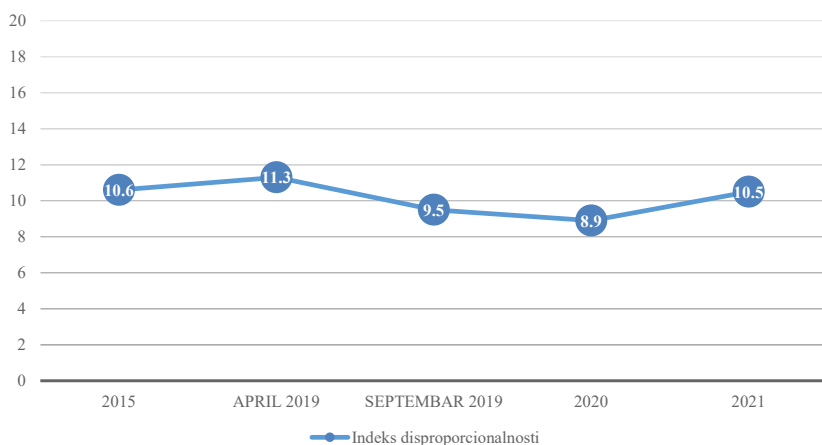
### Administrativna podela Izraela na okruge



Na osnovu Grafikona 5 mogu se uvideti dve pravilnosti po kojima se Kneset izdvaja u odnosu na predstavnička tela Srbije i Holandije. Prvo, izraelski parlament je reprezentativniji u odnosu na Narodnu skupštinu i Tweede Kamer. Drugo, nivo zastupljenosti okruga relativno je konstantan iz saziva u saziv, tako da se u kretanju indeksa teritorijalne disproportionalnosti ne primećuju značajnija variranja. Kao i kod Holandije, ne postoji jedan region koji dominira nad ostatkom države već je natpredstavljenost

podijeljena između dva urbana centra – Jerusalima, kao glavnog i najvećeg grada u kome je sedište Kneseta, i Tel Aviva, ekonomskog centra države i drugog po veličini grada u Izraelu. Tako su 2015. godine Likud i Cionistička lista (koalicija oko Laburista), kao liste koje su osvojile najviše mandata, prednjačile po broju kandidata iz ovih gradova, pa je od 24 poslanika koji su imali prebivalište u Tel Avivu po sedam došlo sa ove dve liste. Sa druge strane, sa teritorije Jerusalima Likud je regrutovao dodatnih šest kandidata, a Cionisti pet.

**Grafikon 5.** Teritorijalna reprezentativnost Kneseta



Severni okrug konstantno je potpredstavljen (Tabela 7) i ovo je povezano sa tim da je to jedini okrug u kome Arapi čine apsolutnu većinu (53,7%).<sup>6</sup> Samim tim, većina malih i srednjih jevrejskih partija minimalno predstavlja ovaj region na svojim listama, a za njegovu zastupljenost je zadužena Udružena lista i delimično dve najjače stranke (u prvom sazivu Likud i Cionisti, a kasnije Likud i Plavo i belo), budući da one osvajaju najveći broj mesta u parlamentu pa je vrlo verovatno da će neko od njihovih poslanika doći i sa teritorije Severnog regiona. Slično važi i za Hajfu, gde arapsko stanovništvo čini 25,1% ukupne populacije.

Kada govorimo o Centralnom okrugu, za očekivati je da on bude isto tako konstantno potpredstavljen jer se nalazi između Tel Aviva i Jerusalima, što tvrde i Latner i Mekgan (Latner & McGann, 2005: 718). Ja, ipak, neadekvatnu zastupljenost kod ovog regiona nalazim samo 2015. godine. Izgledno je da je ovo posledica toga što je Centralni region, iako se nalazi između dva najveća grada, najnaseljeniji sa više od dva miliona ljudi koji

6 Prema podacima Centralnog biroa za statistiku Izraela za 2016. godinu.

u njemu žive, čime predstavlja značajan glasački resurs, pa partije nisu spremne da rizikuju i ne zastupaju ovaj okrug na svojim listama. Povremena natpredstavljenost Judeje i Samare (Zapadne obale) prvenstveno je političke prirode, i za nju su uglavnom zaslužne desničarske partije. Tako je 2015. godine Jevrejski dom, versko-nacionalistička stranka koja aktivno propagira izgradnju jevrejskih naselja na teritoriji Zapadne obale, od svojih osam poslanika polovinu regrutovala iz ovog okruga.

**Tabela 7.** Razlika između stvarnog i idealnog udela poslanika iz određenog okruga u Knesetu izražena u procentima

Okrug	2015	Apr 2019	Sep 2019	2020	2021
Jerusalim	9,12	9,39	7,87	7,53	6,85
Severni	-7,30	-9,37	-7,60	-5,22	-3,44
Hajfa	-1,68	-4,74	-5,53	-6,47	-8,97
Centralni	-5,56	0,09	0,30	1,56	0,93
Tel Aviv	5,45	6,97	5,45	5,09	6,12
Južni	-3,57	-2,65	0,01	-1,07	-5,20
Judeja i Samara	3,55	0,31	-0,50	-1,41	3,70

I u Izraelu, kao i u Holandiji, postoje jasno definisane oblasti gde određene stranke imaju svoja uporišta. Ova uporišta uglavnom se podudaraju sa granicama različitih etničko-religijskih grupa koje žive u Izraelu (Rahat et al., 2016: 9), što je dodatno doprinelo stvaranju obrasca za selektovanje poslanika. Tako nacionalističke stranke (*jastrebovi*) i verske partije ortodoksnih Jevreja najviše glasova osvajaju u Jerusalimu, dok je Tel Aviv, koji važi za centar sekularne kulture i prestonicu „modernog” Izraela, uporište levice (*sokolova*). Sa druge strane, na severu zemlje (Severni okrug i Hajfa), gde Arapi igraju značajniji udeo u ukupnoj populaciji, Udružena lista dobija najveći broj glasova.

U Tabeli 8 dat je procentualni prikaz izbora 2015. godine na osnovu koga se može videti da je u Jerusalimu versko-nacionalni blok (Likud, Šas i Ujedinjena Tora) osvojio skoro 60% glasova, dok su u Tel Avivu najveći broj glasova osvojile partije levice (Cionisti i Merec) i centra (Ješ Atid). Ujedinjena Tora je u centru ortodoksnog Haredi judaizma, gradu Bnej Brak osvojila skoro 60% glasova, dok je druga partija po snazi bila Šas, takođe verskog karaktera. Na kraju, ovaj obrazac se može uočiti i na severu Izraela, gde je u Nazaretu, „arapskoj prestonici Izraela”, Udružena lista osvojila skoro sve glasove. Slično je i u Ofri, jevrejskom naselju na Zapadnoj obali, gde je Jevrejski dom samostalno osvojio više od 70% glasova.

Dodatno, ako se analizira Tabela 9, može se uvideti da su stranke prilikom selekcije kandidata uglavnom pratile podršku koju su imale u

različitim regionima, uz naznaku da najveći broj poslanika nije nužno dolazio iz onog regiona u kome je partija imala najznačajniju podršku, ali da njeni poslanici jesu dominantno dolazili iz onih regiona u kojima je ona osvajala veliki broj glasova. Tako je Udružena lista najveću podršku imala u Severnom okrugu ali je poslanike dominantno regrutovala iz svog drugog uporišta, Hajfe. Isto važi i za Merec, koji je imao najveći broj poslanika sa teritorije Centralnog okruga, iako je najjači bio u Tel Avivu. Likud je svoje poslanike dominantno birao iz Centralnog okruga i Jerusalima, u kojima je imao i najveću podršku.

**Tabele 8 i 9.** Podrška partija po gradovima u procentima i Raspored poslanika po okruzima 2015. godine

	Jeru- salim	Tel Aviv	Hajfa	Rišon Lecion	Petah Tikva	Ašdod	Bnej Brak	Nazaret	Ofra
Likud	24,2	18,2	20,7	30,0	28,1	31,5	4,6	1,1	16,6
Izrael naš dom	2,4	2,1	8,0	6,9	6,7	13,4	0,7	0,4	0,3
Cionistička unija	9,7	34,3	25,3	22,9	17,8	8,6	1,3	2,7	0,3
Udružena lista	1,2	3,3	8,3	0,1	0,1	0,0	0,0	92,2	0,1
Ješ Atid	4,2	11,6	11,3	14,5	11,8	7,8	0,7	0,2	0,3
Kulanu	4,7	6,9	8,5	11,5	9,5	7,6	1,2	0,4	0,8
Jevrejski dom	8,3	3,4	5,4	5,2	10,7	4,8	2,4	0,0	71,1
Šas	12,0	3,9	2,2	3,0	5,6	10,5	24,0	0,2	0,1
Ujedinjena Tora	21,1	1,0	3,3	0,7	3,9	9,8	59,4	0,0	0,3
Merec	4,0	13,0	4,5	2,1	2,0	0,8	0,2	2,1	0,1
Ostali	8,2	2,3	2,5	3,1	3,8	5,2	5,6	0,6	10,0

Izvor: Centralni biro za statistiku Izraela

	Jeru- salim	Tel Aviv	Hajfa	Severni	Centralni	Južni	Judeja i Samara	Neraz- vrstani poslanici
Likud	6	7	3	-	7	3	3	1
Izrael naš dom	-	-	-	3	-	1	1	1
Cionistička unija	5	7	-	3	4	1	-	4
Udružena lista	1	1	5	3	2	-	-	1
Ješ Atid	1	2	-	-	4	1	1	1



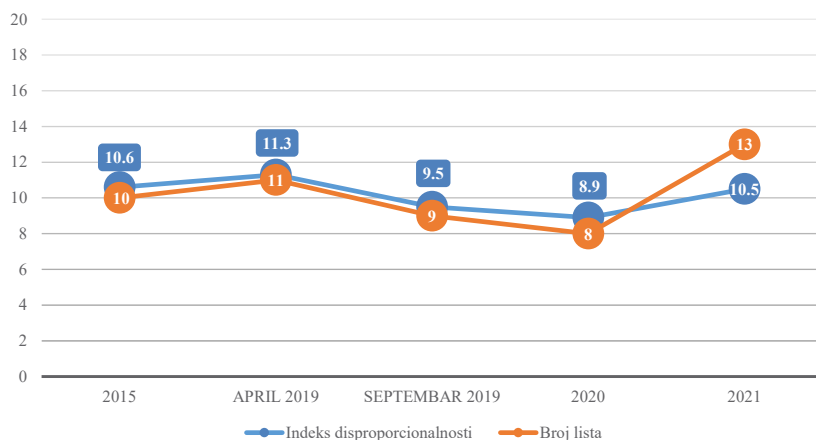
**VIKTOR STAMENKOVIĆ**  
 PROPORCIONALNI IZBORNI SISTEM SA JEDNOM IZBORNOM JEDINICOM I TERITORIJALNA  
 REPREZENTATIVNOST PARLAMENTA – PRIMER SRBIJE, HOLANDIJE I IZRAELA

Kulanu	2	3	3	-	-	1	-	1
Jevrejski dom	1	2	-	-	1	-	4	-
Šas	3	-	-	1	-	3	-	-
Ujedinjena Tora	5	1	-	-	-	-	-	-
Merec	-	1	-	-	3	1	-	-
<b>Ukupno</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>21</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>9</b>

Napomena: Nerazvrstani poslanici predstavljaju poslanike kojima nije bilo moguće utvrditi mesto prebivališta

Usled rovovskog karaktera partijskog sistema, broj lista koje ulaze u parlament relativno je konstantan. Kao posledica ove činjenice da u parlament iz saziva u saziv ulaze iste partije, a da je ideološka distanca među njima velika, Izrael je, usled nemogućnosti da se postigne većina za formiranje vlade, 2019. godine zapao u političku krizu koja se završila tek 2021, nakon što su građani morali još tri puta da izađu na glasanje kako bi se formirala funkcionalna vlada. Ipak, ono što je ovde važno jeste to da su broj lista u parlamentu i nivo geografske reprezentativnosti u međusobnoj korelaciji, tj. da natpredstavljenost okruga Tel Aviv i Jerusalem opada sa smanjenjem broja lista koje dobijaju poslanike u Knesetu, i obrnuto, čime se i na primeru Izraela može potvrditi druga hipoteza.

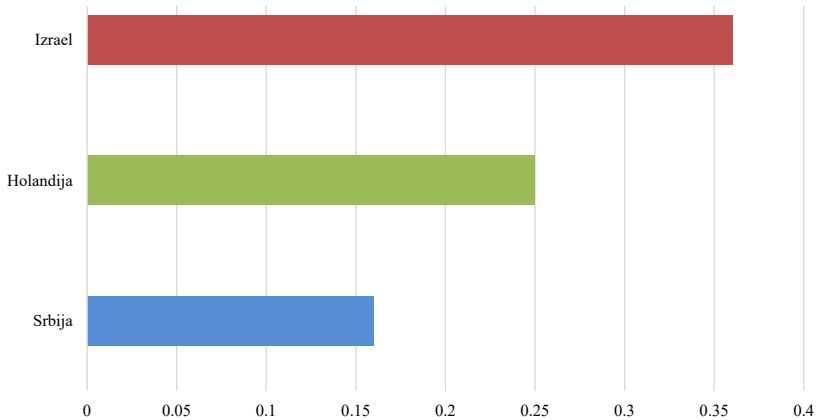
**Grafikon 6.** Uporedni prikaz kretanja indeksa disproporcionalnosti i broja lista koje su ušle u parlament



## ŠTA JE ZAJEDNIČKO?

Zajedničko je izgleda samo to da etnička struktura društva bitno utiče na selekciju poslanika. Iako na primeru Holandije nije bilo moguće ispitati ovaj faktor, Srbija, u kojoj je etnička struktura doprinela adekvatnoj zastupljenosti manjinskih regiona, i Izrael, u kome je duboka etnička podeljenost doprinela geografski reprezentativnom parlamentu, pokazuju nam da je etnička frakcionalizacija nešto što doprinosi teritorijalnoj reprezentativnosti parlamenta, naročito onda kada su etničke grupe geografski koncentrisane. U odnosu na sve tri posmatrane zemlje, Izrael ima najreprezentativnije predstavničko telo, a etnička raznolikost jedan je od glavnih faktora koji je ovome doprineo.

**Grafikon 7.** Indeks etničke frakcionalizacije



Ovde je važno istaći jednu bitnu stvar, a to je da na adekvatnu zastupljenost onih regiona u kojima nacionalne manjine čine značajan udeo u populaciji, dominantno utiče odnos koji postoji na relaciji etnička grupa – dominantno stanovništvo. Tamo gde je odnos između većinskog naroda u državi i određene nacionalne manjine obeležen dubokim sukobom, kao što je to slučaj sa Jevrejima i Arapima u Izraelu, regioni u kojima žive manjine biće slabo predstavljeni jer partije dominantnog stanovništva na svojim listama izbegavaju da zastupaju kandidate sa njegove teritorije, i njih će zastupati isključivo partije manjina (ovo je slučaj sa Hajfom i Severnim okrugom). Sa druge strane, kada između etničke grupe i većinskog stanovništva ne postoji sukob, kao u primeru Srba i Mađara u Vojvodini ili Srba i Bošnjaka u Raškoj, partije dominantnog stanovništva pokušaću da stavljanjem kandidata iz ovih okruga na svoje liste osvoje što veći broj glasova u njima, što će voditi adekvatnoj zastupljenosti regiona.

Faktor koji se pokazao kao značajan u Holandiji i Izraelu jesu lokalna uporišta određenih partija, s tim što je to u Holandiji proizvod duge istorije decentralizovanosti zemlje, dok je u Izraelu to prvenstveno posledica prvog faktora i činjenice da etničke, religijske i ideološke grupe žive na tačno određenim područjima. U Srbiji ovaj faktor nije značajan usled prevelike centralizacije zemlje gde gotovo sve partije (izuzev manjinskih) glavnicu svoje aktivnosti koncentrišu u Beogradu.

## ZAKLJUČAK

Proporcionalni izborni sistemi sa jednom izbornom jedinicom ne proizvode geografski reprezentativne parlamente. Analizirajući tri države sa različitim društveno-istorijskim okolnostima razvitka političkih institucija koje primenjuju ovakav izborni sistem ustanovljeno je da kod svake od njih postoje područja iz kojih dolazi nesrazmerno veći broj poslanika u odnosu na ostatak države. To su ekonomski i populacioni centri u kojima je, po automatizmu, koncentrisana i srž političkog života i, bez obzira na to koliko je država decentralizovana, primenom ovakvog izbornog sistema dobija se njihova parlamentarna natpredstavljenost.

Ustanovljeno je da u svakoj od država postoji različit set faktora koji presudno utiču na teritorijalnu reprezentativnost, što onemogućava formulisanje jasne pravilnosti koja bi uspostavila korelaciju između ovakvog izbornog sistema i geografske reprezentativnosti parlamenta. U Srbiji se, usled visoke centralizacije zemlje, kao glavni faktor izdvaja broj lista koje pređu cenzus. Sa druge strane, na adekvatnu zastupljenost pokrajina u holandskom Tweede Kameru prvenstveno su uticale dve stvari. Prva je broj mandata koji su osvajale tri istorijski najznačajnije partije koje su zbog svoje ukorenjenosti i razgranate infrastrukture na svojim listama uglavnom zastupale kandidate iz svih regiona. Drugi faktor bio je taj što su određene partije imale značajniju podršku u pojedinim regionima, pa ih je to motivisalo da ta uporišta zastupaju na listi. Na kraju, izraelski Kneset odlikovao je veći stepen geografske reprezentativnosti u odnosu na srpski i holandski parlament, s tim da se ni u ovom slučaju ne može tvrditi da je ona bila na izrazito visokom nivou. Kao i kod Holandije, i na primeru Izraela izdvajaju se dva faktora koja su imala dominantan uticaj, a to su etničko-religijska podeljenost društva i regionalna uporišta partija koja se podudaraju sa društvenim podelama. Tako su Jerusalem i Zapadna obala bastioni desničarskih i verskih stranaka, Tel Aviv levice i centra, a Hajfa i Severni okrug Udružene liste. Svesne ovoga, prilikom sastavljanja lista partije su najviše pažnje obraćale na ove regione i trude se da svoje poslanike dominantno regrutuju sa njihove teritorije.

U pogledu hipoteza koje su postavljene na početku rada dobijeni su sledeći odgovori: Prvo, etnička podeljenost društva ima značajan uticaj

na partije prilikom sastavljanja izbornih lista, dok odnosi između etničkih grupa imaju dominantan uticaj na parlamentarnu zastupljenost regiona u kojima žive ove manjine. Ovime je prva posebna hipoteza potvrđena budući da Izrael, koji ima najveći indeks etničke frakcionalizacije, ujedno ima i najniži indeks teritorijalne disproporcionalnosti. Druga tvrdnja da je disproporcionalnost u korelaciji sa brojem lista koje uđu u parlament potvrđena je polovično, i ispostavila se kao tačna u slučaju Srbije i Izraela, iako je pretpostavka da je podudaranje ova dva faktora u Izraelu više plod slučajnosti nego neke trajnije veze, iz razloga što dve najjače partijske porodice (desnica i verske stranke) imaju svoje uporište u Jerusalimu.

## LITERATURA

- Anderweg, Rudy, B. & Irwing, Galen A. 2005. *Governance and Politics of the Netherlands*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Andeweg, Rudy B. 2005. "The Netherlands: The Sanctity of Proportionality". In Michael Gallagher & Paul Mitchell (Eds.), *The Politics of Electoral Systems*. New York: Oxford University Press.
- Bursać, Dejan. 2020. „Trideset godina metropolizacije parlamenta”. U Milan Jovanović i Dušan Vučićević (Urs.), *Kako, koga i zašto smo birali: Izbori u Srbiji 1990–2020. godine*. Beograd: Institut za političke studije, JP „Službeni glasnik”.
- Farell, David. 2011. *Electoral systems: A comparative introduction*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Hazan, Reuven Y. 2020. "Parties and the Party System of Israel". In Reuven Y. Hazan, Alan Dowty, Menachem Hofnung and Gideon Rahat (Eds.), *Oxford Handbook of Israeli Politics and Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Jabobs, Kristof. 2005. "Electoral systems in context: The Netherlands". In Erik S. Herron, Robert J. Pekkanen, and Matthew S. Shugart (Eds.), *The Oxford Handbook of Electoral Systems*. New York: Oxford University Press.
- Jovanović, Milan. 2004. *Izborni sistemi postkomunističkih država*. Beograd: Službeni list SCG, Institut za političke studije, Fakultet političkih nauka.
- Latner, Michael & McGann, Anthony. 2005. "Geographical representation under proportional representation: The cases of Israel and the Netherlands". *Electoral Studies*, 24(4), 709–734.
- Messina, Anthony M. 2007. *The Logics and Politics of post-WWII Migration to Western Europe*. Cambridge University Press.
- Nastić, Maja. 2016. „Teritorijalna predstavljenost: Najslabija karika izbornog sistema Srbije”. *Srpska politička misao*, 53(3), 301–316.
- Nohlen, Dieter. 1992. *Izborna prava i stranački sustav*. Zagreb: Školska knjiga.
- Orlović, Slaviša. 2019. *Politička sociologija*. Beograd: Fakultet političkih nauka.

- Pitkin, Hanna. 1967. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.
- Rahat, Gideon & Hazan, Reuven Y. 2008. "Israel: The Politics of an Extreme Electoral System". In Michael Gallagher & Paul Mitchell (Eds.), *The Politics of Electoral Systems*. New York: Oxford University Press.
- Rahat, Gideon, Hazan, Reuven Y., & Ben-Nun Bloom, Pazit. 2016. "Stable Blocs and Multiple Identities: The 2015 Elections in Israel". *Representation*, 52(1), 99–117.
- Shugart, Matthew. S. 1992. "Electoral reform in systems of proportional representation". *European Journal of Political Research*, 21(3), 207–224.
- Van Holsteyn, Joop. J. M. 2007. "The Dutch parliamentary elections of 2006". *West European Politics*, 30(5), 1139–1147.
- Van Holsteyn, Joop. J. M. 2011. "The Dutch parliamentary election of 2010". *West European Politics*, 34(2), 412–419.
- Van Holsteyn, Joop. J. M. 2018. "The Dutch parliamentary elections of March 2017". *West European Politics*, 41(6), 1364–1377.

## SUMMARY

### PROPORTIONAL ELECTORAL SYSTEMS WITH A NATIONWIDE ELECTORAL DISTRICTS AND TERRITORIAL REPRESENTATION IN THE PARLIAMENTS – CASES OF SERBIA, THE NETHERLANDS AND ISRAEL

This paper analyzes the problem of insufficient territorial representation of parliaments elected through a proportional electoral system with a nationwide electoral district. The subject of analysis are the representative bodies of Serbia, the Netherlands, and Israel, with the claim that their geographical representativeness is dominantly influenced by factors that have no direct connection with election rules, such as the ethnic diversity of society and the number of party lists that win seats in parliament. It is established that there is no single regularity that has an equal effect on the geographical composition of the parliament in each of these countries. Instead of that, the key factors of territorial representation are different depending on the social context in which the electoral system exists.

KEY WORDS: Representativeness, representation, metropolisation of parliament, parties, list, electoral system.