

https://doi.org/10.18485/fpn_pz.2022.22.5

UDK 342.8: 316.334

EFEKTI OTVORENIH LISTA PROPORCIONALNE REPREZENTACIJE NA IZBORIMA ZA POLJSKI SEJM 2001-2019.

Sažetak



Zajedno sa Finskom, Poljska danas primenjuje najotvoreniji model lista proporcionalne reprezentacije u Evropi. Ne samo da je redosled izbora poslanika u parlament uslovljen jedino brojem preferencijalnih glasova koje pojedinci, pretendenti na mesto u Sejmu osvoje, već su i birači u obavezi da na glasačkom listiću obeleže jednog kandidata sa partijske liste, kojem daju prednost nad ostalima. Cilj našeg članka je da odgovori na pitanje kakve podsticaje ovakav elektoralni model daje ključnim akterima: kandidatima, izabranim poslanicima, stranačkim liderima i oligarhijama, kao i partijama celini. Pre toga, kratko dajemo pregled razvoja izbornih institucija u predratnoj, komunističkoj i Poljskoj devedesetih godina prošlog veka, kako bi bila razumljiva celokupna istorija elektoralnih pravila u ovoj srednjeevropskoj državi i kontekst današnjeg sistema.

Ključne reči



otvorene liste, proporcionalna reprezentacija, efikasnost izbornih institucija, izborne reforme

* Autor je student doktorskih studija na Fakultetu političkih nauka u Beogradu.
uroskandic@yahoo.com

Uvod

Iako je relativno kasno institucionalizovan (2001. godine), izborni sistem otvorenih lista u Poljskoj danas je među najplodotvornijim proporcionalnim modelima za proučavanje u svetu. Osim što je, prema Šugartovim parametrima (Shugart, 2001: 25-51) gotovo idealno reprezentativan na međupartijskoj osi, tako je i u teorijskom smislu potpuno inkluzivan za birače i kandidate, jer redosled prolaska pojedinaca u donji dom sa partijskih lista isključivo zavisi od broja preferencijalnih glasova koje svaki od njih osvoji. Naizgled savršen, poljski sistem, međutim, pati od deficita unutarpartijske demokratije, jednako kao i svi srazmerni modeli u post-komunističkim zemljama i većina preostalih sistema iz porodice proporcionalnih na evropskom kontinentu. Otuda je u Sejm, za dve decenije otvorenih lista, gotovo četiri petine poslanika izabrano po predloženom redosledu od strane partijskih lidera i centrala, dok je svega 20 odsto parlamentaraca do mandata došlo sa pozicija koje ne bi bile prolazne da su u upotrebi bile zatvorene blokirane liste. Cilj našeg članka je da odgovori na pitanje zašto izrazito stimulatívne elektoralne institucije nisu produkovale veći uticaj birača na personalni izgled poljskog parlamenta, kao i zbog čega su, i nakon 20 godina od uvođena otvorenih lista i više od tri decenije obnovljenog pluralizma, izborne kampanje u toj državi uperene mahom ka liderima, dok je značaj preostalih kandidata drugorazredan.

Izborne institucije u predratnoj i komunističkoj Poljskoj

Prvi izbori u nezavisnoj državi Poljskoj održani su 1919. godine po proporcionalnom izbornom sistemu u 50 izbornih okruga (Groth, 1965: 653). Biran je jednodoman parlament, veličine 394 mesta (Nohlen & Stöver, 2010). Nakon što je donet novi ustav 1921. godine, promenjen

je i izborni zakon, a parlament je postao dvodoman. Na izborima godinu dana kasnije, od ukupno 444 poslanika donjeg doma, 372 su birana u 64 izborne jedinice magnituda između četiri i 14, a 72 sa nacionalnih lista, po Dontovoj izornoj formuli. Liste su bile zatvorene i blokirane (Holloosi, 2015: 128-129). Veliki broj izbornih jedinica otvorio je vrata donjeg doma regionalnim partijama, koje bi teško stekle parlamentarni status u *at large* elektoralnom okrugu. Pored toga, karakteristično za međuratnu političku scenu Poljske je često formiranje šarolikih predizbornih blokova, koji bi se odmah nakon održanih izbora raspadali. „U Sejmu bi se razvili zasebni klubovi oko pojedinih partijskih vođa, a čak se i broj poslanika koji nisu pripadali niti jednoj stranci značajno uvećavao” (Berecz, 1932: 232-233). Rezultat toga je hiperreprezentativan i fragmentiran parlament, što je odlika i većine kasnijih saziva, ne samo u međuratnoj, već i u postkomunističkoj Poljskoj. Za prvih deset godina, pobjednička partija nijednom nije osvajala više od 30 odsto glasova na izborima. Istovremeno, broj parlamentarnih stranaka konstantno se uvećavao. Početkom 1922. godine, u Sejmu je bilo 10 nacionalnih i šest manjinskih partija, dok je nakon izbora 1928. parlamentarni status dobilo čak 14 poljskih i osam stranaka nacionalnih manjina, pre svih Nemaca i Jevreja (Holloosi, 2015: 136). Izvršna vlast bila je izrazito nestabilna. Od prvih izbora pa do sredine 1926. godine, Poljska je imala 26 različitih vlada, čija prosečna dužina trajanja je iznosila pet meseci i 20 dana. Čak polovinu od nepunih sedam godina potrošili su tzv. „tehnokratski kabineti”, koji su vodili državu u vakuumu između dve vlade (Berecz, 1932: 233).

Hronična politička nestabilnost bila je jedan od najvažnijih uzroka državnog udara, koji je 14. maja 1926. godine izvršio maršal Jozef Pilsudski (Rothschild, 1963: 224-244). Ovaj događaj pokazao se „kao značajna prekretnica u istoriji Druge poljske republike, pošto je okončao parlamentarnu demokratiju, uspostavljenu 1918-1919” (Kacperski, 2011: 43). Nakon toga, faktički, nije bilo slobodnih i kompetitivnih izbora u Poljskoj sve do pada komunizma u Evropi. Jer, kao i u ostalim državama real-socijalizma, izjašnjavanje građana bila su fasadnog karaktera, sa ciljem legitimizacije *de facto* jednopartijskih poredaka komunističkih partija. Izuzimajući izbore 1952. godine, gde je bilo moguće glasati jedino za kandidate režima, koji su dobili 99,8 odsto glasova, uz izlaznost od 95,03 procenata (Sakwa & Crouch, 1978: 406), u prvoj dekadi komunističke Poljske, stvarnu opoziciju predstavljala je samo Seljačka partija Stanislava Mikolajčika, osvajajući između 10 i 26 odsto glasova (Staar, 1958: 200-218). Jovanović navodi da je smirivanje Poznanjskog ustanka 1956. godine „između ostalog” izvršeno i „kroz napuštanje prakse jednog kandidata i uvođenjem mogućnosti nominacije više kandidata od broja mandata u izornoj jedinici”. Drugi ustupak bila je dozvola nominovanja i „nezavisnih katoličkih vernika”, a ne samo kandidata odobrenih od strane partijskih komiteta (Jovanović, 2006: 12).

Kasnije, sve do kraja sedamdesetih, aktivnosti opozicije gotovo da i nije bilo, a u hibridnoj vrsti autoritarizma, koji Sakva i Krauč nazivaju

„konsultativnim”, partijski aparat je pojedine zahtevne funkcije u vlasti prepuštao nezavisnim stručnjacima, dok je „kvazi pluralistički poredak” oponašan u interakciji različitih partijskih frakcija, od kojih je svaka imala sopstvene interese i računicu (Sakwa & Crouch, 1978: 406). Čak ni „Praško proleće” 1968. godine, niti visoka inflacija 1970. koja je rezultirala „socijalnom eksplozijom”, nisu doveli do većih gibanja unutar poretka poljskih komunista, pa je režim 1972. učvrstio svoje pozicije, tako da su i naredni izbori bili relativno dobro kontrolisani od strane vlasti (Sakwa & Crouch, 1978: 406-407).

Stidljiv uvod u pluralizaciju otpočeo je postepenom reformom tokom 1984. i 1985. Tom prilikom, smanjena su „ograničenja prilikom kandidovanja”, a „ojačana je legitimnost predstavničkih institucija” (Jovanović, 2006: 13). Nešto, kasnije, „slobodni, ali delimično konkurentni izbori u junu 1989. godine”, pružili su „efikasan mehanizam” za „transformaciju poljskog političkog sistema” (Birch et al, 2002: 28). Međutim, kako navode pojedini autori, izbori u Poljskoj 1989. godine, za razliku od prvih tranzicionih u Mađarskoj i Čehoslovačkoj, bili su „mehanizam demokratizacije, ali ne i demokratije” (Birch et al, 2002: 28-29), budući da je 65 odsto mesta u Sejmu bilo rezervisano za komuniste, tj. Poljsku ujedinjenu radničku partiju (*PZPR*), dok su se za sve ostale mandate borili nerezimski kandidati (Kaminski & Nalepa, 2004: 370).

Partijska nadmudrivanja izbornom geometrijom - reforme od 1991. do 2001.

Koautori zbornika „Otelotvorenje demokratije - dizajn izbornih sistema u postkomunističkoj Evropi” smatraju da naučni pristup maksimalizacije mandata pruža najbolji uvid u izborne reforme u postkomunističkoj Poljskoj. „Bez obzira na međusobnu interakciju institucija, konačni ishod je određivan relativnom snagom političkih aktera u Sejmu i načinima na koji su oni shvatali svoju prednost” (Birch et al, 2002: 26). Ovakvo tumačenje, prema našem mišljenju, prihvatljivo je za sve, osim za reformu iz 1991. godine, čije ključne dimenzije podsećaju na izborni sistem iz 1921. Stoga prvi postkomunistički elektoralni model Poljske možemo smatrati produktom „učenja iz prethodnog demokratskog iskustva” (Lago & Martinez, 2012: 413-421). U oba slučaja u upotrebi je bila proporcionalna formula, sa velikim brojem izbornih jedinica, bez zakonskih pragova i dva nivoa alokacije mandata. Doduše, 1991. godine Sejm je bio neznatno veći (460 mandata), a ukupno 391 poslanik birao se u 37 izbornih jedinica, sa otvorenih lista, uz pomoć Her-Nimajerove formule. Na drugom nivou alocirano je 69 mesta, sa zatvorenih blokiranih lista, pomoću Sen Lagijeve formule. Cenzus je postojao samo na nivou nacionalne liste i iznosio je pet odsto (Birch et al, 2002: 26-27).

Ključni autori koji su se bavili genezom izbornih institucija u Poljskoj slikovito isključuju motiv maksimalizacije mandata u reformi 1991. godi-

ne. Kaminski i Nalepa pišu da je „borba za izborni zakon rezultirala velikom krizom, nizom predsedničkih veta i očajničkim pokušajem promena putem ustavnih amandmana”, dodajući da je konačno glasanje „sprovedeno pod snažnim pritiskom da se uopšte donese neka vrsta zakona” (Kaminski & Nalepa, 2004: 371). Birč i koautori još upečatljivije navode da „niko nije u potpunosti prihvatio zakon”, iako su ga „mnogi branili kao najbolji kompromis u datim okolnostima (Birch et al, 2002: 37).

Izbori od 27. oktobra 1991. godine predstavljali su pravi šok za novu političku elitu, dok su u narodu „pojačali osećaj zbunjenosti i neizvesnosti” (Millard, 2010: 55). Izborni favorit Demokratska unija (*UD*) osvojila je svega 12,32 odsto glasova, što je bilo dovoljno za relativnu pobedu, dok je u usitnjeni Sejm ušlo 29 različitih partija, kvazi partija i lokalnih grupacija (Birch et al, 2002: 30). Proliferaciji političke scene pogodovale su velike izborne jedinice (prosečna magnituda 12,1) i odsustvo zakonskih pragova u okviru njih. Čak devet partija osvojilo je između pet i 12 odsto glasova, otvarajući mnoštvo mogućnosti za postizbornu kombinatoriku. Efektivni broj elektivnih partija iznosio je čak 12,98 a Galagerov indeks disproporcionalnosti 3,58. Formiranje stabilne vlade nije otežavala samo razdrobljena partijska scena, već i činjenica da dve vodeće stranke, Demokratska unija (*UD*) Tadeuša Mazovječkog i Savez demokratske levice (*SLD*), sačinjen od bivših komunista, nisu imale gotovo nikakav koalicioni potencijal. Demokratska unija zbog neoliberalne „šok terapije”, sprovedene u prve dve vlade pod vodstvom pokreta „Solidarnost”, u kojima je učestvovala, a Savez demokratske levice zbog svoje neslavne istorijske uloge (Birch et al, 2002: 30-31). Otuda i ne čudi što je prvi postkomunistički mandat Sejma trajao svega 20 meseci, od kraja oktobra 1991. do početka juna 1993. Milard navodi da je „složeni mozaik grupacija zastupljenih u Sejmu, zajedno sa neiskustvom velikog broja novih poslanika”, od samog početka ukazivao da će formiranje održive vlade biti đavolski težak posao (Millard, 2010: 55). A kada je manjinski kabinet partija centra, okupljenih oko Jana Olševskog i formiran, svoju kratku vladavinu proveo je u stalnim previranjima, podeljen iznutra i vema često sukobljen sa predsednikom Poljske Lehom Valensom. Nakon pada vlade Olševskog, poljski građani su do 1993. godine bili svedoci još tri kabineta, koji su „konstantno balansirali na ivici sloma” (Kaminski & Nalepa, 2004: 370).

Vanredne izbore 1993. godine gotovo sve partije čekale u ubeđenju da izborni sistem mora biti promenjen iz korena, jer je dotadašnji nivo fragmentacije paralisao ključne političke procese u Poljskoj. Demokratska unija (*UD*) je već početkom 1992. godine aktuelizovala svoj raniji predlog za uvođenje mešovitog sistema, u kome bi se tri četvrtine poslanika Sejma birale preko zatvorenih blokiranih lista, a četvrtina u jednočlanim okruzima po većinskoj formuli. Demokratska unija u obrazloženju svog predloga isticala je da neophodno stvoriti uslove „predstavljanja političkih snaga sposobnih da formiraju stabilne tabore vlasti i opozicije”, što

će biti moguće jedino ukoliko „političke stranke budu ugrađene u izborni proces” (Birch et al, 2002: 38).

Sa ciljem iznalaženja održivog reformskog rešenja, formirana je vanredna parlamentarna komisija, o čijem predlogu se glasalo 28. maja 1993. godine, u atmosferi nadolazećih izbora. Ključni cilj promena bio je smanjivanje broja parlamentarnih partija, a on je postignut povećanjem broja izbornih jedinica sa 37 na 52, u kojima je uveden zakonski prag od pet odsto za pojedinačne partije i osam odsto za koalicije. Sen Lagijeva izborna formula zamenjena je Dontovom, a izborni prag u nacionalnoj izbor jedinici, čija magnituda je ostala 69, povećan je sa pet na sedam procenata. Za izgled ovakvog izbornog zakona glasalo je 239 poslanika Sejma, 132 su bila protiv, a četvoro se uzdržalo od glasanja. Čak 18 odsto poslanika bojkotovalo je glasanje i nije prisustvovalo sednici (Birch et al, 2002: 41). Iako su male stranke novi izborni zakon prozvali „ishitrenim potezom”, „izbornom prevarom” i „diktatom velikih partija” (Chrusciak, 1999: 107-108), doneta rešenja su samo delimično odražavala interese velikih. Zapravo, „nijedna od devet vodećih partija nije bila velika, a stranačka disciplina bila je ograničena”, s obzirom na to da „su mnogi pojedinačni govornici u debati odstupali od stavova svoje partije” (Birch et al, 2002: 41). Na kraju, nova izborna geometrija i povećani pragovi učinili su svoje. Galagerov indeks disproporcionalnosti višestruko je uvećan u odnosu na 1991. godinu i iznosio je čitavih 17,80. Samo sedam lista ušlo je u Sejm, od kojih je jedna bila manjinska (lista nemačke zajednica). Efektivni broj elektivnih partija smanjen je za tri, sa 12,98 na 9,87. Formirani su jasni blokovi partija vlasti i opozicije. Milard piše da je izjašnjavanje građana 1993. donelo „određenu stabilnost upravljačkom procesu, prvi put od predsedničkih izbora 1990. godine (Millard, 2010: 78).

Elektoralni model ostao je nepromenjen i za parlamentarne izbore 1997. godine. Političke posledice izbornog sistema bile su slične onima iz 1993. Galagerov indeks disproporcionalnosti bio je nešto niži, nego ciklus ranije, ali i dalje veoma visok - 10,64. Takođe, i efektivni broj elektivnih partija dodatno je umanjen na 4,59. Vlada Jiržija Buzeka, formirana glasovima poslanika Izborne akcije „Solidarnost” (AWS) i Unije slobode (UW), izdržala ceo četvorogodišnji mandat. Milard je izbore iz 1997. godine, upravo zbog toga nazvao „rutinskim” (Millard, 2010: 96). Nedugo nakon formiranja vlade, najveća stranka pokušala je da iz temelja izmeni elektoralni model, sa ciljem maksimalizacije sopstvenih mandata. Rein-karnirana Izborna akcija „Solidarnost”, nastala od malih parlamentarnih i vanparlamentarnih frakcija nekada velikog, istoimenog pokreta, osvojila je nešto više od trećine glasova i predložila institucionalno rešenje, pomoću koga bi učvrstila svoj dominantni položaj. Sve češće mogle su se čuti spekulacije o mogućoj saradnji Izborne akcije „Solidarnost” (AWS) i vodeće opozicione Demokratske leve alijanse (SLD), sa ciljem uvođenja jednokružnog većinskog „*first past the post*” sistema. Međutim, Demokratska leva alijansa nije se odricala proporcionalne izborne formule. Njihov portparol objašnjavao je da Poljska još nije sazrela za dvopartijski

sistem, budući da je postojanje dve velike i dve stranke srednje veličine omogućavalo formiranje stabilnih vlada, a prisustvo pragova sprečavalo prekomernu fragmentaciju (Birch et al, 2002: 33).

Prilika za narednu elektoralnu reformu ukazala se 1999. godine, kada je nastala potreba za usklađivanjem izborne geometrije sa novim granicama provincija, definisanih ustavom iz 1997. Jedan od promotera novih izbornih institucija ponovo je bila Izborna akcija „Solidarnost” (AWS), čiji cilj ovaj put nije bila maksimalizacija sopstvenih mandata, već minimalizacija mesta koalicije Demokratske leve alijanse i Radničke unije (SLD-UP), jer se njihova pobeda činila gotovo izvesnom (Benoit & Hayden, 2004: 396-427; Millard, 2010: 98). Svoju pivotalnu poziciju u izbornoj reformi, Izborna akcija „Solidarnost” posebno je aktuelizovala nakon predsedničkih izbora 2000. godine, koji su se pokazali „kataklizmatičnim po AWS”, istovremeno „napravivši pustoš i u Uniji slobode (UW)” (Birch et al, 2002: 44). S obzirom na to da je pobjedu na predsedničkim izborima ostvario kandidat leve alijanse Aleksandar Kvašnjevski, prokrčivši put toj koaliciji i za trijumf na predstojećem glasanju za oba doma skupštine, Izborna akcija „Solidarnost” izdejstvovala je da, najpre vanredna parlamentarna komisija, a zatim i Sejm usvoje novi izborni zakon, čija suština je bilo povećanje magnituda okruga, ukidanje nacionalne zatvorene blokirane liste i vraćanje Sen Lagijeve formule za raspodelu mandata. Zakon je izglasan u izbornoj godini, implementirajući odredbe za koje se smatra da „favorizuju stranke srednje veličine” (Birch et al, 2002: 44). Ukidanjem drugog nivoa raspodele mandata i smanjivanjem broja izbornih jedinica sa 52 na 41, značajno je uvećana prosečna magnituda okruga (sa 8,85 na 11,22), što je uz zadržavanje pragova od pet odsto za partije i osam odsto za koalicije, omogućavalo veću proporcionalnost i pravedniju alokaciju mandata. Na to ukazuje i niža vrednost Galagerovog indeksa disproporcionalnosti u odnosu na 1997. godinu - 6,32. Efektivni broj elektivnih partija bio je za nijansu niži nego u prethodnom izbornom ciklusu (4,50). Novi dizajn izbornih jedinica i inkluzivnija Sen Lagijeva formula sprečili su koaliciju Demokratske leve alijanse i Radničke unije (SLD-UP) da osvoji apsolutnu većinu mandata, ali nisu onemogućili formiranje levičarske vlade.

Međupartijska efikasnost sistema otvorenih lista u Poljskoj

Elektoralni model potpuno otvorenih lista u Poljskoj, inistitucionalizovan 2001. godine, do danas je ostao gotovo nepromenjen. Jedino je Sen Lagijeva formula raspodele mandata zamenjena Dontovom, pred parlamentarne izbore 2005. Prvenstveno zahvaljujući ukрупnjavanju izbornih okruga i povećanju njihovih magnituda, Šugartov indeks međupartijske efikasnosti u periodu od 2001. do 2019. godine, povoljniji je nego u poslednjoj dekadi 20. veka. Analizirajući šest izbornih ciklusa u pomenutih 18 godina, računica pokazuje da je poljski sistem potpuno otvorenih li-

sta gotovo efikasan, sa vrednošću indeksa međupartijske efikasnosti od -0,11 (Tabela 1.). Uz solidan nivo unutarpartijske efikasnosti, o čemu će biti reči u narednom odeljku, aktuelni poljski elektoralni model spada u red najefikasnijih proporcionalnih modela u Evropi, iako je u praktičnoj primeni svega dve decenije.

Tabela 1: Međupartijska efikasnost izbornog sistema Poljske na izborima za Sejm između 2001. i 2019. godine

Godina održavanja izbora	Pre - election identifiability (ID)	Majority approximation (MA)	Electoral linkage (L)	Plurality enhancing (P)	Einter (E)
2001.	0,50	0,94	0,72	0,12	-0,16
2005.	0	0,68	0,34	0,14	-0,52
2007.	0,75	0,90	0,83	0,06	-0,11
2011.	0,75	0,90	0,83	0,12	-0,05
2015.	0,75	1,02	0,89	0,26	+0,15
2019.	0,75	1,02	0,89	0,14	+0,03
Srednja vrednost	0,58	0,91	0,75	0,14	-0,11

„Hibridni izborni sistem“ (Passarelli, 2020: 106), koji je na glasanjima 1991, 1993. i 1997. godine pored otvorenih, podrazumevao i zatvorene blokirane liste na nacionalnom nivou, s druge strane, bio je hiperreprezentativan, sa srednjom vrednošću indeksa međupartijske efikasnosti od -0,42 (Tabela 2.). I to pre svega usled disproporcionalnosti uzrokovane većim brojem izbornih jedinica (52), ali i pretežno neprepoznatljive predizborne ponude, kada su u pitanju moguće opcije za formiranje nove vlade. Sasvim drugačija politička klima vladala je na izborima u 21. veku, budući da je u svim ciklusima, osim glasanja 2005. godine, bilo lako predvideti koji bi od blokova, u slučaju pobede, mogao okupiti poslaničku većinu u Sejmu. Dok je 2001. godine bilo uočljivo postojanje dva korpusa podeljena na ideološkoj ravni levo - desno, od kojih je koalicija Demokratske leve alijanse i Radničke unije (*SLD-UP*) bila potpuno profilisana prema biračima, a na drugoj strani nalazile su se sve ostale relevantne partije, dotle su se na izborima 2007, 2011, 2015 i 2019. godine za vlast borile Građanska platforma (*PO*), čiji je utemeljivač Donald Tusk i desničarsko-populistička partija „Pravo i pravda“ (*PiS*), dugogodišnjeg lidera Jaroslava Kačinjskog.

Tabela 2: Međupartijska efikasnost izbornog sistema Poljske na izborima za Sejm od 1991. do 1997. godine

Godina održavanja izbora	Pre - election identifiability (ID)	Majority approximation (MA)	Electoral linkage (L)	Plurality enhancing (P)	Einter (E)
1991.	0	0,26	0,13	0,02	-0,85
1993.	0	0,74	0,37	0,34	-0,29
1997.	0,50	0,88	0,69	0,20	-0,11
Srednja vrednost	0,17	0,63	0,40	0,18	-0,42

Na bolju funkcionalnost sistema otvorenih lista u odnosu na pređašnji, ukazuju i preostali indikatori međupartijske efikasnosti, pre svih efektivni broj elektivnih partija i Galagerov indeks disproporcionalnosti (Tabela 3.). Efektivni broj elektivnih partija (ENEP) više je nego dvostruko niži u odnosu na period pre 2001. godine, a slično je i sa Galagerovim indeksom disproporcionalnosti (LSq index).

Tabela 3: Efektivni broj elektivnih partija (ENEP) i Galagerov indeks disproporcionalnosti na izborima za Sejm od 1991. do 2019.

„Hibridni sistem“ (1991-1997)

Godina	ENEP	LSq index
1991.	12,98	3,58
1993.	9,87	17,80
1997.	4,59	10,64
Prosečno	9,15	10,67

Otvorene liste (2001-2019)

Godina	ENEP	LSq index
2001.	4,50	6,32
2005.	5,86	6,96
2007.	3,32	4,67
2011.	3,74	5,94
2015.	4,45	12,55
2019.	3,41	6,46
Prosečno	4,21	7,15

U Poljskoj, kao i u svim ostalim državama sa demokratskim porecima, postoji snažna međuzavisnost partijskog i izbornog sistema. Dok je na početku tranzicije bila izražena volatilnost partijske scene (McMenamin & Gwiazda, 2011) i elektoralni model pokazivao je znake nefunkcionalnosti, determinišući fragmentiran parlament, pojavu „fleš stranaka“ i nepredvidive vlade. Umereni višepartizam, utemeljen na prelazu vekova, aktuelan je i danas, a nešto više od decenije na vlasti se smenjuju Građanska platforma i partija „Pravo i pravda“. Ukрупnjavanje partijskog sistema (Gwiazda, 2009) praćeno je stabilizacijom izbornih institucija, povećanjem njihove međupartijske i, kao što ćemo u narednom odeljku videti, unutarpartijske efikasnosti.

Efekti otvorenih lista na partije, kandidate i birače

Aktuelni poljski elektoralni model, zajedno sa preostala dva sistema tzv. „kvazi lista“ u svetu (Finska, Čile), spada u red umereno kandidatocentričnih, sa vrednošću indeksa unutarpartijske efikasnosti od -0,43 (Shugart, 2001: 25-51). Srednja veličina izborne jedinice u Poljskoj (11,22), barem teoretski, pruža dovoljno prostora za isticanje individualnih karakteristika pretendena za mesta u Sejmu i vođenje ličnih kampanja, tim pre jer je davanje jedne preference obavezno, a ukupni rezultat liste je zbir glasova koje su osvojili pojedinačni kandidati. Ipak, da bi izborni sistem Poljske do kraja bio efikasan, neophodna je dodatna demokratizacija unutarstranačkih procedura prilikom odabira kandidata. Jer, prema mišljenju pojedinih autora, poljske partije nastale su relativno kasno, preskočivši većinu faza razvoja, kroz koje su prolazile stranke u demokratijama zapadnoevropskog tipa. Otuda su političke elite u postkomunističkoj Poljskoj imale „mnogo manje mogućnosti i podsticaja da razvijaju moderne partije sa masovnim članstvom“ već im je bilo „lakše i efikasnije uspostaviti postmoderne, personalizovane stranke“ (Bucur & McMennamin, 2015: 123). Stepen prezidencijalizacije partije u najvećem određuje i način odabira kandidata prilikom sastavljanja izbornih lista.

Sokolovski navodi da mahom sve relevantne stranke, izuzev Poljske narodne partije (*PSL*), koriste „ekskluzivne metode“ selekcije poslaničkih kandidata za Sejm. „Poljska narodna partija je jedina stranka u kojoj regionalni predstavnici igraju glavnu ulogu u procesu kandidovanja“, dok „nacionalna izborna konvencija samo formalno potvrđuje liste“ (Sokolowski, 2012: 464). Kod velikih igrača mnogo je veći uticaj partijskih oligarhija na konačan redosled kandidata. U najvećoj partiji „Pravo i pravda“ (*PiS*) finalnu odluku donosi Politički komitet, centralni izvršni organ stranke, koji je pod velikim uticajem predsednika stranke. U Građanskoj platformi (*PO*), uloga uticajnih lokalnih moćnika, tzv. „partijskih barona“, mnogo je veća. Tamo je proces nominacije „pre konglomerat različitih regionalnih interesa i partijskih frakcija“, nego centralizovana odluka“, a uloga predsednika je da izmiri i uravnoteži sve grupacije (Sokolowski, 2012: 464-465). Slično desno-populističkoj partiji „Pravo i pravda“ i u Novoj levici, nastaloj 2020. godine iz Demokratske leve alijanse (*SLD*), ključnu ulogu u selekciji kandidata imaju centralni izvršni organ i partijski lider.

Iako u Poljskoj redosled izbora u parlament određuju isključivo preferencijalni glasovi, pokazalo se da, pre svega od poretka kandidata na glasačkom listiću, zavisi ko će zauzeti mesta u Sejmu. Pojedina istraživanja pokazuju da je u četiri izborna ciklusa od 2011. do 2015. godine, približno 20 odsto kandidata osvojilo mandat sa pozicija sa kojih ne bi ušli u Sejm da su u upotrebi bile zatvorene blokirane liste (Gendzwill & Raciborski, 2014: 47-69). Zapravo, „kandidati postavljeni blizu vrha glasačkog listića privlače više glasova od onih postavljenih niže na li-

sti" (Marcinkiewicz, 2014: 322-334). Na parlamentarnim izborima 2007. godine, na primer, šanse kandidata da dođu do mesta u Sejmu, ako su se nalazili na čelu izborne liste iznosile su 47 odsto, a ako su bili poziciju niže 32 odsto. Izgledi preostalih kandidata zatim eksponencijalno padaju, pa tako pozicionirani oko sredine liste imaju verovatnoću od 1,6 odsto da dođu do mandata, dok oni iz donje četvrtine skoro i nemaju čemu da se nadaju, sa 0,9 procenata šansi (Stegmaier, Marcinkiewicz & Jankowski, 2016: 893). Na delu je fenomen „elitizacije lista" (Dodeigne & Pilet, 2019: 1-12).

Analizirajući rezultate poslednjih parlamentarnih izbora od 13. oktobra 2019. godine, dolazimo do sličnih pokazatelja. Ukupno 78 od 460 poslanika Sejma, ili skoro 17 odsto, osvojilo je mandat sa pozicija koje bi bile neprolazne u sistemu zatvorenih blokiranih lista. Takav skor neznatno je niži nego za period od 2001. do 2011. godine i pokazuje stabilan trend međusobnog uticaja preferencijalnih glasova i pozicija kandidata na listama. Pored toga, zahvaljujući bazi podataka sa izbora 2019. godine, moguće je izvesti još nekoliko zaključaka, na koje ukazuje poljski model kvazi lista, u kome je davanje preferencijalnog glasa obavezno.

Prvo, fenomen „elitizacije lista" najmanje je izražen kod pobednika izbora, partije „Pravo i pravda", a kasnije raste kako pada broj mesta koja su osvojile stranke na izborima. Naime, u partiji „Pravo i pravda" tačno 20 odsto izabranih poslanika osvojilo je mandat sa pozicija koje bi bile neprolazne u sistemu fiksiranih lista, u drugoplasiranoj Građanskoj koaliciji neznatno manje (17 odsto), a u levoj koaliciji 14 procenata. U četvrtoplasiranoj Poljskoj koaliciji, koju su sačinjavale manje stranke, okupljene oko Poljske narodne partije, samo jedan poslanik uspeo je da dođe do mandata sa pozicije koja nije liderska, dok su u Konfederaciji slobode i nezavisnosti svih 11 izabranih poslanika ujedno bili nosioci lista u svojim izbornim jedinicama.

Drugo, poslanici su sa uslovno neprolaznih mesta, u najvećoj meri, dolazili do mandata u izbornim jedinicama magnitude 12 (Legnica, Bido-gość, Helm, Zijelona Gora, Sieradz, Siedlce, Varšava 2, Opole, Gdanjsk, Katovice 2, Kaliž i Šćećin). **Treće**, za ulazak u Sejm na izborima 2019. godine, u proseku je bilo potrebno osvojiti 5,64 odsto od ukupnog broja glasova u izornoj jedinici. Najteže je bilo doći do mandata u najmanjem okrugu Čestohova (magnituda 7), gde je prosek osvojenih glasova izabranih poslanika gotovo osam odsto, a znatno lakše u petnaestomandatnom Ržešovu, sa 3,5 odsto glasova. Razlog je logičan. Sužen izbor kandidata u manjim izbornim jedinicama dovodi do koncentracije glasova i povećanja granice neophodne za ulazak u Sejm, dok je u velikim elektoralnim okruzima mehanizam delovanja otvorenih lista suprotan. Tako je u najvećoj izornoj jedinici Varšava 1, u kojoj se biralo 20 poslanika, kandidatkinji Joani Fabisjak iz Građanske koalicije bilo potrebno svega 0,39 odsto glasova za mesto u donjem domu. Dakle, na primeru Poljske još jednom je moguće potvrditi ranije iznetu pretpostavku da se stepen personalizacije izbornog sistema povećava sa smanjivanjem magnitude izborne jedinice.

Četvrto, slično kao i kod fleksibilnih lista, partije su formirale izbornu ponudu sugerišući predloženim poretkom i redosled izbora kandidata u Sejm. Na čeonim pozicijama u izbornim jedinicama nalazili su se mahom partijski lideri, sadašnji i bivši premijeri i ministri, poslanici sa iskustvom i regionalni „stranački baroni“. Posao srednjim partijskim ešelonima dodatno otežava pravilo po kome stranke mogu da predlože dvostruko više kandidata nego što se bira poslanika u izornoj jedinici. Na taj način, dodatnim razvodnjavanjem preferencijalnih glasova na više slabijih kandidata, uvećavaju se šanse miljenicima partijskih oligarhija sa vrhova lista, za koje se inače češće glasa, kako pokazuju poljska iskustva za dve decenije funkcionisanja čistog sistema otvorenih lista.

Uprkos nedostacima, empirijski podaci ukazuju da je važeći izborni sistem Poljske u velikoj meri efikasan i na unutarpartijskoj i na međupartijskoj ravni. Na taj način, u ovom trenutku, isključeni su inherentni faktori za potencijalnu izbornu reformu modela otvorenih lista proporcionalne reprezentacije, iako je, kao što ćemo videti u narednog odeljku, bilo više različitih predloga. Takođe, nije bilo ni kontingentnih faktora, u vidu dramatičnih događaja okidača, koji bi otvorili kritične raskrsnice institucionalnih promena. Prema indeksu političke stabilnosti organizacije „*The Global Economy*“, za period od 1996. do 2019. godine, Poljska spada u red stabilnih država. Pomenuta država nalazi se u gornjoj trećini (65. mesto), u konkurenciji 194 svetske države, sa indeksom političke stabilnosti od 0,52¹.

Zaključak

Posmatrajući poslednje održane parlamentarne izbore u državama sa otvorenim listama proporcionalne reprezentacije, Poljska prednjači, kada je u pitanju ukupna efikasnost pomenutih elektoralnih sistema. S obzirom na to da je indeks unutarpartijske efikasnosti, prema Šugartovim kriterijumima, identičan (-0,43) u svih sedam država (Grčka, Kipar, Letonija, Poljska, San Marino, Slovenija, Finska), diferencija izbornih sistema uočljiva je na međupartijskoj dimenziji. Tu je poljski model gotovo u potpunosti efikasan (+0,03), za razliku od izrazito hiperreprezentativnih sistema Letonije (-0,80) i Slovenije (-0,59) i nešto efikasnijih, ali i dalje i hiperreprezentativnih elektoralnih institucija na Kipru (-0,41) i Finskoj (-0,38). Jedino su u Grčkoj (+0,17) i u San Marinu (-0,25) izborni sistemi na granici reprezentativnosti, ali su skorovi međupartijske efikasnosti lošiji nego u Poljskoj. Čini se da su odnos između veličine parlamenta, broja izbornih jedinica i njihovih magnituda, kao i nacionalni pragovi za pojedinačne partije i koalicije, uspostavili najbolji balans između brojnosti političkih aktera, predvidivosti njihovog postizbornog ponašanja i proporcionalnosti sistema, što u konačnom opredeljuje koliko je neki model efikasan na međupartijskoj ravni.

[1] Види на: https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_political_stability/.

Kao što je poznato, instituti primarnih izbora, tek su sporadična pojava u evropskim demokratijama. Konačan izgled partijskih kandidacionih lista u najvećem broju slučajeva odluka je centralnih stranačkih organa, u kojima pravo glasa ima ograničen broj najviših funkcionera. U tom smislu ni Poljska nije izuzetak. Videli smo da u pogledu procesa kandidovanja relevantne poljske partije laviraju između različitog stepena prezidencijalizacije, kod većine parlamentarnih aktera (Bucur & McMennamin, 2015; 107-123), i „visoko autoritarnog stila upravljanja“, što je slučaj kod partije „Pravo i pravda“ (Hloušek, 2015: 277-299). Deficit unutarpartijske demokratije i slab uticaj stranačkih baza na konačan izgled lista udaljavaju poljske elektoralne institucije od potpune efikasnosti. I to je manjkavost ne samo postkomunističkih država u srcu, na istoku i jugoistoku Evrope, nego i pojedinih zemalja sa dužom demokratskom tradicijom. Elite nisu spremne da se upuste u riskantan eksperiment pune unutarstranačke demokratije.

Poljska je interesantna za pefološka proučavanja i iz ugla nastanka i razvoja izbornih institucija. Dok je za prvu deceniju nakon pada komunizma, koju su obeležili nestrukturirana partijska scena i pokušaji njene konsolidacije, evidentno da prati zakonitosti pravca racionalnog izbora, dotle je kasniji period objašnjiv pristupom istorijskog institucionalizma. Ne može se reći da u vremenu iza 2001. godine nije bilo partijskih inicijativa za izmenu izbornog zakonodavstva, u cilju maksimalizacije mandata ili moći pojedinih aktera, ali za razliku od poslednje decenije 20. veka, nije bilo dovoljnih podsticaja u vidu sinergije inherentnih i kontingentnih faktora reformi. Izborni sistem Poljske je u poslednje dve decenije manje-više efikasan, a istovremeno izostao je učinak egzogenih šokova, koji otvaraju kritične raskrsnice, kratke vremenske okvire za nastanak novih institucija.

EFFECTS OF OPEN LISTS PR ON THE ELECTIONS FOR THE POLISH SEJM 2001-2019.

Abstract



Poland today, along with Finland, applies the best model of the open-list proportional (PR) electoral system in Europe. Not only the order of election of deputies in the parliament is conditioned only by the number of preference votes gained by the individual candidates for a seat in the Sejm but also the voters are required to cast a preference vote on the ballot paper for a single candidate from the party list they are giving preference over the others. The purpose of this article is to respond to the question about what type of incentives such electoral model can offer to the key stakeholders - candidates, elected deputies, and party leaders as well as political parties as a whole. Before that, we are giving a short overview of the evolution of the electoral institutions in Poland in pre-World war II period, during communist era and the 1990s in order to have better understanding of the entire history of the electoral rights in this Central European country and the context of the current system.

Keywords



open lists, proportional representation, efficiency of electoral institutions, electoral reforms.

Literatura

- Benoit, K. & Hayden, J. (2004). Institutional Change and Persistence: The Evolution of Poland's Electoral System, 1989-2001. *The Journal of Politics*, 66(2), (pp. 396-427).
- Berez, S. (1932). *The Perfect Electoral Law*. Budapest.
- Birch, S. et al. (2002). *Embodying Democracy: Electoral System Design in Post-Communist Europe*. Basingstoke & New York: Palgrave Macmillan.
- Bucur, C. & McMenamin, I. (2015). Poland: The Presidentialization of Parties in a Young Democracy. In: Passarelli, G. (ed.) (2015). *The Presidentialization of Political Parties: Organizations, Institutions and Leaders*, (pp. 107-123). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Chrusciak, R. (1999). *Electoral System and Elections in Poland 1989-1998: Parliamentary Conflicts and Discussions*. Warsaw: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Dodeigne, J. & Pilet, J. B. (2019). Centralized or decentralized personalization? Measuring intra-party competition in open and flexible list PR systems. *Party Politics*, 2019, (pp. 1-12).
- Gendzwill, A. & Raciborski, J. (2014). Jak głosują wyborcy w warunkach preferencyjnych list wyborczych: przypadek Polski. *Decyzje* 22 (2014), (pp. 47-69).
- Groth, A. J. (1965). Polish Elections 1919-1928. *Slavic Review*, 24(4), (pp. 653-665).
- Gwiazda, A. (2009). Poland's Quasi-Institutionalized Party System: The Importance of Elites and Institutions. *Perspectives on European Politics and Society*, 10(3), (pp. 350-376).
- Hartlinski, M. (2015). The 2015 Referendum in Poland. *East European Quarterly*, Vol. 43, No. 2-3, (pp. 235-242).
- Hloušek, V. (2015). Two types of presidentialization in the party politics of Central Eastern Europe. *Italian Political Science Review*, 45(03), (pp. 277-299).
- Hollosi, G. (2015). Polish Electoral Law in the 1920s in the Light of the Hungarian Period Literature and Electoral Law. A Comparative Historical Study. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 6(28)/2015, (pp. 125-139).
- Jovanović, M. N. (2006). *Oblikovanje izborne demokratije*. Beograd: Institut za političke studije, Službeni list SCG.
- Kaminski, M. M. & Nalepa, M. A. (2004). Poland: Learning to Manipulate Electoral Rules. In: Colomer, J. M. (ed.) (2004). *Handbook of Electoral System Choice*, (pp. 369-381). Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Kacperski, K. (2011). The Concept of Reform of Law in Relation to General Elections to the Sejm and Senate in the Process of Adoption of the August Amendment. *Przegląd Sejmowy*, 1(102), (pp. 43-69).
- Lago, I. & Martinez, C. F. (2012). Forgetting to make votes count: The role of previous democratic experience. *Electoral Studies* 31(2), (pp. 413-421).
- Marcinkiewicz, K. (2014). Electoral Contexts That Assist Voter Coordination: Ballot Position Effects in Poland. *Electoral Studies* 33, (pp. 322-334).
- Marczewska-Rytko, M. (2019). The 2015 Nationwide Referendum in Poland in Memes. *Bra-tislava Law Review*, Vol. 3. No. 1, (pp. 26-42).

- Millard, F. (2010). *Democratic Elections in Poland 1991-2007*. London and New York: Routledge.
- McMenamin, I. & Gwiazda, A. (2011). Three roads to institutionalisation: Vote, office and policy seeking explanations of party switching in Poland. *European Journal of Political Research*, 50(6), (pp. 838-866).
- Nohlen, D. & Stöver, P. (eds.) (2010). *Elections in Europe: A Data Handbook*. Baden-Baden: Nomos.
- Passarelli, G. (2020). *Preferential Voting Systems: Influence on Intra-Party Competition and Voting Behaviour*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Renwick, A. & Pilet, J. B. (2016). *Faces on the Ballot: The Personalization of Electoral Systems in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Rothschild, J. (1963). The Ideological, Political and Economic Background of Pilsudski's Coup D'Etat. *Political Science Quarterly*, 78(2), (pp. 224-244).
- Sakwa, G. & Crouch, M. (1978). Sejm Elections in Communist Poland: An Overview and a Reappraisal. *British Journal of Political Science*, 8(4), (pp. 403-424).
- Skomski, O. et al. (2017). The Polish Sejm Elections of 2015: Space Variability of the Results Based on Single-Member Constituencies Simulation. *Revista Romana de Geografie Politica*, XIX(2), (pp. 78-91).
- Sokolowski, J. K. (2012). The 2011 Elections in Poland: Defining a New Cleavage. *Representation* 48(4), (pp. 461-473).
- Staar, R. F. (1958). Elections in Communist Poland. *Midwest Journal of Political Science*, 2(2), (pp. 200-218).
- Stegmaier, M, Marcinkiewicz, K. & Jankowski, M. (2016). The Effects of Electoral Rules on Parliamentary Behavior: A Comparative Analysis of Poland and the Czech Republic. *East European Politics and Societies*, 30(4), (pp. 885-906).
- Shugart, M. S. (2001). Extreme Electoral Systems and the Appeal of the Mixed - Member Alternative. In: Shugart, M. S. & Wattenberg, M. (eds.) (2001). *Mixed - Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds*, (pp. 25 - 51). Oxford: Oxford University Press.