
Dr Dejan Bursać⁸⁷

IZBORNI SISTEM KAO PREPREKA NA DALJEM PUTU SRBIJE KA DEMOKRATIJI

SAŽETAK

Autor argumentuje da je proporcionalni sistem sa zatvorenim listama i celom zemljom kao jednom izbornom jedinicom, u upotrebi u Srbiji od 2000. godine, ispunio svoju istorijsku svrhu, te više nije podesan za aktuelni društveni i politički kontekst. Autor smatra da ovaj sistem proizvodi niz negativnih efekata koji utiču na deterioraciju identifikovanih demokratskih vrednosti. Rad je strukturisan tako da predstavi istorijsku genezu aktuelnog izbornog sistema, identifikuje ključne demokratske vrednosti i kriterijume istaknute kako u akademskoj teoriji, tako i u političkoj praksi, i, na kraju – da analizira negativne posledice proporcionalnog sistema, sa posebnim osvrtom na efekat na identifikovane kriterijume demokratije.

KLJUČNE REČI: Srbija, demokratija, proporcionalni izborni sistem, izborna reforma.

UVOD

Pitanje promene izbornog sistema nalazi se na marginama glavne političke agende u Srbiji. Njime se bavi akademska zajednica, nevladin sektor, kao i nekoliko manjih i uglavnom vanparlamentarnih političkih stranaka. Njihovi motivi su različiti, i variraju od akademske radoznalosti, preko građanskog interesa za većom demokratijom i transparentnošću, do čistih ciljeva političke borbe: pritiska na vlast, mobilizacije birača i traženja institucionalnog mehanizma za ojačavanje sopstvene partije. Ovo pitanje, međutim, neće biti stavljeno na agendu sve dok ključni akteri – a u aktuelnoj političkoj konstelaciji to je Srpska napredna stranka (SNS) – ne postanu zainteresovani za izbornu reformu. Nažalost, i njihov interes za pitanje izbornog sistema u prethodnim godinama pokazao se kao isključivo utilitaran, trajao je samo do ispunjenja kratkoročnih političkih ciljeva.

Prvo je 2015. godine, na predlog SNS, formirana Akciona grupa za reformu političkog sistema, skupštinsko telo koje je imalo zadatak da pokrene debatu i predloži rešenja za promene zakona koji se tiču institucionalnog okvira politike u Srbiji.⁸⁸ Nakon nekoliko javnih slušanja, činilo se da je jedini opipljiv predlog Akcione gru-

⁸⁷ Politikolog, naučni saradnik, Institut za političke studije, Beograd; i-mejl: dejan.bursac@ips.ac.rs.

⁸⁸ Narodna skupština Republike Srbije, „Prva sednica Akcione grupe za reformu političkog sistema“, preuzeto 25. 11. 2020, http://www.parlament.gov.rs/Prva_sednica_Akcione_grupe_za_reformu_politi%C4%8Dkog_sistema.25618.941.html.

pe smanjenje broja poslanika, čime je, u stvari, ona postala instrument obećanja tadašnjeg premijera Aleksandra Vučića, koji je u javnosti vodio kampanju smanjenja parlamenta radi uštede i efikasnosti.⁸⁹ Ulaskom u izbornu godinu, 2016, Akcioni grupa nestaje sa scene, a njen rad nikada se nije materijalizovao.

Drugi put se vladajuća većina, predvođena SNS, bavila izbornim sistemom pred izbore 2020. godine. Tada je, nakon razgovora uz medijaciju članova Evropskog parlamenta, šire pitanje izborne reforme i uže pitanje konkretnih izbornih uslova svedeno na ponudu SNS da se izborni cenzus spusti sa ranijih 5% na 3% glasova. Pitanje cenzusa pre toga nije bilo u fokusu aktera, niti je u toku pomenutih razgovora zahtevano spuštanje izbornog praga, budući da postoje druga hitnija pitanja kojima je potrebno posvetiti pažnju kako bi se izborni proces unapredio. Uprkos tome, SNS je u ubrzanoj proceduri u parlament uvela amandmane kojima se cenzus spušta (na republičkim i lokalnim izborima, a uskoro je to učinjeno i u Skupštini AP Vojvodine), i nakon svega nekoliko nedelja od javnog plasmana ideje, niži izborni prag postao je deo srpskog izbornog zakonodavstva. Kako promena pravila u izbornoj godini nije primer dobre demokratske prakse, ovaj manevar treba posmatrati pre svega kao odgovor SNS na najavljeni bojkot glavnine opozicionih stranaka. Naime, SNS se verovatno nadala da će spuštanjem cenzusa podstaći delove opozicije da odustanu od bojkota, istovremeno stvarajući privid pluralnijeg parlamenta. U istom paketu, usvojena je i dodatna afirmativna mera za partije nacionalnih manjina, čiji učinak na izborima se od 2020. godine množi koeficijentom 1,35 (osim u slučaju da lista manjine osvoji više od 3% glasova); kao i za manje zastupljen pol na listama – umesto jednog od svaka tri mesta na listi (33%), od sada je obavezna zastupljenost u dva od svakih pet mesta (40%).

Pomenimo i epizodu sa pokrajinskog nivoa, kada je 2014, bez ikakve javne rasprave ili dublje analize, promenjen dotadašnji mešoviti izborni sistem kojim se biralo 120 poslanika u Skupštinu Vojvodine – te je, po prvi put, uveden proporcionalni sistem sa jednom izbornom jedinicom, kakav postoji na republičkom nivou. Upravo ovo bilo je obrazloženje za promenu – naime, usklađivanje pokrajinskog nivoa sa republičkim i lokalnim,⁹⁰ iako to, samo po sebi, nije posebna vrednost, naročito u pogledu posledica. Doduše, predlagači ove izmene, Srpska napredna stranka i Socijalistička partija Srbije, u tom momentu bili su opozicija u pokrajinskoj skupštini, ali su njihove amandmane podržali Liga socijaldemokrata Vojvodine i Demokratska stranka Srbije, partije koje, generalno, nisu imale mnogo uspeha u jednomandatnoj komponenti mešovitog izbornog sistema, te im je zbog disperzovane podrške više odgovaralo proporcionalno glasanje u jednoj izbornoj jedinici.⁹¹

Možda su upravo pomenuti izbori 2020. prilika da se pitanje promene izbornog sistema ponovo stavi na agendu. Svedoci smo da rezultati, uprkos velikoj pobedi,

⁸⁹ Blic, „Vučić: Smanjićemo broj poslanika na 125 do 150“, preuzeto 25. 11. 2020, <https://www.blic.rs/vesti/politika/vucic-smanjicemo-broj-poslanika-na-125-do-150/6lygpyb>.

⁹⁰ Dejan Bursać i Dušan Vučićević, „Pokrajinski izbori 2016. godine – homogenizacija vlasti“ u *Izbori u Srbiji 2016. godine – „Istorijska“ ili „pirova“ pobeda*, ur. Milan Jovanović i Dušan Vučićević (Beograd: Institut za političke studije, 2017), 146–147.

⁹¹ Ibid.

očigledno ne odgovaraju vrhu SNS, koji već najavljuje nove izbore za 2022. godinu. Pluralizam i, generalno, demokratija dovedeni su u pitanje na izborima nakon kojih jedna lista osvoji 188 od 250 poslanika, a u parlamentu vladu podrži njih 243 od 250 narodnih poslanika. Dolazeći period može, stoga, biti prilika za širok društveni konsenzus o važnosti izborne reforme, posebno i iz potrebe ključnih aktera za određenim institucionalnim mehanizmima kojima bi se politička situacija predstavila inkluzivnijom i pluralnijom.

ISTORIJSKI OKVIR

Na prvim višestranačkim izborima za Narodnu skupštinu Republike Srbije, 1990, primenjen je većinski dvokružni izborni sistem u 250 jednomandatnih izbornih jedinica. Ovakvo institucionalno rešenje odgovaralo je, pre svega, Socijalističkoj partiji Srbije (SPS), zbog ogromne premoći nad rivalima u pogledu kapaciteta, kao i pristupa državnom aparatu, budžetu i medijima. SPS je osvojila relativnu većinu od 46.09% glasova, ali je zbog poznatih disproporcionalnosti većinskog izbornog sistema ovaj rezultat preveden u čak 77% skupštinskih mandata. Sa druge strane, glasovi opozicije koja je tek bila u fazi rudimentarnog formiranja⁹², bili su disperzovani širom zemlje, što je doprinelo potpredstavljenosti ovih stranaka. Ovo se, svakako, vidi u rezultatima dve u tom momentu najjače opozicione partije, Srpskog pokreta obnove (SPO, 795.000 glasova, odnosno 15.79%), i Demokratske stranke (DS, 375.000 glasova, 7.45%), koje u skupštini osvajaju 19, odnosno 7 mandata. Rezultat se najviše manifestovao u Beogradu kao urbanom centru u kojem je opozicija imala koncentrisane birače, funkcionere-osnivače i osnovnu infrastrukturu za kampanju, pa je tako svih 7 mandata Demokratske stranke, osvojeno u beogradskim izbornim jedinicama, kao i polovina od 16 mandata SPO.

Postalo je jasno da izborni mehanizam ne samo da ne oslikava političko raspoloženje zemlje, već i značajno favorizuje vladajuću partiju. Strankama opozicije trebalo je više mesta u Narodnoj skupštini – više mandata je, kao i danas, uostalom, donosilo više budžetskog novca i medijskog prostora, a samim tim i više mogućnosti za unapređivanje stranačke strukture i predstavljanje biračima. Opozicija je, početkom devedestih godina, i dalje bila svedena na određene džepove podrške, uglavnom u većim gradovima ili određenim delovima zemlje (Vojvodina, Šumadija), ali ni ta podrška u većini slučajeva nije bila natpolovična, te im većinski sistem nije odgovarao. Nakon protesta, u leto 1992, organizuju se okrugli stolovi, na kojima se postiže dogovor o promeni izbornog sistema.⁹³ Kompromis je pronađen u prelasku na proporcionalni sistem sa 9 izbornih jedinica. Na izborima 1992. i 1993. godine, održanim po tom sistemu, stranke (prodemokratske) opozicije značajno povećavaju broj mandata, iako njihov apsolutni broj glasova nije značajno veći, pa je jasno da je proporcionalni sistem po njih bio bolji. Primera radi, na izborima 1993, za koaliciju DEPOS (čiji je nosilac bio SPO), DS i DSS (Demokratska stranka Sr-

⁹² Vladimir Goati, *Izbori u Srbiji i Crnoj Gori od 1990. do 2013. i u SRJ od 1992. do 2003.* (Beograd: CeSID, 2013), 27–30.

⁹³ Ibid, 34–35.

bije), kombinovano je glasalo nešto više od 1,4 miliona građana – tek oko 200.000 više nego 1990, a osvojile su zajedno 81 mandat, gotovo četiri puta više.

Dva meseca pred izbore 1997, SPS menja izborni zakon, ovaj put bez dogovora sa opozicijom, a u skladu sa sopstvenom političkom kalkulacijom.⁹⁴ Naime, period pre izbora obeležili su veliki protesti širom Srbije zbog neregularnosti na lokalnim izborima 1996, koji su okončani smenom vlasti u nekoliko desetina lokalnih samouprava, uključujući i grad Beograd. U strahu od gubitka parlamentarnih izbora, SPS prekraja izborni sistem: u postojeći proporcionalni, umesto dotadašnjih 9, uvodi se 29 izbornih jedinica, čime je proporcionalnost obesmišljena. Male izborne jedinice, u kojima se biralo između 6 i 14 poslanika, favorizovale su veće stranke, na štetu onih sa disperzovanom podrškom. Iz tog razloga, izbore bojkotuje 12 opozicionih stranaka.

Petooktobarske promene donele su i promenu izbornog sistema. Naime, u periodu interregnuma, između izbora Vojislava Koštunice za predsednika SRJ i organizacije republičkih parlamentarnih izbora u decembru 2000, usvojena je nova promena izbornog zakonodavstva. Na predlog poslanika SRS Tomislava Nikolića⁹⁵, ponovo bez javne rasprave, usvojen je aktuelni izborni sistem – po kojem se na teritoriji cele Srbije glasa za liste u jednoj izbornoj jedinici, a mandati se raspodeljuju proporcionalno broju glasova, uz cenzus od 5%. Ovaj izborni sistem je, uz određene modifikacije, na snazi i danas: u međuvremenu su donesene odredbe kojima se ukida cenzus za stranke nacionalnih manjina; uvodi se obaveza poštovanja redosleda na izbornoj listu prilikom dodele mandata, kao i obavezna zastupljenost manje prisutnog pola. Na ovo se nadovezuju i pomenute promene iz 2020, kojima se spušta cenzus, i uvode dodatne mere pozitivne diskriminacije.

Sve navedene reforme imaju jednu zajedničku crtu – uglavnom su donošene impulsivno, na osnovu potreba političkih stranaka, a analize dugoročnih efekata predloženih rešenja upućuju na podređenost kratkoročnom stranačkom dobitku. Na prvim izborima 1990, većinski sistem uveden je sa jasnom namerom da SPS kapitalizuje dominantan položaj u društvu. Ista stranka je, 1997, usitnila Srbiju na 29 izbornih jedinica kako bi sprečila dobitke opozicije. Nakon 5. oktobra 2000, stranke poraženog režima, po kratkom postupku (9. oktobra), usvajaju u republičkom parlamentu proporcionalni sistem sa jednom jedinicom, verovatno u strahu od gubitka uticaja nakon pada Slobodana Miloševića. Konačno, poslednje izmene donesene neposredno pred izbore 2020. godine, takođe su imale utilitarnu političku svrhu, kako bi ublažile efekte bojkota izbora od strane opozicije i stvorile privid pluralizma.⁹⁶ Praktično, jedini put kada je izmenama prethodila šira debata i konsenzus aktera odnosi se na usvajanje proporcionalnog sistema sa 9 izbornih jedinica, pred izbore 1992, ali i tada je reforma urađena nakon pritiska opozicionih stranaka, kojima većinski sistem nije odgovarao jer su bile potpredstavljene u broju mandata.

⁹⁴ Marijana Pajvančić, „Nova izborna geografija“, u *Oko izbora*, ur. Slobodanka Nedović (Beograd: CeSID, 1997), 53–55.

⁹⁵ Nacionalna koalicija za decentralizaciju, „Uloga i nadležnosti narodnih poslanika“, preuzeto 25. 11. 2020, <https://nkd.rs/2019/09/25/uloga-i-nadleznosti-narodnih-poslanika/>.

⁹⁶ Nikola Burazer et al., *Serbian Election 2020: Erosion of Trust in the Democratic Process* (Belgrade: FES, 2020), 4.

Tako je, u poslednje tri decenije, ovaj važan aspekt političkog razvoja Srbije praktično podređen interesima stranaka.

Ključni argument ovog rada jeste da je proporcionalni izborni sistem, nakon gotovo tri decenije, poslužio svojoj svrsi i da više nije podesan za aktuelnu društvenu i političku situaciju u Srbiji. Na izborima 1992. i 1993, on je ispunio svrhu ojačavanja i konsolidacije tada fragmentisane i slabo organizovane opozicije, dok je u tranzicionom okviru verno u parlament preneo sve značajne rascepe podeljenog društva,⁹⁷ kao i sve alternative političke preferencije, gde je proporcionalnost predstavljala važnu vrednost stvaranja opšteg društvenog konsenzusa i institucionalnog ventila za ponekad oštro suprotstavljene programske koncepcije. Ovaj slučaj mogli bismo pežorativno nazvati „zlatno doba“ pluralizma, između 2003. i 2012, kada se činilo da će se društvene podele trajnije ukoreniti u fragmentisanom višepartijskom sistemu. Međutim, niz faktora, od kojih se kao najvažniji izdvajaju pogubni efekti svetske ekonomske krize po Srbiju,⁹⁸ doveli su do delegitimizacije post-petooktobarskih stranaka, do gubitka podrške u biračkom telu i rastakanja partijskog sistema. Srbija se transformisala u sistem sa predominantnom partijom,⁹⁹ a čini se da postojeći institucionalni aranžmani onemogućavaju promenu takve strukture, ili čak nastanak održive alternative, bar na srednji rok. Ranije brzoplete promene izbornih sistema nisu ostavljale dovoljno vremena za procenu efekata – sistemi koji se promene posle jednog izbornog ciklusa ne pokazuju svoje srednjoročne i dugoročne pozitivne i negativne strane, posebno u pogledu uticaja na politički sistem i šire, celokupno društvo (a ne samo na sastav parlamenta), te su isti menjani na osnovu kratkoročne stranačke kalkulacije, pre svega na osnovu postignutih ili željenih izbornih rezultata. Sa druge strane, aktuelni izborni sistem, proporcionalni sa jednom izbornom jedinicom i zatvorenim listama, na snazi je već dve decenije i pokazao je sve svoje efekte, pozitivne kao i negativne. Stav ovog autora je da negativnih posledica ima mnogo više, te da je sistem postao prepreka za dalju demokratizaciju, posebno u današnjoj situaciji kada se sâm demokratski karakter zemlje dovodi u pitanje, odnosno kada se Srbija klasifikuje kao „hibridni režim“¹⁰⁰ ili „izborna autokratija“.¹⁰¹

KRITERIJUMI DEMOKRATIJE

Da bismo makar teoretski polemisali o preprekama za dalji razvoj demokratije, moramo da razmotrimo, šta tačno operacionalizuje taj pojam. Koji su to, dakle, kriterijumi za demokratiju. Dal¹⁰² navodi pet ključnih:

⁹⁷ Jovan Komšić, Dragomir Pantić i Zoran Slavujević, *Osnovne linije partijskih podela i mogući pravci političkog pregrupisanja u Srbiji* (Beograd: Institut društvenih nauka, 2003).

⁹⁸ Dušan Spasojević, „Riding the wave of distrust and alienation – new parties in Serbia after 2008“, *Politics in Central Europe* 15 (2019), 139–162.

⁹⁹ Đovani Sartori, *Stranke i stranački sustavi* (Zagreb: Politička kultura, 2002), 182.

¹⁰⁰ Freedom House, „Freedom in the World 2020“, preuzeto 25. 11. 2020, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2020/leaderless-struggle-democracy>.

¹⁰¹ V-Dem, *Democracy Facing Global Challenges: V-Dem Annual Democracy Report 2019* (Gothenburg: V-Dem Institute, 2019).

¹⁰² Robert Dahl, *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989), 221–222.

- efektivnu participaciju,
- jednakost glasa,
- prilike za razumevanje izbora (u današnjem smislu transparentnost),
- kontrolu agende od strane građana, i
- inkluzivnost.

Neki autori navode responsivnost kao ključnu odliku demokratije – u smislu da sistem treba da obezbedi ne samo odgovornost izabranih predstavnika i institucija prema građanima, već i odnos koji odgovara na želje, interese i brige građana.¹⁰³ Dajmond i Morlino pokušali su da definišu osam dimenzija demokratije, i u njih su ubrojali vrednosti vladavine prava, participacije, kompeticije, responsivnosti, slobode, jednakosti, kao i vertikalne i horizontalne odgovornosti.¹⁰⁴

Interparlamentarna unija svodi najmanji zajednički sadržalac demokratski izabranog parlamenta u svim kulturama i tradicijama na pet ključnih tačaka: reprezentativnost, otvorenost i transparentnost, pristupačnost, odgovornost i efektivnost.¹⁰⁵ Zanimljivo je da Evropska unija u Kopenhaškim kriterijumima iz 1993, kojima su definisani uslovi za pridruživanje EU, kao politički kriterijum sažeto navodi samo obavezu postojanja stabilnih institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska i manjinska prava, bez ulaženja u dublje razmatranje ovih pojmova.¹⁰⁶ Organizacija Freedom House smatra Srbiju, od 2020, hibridnim režimom.¹⁰⁷ Na ovakvu definiciju uticao je loš rezultat u realizaciji kategorija demokratske vladavine (naročito potkategorija demokratskog karaktera sistema, te nezavisnosti i odgovornosti zakonodavne i izvršne grane vlasti), zatim izbornog procesa, nezavisnosti medija i sudstva, korupcije, kao i lokalne demokratske vladavine tj. decentralizacije. Povezano s poslednjim kriterijumom, Jovan Komšić¹⁰⁸ navodi definiciju osnovnih funkcija lokalne demokratije, često zanemarivane komponente koja takođe umnogome može zavisiti od izbornog sistema. Među njih ubraja reprezentativnost, odgovornost, transparentnost i kontrolu, participaciju, kompetitivnost, kao i niz faktora koji se odnose na demokratski i društveni razvoj lokalne zajednice.

Već na prvi pogled se čini da aktuelni izborni mehanizam nije u stanju da obezbedi navedene kriterijume – pre svega responsivnost i odgovornost izabranih predstavnika, koji su u domaćoj verziji zatvorenog proporcionalnog sistema potpuno odvojeni od građana, i uglavnom odgovorni odlučiocima – partijskim liderima ili izvršnoj vlasti. Kontrolna funkcija takvog parlamenta takođe je pod upitnikom, a dovodi se u pitanje i mogućnost kompetitivnosti, mada trenutna ekstremna ne-

¹⁰³ G. Bingham Powell, „The Chain of Responsiveness”, in *Assessing the Quality of Democracy*, eds. Larry Diamond and Leonardo Morlino (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005), 3–18.

¹⁰⁴ Larry Diamond and Leonardo Morlino (eds.), *Assessing the Quality of Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005).

¹⁰⁵ IPU, *Parliament and Democracy in the Twenty First Century* (Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2006).

¹⁰⁶ EU, „Accession criteria”, preuzeto 25. 11. 2020, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.

¹⁰⁷ Freedom House, *ibid.*

¹⁰⁸ Jovan Komšić, *Demokratija i dobra (samo)uprava* (Beograd: Dan Graf, 2019), 182–183.

kompetitivnost srpskog partijskog sistema nije primarno izazvana izbornim mehanizmom. U tom smislu, povratni talas konsolidacije demokratije, koji je izvesno prisutan ne samo u Srbiji, već i u značajnom broju bivših socijalističkih zemalja, biće vrlo teško preokrenuti u postojećem institucionalnom okviru.

SEDAM NEGATIVNIH EFEKATA SRPSKOG IZBORNOG SISTEMA

1. *Veza građana i poslanika*

U proporcionalnom sistemu, sa celom zemljom kao jednom izbornom jedinicom i zatvorenim listama, veza poslanika i elektorata je depersonalizovana i gotovo nepostojeća, i to iz tri konkretna razloga. Prvo, glasa se za liste u celini, a ne za pojedinačne poslanike. Veza poslanika i građana koji su glasali praktično prestaje momentom glasanja. Glasači često ni ne znaju koga su izabrali u parlament – osim lidera stranke i nekoliko funkcionera. Tako je ugrožena i transparentnost izbora. Drugi razlog odnosi se na zatvorene liste. U ostalim zemljama sa proporcionalnim sistemom primenjeni su mehanizmi koji omogućavaju građanima neku vrstu upliva u to ko će biti izabran – najčešće kroz preferencijalno glasanje, čime se građanima daje mogućnost da preinače odluku centrale partije oko redosleda na listi (što utiče i na moć centrala partija nad poslanicima, o čemu će biti reči). Recimo, Republika Hrvatska je od 2013. godine primenila preferencijalno glasanje u okviru svog proporcionalnog sistema sa više izbornih jedinica, dozvoljavajući građanima da zaokruže po jednog kandidata unutar liste za koju su glasali. Treće, cela zemlja kao jedna izborna jedinica prevelik je okvir za ostvarivanje smislene veze građana i izabranih predstavnika. Ta veza nije teritorijalno omeđena, te je građanima iz određene opštine ili dela zemlje danas nemoguće reći ko ih predstavlja u parlamentu. Suprotan „ekstrem“ tog rešenja jesu čisti većinski sistemi u kojima je cela zemlja izdvojena na jednomandatne jedinice, te građanin iz svake lokalne sredine zna ko je tačno njegov predstavnik, bez obzira da li je glasao za njega ili ne. Jasno je da u proporcionalnom sistemu ne treba očekivati responsivnost poslanika prema zahtevima građana. Razlog za to je jasan – poslanici u ovom sistemu ne zavise od građana. Građani glasaju za političke partije, a ne za poslanike. Poslanička mesta tj. redosled na listi određuje predsednik ili uski krug stranačkih odlučilaca – stoga poslanik ima podsticaj da bude odgovoran partiji, a ne građanima.

2. *Kontrola izvršne vlasti*

Problem dominacije egzekutive u proporcionalnim sistemima manifestuje se kroz slab i podređen odnos parlamenta prema vladi, i subsekventno, potpuno odsustvo kontrolne uloge parlamenta. Naime, pošto smo utvrdili da građani nemaju uticaj na to ko će od poslanika biti izabran, odgovornost i lojalnost poslanika premešta se ka centralama njihovih političkih partija – a partijski šefovi, posebno u strankama koje osvoje vlast, obično preuzimaju pozicije u izvršnoj vlasti. Stoga dolazimo u paradoksalnu situaciju. Umesto kontrolne funkcije parlamenta, posredno, preko pozicija moći u političkoj stranci, operacionalizovana je svojevrsna odgovornost parlamentarnih većina organima izvršne vlasti. Na taj način, stabilizuje se partokratija,

kao sistem u kojem se politička moć efektivno seli iz državnih institucija u političke stranke.

3. Kvalitet izabranih predstavnika

Slab kvalitet poslanika i parlamenta u celosti je uslovljen je time što strankama nije previše bitno koga kandiduju – kao što smo naveli, primarni kriterijum je lojalnost i odgovornost prema političkoj partiji. S druge strane, spoljni podsticaji strankama da bolje selektiraju ili ulažu u postojeće kadrove takođe su vrlo slabi. Koliko god učinak nekog predstavnika bio loš, stranka i dalje može da ga kandiduje na relativno visokom mestu, jer birači glasaju za listu u celini, a ne za kvalitete pojedinačnog poslanika. Suprotni podsticaji postoje u sistemima u kojima se glasa za kandidata imenom i prezimenom, pre svega u jednomandatnim jedinicama – gde selekcija boljih kandidata povećava šanse za izbor.

4. Geografska reprezentativnost

Metropolizacija parlamenta, trend nesrazmerno velikog broja poslanika iz Beograda, ponavlja se u svakom izbornom ciklusu, od 2000. godine.¹⁰⁹ Nekoliko objašnjenja postoji: Naime, aktuelni izborni sistem ne prepoznaje nikakve mehanizme obezbeđivanja geografske reprezentativnosti, dok su centralni organi i funkcioneri većine partija koncentrisani upravo u Beogradu, te su i prolazna mesta na izbornim listama u najvećoj meri popunjena licima sa prebivalištem u glavnom gradu. Broj poslanika iz Beograda tako je gotovo uvek značajno veći od udela u populaciji Srbije: po aktuelnom popisu stanovništva, Beograd čini 22.81% populacije zemlje, dok je u poslednja četiri izborna ciklusa udeo poslanika iz Beograda bio značajno veći: 47,6% (2012); 35,2% (2014); 42% (2016) i 38,4% (2020). U tabeli 1. vidljivo je povećanje broja poslanika iz prestonice od 2000, u odnosu na izborne sisteme koji su primenjivani devedesetih godina, a koji su, ipak, omogućavali bolju lokalnu predstavljenost kroz više izbornih jedinica.

Sa druge strane, značajan trend je i potpredstavljenost lokalnih sredina. Zastupljenost opština u parlamentu bila je ispod 50% u svim izbornim ciklusima, od 2000. do 2016. godine. Primera radi, nakon izbora 2012, čak dve trećine lokalnih samouprava nije imalo „svog“ poslanika. U poslednjem sazivu parlamenta, izabranom 2020, 49,38% opština nema poslanika.

U drugim državama koje primenjuju proporcionalni sistem sa jednom izbornom jedinicom, ovi negativni geografski trendovi nisu tako izraženi. U Izraelu i Holandiji ne postoji dominacija jednog urbanog centra kao u Srbiji, a odnos broja stanovnika različitih delova zemlje i njihovih predstavnika u parlamentu teži proporcionalnosti.¹¹⁰ Takav nalaz ukazuje da metropolizacija nije isključivo rezultat institucionalnog dizajna izbornog sistema, već i drugih odlika društva: pre svega

¹⁰⁹ Svi podaci u ovom odeljku izneseni su na osnovu: Republička izborna komisija, „Arhiva“, preuzeto 25. 11. 2020, <https://www.rik.parlament.gov.rs/>; kao i: Verica Mihajlović i Zoran Radonjić, *Dve decenije višestranačja u Republici Srbiji: ustavi, izbori i nosioci vlasti 1990–2010* (Beograd: Službeni glasnik, 2011).

¹¹⁰ Michael Latner and Anthony McGann, „Geographical representation under proportional representation: The cases of Israel and the Netherlands“, *Electoral Studies* 24 (2005), 709–734.

TABELA 1. BROJ POSLANIKA IZ BEOGRADA, 1990–2020.

Izborni ciklus	Izborni sistem u upotrebi	Broj poslanika iz Beograda
1990.	Većinski	49
1992.	PR sa 9 jedinica	68
1993.	PR sa 9 jedinica	58
1997.	PR sa 29 jedinica	54
2000.	PR sa 1 jedinicom	80
2003.	PR sa 1 jedinicom	76
2007.	PR sa 1 jedinicom	81
2008.	PR sa 1 jedinicom	83
2012.	PR sa 1 jedinicom	119
2014.	PR sa 1 jedinicom	88
2016.	PR sa 1 jedinicom	105
2020.	PR sa 1 jedinicom	96

političke, ekonomske i populacione (de)centralizacije. U izbornom sistemu koji nema mehanizme obezbeđivanja ravnomernog teritorijalnog predstavljanja, ta dominacija jednog centra je u potpunosti došla do izražaja.

5. Lokalna demokratija

Demokratija na nižim vertikalnim nivoima takođe je „žrtva“ primene proporcionalnog izbornog sistema. Glasovi građana na lokalnim izborima često su sekundarni u odnosu na interese centrala partija. Jer, prekomponovanje lokalnih vladavinskih koalicija odvija se u skladu sa odlukama vezanim za nacionalnu politiku, naročito u situaciji kada ne postoji direktno glasanje za gradonačelnike i predsednike opština. Dodatno, proporcionalni sistem onemogućava lokalnim nezavisnim kandidatima izborni uspeh. Prevedeno na nivo građanina, u lokalnim komunalnim pitanjima i dalje se ne glasa za komšiju, već za nacionalnu političku stranku – čiji lideri se neretko nalaze u imenima lista i na izbornim materijalima, čak i na izborima za savete mesnih zajednica.

6. Unutarstranačka demokratija

S obzirom da pozicije funkcionera zavise od volje stranačkih lidera u hipercentralizovanom procesu kandidature¹¹¹, funkcionerima glavna briga je lojalnost, a ne

¹¹¹ Dušan Vučićević, „Reforme izbornog sistema Srbije: od „nema izmena u izbornoj godini“ do „menjamo radi jačanja demokratije“, u samo nekoliko meseci“, u *Dijalog o izborima 2020*, ur. Dejan Milenković (Beograd: FPN, 2020), 17.

zastupanje partikularnih interesa unutar stranke. Što su bliži lideru stranke, to je veća šansa za nominaciju, što, na koncu, stvara liderske i autoritarne partije. U izbornim sistemima u kojima građani postaju faktor disciplinovanja pojedinačnih poslanika, dolazi do većeg zastupanja partikularnih interesa elektorata, neretko na uštrb stranačkih kolega ili centrale stranke – što na duži rok demokratizuje političke partije iznutra.

7. Fragmentacija parlamenta

Naš izborni sistem vodi ekstremnoj predstavljenosti, između ostalog zato što podstiče politiku masovnog koaliranja. Široke predizborne koalicije rezultiraju opstankom ogromnog broja malih stranaka koje imaju zanemarljivu podršku u biračkom telu, ali predstavljaju veto igrače – možda ne u aktuelnoj situaciji predominacije SNS, kao što je to bio slučaj sa prethodnim vladama, ali čak i SNS prima u svoje koalicije ogroman broj malih partnera. Generalno, proporcionalni sistem obično ne stvara jasne pobedničke većine u parlamentu, te podstiče vladavinske koalicije.¹¹² Posledica toga su predstavnici malih stranaka bez jasne odgovornosti prema građanima u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti: odsustvo odgovornosti znači da takve stranke i na sledećim izborima mogu da uđu u parlament kao deo velike koalicije, efektivno se „skrivajući“ iza dominantnog partnera i nikada ne polažući račune biračima. Recimo, na izborima 2016, u Narodnu skupštinu ušlo je 12 lista, ali je u samom parlamentu bilo preko 35 različitih stranaka.

ZAKLJUČAK

U kratkoj analizi videli smo da proporcionalni izborni sistem sa zatvorenim listama i jednom izbornom jedinicom za teritoriju cele zemlje, proizvodi više negativnih posledica, koje konsolidaciju demokratije u Srbiji dovode u pitanje. Ove posledice odnose se, pre svega, na ključne elemente demokratije, kao što su responsivnost i odgovornost prema građanima. Izraženi su, takođe, i negativni uticaji na mogućnost kontrole vlade od strane parlamenta, pitanja postojanja demokratije na lokalnom i internom partijskom nivou, zatim deformacija teritorijalnog predstavljanja, kao i sâm kvalitet izabranih predstavnika. Proporcionalni izborni sistem, kakav je u različitim modusima u upotrebi od 1992, ispunio je tako svoju svrhu (prvo za konsolidaciju demokratske opozicije, a zatim kao institucionalni ventil podeljenog tranzicionog društva). U današnjoj situaciji, u kojoj više ne postoji uravnotežen partijski sistem koji oslikava strukturu društvenih rascepa, u kojem je izražena dominacija jedne stranke i koji, generalno, ima brojne probleme sa postizanjem standarda demokratije, valjalo bi pokrenuti široku društvenu debatu o promeni izbornog sistema i nalaženju održivog institucionalnog rešenja, kako za aktuelne probleme, tako i za naredne decenije.

Svedoci smo da je izborna reforma u Srbiji najčešće inicirana u svrhu kratkoročne političke koristi. Bez sumnje, biće tako i sledeći put. No, možda je upravo u tome

¹¹² Sona Nadenichek Golder, *The Logic of Pre-Electoral Coalition Formation* (Columbus: The Ohio State University Press, 2006), 23–37.

šansa za reformu. Naime, vladajući politički akteri, suočeni sa kritikama zbog stanja demokratije, moraju da pronađu novi mehanizam za podsticanje političkog pluralizma. Izvesno je da, zbog predominacije na nivou cele zemlje, bilo koja varijanta mešovitog ili većinskog sistema, u bližoj perspektivi, ne bi morala da ugrozi vlast SNS. No, na duži rok mogla bi da otkloni brojne sistemske prepreke daljoj demokratizaciji – primarno i pre svega, kroz usvajanje sistema koji stvara bolji i neposredniji odnos građana i izabраниh predstavnika, što, dalje, vodi snažnijem parlamentu, ograničenoj egzekutivi, unutarpartijskoj demokratiji, lokalnoj demokratiji, te pozitivno utiče na demokratski razvoj društva u celini.

LITERATURA

- Blic. „Vučić: Smanjićemo broj poslanika na 125 do 150“, preuzeto 25. 11. 2020. <https://www.blic.rs/vesti/politika/vucic-smanjicemo-broj-poslanika-na-125-do-150/6lygpyb>
- Burazer, Nikola, Aleksandar Ivković, Nikola Cuckić i Emina Muminović. *Serbian Election 2020: Erosion of Trust in the Democratic Process*. Belgrade: FES, 2020.
- Bursać, Dejan i Dušan Vučićević. „Pokrajinski izbori 2016. godine – homogenizacija vlasti“. U *Izbori u Srbiji 2016. godine – „Istorijska“ ili „pirova“ pobeda*, ur. Milan Jovanović i Dušan Vučićević. Beograd: Institut za političke studije, 2017.
- Dahl, Robert. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- Diamond, Larry and Leonardo Morlino (eds.). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.
- EU. „Accession criteria“. Preuzeto 25. 11. 2020. sa linka: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.
- Freedom House. „Freedom in the World 2020“. Preuzeto 25. 11. 2020. sa linka: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2020/leaderless-struggle-democracy>.
- Goati, Vladimir. *Izbori u Srbiji i Crnoj Gori od 1990. do 2013. i u SRJ od 1992. do 2003*. Beograd: CeSID, 2013.
- Golder, Sona Nadenichek. *The Logic of Pre-Electoral Coalition Formation*. Columbus: The Ohio State University Press, 2006.
- IPU. *Parliament and Democracy in the Twenty First Century*. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2006.
- Komšić, Jovan. *Demokratija i dobra (samo)uprava*. Beograd: Dan Graf, 2019.
- Komšić, Jovan, Dragomir Pantić i Zoran Slavujević. *Osnovne linije partijskih podela i mogućih pravci političkog pregrupisanja u Srbiji*. Beograd: Institut društvenih nauka, 2003.
- Latner, Michael and Anthony McGann. „Geographical representation under proportional representation: The cases of Israel and the Netherlands“. *Electoral Studies* 24 (2005), 709–734.
- Mihajlović, Verica i Zoran Radonjić. *Dve decenije višestranačja u Republici Srbiji: ustavi, izbori i nosioci vlasti 1990–2010*. Beograd: Službeni glasnik, 2011.
- Nacionalna koalicija za decentralizaciju. „Uloga i nadležnosti narodnih poslanika“. Preuzeto 25. 11. 2020. sa linka: <https://nkd.rs/2019/09/25/uloga-i-nadleznosti-narodnih-poslanika/>.
- Narodna skupština Republike Srbije. „Prva sednica Akcione grupe za reformu političkog sistema“, preuzeto 25. 11. 2020. sa linka: http://www.parlament.gov.rs/Prva_sednica_Akcion_e_grupe_za_reformu_politi%C4%8Dkog_sistema.25618.941.html.
- Pajvančić, Marijana. „Nova izborna geografija“. U *Oko izbora*, ur. Slobodanka Nedović. Beograd: CeSID, 1997.
- Powell, G. Bingham. „The Chain of Responsiveness“. In *Assessing the Quality of Democracy*, eds. Larry Diamond and Leonardo Morlino. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.

- Republička izborna komisija. „Arhiva“. Preuzeto 25. 11. 2020. sa linka: <https://www.rik.parlament.gov.rs/>.
- Sartori, Đovani. *Stranke i stranački sustavi*. Zagreb: Politička kultura, 2002.
- Spasojević, Dušan. „Riding the wave of distrust and alienation – new parties in Serbia after 2008“. *Politics in Central Europe* 15 (2019), 139–162.
- V-Dem. *Democracy Facing Global Challenges: V-Dem Annual Democracy Report 2019*. Gothenburg: V-Dem Institute, 2019.
- Vučičević, Dušan. „Reforme izbornog sistema Srbije: od „nema izmena u izornoj godini“ do „menjamo radi jačanja demokratije“ u samo nekoliko meseci“. U *Dijalog o izborima 2020*, ur. Dejan Milenković. Beograd: FPN, 2020.