

СРБИЈА И ПОЛИТИЧКИ ПРОЦЕСИ И МОДЕЛИ

УДК 321.2(497.11)“20“

Српска политичка мисао
број 1/2015.
год. 22. vol. 47.
стр. 93-108.

Прегледни
рад

Дејан Бурсаћ

Институт за политичке студије, Београд

ВЕТО ИГРАЧИ У ПОЛИТИЧКОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ*

Сажетак

Настојање аутора је да утврди који вето играчи се могу јавити током процеса доношења одлука, пре свега законодавног процеса, у Републици Србији. У складу с тим, аутор истражује констелацију вето играча у актуелној институционалној и партијској поставци, која је значајно измењена након избора у марту 2014. године. Број вето играча, њихове унутрашње карактеристике и међусобни односи утврђују се на основу приступа Џорџа Цебелиса, америчког политиколога, који је теорију вето играча увео у главни ток политичких наука. Цебелис истражује утицај вето играча на легислативни статус кво, односно на стабилност политика, што је независна варијабла која може бити веома занимљива у контексту транзиционих држава, у којима су промене закона често неопходне

* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

– како због унутрашњих захтева друштва, тако и због међународно прихваћених обавеза.

Кључне речи: вето играчи, законодавни процес, Џорџ Цебелис, политички систем Србије, Влада, Народна скупштина, председник Републике, стабилност

УВОД

Вето се у политичким наукама првобитно појавио као појам који означава формалну акцију усмерену на једнострано заустављање или блокирање неке одлуке. Најпознатији пример долази из области међународних односа, у смислу права вета које поседују сталне чланице Савета безбедности УН. У контексту компаративних политичких система, појам превасходно сусрећемо као председнички вето, прерогатив шефа државе да, у појединим политичким системима, блокира (или одложи) усвајање одређеног законског акта. Право вета ономе ко га поседује даје могућност да неке одлуке спречи – али не и да усваја одлуке или да им мења суштину. У контексту нашег рада, схватање вета је мање формално, те се вето играчем сматра било који актер чији пристанак је неопходан за доношење или измену неке политике.¹⁾

Концепт вето играча добија на значају крајем 20. века, са радovima Џорџа Цебелиса (енг. *George Tsebelis*). Цебелис је фокус истраживања политиколога померио на специфичне вето играче као независну варијаблу; док је као зависну варијаблу поставио стабилност политика, односно стабилност режима (уместо дотадашњих концепата попут консолидације демократије или добре владавине).²⁾ Прецизније, независна варијабла у Цебелисовој теорији је превасходно капацитет за промену политика, из које се изводи стабилност политика (енг. *policy stability*).

Теорија вето играча своје парадигматско утемељење налази у теорији игара, а Цебелис кроз њу објашњава исходе различитих политичких система, са фокусом на исходе у законодавном поступку. Он је применио свој приступ на различите аспекте политичког живота, анализирајући исходе у разним областима, од структура буџета до процеса доношења одлука у ЕУ.³⁾ Од тада, низ аутора је

1) George Tsebelis, „Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism“, *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3, Cambridge University Press, 1995, p. 301.

2) Robert Elgie, „From Linz to Tsebelis: three ways of presidential/parliamentary studies?“, *Democratization*, 12:1, Routledge, 2005, p. 107.

3) Исто, p. 116.

прихватио овај приступ, покушавајући да објасни исходе у више сфера: попут економских исхода у државама у развоју или успеха транзиције у источној Европи.⁴⁾ Применљивост на низ политичких система, без обзира на институционални или историјски контекст, условило је популарност ове теорије. Ипак, циљ овог рада није да анализира конкретне исходе политика унутар српског система, већ да идентификује констелацију вето играча који учествују у процесу доношења одлука. У ту сврху, прво ћемо размотрити теорију о вето играчима, а затим ћемо се посветити идентификацији институционалних, партијских и осталих вето играча у Србији, те расправи о њиховом броју, особеностима и међусобном односу. На крају, даћемо суд о тренутној констелацији вето играча у политичком систему Србије, као и о импликацијама које они имају на стабилност политика и политички живот уопште.

ТЕОРИЈСКИ КОНЦЕПТ ВЕТО ИГРАЧА

Вето играч је политички актер који има могућност да спречи доношење одлука, односно, у Цебелисовој дефиницији, да спречи промену статуса кво. Вето играч је тако онај ко може да блокира усвајање неке политике.⁵⁾

Цебелис образлаже да је, да би се промениле политике, потребан пристанак одређеног броја индивидуалних или колективних актера. Број, конфигурација и међусобни односи тих актера се разликују од државе до државе. Играчи могу бити институције, индивидуалци, партије, групе и слично. Цебелис је посебно идентификовао две засебне врсте вето играча: институционалне (формално одређени уставом једне земље) и партијске (произилазе из специфичности политичког живота – а односе се на констелацију снага у парламенту, те стога зависе од партијског и пре свега изборног система). Сваки политички систем садржи одређени број вето играча и специфичну конфигурацију – унутрашње особености сваког од њих и њихове међусобне идеолошке разлике, које условавају политичке исходе у покушају промене статуса кво.

Концепт статуса кво у области политика је један од кључних појмова Цебелисовог приступа. Улога вето играча мери се према

4) За више видети: Mark Hallerberg, „Empirical Applications of Veto Player Analysis and Institutional Effectiveness“, *Reform Processes and Policy Change: Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies* (eds. Th. Koenig, G. Tsebelis, M. Debus), Springer, 2011, pp. 21-42.

5) Дефиниције, класификације и карактеристике вето играча у овом поглављу су наведене на основу: George Tsebelis, „Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism“, *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3, Cambridge University Press, 1995, pp. 289-325.

капацитету различитих политичких система да произведу законодавну промену, односно према могућности актера да учествују у тој промени. Конфигурација вето играча у свакој земљи утиче на исходе политика, те генерише већи или мањи ниво политичке стабилности.⁶⁾ Ниво стабилности је директно повезан са статусом кво, те је директно пропорционалан броју вето играча: што више вето играча, већа је шанса да ће неко блокирати одлуке, те је мања могућност промене политика – што резултира вишим нивоом политичке стабилности. Цебелис аргументује да је у политичким системима са много вето играча доношење значајних системских закона веома тешко.

Поред броја вето играча, још два фактора утичу на исход легислативног процеса. Први је конгруенција, односно подударност играча. Под тим се подразумева разлика у идеолошким и програмским ставовима између политичких актера. Што је ова дистанца већа, то је могућност консензуса међу актерима мања, те се смањује потенцијал за промену политике, тј. повећава се стабилност система. Други фактор је интерна кохезија појединачних играча, односно величина језгра (енг. *volk*, жуманце). Што је интерно језгро мање, то унутар играча постоји већа кохезија. Највећу кохезију поседују индивидуални вето играчи. Ствар је нешто компликованија када се ради о партијским вето играчима, тј. о политичким странкама. Однос унутрашње кохезије и стабилности је комплексан. Иако Цебелис првобитно сматра да већа кохезивност смањује могућност промене политика, односно доприноси већој стабилности, он накнадно објашњава да је то случај са вето играчима у којима се одлуке доносе простом већином; док тамо где је за одлуке неопходна квалификована већина или консензус, стабилност опада са већом кохезијом.⁷⁾

Ова три фактора (број, дистанца и кохезија) заједно чине констелацију вето играча коју поседује сваки политички систем. Тако постављена, теорија нам омогућава предвиђања на тему стабилности одређеног режима или владе. Као што смо нагласили, циљ рада није да утврђује исходе политика (за то би била неопходна студија случаја на одређену тему). Наш циљ је да утврдимо који су то институционални и партијски играчи у политичком животу Србије и

6) Политичка стабилност се, у контексту овог рада, односи на *policy stability*, а не на *political stability* – дакле на стабилност конкретних политика, а не политичког система у целини (мада може да има и такве последице).

7) За расправу о односу кохезије вето играча и стабилности, видети: Christoph Oberst, *Bringing Cohesion In*, paper presented at the 5th ECPR Graduate Student Conference, University of Innsbruck, 3-5 July 2014, доступно на: <http://www.ecpr.eu/Events/PaperDetails.aspx?PaperID=17299&EventID=13>, последњи пут приступљено 20. 08. 2014.

које су њихове карактеристике, које чине констелацију вето играча у законодавном процесу у Србији.

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ВЕТО ИГРАЧИ

Према Уставу из 2006. године, право предлагања закона имају народни посланици, Влада, скупштина аутономне покрајине или 30 хиљада бирача.⁸⁾ Међутим, за контекст вето играча, право предлагања није релевантно – битније је ко има моћ да блокира доношење одлука. Институционалним актерима у том смислу сматрамо Народну скупштину (односно, парламентарну већину) и председника Републике.

Влада, као највећи предлагач закона, што је уобичајено у парламентарном систему, јесте актер у легислативном процесу, али ми управо у овом контексту можемо изједначити владу и парламентарну већину као једног актера, односно посматрати их као једног вето играча – будући да у парламентарном систему влада и скупштинска већина долазе из истих политичких партија, најчешће коалиција, те да управо та већина бира владу. И Цебелис сматра да су институционални вето играчи често подударни, те да легислативни исходи у том смислу више зависе од партијских вето играча.⁹⁾ Ванредно, законе у парламенту може да изгласа и већина која не чини владу, али то је питање за следеће поглавље, које ће се бавити партијским актерима. Уосталом, због специфичних последица које такви случајеви могу имати у парламентарном систему, то се не дешава често.

Председник Републике је случај који вреди посебно размотрити. Председник, по Уставу,¹⁰⁾ има право суспензивног вета – право да одбије да прогласи закон. Међутим, питање је да ли га то чини вето играчем, будући да је овај вето ипак могуће заобићи, односно прегласати у парламенту? Да би ово утврдили, морамо се упустити у расправу о карактеру институције председника, односно о природи политичког система у Србији уопште.

Да ли политички систем у Србији можемо сматрати полу-председничким? Уопштене дефиниције сматрају семипрезиденцијализмом сваки политички систем који има непосредно изабраног

8) Чл. 107. Устава Републике Србије, Службени гласник РС, Београд, бр. 98/06.

9) George Tsebelis, „Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism“, *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3, Cambridge University Press, 1995, pp. 308-311.

10) Чл. 113. Устава Републике Србије, Службени гласник РС, Београд, бр. 98/06.

председника. Ствари се компликују уколико применимо неку од стриктнијих дефиниција. Диверже узима у обзир обавезно присуство три елемента у уставу неке земље, како би потврдили да се ради о полупредседничком систему: непосредни избори за шефа државе, значајна уставна овлашћења председника, и паралелно постојање парламентарно изабраног шефа владе који такође поседује значајне извршне моћи.¹¹⁾ Шта, у контексту вето играча, значи синтагма „значајна овлашћења“ (енг. *quite considerable powers*)? Немају сви непосредно изабрани председници могућност ветирања одлука, а онда када имају, њихов вето се готово увек може заобићи, односно надгласати у законодавном телу.¹²⁾

Председник у Србији јесте непосредно изабран, паралелно са њим постоји председник Владе као шеф егzekутиве, а председник такође поседује одређена овлашћења у обављању законодавне власти. Председник Републике има право промулгације – дужан је да у року од 15 дана од изгласавања закона донесе указ о проглашењу.¹³⁾ У супротном, он може да врати закон Народној скупштини на поновно одлучивање. Закон о председнику Републике прецизира разлоге због којих се вето може ставити, што је излишно, јер је наведен готово сваки правни или политички разлог.¹⁴⁾ Да би скупштина поново усвојила ветирани закон, није довољна проста, већ апсолутна већина гласова свих посланика. Уколико је закон поново изгласан, председник је дужан да га прогласи. Такође, уставотворци су предвидели да, уколико председник Републике не донесе указ о проглашењу закона у предвиђеном року, то чини председник Народне скупштине.¹⁵⁾

Из свега тога произилази наша оцена улоге председника Републике: иако га можемо сматрати вето играчем, он је изузетно слаб вето играч. Као што смо рекли, практично у сваком политичком систему вето председника може бити оборен или прегласан, тако да, стриктно посматрано, председник ни у једном парламентарном систему не може бити вето играч. Ипак, због права суспензивног вета, иако не може блокирати закон, он може утицати на његово доношење или измену, те га ипак убрајамо у вето играче.

11) На основу: Robert Elgie, „Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations“, *Political Studies Review*, vol. 2, 2004, p. 316.

12) George Tsebelis, „Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism“, *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3, Cambridge University Press, 1995, p. 305.

13) Чл. 113. Устава Републике Србије, Службени гласник РС, Београд, бр. 98/06.

14) На основу: Марко Пејковић, „Положај шефа државе у политичком систему Србије“, *Српска политичка мисао*, 2/2010, Институт за политичке студије, Београд, стр. 116.

15) Чл. 113. Устава Републике Србије, Службени гласник РС, Београд, бр. 98/06.

Постоји још једна специфичност у вези са институцијом председника у неконсолидованој демократији попут Србије – а то је неформална моћ коју председник поседује, а која се обично везује за његову личност или партијску припадност, тј. ранг у партијској хијерархији и генерално односима моћи у политичком животу. Сведоци смо да полупредседнички систем, какав по неким дефиницијама постоји у Србији, варира од слабог до јаког председника у зависности од карактеристика особе која у одређеном тренутку држи ту позицију. Председник као актер у политичком систему је имао много јачу улогу за време мандата Бориса Тадића, што због личне харизме, што због његове лидерске позиције у оквиру владајуће парламентарне партије – која му је омогућила да неформално употребљава нешто шира овлашћења од уставом прописаних. Са друге стране, актуелни председник Николић, будући да је напустио руковођење владајућом странком, нема ту могућност, те је и његова снага као вето играча у законодавном процесу, али и улога у политичком систему уопште, донекле умањена. Ове специфичности су показатељ проблема са којима се суочавају младе демократије са великим бројем институционалних мана, али и значајним дефицитом политичке културе.

ПАРТИЈСКИ ВЕТО ИГРАЧИ

Партијски вето играчи у легислативном процесу се, по правилу, налазе у парламенту и чине их посланичке групе, тј. политичке партије. Њих превасходно одређује изборни систем једне земље. По Сарторију,¹⁶⁾ већински једнокружни изборни систем резултира двостраначким партијским системом; а примењено на Цебелисову теорију – парламентом у ком имамо само једног вето играча, јер једна политичка странка чини већину, а друга опозицију. Са друге стране, већински двокружни, као и пропорционални изборни системи, резултирају вишестраначким партијским системима, са различитим нивоима фрагментације – што повећава број вето играча у парламенту, у зависности од броја чланова владајуће коалиције. На еволуцију и ниво фрагментираности партијског система утичу и други фактори, попут друштвених расцепа, те социјалног и историјског контекста једног друштва.

Када дођемо до броја политичких партија које могу да утичу на доношење закона, наилазимо на проблем. Широке предизборне

16) На основу: Ђовани Сартори, *Упоредни уставни инжењеринг*, Филип Вишњић, Београд, 2003, стр. 48–50.

и, последично, постизборне коалиције, честа су појава у српској политици. Прихваћено је мишљење да пропорционални систем, уз постојање изборног цензуса, „тера“ партије у коалиције.¹⁷⁾ Изборна правила и механизми расподеле мандата у овом изборном систему дају додатни подстицај за предизборно удруживање: на тај начин се спречава расипање гласова, а странке рачунају на стратешко гласање бирача, групишући се око већих, стожерних партија.¹⁸⁾ Такође, коалиције се чешће формирају у партијским системима са великим бројем странака, као метод упрошћавања партијске сцене пред изборе, али и као једна врста сигнала који се шаље бирачима о намерама након избора.¹⁹⁾ Готово све релевантне партије у Србији на изборе излазе у коалицијама (на изборима 2014. године, од 19 листи, 12 су биле коалиције – биле то формалне коалиције утврђене споразумом, или једноставно листе на којима су се налазили представници две или више политичких партија).²⁰⁾ Феномен широких коалиционих фронтова, условљен институционалним и ситуационим факторима, пресликава се и на постизборно коалирање. У највећем броју случајева, предизборне коалиције формирају постизборне, владавинске „мета-коалиције“. На тај начин се политички систем додатно оптерећује низом вето играча.

Како се то пресликава на констелацију вето играча у законодавном процесу? Погледајмо стање у Народној скупштини. Српска напредна странка, захваљујући убедљивој изборној победи, има „комотну“ ситуацију у којој може да буде сматрана јединим вето играчем, са посланичком групом од 136 посланика која може да мења законе без пристанка осталих актера. Поред посланика СНС, ову групу чине још и чланови Покрета социјалиста, Покрета снага Србије, Народне сељачке странке, Бошњачке народне странке и Коалиције удружења избеглица – али чини се да између стожерне странке и ових малих актера постоји значајан ниво конгруенције у ставовима и делању, те њих не можемо сматрати засебним вето играчима.

Поред тога, избор актуелне владе су подржале и посланичке групе Социјалистичке партије Србије (25 посланика), Партије уједињених пензионера Србије (12), Социјалдемократске партије

17) Sona Nadenichek Golder, *The Logic of Pre-Electoral Coalition Formation*, The Ohio State University Press, 2006, p. 25.

18) Исто, pp. 23-25.

19) Исто, p. 29.

20) За дефиницију коалиције видети: Siddhartha Bandyopadhyay, Kalyan Chatterjee & Tomas Sjoström, „Pre-electoral Coalitions and Post-electoral Bargaining“, *Quarterly Journal of Political Science*, 6/2011, p. 3

Србије (10), Јединствене Србије (7), Нове Србије (6), Лиге социјал-демократа Војводине (6), Савеза војвођанских Мађара (6), Српског покрета обнове – Демохришћанске странке Србије (6). Странке попут СПС, СДПС и НС имају и своје ministre, те директно партиципирају у извршној власти. Ипак, питање је да ли их можемо сматрати вето играчима. Чињеница је да су они део владајуће коалиције, али и без њих СНС има стабилну већину и могућност да самостално мења политике. Поред те, формалне стране, ова поставка даје СНС-у и одређену уцењивачку моћ, будући да могу да бирају потенцијалне партнере, те стога имају значајну предност у одређивању политичке агенде и у процесу доношења одлука.

Могућност да сама влада, али и да мења партнере, даје Српској напредној странци одређени маневарски простор. У случају да неко од коалиционих партнера покуша да ветира неки закон, СНС може једноставно да га уклони из коалиције. То би краткорочно могло да изазове политичке потресе, али ситуација је на дужи рок стабилна, управо због апсолутне већине у парламенту. Уопште, поставља се питање да ли би мањи партнери били вољни да ризикују своју позицију у оквиру коалиције тврдоглавим неслагањем око неког законодавног питања.

Да закључимо, можемо рећи да политички систем тренутно има велики број слабих вето играча, али када анализирамо ко ефективно може да утиче на промену легислативног статуса кво – налазимо да након последњих избора постоји само један прави партијски вето играч у политичком животу Србије.

Размотримо сада једну хипотетичку ситуацију. Наиме, у политичком дискурсу у Србији се с времена на време јавља питање промене Устава, које постаје све актуелније са процесима попут преговора о придруживању Европској унији, али и преговора који се тичу статуса Косова и Метохије. За промену Устава је неопходан пристанак двотрећинске већине, односно 167 посланика у Народној скупштини, што значајно мења констелацију вето играча. Таква хипотетичка ситуација би значила да би, уз СНС, још неке од партија у владајућој коалицији постале значајни вето играчи. Број вето играча, као што видимо, зависи и од конкретног политичког питања на агенди.

Поред броја вето играча, поменули смо још два фактора који утичу на легислативне исходе: њихову међусобну идеолошку конвергенцију и њихову појединачну интерну кохезију. Питање идеолошке дистанце у српском партијском систему је изузетно компликовано. Традиционални партијски расцепи, који важе у за-

падноевропским демократијама,²¹⁾ не могу се применити на Србију због измењеног контекста – вишедеценијског ауторитарног социјалистичког режима. Пролонгирана транзиција и постконфликтни контекст, учинили су и расцепе које су дефинисали теоретичари нових демократија, тек донекле применљивим.²²⁾ Програмски еклектицизам и идеолошка непостојаност, односно промена идеолошких начела којој странке неретко прибегавају, карактеришу српску партијску сцену. Јаснију класификацију по овом питању отежавају и други чиниоци: остаци социјализације левице, непрофилсан социјални идентитет многих странака, нејасна класна укореењеност, хаотичне осе подела на политичкој и друштвеној сцени.²³⁾ Ови фактори, као и бројни неидеолошки, пре свега лични и интересни расцепи којима је домаћа политика оптерећена, као и склоност ка прекомерном коалирању – разводњавају програмске позиције партија, доводећи и сам појам идеолошке дистанце до ирелевантности. Наравно, одређене идеолошке разлике се и даље могу идентификовати, а за утврђивање њихове важности морали бисмо извести анализу на основу студије случаја о појединачним програмским питањима. У недостатку такве анализе и видног идеолошког сукоба у оквиру потенцијалних вето играча (чланица владајуће коалиције) можемо рећи да идеолошка дистинкција, ако уопште постоји, не игра велику улогу у потенцијалној промени статуса кво. Овде се опет присетимо Цебелиса, те његове тврдње да идеолошка конгруентност повећава могућност за промену статуса кво, тако што приближава ставове вето играча, понекад и до тога да их можемо сматрати једним актером. Одсуство идеологизације и јасних расцепа тако, парадоксално, доприноси лакшој промени политика и нестабилности владе, односно режима.

Што се тиче последњег фактора који одређује констелацију вето играча, а то је унутрашња кохезија актера, пре свега треба направити дистинкцију између кохезије и дисциплине.²⁴⁾ Дисципли-

21) Видети: Seymour M. Lipset, Stein Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments*, Free Press, 1967.

22) За расцепе у постсоцијалистичким државама видети: Gyorgy Markus, „Party System and Cleavage Translation in Hungary“, in: *Working Papers of Political Science*, No. 3, Institute for Political Sciences of the Hungarian Academy of Sciences, Budapest, 1996, pp. 7-18. и Јован Комшић, Драгомир Пантић, Зоран Славујевић, *Основне линије партијских подела и могући правци политичког прегруписавања у Србији*, Институт друштвених наука, Београд, 2003.

23) Исто, стр. 158–163.

24) George Tsebelis, „Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism“, *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3, Cambridge University Press, 1995, pp. 311-312.

на је способност вето играча да елиминише неслагање у својим редовима након што је одлука о заједничком ставу донета, док се кохезија односи на разлике у позицијама унутар вето играча (политичке партије), пре него што се интерна дискусија одиграла. Дисциплина, у нашем контексту, представља моћ странке да контролише гласове својих посланика. За Цебелиса, кохезија има предност при одређивању констелације вето играча. Неколико фактора пресудно утиче на ниво кохезије: величина вето играча, изборни систем, институционална структура итд. У случају Србије, пропорционални изборни систем промовише јаке и кохезивне партије, које контролишу номинације. Такође, парламентарни систем погодује кохезији, будући да посланици већине имају свест да гласањем против своје партије могу да сруше владу, тј. сопствену странку са власти. Српски политички живот, поред тога, карактерише одсуство фракција у политичким партијама, али и лидерске партије у којима се одлуке страначког врха ретко преиспитују.

Можемо рећи да је већина партијских вето играча кохезивна. Остаје питање колики је ниво кохезије унутар коалиција. У актуелној констелацији снага унутар парламента, међутим, то питање је ирелевантно за легислативни процес – стожерна странка владајуће већине, захваљујући предимензионираној коалицији, има довољно маневарског простора да доноси или ветира одлуке без слагања са осталим чланицама. Стога је партијски вето играч тренутно само један. Ситуација се, како смо видели, може променити уколико се политички процеси у току мандата актуелне владе помере са редовних законодавних ка уставотворним. Засада, међутим, то није случај.

ОСТАЛИ ВЕТО ИГРАЧИ

Цебелис наводи могућност уплива осталих вето играча.²⁵⁾ Неки од њих, попут уставног суда и референдума, могу се сврстати под институционалне, док други не могу бити названи ни институционалним, ни партијским. Већина њих није перманентан вето играч, већ њихово присуство у процесу доношења одлука варира у зависности од конкретног политичког питања. Укратко ћемо их анализирати.

Уставни суд, на први поглед, може бити значајан вето играч у доношењу закона. Устав²⁶⁾ га дефинише као самосталан и неза-

25) Исто, pp. 306-308.

26) Чл. 166, 167, 168 и 169. Устава Републике Србије, Службени гласник РС, Београд, бр. 98/06.

висан државни орган који штити уставност и законитост, људска и мањинска права и слободе. Његове одлуке су коначне, извршне и општеобавезујуће. Која му је улога у законодавном процесу? Наиме, на захтев најмање трећине посланика, овај суд је дужан да у року од седам дана оцени уставност закона који је изгласан, а још није проглашен. Уколико закон падне на оцени уставности, не ступа на снагу и укида се. Тако и Уставни суд начелно постаје вето играч.

Два институционална решења, међутим, наводе нас на питање да ли је Уставни суд засебан актер. Пре свега, Уставни суд не може самостално да дела у легислативном процесу. Поступак за оцену уставности морају да поднесу народни посланици, а уколико се то не догоди, овај суд је немоћан и не може да ветира закон. Друго решење тиче се природе Уставног суда – овај орган није независан актер са сопственим политичким преференцијама, већ тело које тумачи слово Устава, те стога нема аутономију у поступку ветирања неке одлуке – већ то чини само уколико су испуњени одређени критеријуми, односно уколико је закон у колизији са Уставом.

Независне институције, односно независна регулаторна тела, не учествују у законодавном процесу (иако нека од њих имају могућност предлагања закона), те нису вето играч по себи. Она могу накнадно да утичу на процесе доношења одлука, али већина њих има ограничена овлашћења, која се у великом броју случајева односе на препоруке. Ова тела снагу црпе из легитимитета, те могућности да јавно утичу на делање институција. У том смислу, независне институције посредно учествују у обликовању политика, али не представљају некога ко може да спречи доношење закона.

Уставом гарантована институција референдума уводи грађане као потенцијалног вето играча, кроз прописану обавезност референдумски донетих одлука. Овај инструмент се примењује само у одређеном броју случајева – када то захтева већина народних посланика или најмање 100 хиљада бирача.²⁷⁾ Референдум као вето инструмент такође има ограничену примену, будући да се њиме не може одлучивати о питањима из области људских и мањинских права, финансијских закона, буџета и завршног рачуна, увођења ванредног стања итд. Највидљивију улогу референдум има у процесу доношења устава, где омогућава грађанима улогу финалног вето играча, који може да одбије промену или доношење највишег правног акта.

27) Чл. 108. Устава Републике Србије, Службени гласник РС, Београд, бр. 98/06.

Различите интересне групе, синдикати, али и корпоративни субјекти могу у одређеним ситуацијама да буду посматрани као актери у процесу доношења одлука.²⁸⁾ Њихов утицај варира на танкој линији између лобирања и корупције. Улога им, међутим није формализована – они нису институционални, али ни партијски актер, а често се служе неформалним инструментима у процесу доношења одлука. Међутим, с обзиром на то да они не делују директно, већ преко институционалних, или чешће, партијских актера, не сматрамо их засебним вето играчем.

Коначно, у контексту Србије, размотримо још једног потенцијалног актера, а то је Европска унија. Преговарачки процес са ЕУ захтева усвајање и измену одређених закона, како би се исти ускладили са стандардима Уније. Условљеност у процесу придруживања свакако смањује маневарски простор осталих играча и ставља одређена ограничења на законодавне исходе. Прихватање ових ограничења је, међутим, одлука партијских и институционалних актера у Србији. Усклађивање закона са правним тековинама ЕУ се може у одређеној мери испреговарати, одбити или потпуно обуставити, али су политичке елите свесне трошкова и добити од процеса интеграције. Тако је у контексту Србије Европска унија вето играч, иако не исходи из институционалних аранжмана и домаћег политичког система – стога бисмо је могли сматрати спољним вето играчем.

ЗАКЉУЧАК

Теорија о вето играчима је усмерена на одређивање капацитета политичких система да производе промене. Независна варијабла у овим истраживањима су вето играчи, док зависну представља капацитет за промену политика, тј. политичка стабилност. У теорији, политичка стабилност се повећава са већим бројем вето играча. Цебелис износи одређена предвиђања о различитим системима, те сматра да су председнички, али и вишепартијски парламентарни системи стабилнији од двопартијских, због већег броја потенцијално неконгруентних партијских вето играча који отежавају процес промене.²⁹⁾

У случају Србије, то је само донекле тачно – будући да су претходни парламентарни избори донели неочекиване резултате за

28) George Tsebelis, Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, *British Journal of Political Science*, Cambridge University Press, Vol. 25, No. 3, 1995, pp. 306-308.

29) Исто, pp. 322 – 323.

државу са пропорционалним изборним системом: апсолутну власт једне партије. Број партијских вето играча тако је сведен на само једног. Председник Републике јесте институционални играч, али је његова моћ слаба услед мале снаге суспензивног вета који му је на располагању. Број вето играча ће нужно порастати уколико на дневни ред дође питање промене Устава, због институционалних одредби које захтевају пристанак квалификоване већине у парламенту. Такође, утврдили смо да је Европска унија присутна као спољни вето играч. Од осталих играча, у обзир морамо узети Уставни суд и институцију референдума, мада њихово укључивање зависи од контекста и питања о коме се доноси одлука. Стално присутни и самостални вето играчи у легислативном процесу у Републици Србији су председник Републике и стожерна странка парламентарне већине – макар до следећих парламентарних избора, који могу да промене констелацију партијских вето играча и последично, политичку стабилност.

Политичка стабилност се посматра као немогућност влада да промене статус кво, чак и онда када је промена неопходна или пожељна. Стабилност стога није нужно позитивна вредност. Да ли је стабилност циљ, односно да ли је статус кво пожељан, зависи пре свега од потреба једног друштва. Влада која упркос потреби не успева да промени јавне политике, не може се сматрати стабилном у конвенционалном смислу, и често неће достићи неке друге вредности којима се баве политиколози (попут ефикасности или добре владавине). Таква влада ће имати проблем да реагује на промене околности, попут економских или безбедносних криза, природних катастрофа, социјалних или демографских кретања и других догађаја који постављају захтеве за новим јавним политикама.³⁰⁾

Такав је посебно случај у транзиционим, постсоцијалистичким државама источне Европе. Оне су искусиле колапс домаћег режима и Источног блока, те процес транзиције ка демократији, тржишној економији и, многе од њих, ка ЕУ, што захтева велику респонсивност и бројне промене законодавног статуса кво. У том контексту треба посматрати и Србију – као земљу која још увек није окончала транзицију, и пред којом ће се у наредним годинама појавити бројни захтеви за промену статуса кво.

30) На основу: Carlos Scartascini, Ernesto Stein, Mariano Tommasi, *How Do Political Institutions Work? Veto Players, Intertemporal Interactions and Policy Adaptability*, Inter-American Development Bank, 2008, p. 14.

ЛИТЕРАТУРА

- Bandyopadhyay, Siddhartha, Chatterjee, Kalyan&Sjostrom, Tomas, „Pre-electoral Coalitions and Post-electoral Bargaining“, *Quarterly Journal of Political Science*, 6/2011.
- Golder, Sona Nadenichek, *The Logic of Pre-Electoral Coalition Formation*, The Ohio State University Press, 2006.
- Elgie, Robert, „Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations“, *Political Studies Review*, vol. 2, 2004.
- Elgie, Robert, „From Linz to Tsebelis: three ways of presidential/parliamentary studies?“, *Democratisation*, 12:1, Routledge, 2005.
- Комшић, Јован, Пантић, Драгомир, Славујевић, Зоран, *Основне линије партијских подела и могући правци политичког прегруписавања у Србији*, Институт друштвених наука, Београд, 2003.
- Lipset, Seymour M., Rokkan, Stein, *Party Systems and Voter Alignments*, Free Press, 1967.
- Markus, Gyorgy, „Party System and Cleavage Translation in Hungary“, in: *Working Papers of Political Science*, No. 3, Institute for Political Sciences of the Hungarian Academy of Sciences, Budapest, 1996.
- Oberst, Christoph, *Bringing Cohesion In*, paper presented at the 5th ECPR Graduate Student Conference, University of Innsbruck, 3-5 July 2014, доступно на: <http://www.ecpr.eu/Events/PaperDetails.aspx?PaperID=17299&EventID=13>, последњи пут приступљено 20. 08. 2014.
- Пејковић, Марко, „Положај шефа државе у политичком систему Србије“, *Српска политичка мисао*, 2/2010, Институт за политичке студије, Београд.
- Сартори, Ђовани, *Упоредни уставни инжењеринг*, Филип Вишњић, Београд, 2003.
- Scartascini, Carlos, Stein, Ernesto, Tommasi, Mariano, *How Do Political Institutions Work? Veto Players, Intertemporal Interactions and Policy Adaptability*, Inter-American Development Bank, 2008.
- Tsebelis, George, „Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism“, *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3, Cambridge University Press, 1995.
- Устав Републике Србије, Службени гласник РС, Београд, бр. 98/06.
- Hallerberg, Mark, „Empirical Applications of Veto Player Analysis and Institutional Effectiveness“, *Reform Processes and Policy Change: Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies* (eds. Th. Koenig, G. Tsebelis, M. Debus), Springer, 2011.

Dejan Bursac

VETO PLAYERS IN SERBIAN POLITICAL SYSTEM

Resume

The aim of the author is to determine which veto players are present in the decision making processes, i.e. in the legislative process in the Republic of Serbia. Moreover, author examines current constellation of veto players in the institutional and partisan setting of Serbia, which is significantly altered after the March 2014 elections. The concept of veto in political sciences was first recognized as a formal action directed at unilateral blocking of certain decision. Well known example is found in the field of international relations, regarding the right of veto possessed by the permanent UN Security Council members, who can block any resolution. When comes to the comparative political systems, the concept of veto is primarily found as a presidential veto, i.e. a power of the head of state in several political systems to block (or delay) the adoption of certain law. In this article, the concept of veto is less formal: we consider any stakeholder whose consent is required for adoption or change of certain policy – a veto player. The number of veto players, their features and mutual relations are examined based on the approach developed by George Tsebelis. He introduced the veto player theory in the mainstream debate about potential merits and shortcomings of different political systems. Tsebelis' research focused on the influence of veto players on legislative status quo, i.e. on policy stability as a dependent variable. This is especially significant in the context of transitional countries; such is Serbia, with their imperative for frequent legislative changes in the process of transition to democracy, market economy and especially in the EU accession process. Determining the major and potential veto players, their ideological distance and inner cohesion can also be useful for future research in this field, and can contribute to future researchers and academics dealing with legislative outcomes with regard to veto players involved in the decision making process.

Key words: veto players, legislative process, George Tsebelis, political system of Serbia, government, National Assembly, parliament, president, policy stability

* Овај рад је примљен 26. јануара 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 09. марта 2015. године.