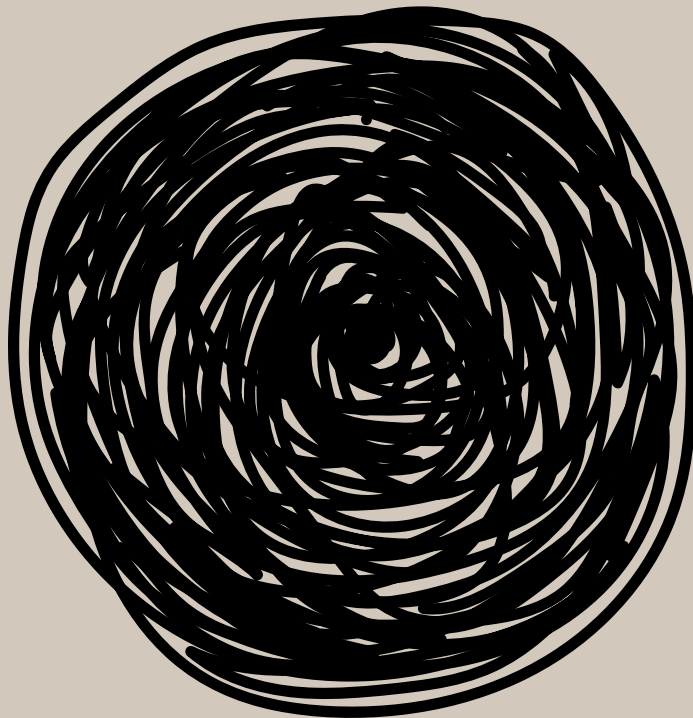


# **Podrivanje demokratije**

**Procesi i institucije u Srbiji od 2010. do 2020. godine**



Urednik  
Dušan Spasojević

Izdavač  
CRTA  
(Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost)  
Takovska 23, 11000 Beograd  
Tel.: +381 11 24 00 062 / E-mail: office@crt.rs  
www.crt.rs

Za izdavača  
Vukosava Crnjanski

Lektura i korektura  
Marijana Milošević

Dizajn i prelom  
Jelena Šušnjar

Štampa  
Belpak, Beograd

Tiraž  
100 primeraka

ISBN 978-86-901428-1-1

Beograd, 2021



Kingdom of the Netherlands

Za sadržaj publikacije isključivo je odgovorna Crta i stavovi izneti u njoj ne odražavaju zvanične stavove Vlade Kraljevine Holandije

# **Sadržaj**

Uvodna reč	9
Uvod	11
Ocena stanja demokratije	15
Vladavina prava	17
Izbori u Srbiji od 2008. do 2020. godine	45
Parlament Srbije	79
Političke partije u Srbiji	105
Ljudska prava i demokratija	127
Rodna ravnopravnost u Srbiji	143
Mediji i demokratija	159
Civilno društvo u Srbiji	181
Klasne nejednakosti i demokratija	203
Međunarodni uticaj na demokratiju u Srbiji	225
Uticaj najvažnijih trendova na stanje demokratije	251
Preporuke - kako demokratizovati Srbiju?	267
Biografije autora i autorki	281

# Izbori u Srbiji od 2008. do 2020. godine

Vujo Ilić

Desetak godina posle petooktobarskih promena, u Srbiji se, između dva ciklusa, izborima uglavnom bavila samo stručna javnost. Radilo se na novom setu zakona, predlozima izborne reforme i usklađivanju sa standardima u procesu približavanja Evropskoj uniji. Međutim, deceniju kasnije, izbori su postali predmet stalnih sukoba i osporavanja, a bavljenje izbornim uslovima postalo je deo uobičajenog političkog repertoara. Ovo nije iznenađenje, jer se kvalitet izbora nalazi u srži političkog režima koji se tih godina razvijao u Srbiji.

Iako se formalna pravila koja uređuju način održavanja izbora nisu previše menjala, kvalitet izbornih uslova je s vremenom opadao. Smanjivalo se učešće na izborima, a stranke na vlasti počele su da ostvaruju toliku prednost da su izbori gubili suštinski takmičarski karakter. Istovremeno, dok se uloga izbora u obezbeđivanju predstavljanja različitih političkih opcija smanjivala, dolazilo je do promena koje su podsticale bolju deskriptivnu zastupljenost različitih grupa u parlamentu. Na prvi pogled može delovati kontradiktorno, ali veća zastupljenost različitih društvenih segmenata počela je da služi kao bogata ornamentacija na demokratskoj fasadi.

Ovi procesi nisu se dešavali naglo, već se oni mogu trasirati kroz više izbornih procesa. Pad kvaliteta izbora uočljiv je u kasnijoj fazi, ali su sve slabosti bile prisutne i ranije. Nije bilo institucija i mehanizama koji bi sprečili i kaznili izborne zloupotrebe, koje na taj način postaju deo očekivanja učesnika „trke prema dnu“. Specifičan izborni sistem koji stvara slabu vezu između birača i izabranih predstavnika, u kom ključnu posredujuću ulogu imaju političke partije, otežao je mogućnost da građani putem demokratskih mehanizama spreče ovu degradaciju.

U velikoj meri glavni nalazi ovog poglavlja pomažu da se detaljno opiše proces kojim je Srbija postajala kompetitivna autokratija (Levitsky & Way, 2010, 2020; Bieber 2018; Vladislavljević, 2019). U njoj su formalne demokratske institucije način kojim se politička moć stiče i održava, ali stranke na vlasti ih zloupotrebljavaju i ostvaruju izraženu prednost na izborima. Ovaj tip režima je kompetitivan, jer su opozicione stranke u prilici da na izborima izazivaju vladajuće stranke, ali nije demokratski zbog prednosti stranaka na vlasti.

Ovo poglavlje analizira izbore održane od 2008. do 2020. godine. Iako su ove granične godine šire od vremenskog okvira celokupnog istraživanja, one su izabrane jer bi uža selekcija, kada su izbori u pitanju, obuhvatila samo period od 2012. do 2016. ili 2017, odnosno ne bi bio dovoljan da se sveobuhvatno obradi ceo period. Poglavlje obrađuje pet izbora za Narodnu skupštinu i oni su u središtu analize, dok se izbori održani na drugim nivoima (predsednički, lokalni) obrađuju u manjoj meri.

Za ocenu održanih izbora koriste se tri osnovne grupe indikatora: izborni sistem, izborna participacija i kvalitet izbornog procesa. Poglavlje je podeljeno tako da obrađuje sve tri oblasti. Prvi deo ocenjuje širi institucionalni okvir koji oblikuje način na koji se glasovi transformišu u mandate, promene izbornog sistema u ovom periodu, okolnosti i učestalost održavanja izbora, izborne rezultate i proporcionalnost izbora. Drugi deo bavi se odnosom „inputa“ i „outputa“ izbornog procesa. Polazi se od učešća na izborima, izbornih lista i birača, a nastavlja se analizom zastupljenosti različitih kategorija birača u izabranim predstavničkim telima, u odnosu na: pol, nacionalnu pripadnost, starosne grupe i njihovu geografsku distribuciju. Treći deo poglavlja procenjuje demokratski kvalitet izbornog procesa, u odnosu na domaće i međunarodne norme. Ova analiza obuhvata aspekte slobode kandidovanja i izbora, ravnopravnosti učesnika u kampanji i medijima, delovanje izborne administracije i očuvanje integriteta izbora.

Poglavlje se u najvećoj meri zasniva na zvaničnim izvorima podataka, pre svega Republičke izborne komisije, ali i drugih domaćih i međunarodnih institucija, najviše Republičkog zavoda za statistiku, i na izveštajima izbornih misija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS–KDILJP).

## Izborni sistem i ishodi izbora

Prva grupa indikatora ocenjuje širi institucionalni okvir koji oblikuje način kojim se glasovi transformišu u mandate. Polazi se od izbornog sistema, naročito ključnih promena u ovom periodu, rezultata izbora i njihovih ishoda. Analizira se i odnos sastava predstavničkog tela u odnosu na glasače, odnosno proporcionalnost izbora.

Izborni sistem bio je relativno statičan poslednjih dvadeset godina, uz nekoliko promena u pravcu veće zastupljenosti žena i nacionalnih manjina. Promene su u početku sprovedene u godinama u kojima se nisu održavali izbori, u skladu s međunarodnim normama. Međutim, krajem posmatranog perioda dolazi do ishitrene promene izbornog sistema u izbornoj godini, bez uključivanja javnosti, nalik praksi koja je preovladavala u prvoj deceniji višestranačja.

Izborni sistem ima zadovoljavajući nivo proporcionalnosti, dok su odstupanja u najvećoj meri proizvod glasova za liste koje nisu prelazile izborni prag. U uslovima partijske dominacije posle 2014. prelazak izbornog praga postaje sve veća prepreka za političke aktere, što koincidira sa izraženijom koncentracijom sastava parlamenta.

Izbori su se na početku i kraju perioda održavali u redovnim terminima, ali u kritičnom periodu od 2012. do 2016. mandati su skraćivani s namerom da se održavanje izbora uskladi na više nivoa. Visoka učestalost izbora vodila je intenzivnoj, gotovo neprekidnoj kampanji, koja je iscrpljivala političke aktere sa ograničenim resursima i smanjivala mogućnost državnih organa da se bave unapređivanjem izbornog okvira.

Tokom kritičnog perioda, specifično od izbora 2014. godine, izbori gube takmičarski karakter. Prednost kandidata partija na vlasti postaje takva da više ne može biti osporena putem izbora. Trend nestajanja pluralizma iz glavnog predstavničkog tela kulminira 2020. godine.

## Izbori za narodne poslanike

Na izborima za Narodnu skupštinu bira se 250 narodnih poslanika na četiri godine, po proporcionalnom sistemu, na osnovu zatvorenih lista, u jednoj izornoj jedinici, primenom D'Ontove formule raspodele mandata, sa izbornim pragom od 5% (od 2020. godine 3%). Ovaj sistem bio je prilično statičan, s nekoliko manjih promena. Njemu je prethodio dinamičniji period devedesetih godina, kada je izborni sistem pretrpeo više krupnih izmena (Tabela 1).

Postojeći sistem uvela je 2000. godine vladajuća većina Socijalističke partije Srbije (SPS), u danima između smene vlasti na saveznom nivou 5. oktobra i izbora za republički parlament, održanih u decembru. Pored smanjivanja broja izbornih jedinica sa 29 na samo jednu, predlagači liste mogli su da dodeljuju mandate nezavisno od redosleda kandidata na listi, dok birači, kao i ranije, nisu imali uticaja na njihov redosled. Ovakvo rešenje, u kome su izborne liste zatvorene za birače a otvorene za predlagače, bilo je na snazi sve do izbora 2012. godine.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Ovo je neuobičajena karakteristika za proporcionalni sistem, koji je stoga nazivan i posredni proporcionalni sistem (Goati 2007) ili poluposredni, odnosno poluneposredni sistem (Orlović 2011).

Tabela 1. Izborna pravila na parlamentarnim izborima 1990–2020. godine

Parlamentarni izbori	Izborni sistem	Broj izbornih jedinica	Izborni prag	Tip liste	Način raspodele mandata	Redosled raspodele mandata	Prevremeni kraj mandata	Rodna zastupljenost na listi	Raspodela mandata stranaka nacionalnih manjina	Zakoni ili izmene zakona			
2020	Proporcionalni	1	3%	Zatvoren	D'Ontov sistem	Redosled na listi	Lično podneta ostavka	40% 2 od 5	Učestvuju s manje od 3%, količnik uvećan za 35%	2020 Izmene			
2016 2014 2012			30% 1 od 3					Učestvuju s manje od 5%		2011 Izmene			
2008 2007			30% 1 od 4							2004 Izmene			
2003 2000		29	5%			Odlučuju podnosioci liste	Prestanak članstva u stranci			2000 Zakon			
1997						9				1/3 redosled, 2/3 podnosioci	Istupanje iz stranke		1997 Izmene
1993 1992													1992 Zakon
1990	Dvokružni većinski	250	Većina glasalih ili više glasova u drugom krugu						1990 Zakon				

Cilj naredne dve izmene izbornog sistema bio je da se unaprede zastupljenost nacionalnih manjina i manje zastupljenog pola. Izmjena zakona 2004. godine omogućila je političkim strankama nacionalnih manjina da učestvuju u raspodeli mandata i kada bi dobile manje glasova od izbornog praga, odnosno prelaskom tzv. prirodnog praga. U zakon je tom prilikom uvedena i odredba po kojoj na izbornoj listi mora biti 30% kandidata manje zastupljenog pola, i to po jedan među svaka četiri kandidata na listi.

Po ovim pravilima održani su izbori za narodne poslanike 2008. godine. Međutim, iako su ove izmene uređivale redosled kandidata manje zastupljenog pola na listi, predlagači liste, po tadašnjim pravilima, još uvek nisu bili ograničeni redosledom u dodeljivanju mandata. Zbog toga se udeo žena na izbornim listama nije nužno preslikavao na skupštinski saziv. Ovo je promenjeno tek 2011. godine, od kada se dodeljivanje mandata vršilo po redosledu kandidata na listi. Takođe, umesto jednog kandidata manje zastupljenog pola među svaka četiri kandidata na listi, sada je to bilo među svaka tri kandidata, što je konačno dovelo udeo žena izabranih na izborima 2012. na približno jednu trećinu. Dodeljivanjem mandata po redosledu na listi donekle je oslabljena pozicija predlagača u odnosu na kandidata. Moć poslanika u odnosu na predlagače dodatno je uvećana i promenom po kojoj je prevremeni kraj mandata bio

moguć samo u slučajevima lično predate ostavke, što je okončalo dotadašnju praksu blanko ostavki (Ilić 2020; Pejić 2020a).

Osnovne konture izbornog sistema bile su retko menjane, i kada je to bio slučaj, menjane su u pravcu usklađivanja s međunarodnim standardima zastupljenosti nacionalnih manjina i žena u skupštini. Kao što pokazuje Tabela 1, izborni zakoni su devedestih godina menjani u godini izbora, što nije bilo u skladu s međunarodnim standardima.<sup>30</sup> Posle 2000. godine sa ovom praksom se prestalo i promene izbornih pravila 2004. i 2011. godine davale su dovoljno vremena svim učesnicima izbora da se prilagode novom institucionalnom aranžmanu.

Nakon promena izbornih zakona 2011, izborni sistem nije se menjao do kraja decenije – po ovim pravilima održani su parlamentarni izbori 2012, 2014. i 2016. godine. Krupna promena izbornog sistema desila se, međutim, početkom 2020. godine, tako što je prag za učestvovanje lista u raspodeli mandata smanjen na 3% i uvedene su još dve promene u cilju povećanja zastupljenosti društvenih grupa. Na liste izbornih manjina se, kao i ranije, nije odnosio izborni prag, ali je promenom zakona količnik u D’Ontovoj formuli uvećan za 35%. Na izornoj listi je po prvi put moralo biti najmanje 40% kandidata manje zastupljenog pola, i to po dva među svakih pet kandidata na listi. Na ovaj način se, posle dužeg perioda, obnovila praksa iz devedestih godina, kada se u izborni sistem intervenisalo neposredno pred izbore, u ovom slučaju, manje od tri meseca pre najavljenog datuma održavanja izbora, i kao i 2000. godine, bez suštinske javne rasprave, u suprotnosti s međunarodnim standardima.

## Okolnosti i učestalost održavanja izbora

Mogućnost skraćivanja mandata, odnosno održavanja vanrednih izbora, kao i održavanje parlamentarnih izbora uporedo sa izborima na drugim nivoima, povećava kompleksnost okolnosti u kojima se održavaju izbori u Srbiji. Iako nisu u skladu s međunarodnim standardima, oblikovanje ovih okolnosti može da pruži vladajućoj većini dodatnu prednost.

Od pet izbora za Narodnu skupštinu održanih u ovom periodu, izbori održani 2012. i 2020. bili su redovni, dok su 2008, 2014. i 2016. bili vanredni (Tabela 2). Za razliku od vanrednih izbora 2008. koji su bili posledica sukoba unutar vladajuće koalicije, vanredni izbori 2014. i 2016. raspisani su iako je parlamentarna većina bila stabilna. Opravdanje za to je u oba slučaja bilo slično, mandat se obnavljao u susret političkim

<sup>30</sup> Osnovni elementi izbornog zakona, naročito izborni sistem, smeju se menjati najkasnije godinu dana uoči izbora, Stav II 2.b Kodeksa dobre prakse Venecijanske komisije (*European Commission for Democracy through Law*, 2002).



izazovima, kao što je bio proces pregovora o članstvu u Evropskoj uniji. Međutim, utisak je da je osnovna namera bila zaokruživanje i konsolidacija političke moći, ostvarivanjem prednosti vladajuće većine na svim nivoima vlasti.

Na predsedničkim izborima u Srbiji na mandat koji traje pet godina izabran je kandidat koji dobije većinu glasova birača u prvom krugu ili jedan od dva kandidata koji na ponovljenom glasanju dobije najveći broj glasova. Ovaj način izbora predsednika Republike nije se menjao od 2004. godine. Redovni izbori održani su 2008. godine, nakon usvajanja novog Ustava, istovremeno s vanrednim izborima za Narodnu skupštinu. Predsednik Srbije Boris Tadić je podneo ostavku 2012, godinu dana pre isteka mandata po novom Ustavu, kako bi predsednički izbori bili održani istovremeno sa izborima za parlament. Ovi prevremeno raspisani izbori trebalo je da pomognu vladajućoj stranci da na parlamentarnim izborima ostvari prednost zahvaljujući visoko personalizovanoj predsedničkoj kampanji.

U Srbiji se održava još nekoliko izbora na različitim nivoima: za poslanike Skupštine Autonomne Pokrajine Vojvodine, za odbornike skupština opština i gradova, kao i izbori za nacionalne savete nacionalnih manjina. Redovni izbori za poslanike Skupštine Vojvodine održavani su po mešovitom sistemu, tako što je polovina poslanika birana po većinskom, a polovina po proporcionalnom sistemu, 2008. i 2012. godine. Taj sistem je promenjen i naredni izbori, 2016. i 2020. održani su na isti način kao i parlamentarni izbori u Republici Srbiji.

Tabela 2. Izbori na različitim nivoima održani 2008–2020. godine

	Narodna skupština RS	Predsednik Republike	Skupština AP Vojvodina	Skupštine gradova i opština (JLS)	Skupština Grada Beograda	Nacionalni saveti manjina
2020	Redovni		Redovni	Redovni		
2019				1 JLS		
2018				9 JLS	Redovni	Redovni
2017		Redovni		10 JLS		
2016	Vanredni		Redovni	Redovni		
2015				1 JLS		
2014	Vanredni			9 JLS	Vanredni	Redovni
2013			Dopunski	8 JLS		
2012	Redovni	Vanredni	Redovni	Redovni	Redovni	
2011						
2010			Dopunski	6 JLS		Redovni
2009				9 JLS		
2008	Vanredni	Redovni	Redovni	Redovni	Redovni	

Na lokalnim izborima biraju se odbornici u skupštinama opština i gradova, među kojima se po značaju ističu izbori za odbornike Skupštine Beograda. Većina lokalnih izbora održava se u ravnomernim četvorogodišnjim intervalima (2008, 2012, 2016. i 2020). Međutim, u 15–20 jedinica lokalnih samouprava (JLS) su se, zbog raspuštanja lokalnih skupština, izbori održavali između ovih ciklusa (Tabela 2). Pored ovih izbora, svake četiri godine, održavaju se i izbori za savete nacionalnih manjina.

Kada se uzmu u obzir svi nivoi, izbori u Srbiji održavani su svake godine izuzev 2011. Ovakva učestalost značila je česte prilike da se mobilišu birači, ali i gotovo kontinuiranu izbornu kampanju koja je iscrpljivala političke aktere sa ograničenim resursima. Učestalost izbora ostavila je veoma malo vremena da se, između ciklusa, unapređuju izborni sistem i izborni uslovi.

## Izborni rezultati i ishodi izbora

Na izborima od 2008. do 2020. postojalo je pet ključnih lista koje su na izborima nastupale uglavnom kao izborne koalicije, a veoma retko samostalno. Broj izabranih poslanika prikazan je u Tabeli 3.<sup>31</sup> Na izborima 2008. godine najviše mandata dobila je koalicija oko Demokratske stranke (DS) „Za evropsku Srbiju“, dok je za njom po broju mandata bila Srpska radikalna stranka (SRS) sa 78, zatim koalicija Demokratske stranke Srbije (DSS), a četvrta je u skupštinu ušla koalicija oko Socijalističke partije Srbije. Vladu je formirala lista DS u koaliciji s listom SPS, uz podršku dve manjinske liste. Na ovim izborima DS se vratila na vlast, dok je DSS, posle tri saziva u vlasti, i nakon kratkog perioda deljenja vlasti sa DS, prešla u opoziciju. S druge strane, SRS je treći put zaredom bila stranka s pojedinačno najviše mandata koja nije mogla da formira većinu. Ova vlast pokazala se relativno stabilnom, naročito imajući u vidu globalnu ekonomsku krizu, a ključna promena desila se u SRS, čiji su se poslanici već 2008. odmetnuli u novoformiranu Srpsku naprednu stranku (SNS).

31 Opširnija analiza izborne volatilnosti, koja uključuje sve učesnike na izborima, u: Kovačević (2020).

Tabela 3. Broj izabranih narodnih poslanika ključnih lista na izborima 2008–2020. godine\*

Izbori	SNS	SRS	SPS	DS	DSS	Ostale liste
2020	188		32			30
2016	131	22	29	16	13	39
2014	158		44	19		29
2012	73		44	67	21	45
2008		78	20	102	30	20

\* Sve liste su bile koalicione, izuzev SRS (2008, 2016) i DSS 2012. godine

Na redovnim izborima 2012. godine koalicija SNS dobila je 73 mandata, dok je na uporedo održanim prevremenim predsedničkim izborima njen kandidat Tomislav Nikolić dobio više glasova od kandidata DS Borisa Tadića. Lista koalicije DS dobila je 67 mandata, a SNS je formirala vlast s poslanicima koalicije SPS (44) i poslanicima koji su činili vlast sa DS u prethodnom periodu (Socijaldemokratska partija Srbije, Ujedinjeni regioni Srbije). Obe ključne stranke koje su nakon 2000. naizmenično bile okosnice izvršne vlasti, DS i DSS, posle dvanaest godina našle su se u opoziciji.

Na vanrednim izborima 2014. godine koaliciona lista SNS osvojila je 158 mandata, što je zajedno sa 44 mandata koalicije oko SPS dovelo do sigurne većine, s preko četiri petine poslanika, dok su izborni prag prešle samo još dve nemanjinske koalicione liste, koalicija DS sa 19 mandata i koalicija koju je formirao Boris Tadić nakon napuštanja DS.<sup>32</sup>

Međutim, već na narednim vanrednim izborima, održanim 2016. godine, situacija se donekle promenila. Čak sedam lista je prešlo cenzus, uz još pet manjinskih. Iako je lista SNS dobila više glasova nego 2014. godine, osvojila je manje mandata (131), dok je koalicija SPS ponovo bila druga. SRS se posle dva saziva vratila u skupštinu, mnogo slabija nego četiri godine ranije, sa 22 mandata, koalicija DS je bila peta, a u skupštinu se vratila DSS, sada u koaliciji. Nakon ovih izbora 2017. održani su redovni predsednički izbori na kojima je kandidat vladajuće koalicije Aleksandar Vučić pobedio već u prvom krugu.

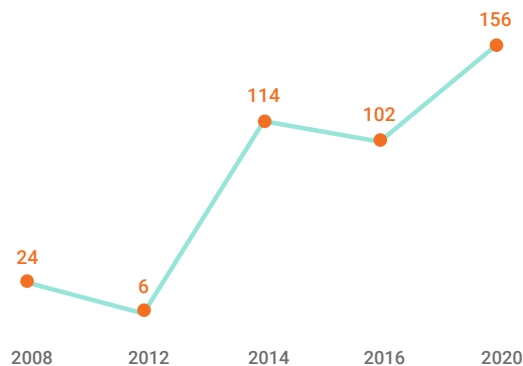
<sup>32</sup> O evoluciji partijskog sistema i dominantnom položaju SNS u: Spasojević (2019), Spasojević & Stojiljković (2020).

Parlament izabran 2016. godine trajao je pun mandat i redovni izbori održani su 2020. godine, u okolnostima bojkota dela opozicionih partija, i vanrednog stanja proglašenog zbog pandemije korona virusa. Na ovim izborima su samo tri nemanjinske liste osvojile mandate, a najviše, gotovo 90% poslaničkih mesta, osvojile su koalicije SNS (188) i SPS (32).

Posle izbora 2008. i 2012. godine opozicija je bila zastupljenija u parlamentu, dok je dominacija vladajuće stranke postajala izraženija od izbora 2014. godine. Od 2014. nijedna opoziciona lista više nije osvajala iznad 10% mandata, a na kraju perioda je nije ni bilo u parlamentu.

U periodu posle 2000. izbori su proizvodili složene skupštinske sazive koji su okupljali različite koalicije stranaka nastalih razlazom koalicije Demokratska opozicija Srbije (DOS). Najjača opoziciona stranka u ovom periodu, Srpska radikalna stranka, na izborima na kojima je nastupala samostalno dobila je 82 mandata 2003, 81 mandat 2007. godine i 78 mandata 2008. godine. Na izborima 2008. godine razlika između prvoplasirane koalicije DS i druge SRS bila je mala, a skupštinski saziv bio je najviše polarizovan posle izbora 2012. godine, kada je razlika u broju mandata između prvoplasirane SNS i drugoplasirane liste DS bila najmanja, tek šest mandata (Grafikon 1). Nakon izbora 2012. godine, vladajuća koalicija na uzastopnim izborima 2014, 2016. i 2020. ostvaruje dominaciju kroz trocifrenu prednost u broju mandata nad drugoplasiranom listom, koja je svaki put bila koalicioni partner SPS.

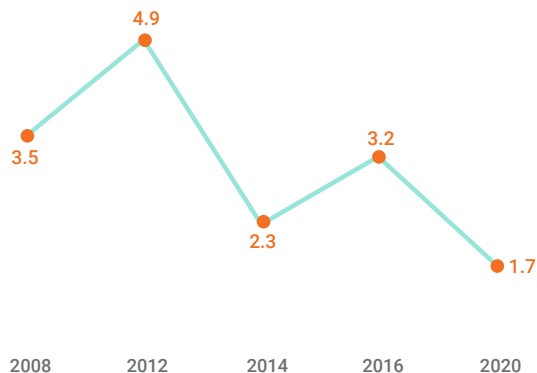
Grafikon 1. Razlika između prve i druge liste po broju mandata 2008–2020. godine



Standardni način analize fragmentacije, odnosno koncentracije skupštinskih saziva je računanjem indeksa efektivnog broja partija. Ovaj indeks predstavlja meru broja izabranih lista, prilagođen njihovom relativnom učešću u ukupnoj raspodeli mandata. Što je vrednost veća, to izbori proizvode fragmentisaniju skupštinu, dok manji broj ukazuje na koncentrisan sastav parlamenta. Grafikon 2 pokazuje efektivni broj lista koje su osvojile mandate, koji je bio najviši u sazivu 2012. godine, a najniži nakon izbora 2020. godine.<sup>33</sup>

Izborni rezultati su na početku perioda stvarali fragmentisan, a od 2014. izrazito koncentrisan parlament. Uočljiv je trend od kompetitivnih izbora ka izborima u kojima je ishod bio predvidiviji usled dominacije vladajuće koalicije. Stoga su sazivi parlamenta sve manje pluralistični i ne mogu da ostvare važnu ulogu predstavljanja suprotstavljenih političkih opcija.

Grafikon 2. Efektivni broj lista izabranih u sazive parlamenta 2008–2020. godine



33 Efektivni broj partija računat je po formuli  $Nm = 1 / \sum (p_i^2)$ , gde je  $p_i$  udeo osvojenih mandata liste  $i$  (Laakso & Taagepera, 1979).

## Proporcionalnost izbora

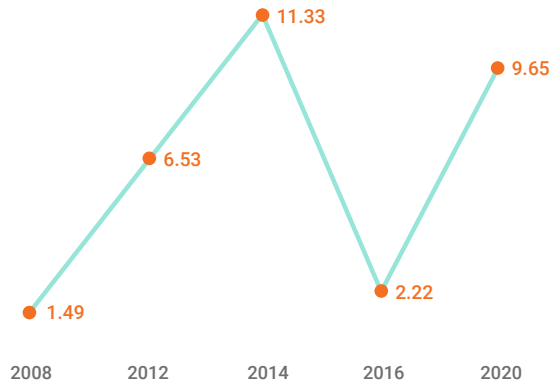
Izborni sistem oblikuje odnos između glasova i ishoda izbora. U proporcionalnom sistemu kakav postoji u Srbiji može se očekivati manja disproporcionalnost nego u većinskim sistemima, ali ne i njeno potpuno odsustvo. Proporcionalnost zavisi od više faktora, a jedan od njih je broj, odnosno veličina izbornih jedinica (Rae 1967, Taagepera & Shugart, 1993). Srbija je od 2000. godine jedna izborna jedinica u kojoj se bira 250 poslanika, što doprinosi većoj proporcionalnosti, iako se u dodeli mandata koristi D'Ontova formula, koja donekle favorizuje veće stranke (Lijphart, 1990). Iako su ova dva faktora (broj i veličina jedinica, formula raspodele mandata) bila konstantna, ostaje još jedan element koji utiče na disproporcionalnost: izborni prag, koji je 2020. spušten sa 5% na 3% (Lijphart & Gibberd 1977, Gallagher 1992).

Da bi se procenila razlika između udela mandata i udela glasova, može se izračunati indeks najmanjih kvadrata, poznat i kao Galagerov indeks disproporcionalnosti (Grafikon 3).<sup>34</sup> Najmanja vrednost bila je 2008. godine, jer su to bili izbori s najmanje glasova za liste koje nisu prešle izborni prag (100.000), a odmah zatim na izborima 2016. kada je veći broj lista ušao u parlament, a 130.000 glasova dobile liste koje nisu prešle prag. Najveći indeks disproporcionalnosti zabeležen je 2014. godine kada je gotovo 700.000 glasova otišlo listama „ispod crte“. Snižavanje izbornog praga 2020. godine nije doprinelo manjoj disproporcionalnosti, jer su se glasovi ponovo rasuli na veći broj izbornih lista koje nisu ušle u parlament.

Može se oceniti da je izborni sistem zadovoljavajuće proporcionalan, dok je disproporcionalnost varijabilna, i najviše vezana za relativno visok izborni prag u ovom periodu. U uslovima partijske dominacije posle 2014. izborni prag postaje sve teži za prelazak većem broju političkih aktera, što je proces koji koincidira s koncentracijom parlamenta. Uzroke ove dominacije vladajuće stranke ne bi trebalo tražiti u elementima izbornog sistema, iako se pokazalo da je on daleko od zadovoljavajućeg. Uzroke demokratskog nazadovanja izbornog procesa trebalo bi tražiti u manipulacijama i pogoršavanju izbornih uslova, o čemu će biti govora u nastavku poglavlja.

<sup>34</sup> Indeks najmanjih kvadrata izračunat je po formuli  $LSq = \sqrt{(\sum (s_i - v_i)^2/2)}$  gde su  $s_i$  i  $v_i$  procenti osvojenih mandata i osvojenih glasova liste  $i$  (Gallagher 1991, Gallagher & Mitchell 2005).

Grafikon 3. Indeks disproporcionalnosti izbora 2008–2020. godine



## Učešće na izborima i društvena zastupljenost

Druga grupa indikatora odnosi se na učestvovanje u izbornom procesu, kako izbornih lista tako i birača. Pored učešća, analizira se struktura izabranih predstavnika u odnosu na strukturu birača, odnosno zastupljenost različitih segmenata birača u parlamentu, i to prema: polu, nacionalnoj pripadnosti, starosti i geografskoj distribuciji.

U izbornom učešću naziru se dva negativna trenda, departizacija izbornih lista i smanjenje stope odziva birača, koji se mogu smatrati simptomima ali i uzrocima urušavanja kvaliteta izbornog procesa. Restriktivni uslovi za registrovanje političkih partija, zajedno s nefleksibilnim izbornim sistemom i izraženom dominacijom vladajućih stranaka, vodili su rastu broja koalicija i grupa građana, nauštrb samostalnih lista političkih partija. Ovakav trend može imati nekoliko negativnih posledica, između ostalih slabiju partijsku identifikaciju birača (Pavlović, Z. 2020).

Uočljiv je i trend pada izlaznosti birača na izbore, od izuzetno visoke početkom perioda (gotovo 70%), ka ispodpolovične izlaznosti u kasnijim fazama. I ovde možemo govoriti o uzrocima, između ostalih, o nepoverenju birača u regularnost izbora, kao i o mogućnosti da glasom utiču na ishod, ali i o povratnoj sprezi, u kojima manje učešće građana u demokratskim procesima dalje produbljuje ove negativne procese (Crta 2020).

U pogledu zastupljenosti birača, to jest veze između strukture izabranih predstavnika i strukture birača, trendovi su drugačiji i uglavnom su pozitivni. Ovo se pre svega odnosi na aspekte zastupljenosti birača na koje izborni sistem direktno utiče, kao što su zastupljenost žena i predstavnika nacionalnih manjina, što je u skladu s međunarodnim normama. Deskriptivna zastupljenost žena u skupštini je predvidivo rasla s promenama zakonskih odredbi, što je bio slučaj i s predstavnicima nacionalnih manjina. Ova zastupljenost, naravno, ne znači da su predstavnici koji su birani i zastupali interese ili predlagali politike kojima bi se unapredio položaj ovih društvenih grupa.

Zastupljenost različitih generacija birača, kao i geografskih regiona, nije određena izbornim pravilima. Iako bi trebalo da bude manje predvidiva, i ovde se mogu uočiti jasni obrasci. Postoji trend generacijske disproportionalnosti zbog prevelike zastupljenosti poslanika starijih generacija u odnosu na broj birača, koji traje sve do 2020. kada dolazi do radikalne promene, i prvi put precenjenosti mlađih generacija u odnosu na strukturu birača. Konačno, postoji iznenađujuće stabilna geografska proporcionalnost izabranih predstavnika. Ključno odstupanje od proporcionalnosti je prevelika zastupljenost poslanika glavnog grada, dok su ostali regionu uglavnom ravnomerno podzastupljeni.

## Učešće i struktura izbornih lista

Izborna pravila predviđaju tri tipa podnosioca izbornih lista: registrovane političke partije, koalicije političkih partija i grupe građana.<sup>35</sup> Formalni uslovi za učešće na izborima su isti za sve, od broja potpisa podrške, preko izbornog praga, do obaveza izveštavanja o trošenju sredstava. Za razliku od lokalnih izbora, na kojima broj potpisa podrške zavisi od broja kandidata na listi, na izborima za parlament sve liste sakupljaju 10.000 potpisa, što predstavlja neravnomeran teret za manje stranke i grupe građana.<sup>36</sup> U pet izbornih ciklusa od 2008. do 2020. učestvovalo je ukupno 100 izbornih lista. Broj lista na izborima nije mnogo odstupao od proseka, najmanje lista bilo je 2012. a najviše 2008. godine (Tabela 4). Međutim, dok je broj učesnika izbora bio stabilan, menjao se tip izbornih lista. Na izborima 2008. najzastupljenije su bile liste koje su samostalno predlagale političke partije, da bi se u narednim ciklusima povećao udeo koalicija i grupa građana.

35 O učešću nepartijskih organizacija i grupa na izborima videti opširnije: Lončar (2020a).

36 Izmenama izbornog sistema spušten je izborni prag za liste registrovanih stranaka nacionalnih manjina, dok su ostala pravila uglavnom ostala ista kao za većinske, uključujući i broj potpisa, ali tek nakon odluke Ustavnog suda u predmetu IUp-42/2008.



Tabela 4. Broj lista na izborima za narodne poslanike po tipu podnosioca, 2008-2020. godine

Izbori	Stranke	Koalicije	Grupe građana	Ukupno
2020	5	12	4	21
2016	9	5	6	20
2014	7	8	4	19
2012	9	7	2	18
2008	13	9	0	22

Jedan od uzroka ove dinamike su restriktivni uslovi za političko organizovanje i učesće na izborima. Registrovanje političkih partija zahteva sakupljanje 10.000 potpisa podrške i iznos troškova od oko 50.000 evra, koji mnogi smatraju previsokim. Iako je svrha ovih administrativnih prepreka trebalo da bude sprečavanje registracije stranaka bez ozbiljne podrške među biračima, njena posledica je bila kartelizacija partijskog tržišta i efektivno ograničavanje mogućnosti političkog organizovanja birača, u suptnosti s međunarodnim standardima.<sup>37</sup>

Kod manjinskih lista se, zbog drugačijih institucionalnih podsticaja (manji broj potpisa za registrovanje stranke i učestvovanje u raspodeli mandata bez izbornog praga), ovaj trend ne uočava, i udeo učestvovanja lista pojedinačnih stranaka je stabilan. Kada se iz statistike u Tabeli 4 izuzmu manjinske liste, dolazi se do još izraženijeg trenda „departizacije“.

Pored restriktivnih uslova za registrovanje političkih partija, izborni sistem predviđa isti izborni prag i za pojedinačne partije i koalicije, dok se, u uslovima dominacije vladajuće stranke, mogućnost opozicionih stranaka da samostalno pređu prag dodatno smanjuje. To je sve zajedno dovelo do smanjenja privlačnosti samostalnih partijskih lista. Ne bi trebalo gubiti iz vida dodatno objašnjenje za učestalije učesće grupa građana kao predlagača – sve raširenije antipartijske stavove, zbog kojih se politički akteri češće organizuju kao neformalne grupe, pokreti ili inicijative.

<sup>37</sup> Posledica restriktivnih uslova je i ustaljivanje prakse preuzimanje ili „kupovine“ već registrovanih stranaka, umesto osnivanja novih (Jovanović & Vučićević, 2020).

Struktura izbornih lista s velikim brojem koalicija uticala je i na fragmentaciju parlamenta. Na izborima 2008. godine izborni prag je prešlo osam lista, ali je u parlament ušlo 20 političkih aktera (različitih stranaka, grupa građana i drugih udruženja). Na sledećim izborima, 2012. godine, u raspodeli mandata učestvovalo je 11 lista, ali su u parlament ušla čak 44 politička aktera. Na izborima 2014. godine sa sedam lista u parlamentu bilo je 22 aktera, dok je 2016. godine sa 12 lista bilo 32 aktera u skupštini. Konačno, na izborima 2020. godine, na kojima su samo tri većinske i četiri manjinske liste osvojile mandate, njih je podelilo 19 političkih aktera.<sup>38</sup>

Ovakva „departizacija“ izbornih lista otežava biračima da donesu informisanu odluku o kandidatima i smanjuje odgovornost izabranih poslanika. Uz to, dodatno se olabavljuje ionako slaba partijska identifikacija birača.

## Broj birača i odziv na izborima

Koliko građani Srbije učestvuju na izborima? Svi punoletni, poslovno sposobni državljani Srbije imaju pravo da biraju i budu birani. Registar birača u Srbiji je pasivan – ne postoji potreba da se birači registruju za glasanje. Birači se od 2009. godine vode u Jedinstvenom biračkom spisku, koji vodi nadležno ministarstvo za poslove uprave. Formiranje te jedinstvene evidencije birača unapredilo je stanje u odnosu na prethodni period, kada je evidencija birača bila u nadležnosti lokalne samouprave.

Iako je vođenje biračkog spiska postalo efikasnije, zaostali problemi iz prethodnih decenija učinili su da jedinstveni birački spisak precenjuje broj birača prisutnih u zemlji. Ukupan broj punoletnih stanovnika u Srbiji (bez Kosova) smanjio se sa 6,03 miliona 2002, preko 5,95 miliona 2011, do 5,7 miliona 2020. godine.<sup>39</sup> S druge strane, broj birača u jedinstvenom spisku u ovom periodu bio je za nekoliko stotina hiljada veći, oko 6,7 miliona, i uprkos trendu depopulacije, broj registrovanih birača je postepeno rastao sve do izbora 2014. godine.

Preuveličanost biračkog spiska često se dovodi u vezu sa izbornim nepravilnostima i manipulacijom nepostojećim glasovima, ali ona je u većoj meri odraz višedecenijskih migratornih procesa i velikog broja građana u inostranstvu koji su zadržali prebivalište u Srbiji. Ovaj podatak je ipak relevantan za procenu odziva birača na izbore, jer ukazuje na drugačije odnose stvarnog broja birača koji glasaju u Srbiji i onih koji biračko pravo mogu da ostvare samo preko diplomatsko-konzularnih predstavništava. Stopu izlaznosti trebalo bi analizirati imajući u vidu ove probleme biračkog spiska – izlaznost birača u zemlji je verovatno viša od iskazane.

38 Na fragmentiranost Skupštine dodatno utiču skupštinska pravila po kojima je dovoljno pet poslanika za formiranje poslaničkog kluba (Orlović, 2020b; Pejić, 2020b).

39 Statistički podaci o stanovništvu preuzeti su sa stranice Republičkog zavoda za statistiku.

Najveća izlaznost zabeležena je na predsedničkim izborima 2008. godine, kada je u drugom krugu izašlo skoro 70% birača, dok je najniža bila u drugom krugu 2012. godine. Na parlamentarnim izborima, na kojima je uočljiv trend opadanja izlaznosti, najviša izlaznost bila je 2008. godine, a najniža 2020. godine (Tabela 5).<sup>40</sup>

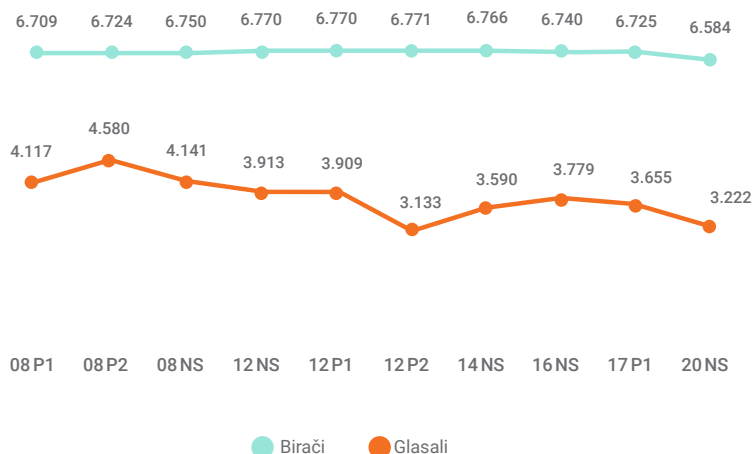
Tabela 5. Procenat izlaznosti na izbore 2008–2020. godine

Izbori	Predsednički I krug	Predsednički II krug	Narodna skupština
2020			48,93%
2017	54,36%		
2016			56,07%
2014			53,09%
2012	57,73%	46,26%	57,80%
2008	61,37%	68,12%	61,35%

Apsolutni broj glasača na izborima takođe pokazuje trend smanjivanja (Grafikon 4). Na izbore održane maja 2008. godine izašao je najveći broj birača, 4,1 milion, dok se na narednim izborima taj broj smanjivao, sve do 2020. godine kada je na izbore izašlo samo 3,2 miliona, gotovo milion manje. Pad je bio još oštriji na predsedničkim izborima. Najveći broj birača izašlih na izbore bio je u drugom krugu predsedničkih izbora 2008. godine, 4,6 miliona, dok je četiri godine kasnije u drugom krugu izašla jedna trećina glasača manje. Veće oscilacije izlaznosti na predsedničkim izborima verovatno se mogu objasniti odnosom birača prema suženoj ponudi u drugom krugu.

40 Opširnije o izlaznosti u: Lutovac et al. (2007) i Todosijević & Pavlović (2020).

Grafikon 4. Ukupan broj birača i broj glasača, 2008–2020. godine (u hiljadama)



## Društvena zastupljenost

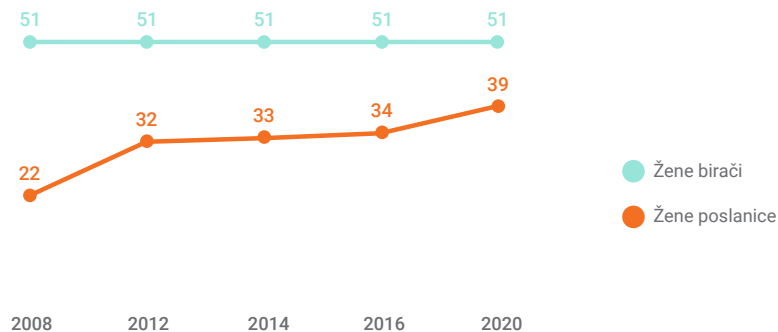
Kakav je odnos između strukture birača i strukture izabranih predstavnika? Zastupljenost različitih segmenata stanovništva može se, između ostalog, posmatrati kroz četiri dimenzije: polnu, nacionalnu, generacijsku i geografsku. Postoje i druge dimenzije, kao što je klasna, ali one su znatno fluidnije, i teže je na osnovu javno dostupnih podataka klasifikovati predstavnike i uporediti zastupljenost u odnosu na birače. Na prve dve kategorije utiču pravila izbornog sistema, dok na druge dve najviše utiče sastav izbornih lista, odnosno odluke podnosioca.

## Pol

Na polnu zastupljenost direktno utiču izborna pravila, od 2004. godine, kada je zakonom uvedena kvota za manje zastupljeni pol. Upravo ovde, gde se institucionalnim putem uticalo na zastupljenost društvenih kategorija, zastupljenost je najdirektnije zavisila od izbornih pravila (Lončar, 2020b). Kada je u izborni sistem uvedena polna kvota od 30% kandidata na listama, još uvek je važno pravilo da o raspodeli mandata odlučuju podnosioci liste, nevezano od položaja kandidatkinje na listi. Stoga je u sazivu izabranom 2008. godine, iako su žene činile 30% lista, bilo tek 22% žena. Mandati su dodeljivani kandidatima iako su bili niže na listama od kandidatkinja.

Ovaj način raspodele mandata promenio se 2011. godine i u sledeća tri saziva je, dodeljivanjem mandata po redosledu na listi, u skupštinu birano 32%–34% poslanica. Na poslednjim izborima je, nakon podizanja kvote na 40%, udeo žena u parlamentu porastao na 39%, što je najveća zastupljenost dosad, ali još uvek niža od učešća žena u stanovništvu, koje iznosi 51% (Grafikon 5).

Grafikon 5. Zastupljenost žena poslanica i žena birača 2008–2020. godine (%)



Prisustvo žena u skupštini predstavlja deskriptivnu zastupljenost, dok, s druge strane, nije došlo do značajnijeg bavljenja problemima i politikama koje bi unapredile položaj žena u Srbiji. Pored toga, zastupljenost žena na drugim, posebno inokosnim položajima (predsednice skupština, opština i gradova), manja je nego među narodnim poslanicima. Na predsedničkim izborima održanim 2008. jedina kandidatkinja bila je Milanka Karić, supruga Bogoljuba Karića, koji nije učestvovao na izborima jer je bio u bekstvu i za kojim je bila raspisana poternica. Na sledećim predsedničkim izborima, jedna od dve kandidatkinje bila je Jadranka Šešelj, supruga Vojislava Šešelja, koji je bio u pritvoru u Hagu. Na trećim izborima 2017. godine nije bilo kandidatkinja.

## Nacionalne manjine

Predstavnici nacionalnih manjina mogu biti izabrani u skupštinu na tri načina. Prvi je izborom na listama nacionalnih manjina, drugi je koalicijom stranaka nacionalnih manjina s većinskim strankama, a treći izborom narodnih poslanika iz manjinskih zajednica na većinskim listama. Sva tri načina predstavljanja manjina prisutna su u izbornoj praksi, ali odnos između manjinskih birača i glasova za predstavnike manjina može se

direktno porediti samo u slučaju manjinskih lista koje su samostalno učestvovala na izborima, što i jeste najčešći način učešća na izborima.

Kao i kod polne zastupljenosti, izborni sistem direktno utiče na zastupljenost listi nacionalnih manjina (Lončar, 2020c). Proporcionalni sistem više odgovara predstavljanju nacionalnih manjina, naročito teritorijalno disperzovanih, ali drugi elementi, kao što su velika izborna jedinica i visok izborni prag, manje odgovaraju manjinama. Od 2004. godine, manjinske liste učestvuju u raspodeli mandata i kada ne pređu izborni prag, što je uticalo na veću participaciju i veću zastupljenost. Kada je 2020. spušten izborni prag na 3%, uočeno je da će time više lista učestvovati u raspodeli mandata nego kada je prag bio 5%, što bi manjinskim listama otežalo osvajanje mandata. Stoga je naknadno promenjen način na koji liste manjina učestvuju u raspodeli mandata tako što im je količnik uvećan za 35%.

U skladu s međunarodnim standardima, ne postoji obaveza identifikovanja manjinskih birača na izborima. Broj manjinskih birača može se donekle proceniti na osnovu popisa stanovništva. Na poslednjem popisu 2011. godine Srbi su činili 83,3% popisnog stanovništva, dok su najzastupljenije manjine bile Mađari (3,5%), Bošnjaci/Muslimani (2,3%) i Romi (2,1%). Hrvatska manjina činila je 0,8%, dok je albanska manjina najvećim delom bojkotovala popis 2011. godine, a na popisu 2002. činila je 0,8% popisanih stanovnika.<sup>41</sup>

U Srbiji ne postoje institucionalni mehanizmi koji bi obezbedili zastupljenost predstavnika lista nacionalnih manjina, kakvi bi bili rezervisani mandati. Ipak, broj poslanika izabranih na manjinskim listama bio je relativno stabilan i od 2008. do 2016. kretao se oko 4%. Do povećanja dolazi 2020. godine posle zakonskih izmena (Tabela 6).

Tabela 6. Broj poslanika izabranih na listama nacionalnih manjina po sazivima, 2008–2020. godine

Liste manjina	mađarske	bošnjačke	albanske	druge (nominalne)	ukupno
2020	9	7	3	0	19
2016	4	4	1	1	10
2014	6	3	2	0	11
2012	5	3	1	1	10
2008	4	2	1	0	7

41 Popis od 2002. nije vršen na Kosovu i Metohiji, dok je značajan deo albanske nacionalne manjine bojkotovao popis 2011. godine, zbog čega se ovde koriste podaci iz 2002. godine.

Liste koje su predstavljale mađarske, bošnjačke i albanske nacionalne manjine bile su zastupljene u svim skupštinskim sazivima od 2008. do 2020. godine, s brojem poslanika uglavnom srazmernim popisanom broju stanovnika. Kod ovih nacionalnih manjina po pravilu je postojalo više relevantnih manjinskih stranaka koje su se borile za političko predstavljanje manjine, i koje su usvajale različite strategije učestvovanja na izborima.

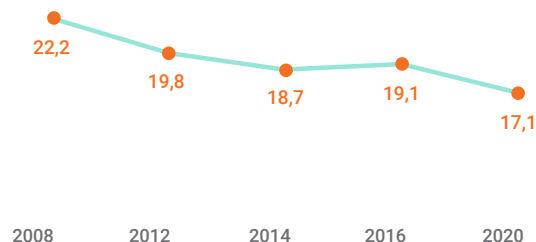
Liste drugih najzastupljenijih manjina, hrvatske i romske, nisu kao samostalne liste osvajale mandate ni u jednom sazivu, već su poslanici iz ovih manjinskih stranaka birani u koalicijama ili na listama većinskih stranaka. U dva slučaja mandate su osvajali i poslanici stranaka koje su nominalno registrovane kao manjinske, ali u praksi nisu zastupale interese manjinskih zajednica. Ove liste su zloupotreblyavale mogućnost da kao manjinske učestvuju u raspodeli mandata.<sup>42</sup>

## Generacije

Za razliku od polne i zastupljenosti nacionalnih manjina, izborni sistem ne oblikuje direktno zastupljenost starosnih grupa, već na to utiču podnosioci lista. Njihova zastupljenost može se meriti na isti način kao i zastupljenost drugih segmenata, indeksom najmanjih kvadrata, korišćenjem podataka o godinama rođenja izabranih narodnih poslanika i zvanične procene broja punoletnih stanovnika.<sup>43</sup>

Generacije su klasifikovane prema ustaljenim podelama na kohorte u literaturi, podelom na: tihu generaciju, rođene 1928–1945; bejbi-bumere (1946–1964); generaciju X (1965–1980); milenijalce (1981–1996) i generaciju Z, rođene od 1997. godine (Dimock, 2019). Od izbora 2008. uočljiv je trend smanjivanja izražene generacijske disproporcionalnosti, koja je počivala na prevelikoj zastupljenosti poslanika generacije bejbi-bumera i generacije X u svim sazivima do 2020. godine (Grafikon 6).

Grafikon 6. Indeks generacijske disproporcionalnosti, 2008–2020. godine



42 Radi se o predstavljanju listi Nijedan od ponuđenih odgovora, kao stranke vlaške manjine 2012. godine i Zelene stranke, registrovane kao stranka slovačke manjine 2016. godine.

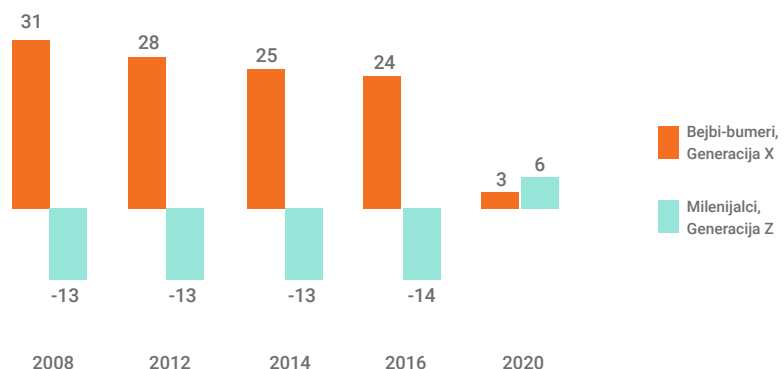
43 Indeks generacijske disproporcionalnosti izračunat je formulom  $LSq = \sqrt{(\sum (s_i - p_i)^2 / 2)}$  gde su  $s_i$  i  $p_i$  procenti generacije  $i$  u skupštini  $s$  i u opštoj populaciji  $p$ . Korišćene su procene broja stanovnika RZS za svaku pojedinačnu izbornu godinu, dok je za izbore 2020. godine korišćena procena za 2019. godinu.

U sazivima 2008. i 2012. godine, bejbi-bumeri su bili najzastupljenija generacija, dok su u narednim sazivima to bili poslanici generacije X. Međutim, iako je među biračima 2008. i 2012. bilo oko 60% pripadnika ove dve generacije, među poslanicima ih je bilo oko 90%, a starije i mlađe generacije bile su daleko manje zastupljene (Grafikon 7). Sazivi 2014. i 2016. bili su veoma slični po generacijskoj strukturi – bejbi-bumeri i generacija X su činile oko 80% poslanika, dok su sve brojniji milenijalci još uvek bili podzastupljeni. U svim sazivima bio je manji broj poslanika tihe generacije, dok se njihov broj među biračima smanjivao iz ciklusa u ciklus.

Do drastične promene dolazi u sazivu izabranom 2020. godine, kada prvi put generacija bejbi-bumera postaje potcenjena, a generacija poslanika milenijalaca precenjena u odnosu na strukturu birača. Ovaj saziv parlamenta specifičan je po tome da je prvi put izabran poslanik generacije Z.

Trend blagog rasta zastupljenosti mlađih poslanika i nagla promena 2020. teško su objašnjivi institucionalnim mehanizmima, odnosno demografskim promenama. Fenomen bi pre trebalo posmatrati u širem okviru dominacije izvršne vlasti nad zakonodavnom i dominacije jedne partije unutar parlamenta. Podmlađivanje parlamenta znači manje izražen politički profil poslanika, što može da predstavlja dugoročno ulaganje u razvoj partijskog kadra, ali kratkoročno eliminiše potencijalne prepreke odlučivanju vrha partije, ustoličenom u izvršnoj vlasti.

Grafikon 7. Razlika u generacijskoj zastupljenosti poslanika i birača 2008–2020. godine (p.p.)



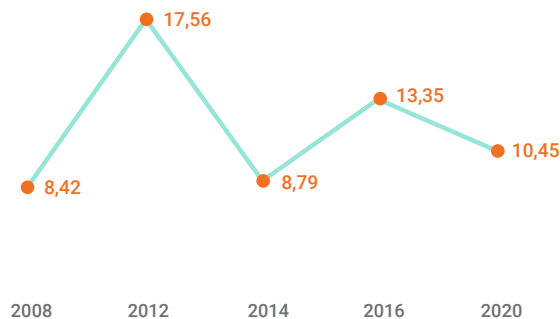


## Regioni

Izborni sistem u Srbiji, s jednom izbornom jedinicom, ne određuje geografsku zastupljenost poslanika. Ovaj aspekt proporcionalnog sistema je često meta kritike, posebno kroz kontrast sa izbornim sistemima s više izbornih jedinica koji bolje obezbeđuju geografsku zastupljenost (Latner & McGann, 2005). U kojoj su meri birači zastupljeni u Narodnoj skupštini preko poslanika iz svog dela zemlje?

Regionalna disproporcionalnost takođe se može izračunati indeksom najmanjih kvadrata, kroz razliku između procenta poslanika s prebivalištem u određenom regionu i procenta birača u njemu (Grafikon 8).<sup>44</sup> Iako izborni sistem ne diferencira glasove geografski, postoji iznenađujuće stabilna regionalna proporcionalnost. Izuzev 2012, kada je indeks disproporcionalnosti porastao na 17,5, u ostalim izbornim ciklusima nije bilo značajnije varijacije i indeks se kretao između 8,4 i 13,4.

Grafikon 8. Regionalna disproporcija izabranih predstavnika, 2008–2020. godine



Ključna odlika geografske disproporcionalnosti je prevelika zastupljenost poslanika iz Beograda, koja je prisutna u svim sazivima (najviše dolazi do izražaja 2012. godine), dok između ostalih regiona nema velike razlike. Grafikon 9 pokazuje prosečnu razliku udela poslanika i birača po okruzima za svih pet saziva. Poslanici iz Beograda su prezastupljeni, dok je većina drugih regiona ravnomerno podzastupljena. Nekoliko udaljenijih okruga (Raški, okruzi na Kosovu) takođe su blago prezastupljeni, dok se regio-

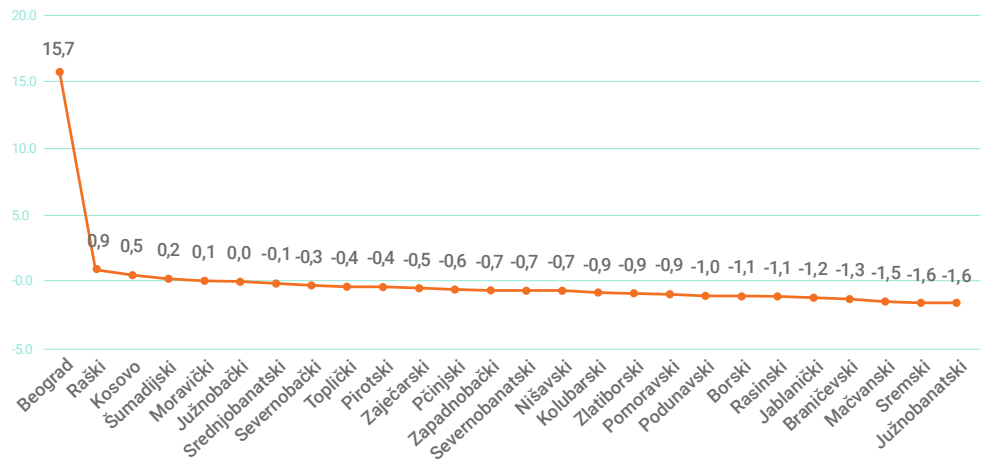
44 Indeks regionalne disproporcionalnosti izračunat je formulom  $LSq = \sqrt{(\sum (s_i - p_i)^2 / 2)}$  gde su  $s_i$  i  $p_i$  udeo regiona  $i$  u ukupnom broju mandata u skupštini  $s$  i udeo u ukupnom broju birača  $p$ . Korišćeni su statistički podaci o broju birača u 25 upravnih okruga, dok su okruzi na Kosovu tretirani kao jedna jedinica. Podaci o broju birača obračunati su za svake izbore posebno.

ni koji okružuju Beograd (Južnobanatski, Sremski) ističu po podzastupljenosti.<sup>45</sup> Zato se ne može reći da je u pogledu regiona parlament previše teritorijalno nereprezentativan, ali jeste beogradizovan. Pre se može govoriti o odnosu prezastupljene metropole i ravnomerno podzastupljene periferije, nego nesrazmerne zastupljenosti regiona.

Kada se analiza spusti na nivo lokalne samouprave, od 145 opština i gradova u Srbiji, bez Kosova i Metohije, u poslednjih pet saziva parlamenta nije bilo poslanika s prebivalištem iz 23 opštine, ili 15%.<sup>46</sup> Međutim, to su ujedno i najmanje opštine u Srbiji, sa samo 3,8% birača, pa je teško očekivati da u sazivima skupštine ima poslanika koji dolaze iz njih.<sup>47</sup>

Na kraju, kao što zastupljenost regiona pokazuje izvesnu ravnomernost, bez institucionalnih okvira koji bi je obezbeđivali, i broj poslanika s prebivalištem u opštinama i gradovima takođe je uglavnom srazmeran njihovom broju birača. Dodatna analiza pokazuje da, kada se izuzme Beograd, u sazivima od 2008. do 2020. postoji veoma snažna pozitivna asocijacija između prosečnog broja poslanika iz opština i očekivanog broja poslanika prema broju birača u njima.<sup>48</sup>

Grafikon 9. Razlika procenata poslanika i birača po okruzima, prosek za 2008–2020. godine (p.p.)



45 Ova pravilnost uočljiva je i u uporedivim izbornim sistemima u Holandiji i Izraelu (Latner & McGann, 2005).

46 Gradske opštine Beograda i Niša agregirane su na nivo grada. Za detaljnu analizu teritorijalne zastupljenosti videti: Bursać (2020).

47 Ukoliko bi se promenom izbornog sistema uvelo 250 jednomandatnih izbornih jedinica, očekivani broj birača u izbornoj jedinici bio bi 26.000, više od prosečnog broja birača u opštinama koje su u prethodnom periodu bile nezastupljene u skupštini (11.000), te bi one svakako bile deo većih izbornih jedinica sastavljenih od više opština.

48 Pirsonov koeficijent korelacije  $r(159) = 0.94, p < 0.001$ . U ovoj analizi nisu računati poslanici iz grada Beograda, ali su uključeni poslanici iz kosovskih opština..

## Kvalitet izbornog procesa

Poslednji deo poglavlja ocenjuje kvalitet izbornog procesa kroz aspekte integriteta izbora, slobode kandidovanja i izbora, i ravnopravnosti učesnika, pre svega u odnosu na načela i standarde na čije su poštovanje organi vlasti Srbije obavezani domaćim i međunarodnim normama.

U pogledu kvaliteta izbornog procesa može se govoriti o dva perioda, prvi traje od izbora 2008. zaključno sa izborima 2014, a drugi od 2014. do 2020. U prvom periodu je izborni proces bio opterećen problemima, ali je integritet procesa uglavnom bio očuvan, i jednim delom unapređivan. Tokom drugog perioda dolazi do značajnog urušavanja kontrolnih mehanizama i zaoštavaju se problemi koji su opterećivali izbore u prvom periodu.

Izborna administracija i regulatorni i kontrolni mehanizmi pokazali su se ključnim za zaštitu integriteta izbora. Kada ovi organi ne kontrolišu i ne sankcionišu aktere, ne ukazuju na nedostatke izbornog procesa i ne radi na njihovom ispravljanju, kvalitet izbora drastično opada. Međutim, pogoršavanje se ne dešava u svim aspektima istovremeno.

Urušavanje medijskog okruženja je prvo u lancu, jer stvara uslove za pristrasno izveštavanje o kandidatima i neravnomerno predstavljanje u medijima. Bez kontrolne uloge nezavisnih tela u medijskoj sferi i bez nadzora profesionalnih medija nad ponašanjem izbornih aktera, faktička neravnopravnost u kampanji i zloupotrebe javnih resursa omogućavaju partijama na vlasti da ostvare nedostižnu prednost. Sloboda izbora i kandidovanja su aspekti izbornog procesa koji se najduže održavaju, kao minimalni preduslovi legitimnosti izbora. Ali kada dođe do ovog stadijuma, od kompetitivnosti izbora ne ostaje mnogo.

### Okvir održavanja izbora

Ustav Srbije garantuje državljanima opšte i jednako izborno pravo, pravo da biraju i da budu birani, na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim i ličnim glasanjem. Sedam zakona bliže određuje način na koji se sprovode izbori.<sup>49</sup> Načela i standardi koji se od-

---

49 Pored Ustava Republike Srbije (član 52), izbore za Narodnu skupštinu uređuju: Zakon o izboru narodnih poslanika iz 2000. godine (poslednji put izmenjen i dopunjen 2020. godine), Zakon o jedinstvenom biračkom spisku iz 2009. godine, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti iz 2011. godine (2019), Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije iz 2000. godine (2020) i Zakon o elektronskim medijima iz 2014. godine (poslednji put izmenjen i dopunjen 2016), dok izbore na drugim nivoima uređuju i Zakon o izboru predsednika Republike iz 2007. godine (poslednji put izmenjen i dopunjen 2009. godine), kao i Zakon o lokalnim izborima, takođe iz 2007. godine (2020). Pravni okvir dopunjen je Poslovníkom Republičke izborne komisije i drugim podzakonskim aktima.

nose na održavanje izbora počivaju i u međunarodnim dokumentima koji obavezuju Srbiju.<sup>50</sup>

Izbore organizuje dvostepena izborna administracija. Republička izborna komisija ima krovnu odgovornost, dok birački odbori neposredno sprovode glasanje na biračkom mestu.<sup>51</sup> Međutim, nadležnosti izborne administracije su uske i traju samo tokom kampanje. Regulatorno telo za elektronske medije (REM) kontroliše da li emiteri tokom kampanje omogućavaju učesnicima zastupljenost bez diskriminacije, dok Agencija za sprečavanje korupcije (Agencija) kontroliše troškove kampanje. Zakon utvrđuje da opšti nadzor nad postupcima aktera i sredstvima javnog obaveštavanja sprovodi Nadzorni odbor Narodne skupštine, iako ovo telo nije formirano od 2000. godine sve do izbora 2020.

Učestvovanjem u Organizaciji za bezbednost i saradnju Srbija se obavezala da prihvati posmatranje izbora, ali i da ispunjava preporuke te organizacije, koje su bile deo svakog izveštaja misija od 2008. do 2020. godine. Završni izveštaji OEBS su na dosledan način ocenjivali usklađenost održavanja izbora u Srbiji sa ovim standardima, i stoga se koriste kao glavni izvor podataka u ovom delu poglavlja.<sup>52</sup>

U nastavku teksta dva perioda, prvi s relativno stabilnim okruženjem u kom se održavaju izbori, i drugi u kome dolazi do opadanja kvaliteta izbornog procesa, analiziraju se kroz pet aspekata: slobodu kandidovanja i učešća glasača na izborima, ravnopravnost učesnika u kampanji i ravnomernu medijsku zastupljenost, delovanje izborne administracije i institucionalne promene u načinu održavanja izbora. Na ovaj način suštinski se analiziraju dimenzije slobodnih i poštenih izbora, kao i integriteta izbornog procesa (Elklit & Svensson, 1997; Norris, 2014).

---

50 Članstvom u OUN i SE i potpisivanjem njihovih osnovnih dokumenata, Srbija je prihvatila međunarodne norme koje postavljaju standarde održavanja izbora, ugrađenih u Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima (1948), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) i Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (1952). Za održavanje izbora od posebnog je značaja učešće Srbije u OEBS. Potpisivanjem osnovnih dokumenata 2000. godine Srbija je prihvatila obavezu iz Pariske povelje i Dokumenta iz Istanbula da održava fer i slobodne izbore, kao i da ih održava u skladu sa standardima OEBS, pre svega u skladu s normama sadržanim u Dokumentu sa sastanka u Kopenhagenu KEBS iz 1990. godine. Drugi značajan dokument koji se uzima kao izvor standarda za održavanje izbora u Srbiji je Kodeks dobrih praksi u izbornim stvarima Komisije SE za demokratiju putem prava (Venecijanske komisije), iz 2002. godine.

51 Njihov broj neznatno varira od izbora do izbora, a 2020. godine je iznosio 8.433.

52 U poglavlju su korišćeni konačni izveštaji misija OEBS KDILJP za procenu izbora: 2008, 2012, 2014, 2016, 2017. i 2020, dostupnih na veb-stranici: [www.osce.org/odihr/elections/serbia](http://www.osce.org/odihr/elections/serbia)

## Period 2008–2014. godine

Između 2008. i 2014. godine izbori su uglavnom omogućavali slobodno kandidovanje i biračima je pružena mogućnost da slobodno biraju između različitih opcija. Iako je sloboda kandidovanja i izbora bila zaštićena, na izborima 2012. godine dolazi do ozbiljnih sukoba između kandidata opozicije i vlasti oko optužbi za izbornu krađu (Marković, 2012). Tokom ovog perioda navodi o klijentelističkim praksama pratili su sve izborne procese, što je bilo najvidljivije u odnosu partija prema manjinskim grupama birača, dok se navodi o pritiscima i kupovini glasova intenziviraju tokom kampanje 2014. godine.

Kampanje učesnika obuhvatale su širok spektar aktivnosti, od izbornih skupova do kampanje od vrata do vrata. Za kampanje u oba perioda može se reći da su bile visoko personalizovane, fokusirane na ličnost stranačkog lidera. Ovaj trend se s vremenom intenzivira, što se očitava i u nazivima lista koje sve češće nose ime stranačkog lidera (Orlović, 2020a). U kampanjama je dolazila do izražaja prednost kandidata partija na vlasti, posebno tadašnjeg predsednika Republike Borisa Tadića, koji je bio i predsednik partije. Prednost se javljala u različitim načinima zloupotrebe javnih resursa, kao što su na primer bila obećanja podele besplatnih akcija u procesu privatizacije javnih preduzeća, čija vrednost od hiljadu evra je prikazivana kao da zavisi od ishoda izbora (B92, 2008). Klijentelističke prakse i zloupotreba javnih resursa, kao i navodi o pritiscima na zaposlene u javnom sektoru, intenzivirani su nakon smene vlasti 2012. godine, što je vodilo povećavanju neravnopravnosti između partija vlasti i opozicije.

U Srbiji je u ovom periodu delovao širok spektar medija, koji su o kampanji izveštavali u pretežno neutralnom tonu, uz nekoliko izuzetaka. Televizija je bila dominantan oblik informisanja, pri čemu su javni servisi i njihov informativni program zauzimali posebno mesto. U ovom periodu javljaju se problemi s koncentracijom vlasništva nad medijima, kao i netransparentnim medijskim vlasništvom. U nepovoljnom okruženju ekonomske krize, pod uticajem ekonomskih podsticaja države, kao i privatnih kompanija bliskih vlasti, mediji su razvijali tendenciju samocenzurisanja (Barać, 2011). Kampanja 2014. bila je obeležena snažnijim političkim i ekonomskim pritiscima partija na vlasti na medije, kao i uslovljavanjem javnog finansiranja načinom izveštavanja. Umesto dotadašnjeg neutralnog ili pozitivnog tona kampanje, tabloidi preuzimaju značajnije mesto u kampanji i počinje da dominira negativan ton.

Vesti javnog emitera (RTS) davali su blagu prednost partijama na vlasti, uz očuvanje zastupljenosti drugih političkih opcija. U drugom krugu predsedničkih izbora 2008, RTS je davao prednost predsedniku Borisu Tadiću u odnosu na konkurenta Tomislava Nikolića, uglavnom zahvaljujući pokrivanju njegovih javnih funkcija, dok je prilikom izbora 2012. izveštavanje bilo uglavnom ujednačeno. Kandidati su učestvovali u javnim debatama, a pažnju su privlačile debate u drugom krugu predsedničkih izbora (Krstić, 2020). Privatni mediji su izveštavali uglavnom uravnoteženo, izuzev štampanih medi-

ja s pristrasnijim sadržajima. Iako je početkom perioda prisustvo predsednika Tadića u medijima bilo izraženije pred izbore, tek pred kraj ovog perioda počinje da dolazi do izražaja fenomen funkcionerske kampanje, intenziviranja aktivnosti javnih funkcionera pred izbore, i faktičko brisanje granice između države i partije u kampanji.

Republička izborna komisija administrirala je izborni proces u skladu sa zakonskim okvirima. Međutim, ponašanje i odluke članova RIK ocenjivani su kao rukovođeni političkim agendama stranaka koji su ih nominovale, što je dovelo do podeljenosti po partijskim linijama, i škodilo je očuvanju integriteta izbora. Komisija je često odbacivala prigovore zbog formalnih nedostataka i bez ulaženja u meritum, iako je sadržaj prigovora bio ozbiljan, kao što je bio slučaj navodnih nepravilnosti 2012. godine. Tokom ovog perioda, kapaciteti službe izborne komisije bili su nedovoljni da odgovori na logističke i organizacione zahteve izbora, posebno kada je održavano više izbora istovremeno.

Važnu ulogu u ovom periodu imali su nezavisni kontrolni organi. Republička radiodifuzna agencija (RRA, kasnije REM) 2014. godine preuzima aktivniju ulogu i izveštava o monitoringu medija, kako bi došla do podataka o usklađenosti sa obavezom ravnomerne medijske zastupljenosti, ali ne sankcioniše učesnike kampanje pre izbornog dana. Agencija za borbu protiv korupcije, koja je počela s radom 2010. godine, prvi put kontroliše ponašanje izbornih aktera 2012. godine.<sup>53</sup> Međutim, ni Agencija nije sankcionisala aktere tokom kampanje. Ulogu u izbornom procesu u ovom periodu imala su i nezavisna tela koja nisu na direktan način bila uključena u održavanje izbora. Tako su 2014. Zaštitnik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, zajedno sa Agencijom, apelovali na ponašanje učesnika izbora i upozorili na urušavanje kvaliteta izbornog procesa (Zaštitnik građana, 2014).

Tokom ovog perioda zabeležene su promene izbornih pravila koje su doprinele poboljšanju izbornog procesa, i koje su bile u skladu s preporukama OEBS iz prethodnih izbornih ciklusa. Izmenama zakona uvedena je raspodela mandata po redosledu na listi, ukinute su blanko ostavke, formiran je i ažuriran jedinstveni spisak birača. Uvedena je praksa objavljivanja rezultata po biračkim mestima, što je doprinelo transparentnosti izbornog procesa. Takođe, usvojen je Zakon o finansiranju političkih aktivnosti i Agencija se uključila u kontrolu finansiranja kampanje. Sve ove izmene desile su se do 2012. godine, posle čega više nije bilo značajnih zakonskih promena, iako je dolazilo do pomaka na podzakonskom nivou, npr. bolje organizacije biračkih odbora i sprečavanja zloupotrebe statusa lista nacionalnih manjina.

## Period 2014-2020. godine

Između 2014. i 2020. godine slabi kompetitivni kvalitet izbora. Uglavnom je bilo omogućeno slobodno kandidovanje, ali restriktivni uslovi za kandidovanje su, uz produblji vanje razlika u kapacitetima vladajuće koalicije i ostalih učesnika, doveli do čestih manipulacija u procesu sakupljanja potpisa. Najviše pažnje privuklo je masovno falsifikovanje potpisa podrške 2016. godine, koje nije bilo sankcionisano na način kojim bi se učesnici odvratili od takvog ponašanja (Crta, 2016).

Pritisци na birače postaju sve rašireniji problem, posebno kroz uslovljavanje zaposlenjem u javnom sektoru. Klijetelizam, razmena glasova ili izlaznosti za sredstva ili usluge, postaje neizbežan deo svake kampanje koji se sve manje skriva. Na biračkim mestima ili u njihovom okruženju vode se paralelni spiskovi birača, koji omogućavaju praćenje izlaznosti i potencijalno ugrožavaju slobodu izbora.

Zamagljivanje razlike između države i partije postaje sve izraženije, posebno 2017. kada tadašnji premijer Vučić učestvuje na izborima kao kandidat vladajuće stranke, i 2020. u okolnostima bojkota i pandemije. Dolazi do povećavanja broja javnih događaja tokom kampanje u kojima učestvuju predstavnici partija na vlasti, odnosno funkcionerske kampanje. Uz to, javni resursi, kao što su vozila u javnom vlasništvu, koriste se u kampanjama za masovna javna okupljanja.

Plaćeno oglašavanje vladajuće SNS je dominantno u ovom periodu, dok opozicija raspolaže s mnogo manje sredstava. Ovo je jednim delom rezultat neadekvatnog institucionalnog okvira, koji ne postavlja ograničenja na troškove oglašavanja, a akteri mogu da koriste sredstva iz prethodnih godina. Sve to zajedno daje prednost institucionalizovanim akterima s većim kapacitetima. Izbori 2020. godine bili su kulminacija ovog trenda jer su, uz bojkot partija opozicije i političku polarizaciju, vladajuće stranke gotovo sasvim dominirale u kampanji. Okolnosti pandemije kovid 19 omogućile su javnim funkcionerima da zasene sve ostale aktere i predstave poteze države, kao što je bila jednokratna novčana pomoć u iznosu od 100 evra, kao zaslugu partije, odnosno predsednika.

U ovom periodu dolazi do urušavanja medijskog okruženja i birači imaju manje mogućnosti da se informišu o kandidatima i njihovim programima nego ranije. Televizija je ostala primarni izvor informisanja, ali raste upotreba interneta i društvenih mreža, dok opada cirkulacija štampanih medija. Koncentracija medijskog vlasništva se ubrzano nastavlja, pre svega kroz privatizaciju javnih medija koji prelaze u vlasništvo pojedinaca bliskih vlasti. Kako je tržište oglašavanja relativno malo, veliki broj medija bori se za ograničena sredstva. Stoga je potencijal za politički uticaj na medije visok i ostvaruje se ne samo kroz direktno oglašavanje već i pristrasno konkursno dodeljivanje sredstava i postupanje poreske inspekcije.

Van izbornog programa, u kom se poštuje ravnomerna zastupljenost, u javnim i privatnim medijima potpuno dominiraju vladajuće stranke i javni funkcioneri. Svi privatni mediji s nacionalnom frekvencijom promovišu vladajuću stranku. Medija nezavisnih od vlasti ima malo, i nisu u poziciji da stvore uravnoteženu sliku. Naprotiv, mediji postaju pristrasniji u izveštavanju i ostaje veoma malo neutralnog i analitičkog sadržaja. Tabloidizacija je uzela maha i prestala je da se odnosi samo na senzacionalistički pristup izveštavanju, već su tabloidi postali transmiteri u kampanjama čiji je cilj klevetanje političkih protivnika i kritičara vlasti, za šta ne trpe sankcije. Debate o politikama gotovo da nema, a Aleksandar Vučić ne učestvuje na izbornoj debati 2017. godine. Osim toga, institucije se zatvaraju prema medijima u pogledu davanja informacija od javnog značaja, što je koincidiralo s političkim sukobom Poverenika i predstavnika izvršne vlasti (Petrušić, 2018).

U ovom periodu regulatorni i kontrolni mehanizmi nisu dovoljno štitili integritet izbora. RIK je 2016. koristila diskreciona prava na arbitraran način, ispravljala greške u rezultatima i poništavala glasanje na biračkim mestima, što je dovelo do protesta opozicionih kandidata, a izborni proces do ivice fizičkih sukoba (Crta, 2016). Predstavnici vladajuće koalicije imali su izraženu većinu u stalnom sastavu RIK. U proširene sastave izbornih komisija i biračkih odbora ulaze predstavnici lista koje služe kao paravan za vladajuće stranke i osiguravaju im većinu u svim telima izborne administracije (Pavlović, D. 2020).

Nezavisna tela povlače se iz uloga koje su imala u prethodnom periodu. Aktivnosti Agencije bile su nedovoljne da se spreči neravnopravnost učesnika u kampanji. Agencija je radila s manjim brojem ljudi na terenu, kazne koje je izricala bile su nedovoljne, i kao i u prethodnom periodu, odbacivana je većina prigovora, a izveštaji o kampanji nisu objavljivani pre izbornog dana. REM (bivša RRA) takođe se pasivizuje, iako je vršen monitoring medija, nisu objavljeni rezultati 2016, kao ni 2017. godine. Monitoring je ponovo rađen 2020. godine, sa upitnom metodologijom, a konačni rezultati ponovo nisu objavljeni pre izbornog dana. Nadzorni odbor Skupštine prvi put je formiran 2020. godine, ali ni on nije bio dovoljno aktivan.

Za razliku od prethodnog, u ovom periodu nije bilo pomaka u unapređenju izbornih uslova. Od 49 preporuka iz izveštaja OEBS sa izbora 2014, 2016. i 2017. godine, čija je ispunjenost procenjivana pred izbore 2020. godine, 42 preporuke nisu ispunjene, šest je delimično ispunjeno, a jedna je pretežno ispunjena. Nijedna preporuka OEBS u ovom periodu nije sasvim ispunjena, dok su prioritete preporuke, ključne za integritet izbora, potpuno ignorisane.<sup>54</sup> Ipak, došlo je do nekoliko manjih intervencija, pre svega kroz amandmane na Zakon o finansiranju političkih aktivnosti (2014), i promenom načina overe potpisa podrške – posledica usvajanja novog Zakona o javnom beležništvu.



Pred izbore 2020. godine došlo je do nekoliko izmena zakona, prvo decembra 2019. godine, zatim početkom 2020, i konačno u maju, nekoliko nedelja pred izborni dan. Eksplicitna zabrana zloupotrebe javnih resursa bila je rezultat dijaloga o izbornim uslovima, održanog 2019. godine, ali nije značajno uticala na kampanju. Način sakupljanja potpisa promenjen je tako što su nadležnosti proširene na opštinske i gradske samouprave, što je smanjilo transparentnost ovog procesa. RIK je radila na podizanju transparentnosti procesa putem objavljivanja zapisnika o radu biračkih odbora, a biračima je omogućeno da provere upotrebu ličnih podataka i izvod iz biračkog spiska. Takođe, tokom 2019. došlo je do intenzivnijeg rada na ažuriranju biračkog spiska, ali ni ovaj proces nije bio dovoljno transparentan.

## Zaključak

Prvi deo poglavlja ocenjavao je širi institucionalni okvir održavanja izbora. Izborni sistem ne deformiše znatno volju birača, ali ima elementa koji ograničavaju učešće u izbornom procesu i koje bi trebalo promeniti. Iako se sistem retko menjao, promene su češće bile proizvod trenutnih političkih potreba, nego što su bile usmerene na unapređenje integriteta izbora. Izbori su bili česti, njihovim prevremenim raspisivanjem pokušavano je da se utiče na ishode izbora koji su održavani istovremeno na drugim nivoima. Kvalitet izbora kreće se od veoma kompetitivnih na početku ka potpunoj dominaciji jedne stranke, dotle da u završnoj fazi gotovo da više ne omogućavaju predstavljanje suprotstavljenih političkih opcija u društvu.

Drugi deo bavio se odnosom „inputa“ i „outputa“ izbornog procesa. S jedne strane uočava se trend pada izborne participacije, u vidu departizacije izbornih lista i manje stope odziva birača. Ovaj trend je simptom, ali i jedan od uzroka nazadovanja u kvalitetu izbornog procesa. S druge strane, istovremeno se podstiče bolja deskriptivna zastupljenost različitih kategorija birača (žene, nacionalne manjine, mladi). Ovo se postiže izmenama izbornog sistema, ali i političkim odlukama podnosilaca o sastavu izbornih lista, tako da, uprkos nedostatku formalnih institucionalnih podsticaja, dolazi do izražaja relativno ravnomerna zastupljenost.

Treći deo ocenjivao je kvalitet izbornog procesa. Uočljiv je pad kvaliteta u drugoj fazi, nakon 2014. godine, dok su slabosti bile prisutne i ranije. Ključni faktor koji je omogućio dezintegraciju izbornog procesa je pasivizacija izborne administracije, regulatornih i kontrolnih tela. Odsustvo kontrolne uloge nezavisnih institucija, uz politički pristrasnu izbornu administraciju, a u medijskom okruženju koje je već bilo narušeno, stvara uslove za nesmetanu dominaciju vladajućih stranaka. Prednost se ostvaruje kroz zloupotrebe javnih resursa, medijske negativne kampanje protiv političkih protivnika i razvijanje kljentelističkih obrazaca u odnosu s biračima.

Ovi podaci pomažu da se stvori slika kompleksnog procesa koji je trajao duže od decenije. Svakako, činioc koji najviše utiče na kvalitet izbora je kvalitet prethodno održanih izbora. Negativne prakse izbornih zloupotreba se lako uspostavljaju, naročito kada ne postoje efektivne sankcije, ali se teško menjaju kada postanu deo očekivanja učesnika izbora.

Dominacija vladajuće koalicije i gubitak kompetitivnog karaktera izbora u povratnoj su sprezi s pogoršavanjem izbornih uslova i manjom participacijom. S druge strane, promene koje su podsticale bolju deskriptivnu reprezentativnost Skupštine služile su da popune prazninu nastalu usled postepenog gubljenja funkcije predstavljanja političkih opcija.

Ipak, ova analiza pruža uvid i u načine na koje bi proces mogao da se zaustavi ili preokrene, a izbori u budućnosti postanu otporniji na manipulacije. Kao ključna se izdvaja uloga izborne administracije, koja mora biti profesionalna i trajno posvećena jačanju integriteta izbornog procesa. Uz nju, nezaobilazna je uloga nezavisnih tela koja bi kontrolisala i sankcionisala ponašanje izbornih aktera, pre svega onih koji nastupaju s pozicije vlasti. Profesionalni mediji bi trebalo da informišu birače ne samo o programima partija već i zloupotrebama aktera u izbornom procesu, kako bi na izborima bili pozivani na političku odgovornost. Konačno, trebalo bi razmišljati i o promenama izbornih pravila koja bi podsticala učešće u izbornom procesu, umesto da ga ograničava, i o promeni izbornog sistema u pravcu uspostavljanja direktnijeg odnosa između birača i izabranih predstavnika. Zajedno, ove promene mogle bi da pomognu da izbori u Srbiji postanu proces koji unapređuje demokratiju, umesto što je unazađuje.

## Literatura

- Barać, V. (2011). Izveštaj o pritiscima i kontroli medija u Srbiji. Beograd: Savet za borbu protiv korupcije.
- Bieber, F. (2018). *The rise of authoritarianism in the Western Balkans*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bursać, D. (2020) Trideset godina metropolizacije parlamenta. U: Jovanović, M., Vučićević, D. (ur.), *Kako, koga i zašto smo birali? Izbori u Srbiji 1990–2020. godine* (str. 889–910). Beograd: Institut za političke studije, Službeni glasnik.
- B92. (2008). Počinje prijavljivanje za akcije. B92, 25. 1. 2008.
- Crta (2016). *Završni izveštaj o vanrednim parlamentarnim izborima 2016*. Beograd: Crta.
- Crta (2020). *Javno mnjenje o učešću građana u demokratskim procesima Srbije 2019*. Beograd: Crta.
- Dimock, M. (2019). *Defining generations: Where Millennials end and Generation Z begins*. Pew Research Center, 17. 1. 2019.
- Elklit, J., & Svensson, P. (1997). The rise of election monitoring: What makes elections free and fair? *Journal of democracy*, 8(3), 32–46.
- European Commission for Democracy through Law (2002). *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*. Strasbourg: Council of Europe.
- Gallagher, M. (1991). Proportionality, disproportionality and electoral systems. *Electoral studies*, 10(1), pp. 33–51.
- Gallagher, M. (1992). Comparing proportional representation electoral systems: Quotas, thresholds, paradoxes and majorities. *British Journal of Political Science* 22 (4), pp. 469–496.
- Gallagher, M., & Mitchell, P. (2005). *The Politics of Electoral Systems*. New York: Oxford University Press.
- Goati, V. (2007). Parlamentarizam i partijski sistem Srbije. U: Pavlović, V., Orlović, S (ur.), *Dileme i izazovi parlamentarizma* (129–140). Beograd: Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka.
- Ilić, V. (2020). Stranačko odmetanje narodnih poslanika u Srbiji 1990–2020. U: Jovanović, M., Vučićević, D. (ur.), *Kako, koga i zašto smo birali? Izbori u Srbiji 1990–2020. godine*. Beograd: Institut za političke studije, Službeni glasnik. (str. 959–989).
- Jovanović, M., & Vučićević, D. (2020). Dinamika političkog organizovanja u Srbiji od obnove partijskog pluralizma: izborni avanturisti u stilu „pečuraka pre kiše”. U: Orlović, S. & Kovačević, D. (ur.), *Trideset godina obnovljenog višepartizma u Srbiji – (ne)naučene lekcije*. Beograd: Fakultet političkih nauka, Hanns Seidel Stiftung Beograd. (str. 71–98)
- Kovačević, D. (2020). Stabilnost partijskog sistema Srbije – izborna volatilitnost u 30 godina višepartizma. U: Jovanović, M., Vučićević, D. (ur.), *Kako, koga i zašto smo birali? Izbori u Srbiji 1990–2020. godine*. Beograd: Institut za političke studije, Službeni glasnik.
- Krstić, A. (2020). TV dueli kandidata za predsednika Srbije od 2002. do 2012. godine. U: Jovanović, M., Vučićević, D. (ur.), *Kako, koga i zašto smo birali? Izbori u Srbiji 1990–2020. godine*. Beograd: Institut za političke studije, Službeni glasnik. (str. 429–449)

- Laakso, M., & Taagepera, R. (1979). 'Effective' number of parties: a measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), pp. 3–27.
- Latner, M., & McGann, A. (2005). Geographical representation under proportional representation: The cases of Israel and the Netherlands. *Electoral studies*, 24(4), pp. 709–734.
- Levitsky, S., & Way, L. (2010). *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. New York: Cambridge University Press.
- Levitsky, S., & Way, L. (2020). The New Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy* 31(1), 51–65.
- Lijphart, A. (1990). The political consequences of electoral laws, 1945-85. *The American Political Science Review* 84 (2), pp. 481–496.
- Lijphart, A., & Gibberd, R. W. (1977). Thresholds and payoffs in list systems of proportional representation. *European Journal of Political Research* 5(3), pp. 219–244.
- Lončar, J. (2020a). Učešće nepartijskih organizacija i grupa na izborima u Srbiji. U: Orlović, S. & Kovačević, D. (ur.), *Trideset godina obnovljenog višepartizma u Srbiji – (ne)naučene lekcije*. Beograd: Fakultet političkih nauka, Hanns Seidel Stiftung Beograd. (str. 221–240).
- Lončar, J. (2020b). Izbori i predstavljanje žena u Srbiji 1990–2020. U: Jovanović, M., Vučićević, D. (ur.), *Kako, koga i zašto smo birali? Izbori u Srbiji 1990-2020. godine* (str. 869–888). Beograd: Institut za političke studije, Službeni glasnik.
- Lončar, J. (2020c). Izbori i predstavljanje nacionalnih manjina u Srbiji 1990–2020. U: Jovanović, M., Vučićević, D. (ur.), *Kako, koga i zašto smo birali? Izbori u Srbiji 1990–2020. godine* (str. 843–867). Beograd: Institut za političke studije, Službeni glasnik.
- Lutovac, Z. et al (2007). *Birači i apstinenti u Srbiji*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, Fakultet političkih nauka, Institut društvenih nauka.
- Marković, R. (2012). Nikolić: Poništiti izbore zbog krađe. *Vreme*, 13.5.2012.
- Norris, P. (2014). *Why electoral integrity matters*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Orlović, S. (2011). Izborni sistem i institucionalni dizajn. U: Stojiljković, Z., Spasojević, D. (ur.). *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*. Beograd: National Democratic Institute for International Affairs. (str. 31–50).
- Orlović, S. (2020a). Političke institucije i partijski sistem Srbije. U: Orlović, S. & Kovačević, D. (ur.), *Trideset godina obnovljenog višepartizma u Srbiji – (ne)naučene lekcije*. Beograd: Fakultet političkih nauka, Hanns Seidel Stiftung Beograd. (str. 41–70).
- Orlović, S. (2020b). Uticaj izbornog sistema na partije i partijski sistem. U: Jovanović, M & Vučićević, D. (ur.), *Kako, koga i zašto smo birali? Izbori u Srbiji 1990–2020. godine*. Beograd: Institut za političke studije, Službeni glasnik. (str. 739–760).
- Pavlović, D. (2020). How Political Parties in Hybrid Regimes Help the Incumbent Maintain a Democratic Façade. *East European Politics and Societies*.
- Pavlović, Z. (2020). Partije bez partijskih pristaša? Partijska identifikacija u Srbiji u periodu 1990-2020. godine. U: Jovanović, M & Vučićević, D. (ur.), *Kako, koga i zašto smo birali? Izbori u Srbiji 1990-2020. godine*. Beograd: Institut za političke studije, Službeni glasnik. (str. 133–156).
- Pejić, I. (2020a). Izbori i parlamentarni mandat u Srbiji od 1990. godine. U: Jovanović, M & Vučićević, D. (ur.), *Kako, koga i zašto smo birali? Izbori u Srbiji 1990–2020. godine* (str. 943–958).

Beograd: Institut za političke studije, Službeni glasnik.

Pejić, I. (2020b). Političke partije u Narodnoj skupštini od uspostavljanja višepartizma 1990. godine. U: Orlović, S. & Kovačević, D. (ur.), *Trideset godina obnovljenog višepartizma u Srbiji – (ne)naučene lekcije* Beograd: Fakultet političkih nauka, Hanns Seidel Stiftung Beograd. (str. 133–156).

Petrušić, S. (2018). Rodoljub Šabić: Podrivač autoritarnog sistema. *NIN*, 30. 12. 2018.

Rae, D. (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.

Spasojević, D. (2019). Riding the wave of distrust and alienation – new parties in Serbia after 2008. *Politics in Central Europe* 15 (1), pp. 139–162.

Spasojević, D., & Stojilković, Z. (2020). Između uverenja i interesa: Ideologije i organizacija stranaka u Srbiji. Beograd: Fabrika knjiga.

Taagepera, R., & Shugart, M. S. (1993). Predicting the number of parties: A quantitative model of Duverger's mechanical effect. *American Political Science Review* 87 (2), pp. 455–464.

Todosijević, B., & Pavlović, Z. (2020). Pred glasačkom kutijom: Politička psihologija izbornog ponašanja u Srbiji. Beograd: Institut društvenih nauka.

Vladislavljević, N. (2019). *Uspon i pad demokratije posle Petog oktobra*. Beograd: Arhipelag.

Zaštitnik građana (2014). *Apel nezavisnih kontrolnih organa svim učesnicima u izbornoj kampanji*. Zaštitnik građana, 28. 2. 2014.

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

321.7(497.11)"2010/2020"

342.722(497.11)"2010/2020"

323.21(497.11)"2010/2020"

**PODRIVANJE demokratije** : procesi i institucije u Srbiji od 2010. do 2020. godine / [urednik Dušan Spasojević]. - Beograd : Crta, 2021 (Beograd : Belpak). - 282 str. : ilustr. ; 24 cm

Tiraž 100. - Str. 9: Uvodna reč / Vukosava Crnjanski. - Str. 11-13: Uvod / Dušan Spasojević. - Biografija autora i autorki: str.281-282. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-901428-1-1

а) Демократија -- Србија -- 2010-2020 б) Цивилно друштво -- Политичка партиципација -- Србија -- 2010-2020 в) Непосредна демократија -- Србија -- 2010-2020

COBISS.SR-ID 45648393

CRTA: