

ТРИДЕСЕТ ГОДИНА МЕТРОПОЛИЗАЦИЈЕ ПАРЛАМЕНТА

Сажетак: Од обнове вишестраначких избора у Србији 1990. године, на снази је својеврсна пракса „лутања“ у потрази за одговарајућим дизајном изборног система. Као непланирана последица напуштања првобитно примењеног већинског система и преласка на различите варијанте пропорционалне расподеле, долази до двоструког негативног тренда у погледу територијалне репрезентације. Наиме, са једне стране, настаје специфична политичка метрополизација, у којој несразмерно висок број народних посланика долази из Београда као политичког центра земље. Са друге стране, актуелна је потпредстављеност низа периферних, мањих или мање развијених општина, од којих неке дужи низ година немају представника у највишем законодавном телу. Ова деформација територијалног представљања кулминирала је након усвајања пропорционалног система са једном изборном јединицом 2000. године. Ова студија за циљ има првенствено мапирање трендова метрополизације и потпредстављености, те њихово довођење у везу са изборним системом, показујући на тај начин последице различитих институционалних решења. У раду ће бити мапирани подаци за изборе за Народну скупштину Републике Србије, али и за Скупштину АП Војводине – посебно узевши у обзир да су последње измене изборног система у Покрајини, којима се прешло са мешовитог на пропорционални систем, на изборима 2016. године већ испојиле негативну последицу у погледу урушавања релативно равномерне географске репрезентативности, раније гарантоване већинском компонентом мешовитог система. Налази студије имплицирају да пропорционални изборни систем са једном изборном јединицом заиста доприноси већој метрополизацији, као и мањој локалној представљености. Резултати наводе и на закључак да је важан фактор утицаја у оквиру овог система и број листа односно политичких партија у парламенту. Наиме, са њиховим повећањем, повећава се и број посланика из Београда на штрб остатка земље, што аутор објашњава концентрацијом највиших страначких функционера (који заузимају и највиша места на листама) управо у главном граду.

Кључне речи: географска представљеност, локална заступљеност, парламент, Народна скупштина Републике Србије, Скупштина Војводине, метрополизација, пропорционални изборни систем

1. УВОД

Успешност неког изборног система често се процењује на основу могућности да исходи саставом парламента који што верније осликава друштво – пре свега у погледу политичких опредељења, али и демографских одлика као што су етничка

* научни сарадник Института за политичке студије у Београду

припадност, пол или регионална заступљеност. Као вредност различитих варијанти пропорционалног изборног система истиче се управо способност да што боље преведе пре свега политичке преференције и друштвене расцепе (а онда, уколико је могуће, и друге карактеристике једног друштва) у представничко тело. У том смислу, пропорционални системи се често сматрају праведнијим. Већински изборни системи, примарно због свог историјског порекла, ослањају се на географску везу између изабраних представника и становника на тачно одређеном и омеђеном делу територије – најчешће једномандатној изборној јединици. Иако се сматра да члан парламента у таквим системима представља изборну јединицу у целости, без обзира на појединачне преференције гласача, тако изабран посланик ипак заступа одређену платформу – уосталом и изабран је као представник неке партије чију политику ће са мањом или већом лојалношћу промовисати у парламенту. Гледано на нивоу целих земаља, систем већинског гласања у једномандатним јединицама често производи (у смислу равномерне заступљености страначких преференција становништва) недовољно репрезентативне парламенте, са два извесна проблематична исхода: број мандата најпопуларнијих (једне или две) политичких партија биће драстично несразмеран подршци – у смислу освајања често и натполовичних већина мандата; док ће са друге стране многе партије које остваре солидан резултат у укупном бирачком телу остати без представника, јер су им гласови расути на много изборних јединица у којима њихови кандидати нису успели да се изборе за највећи број гласова. Оба ова случаја имали смо и у домаћој политичкој пракси, на првим изборима за Народну скупштину Републике Србије, који су одржани по већинском (двокружном) систему у 250 изборних јединица, у децембру 1990. године. Наиме, тада је Социјалистичка партија Србије, капитализујући доминантан положај у погледу материјалних, организационих и кадровских капацитета, као и располагање практично целим државним и медијским апаратом, освојила нешто више од 46% гласова у укупном збиру. Међутим, у једномандатним изборним јединицама, тај проценат гласова је СПС-у донео 194 мандата, готово осамдесет процената парламента. Друга страна медаље налази се у опозицији, чији гласови су расути широм земље, те су у коначници били потпредстављени у броју мандата. Једини тренд пропорционалности код опозиционих партија на тим изборима можемо идентификовати код странака националних мањина (пре свега мађарске, бошњачке, тј. у том моменту још увек муслиманске, и донекле хрватске) – чија подршка је територијално груписана на ограниченом географском простору, те је и доминантна у одређеним изборним јединицама. Избори 1990. ће свакако бити детаљније анализирани касније у тексту. Што се тиче политичке репрезентативности, она тада очигледно није постигнута.

Са друге стране, заступници већинског система истичу да политичка пропорционалност није кључна вредност којој изборни систем треба да тежи, већ постоје важнији ефекти које овај систем испољава. Један од њих је свакако обезбеђивање комплетне географске репрезентативности, тако да сваки део земље (и, кроз тај принцип, сваки гласач) буде представљен у парламенту. Наиме, честа критика пропорционалног система, поготово оних који читава земљу третирају као једну изборну јединицу јесте да, управо због изостанка механизма обезбеђивања географске репрезентативности, производи два негативна и повезана ефекта: метрополизацију, у смислу натпросечног броја парламентарца који долазе из великих урбаних центара; као и потпредстављеност

или непредстављеност одређених делова земље, најчешће популационо мањих и у економском и политичком смислу мање битних градова или општина. Иако се у пропорционалном систему генерално не сматра да изабрани представници заступају одређени део земље, већ пре свега политичку платформу испред које су изабрани – те стога општине и градови у формалном смислу немају „свог“ посланика; ипак не можемо порећи да кандидати географски долазе из локалних средина у којима су мање или више препознати, чије интересе ће можда заступати, али и да партије чак и у системима затворених листа делом граде своје стратегије на локалној популарности појединих кандидата. Уосталом, понекад гласачи у пропорционалном систему могу да преферирају листу на којој су високо истакнути кандидати који долазе из њиховог места – било због познанства, локалпатриотизма, или чак интереса, у нади да ће такав парламентарцац боље служити потребама локалне заједнице из које долази, или да ће чак обезбедити већи удео у редистрибуцији буџетских средстава за свој град (видети: Carozzi & Repetto, 2016).

Циљ ове студије јесте да на примеру избора за Народну скупштину Републике Србије и, делимично, Скупштину Аутономне покрајине Војводине, испита две хипотезе које се тичу претходно описаних ефеката изборних система. Наиме, прва хипотеза се односи на то да пропорционални систем, нарочито пропорционални систем са затвореним листама и једном изборном јединицом, какав је на снази у Србији претходних двадесет година, производи већу метрополитизацију, односно да у оваквом систему натпросечно велики број представника у парламенту долази из Београда. Друга, повезана хипотеза, односи се на то да пропорционални систем са затвореним листама доприноси повећању броја локалних самоуправа које немају представника у парламенту. Поред тога, биће испитани и неки други политички ефекти који могу условити овакве исходе, а који се тичу пре свега партијског система, тј. састава парламента у анализираним изборним циклусима.

2. ПРЕТХОДНЕ СТУДИЈЕ: ТЕОРИЈСКИ ОКВИР И КОМПАРАТИВНА ПРАКСА

Истраживачи обично претпостављају да системи пропорционалног представљања не подржавају равномерну географску репрезентацију – иако то наравно није главни ефекат који производе, те је и само питање нешто ређе анализирано. Упркос томе, заступници различитих модалитета већинског изборног система често истичу овај аргумент (видети: Hain, 1986; Norton, 1997), наглашавајући управо локалну заступљеност која даље води јачој вези између изборне јединице и изабраног представника, као једну од основних позитивних вредности система једномандатних јединица, а која се губи у пропорционалном систему. Слично је и са аргументима у корист ублажавања „чистог“ пропорционалног система кроз неки од механизма који би омогућило бољу регионалну заступљеност и већи утицај бирача на избор појединачних кандидата, кроз нпр. увођење више изборних јединица у пропорционални систем или кроз увођење неке врсте преференцијалног гласања. Ови аутори генерално сматрају да пропорционални систем нуди мало подстицаја партијама да разматрају локалну заступљеност кандидата (Carey & Shugart, 1995) – а ти подстицаји додатно опадају како расте величина изборне јединице (Andre & Derauw, 2012).

Аутори у Србији су уочили сличне правилности. Наиме, на примерима избора за Народну скупштину Републике Србије присутан је описани тренд раста броја локалних самоуправа из којих не долази нити један посланик, уз паралелну натпредстављеност неколико урбаних центара, а најзапаженије – главног града Београда. Јовановић нпр. наводи да је такав тренд устаљен применом управо пропорционалног система са једном изборном јединицом, а да се у погледу непредстављености ради углавном о општинама које спадају у економски неразвијене – те да, поред примарног импулса изборног механизма, на метрополизацију утичу и интерне миграције и друге промене у социодемографској структури становништва (Јовановић, 2008). Орловић такође идентификује слабу географску репрезентативност као једну од највећих негативних последица актуелних институционалних решења, илуструјући то доминацијом посланика из Београда и Новог Сада као политичких, административних, економских и образовних центара, науштрб великог броја општина (у том тренутку, преко половине) без представника (Орловић, 2011). Исти аутор такође додаје да се углавном ради о малим општинама, те је по овом принципу без представљања мање од четвртине грађана Србије.

Неколико иностраних студија је испитивало одрживост хипотезе о метрополизацији у системима затворених листа. Латнер и Макган (Latner & McGann, 2005) истраживали су географску репрезентацију у пропорционалном систему преко две карактеристичне студије случаја, Израела и Холандије. Обе државе третирају целу земљу као једну изборну јединицу, што диктира мањак институционалних механизма који обезбеђују географску представљеност – те је остваривање заступљености по овом принципу стављено у руке политичких странака и њихових интерних стратегија и преференција. У супротности са наведеним државама, већина земаља пропорционалног система примењује дистрибуцију мандата у више регионалних изборних јединица, стварајући тако основ за географску репрезентацију (стр. 712). Израелски парламент има једну изборну јединицу из које се бира 120 представника, док доњи дом холандског парламента има 150 представника – они се бирају у односу на национални ниво расподеле гласова, али партије могу да предлажу регионалне листе кандидата. Налази ове студије имплицирају да су оба парламента изненађујуће географски репрезентативна, уз нешто већу заступљеност представника великих урбаних центара, али и периферних подручја. Аутори наводе да су најлошије заступљена у ствари рубна и гранична подручја великих градова. Током студије, у обзир је узета и регионална заступљеност, кроз анализу односа удела становништва појединачних региона у целој популацији, у компарацији са уделом представника из тих региона у парламенту. Тако је закључено да нпр. цела покрајина Северна Холандија, у којој се налази и највећи град Амстердам, има петину, односно 31 посланика; док популационо најгушће насељена Јужна Холандија (у којој се налазе метрополе Хаг и Ротердам) има 42 представника, односно 28% парламента. Таква заступљеност је у оба случаја за трећину већа од идеалне пропорције са уделом броја становника, али не можемо рећи да се ради о метрополизацији или доминацији једног центра. Слично је и у Израелу, где највећи градови Тел Авив и Јерусалим имају 27, односно 22 члана Кнесета, док драстичну закривљеност пропорције у односу на број становника видимо у ствари искључиво у погледу представника јеврејских насеља на Западној обали, чији удео у парламенту је готово четири пута већи од удела у популацији Израела (стр. 716–719).

Ови налази наводе на истраживање утицаја других одлика политичког система и устројства државе и друштва уопште: наиме, специфична историја политичког и економског развоја, а посебно у холандском случају децентрализације, играле су улогу у равномерном распореду популације, економске моћи, али и утемељења друштвених расцепа унутар територијално одређених региона, што је даље водило креирању наведених исхода по географски састав парламента. Штавише, Латнер и Макган наводе (стр. 713) да јаке локалне или регионалне партијске организације могу да изврше притисак како би се што више њихових кандидата нашло на добрим позицијама на изборним листама, те из тога следи да странке са децентрализованом организацијом предлажу више локалних кандидата. У поређењу с тим, у случају Србије свакако очекујемо већу диспропорцију, узимајући у обзир политичку историју централизације политичког живота.

Еспирито-Санто и Санчес (Espirito-Santo & Sanches, 2018) у свом раду анализирале су случај Португала, државе која има више изборних јединица у оквиру система затворених листа, истражујући подстицаје за партије да одрже локалну заступљеност у ситуацији у којој грађани гласају за листе у целини. И оне започињу студију од тезе да персонални квалитети кандидата, укључујући ту и географско порекло, нису од нарочитог значаја у пропорционалном систему са затвореним листама – пре свега јер такви кандидати нуде ограничену изборну употребљивост на релативно малој територији, а ту је и страх самих партија да би кандидати са јаким локалним упориштима могли да доносе независније одлуке, тј. да се понашају аутономно у односу на страначке центре (видети: Tavits, 2009). Како било, налази студије не потврђују примарну претпоставку по којој у великим изборним јединицама странке имају мање подстицаја да стављају локалне кандидате на листе. Португал, према овим ауторкама, има веома висок проценат заступљености локалних кандидата. Потпуно супротне налазе на примеру Белгије добио је Пут (Put, 2016), у студији која је обухватила анализу 488 партијских листа на изборима за доњи дом белгијског парламента, у периоду од 23 године (1987–2010). Овај аутор наводи да веће изборне јединице показују јаку корелацију са повећаним бројем кандидата из „доминантних“ локалних самоуправа – регионалних метропола, на пролазним местима на изборним листама. Међутим, и у случају Белгије треба у обзир узети остале институционалне и друштвене аспекте: ради се о федералном систему са јаким регионалним идентитетима, уз изборни механизам који се често дефинише као систем флексибилних листа (стр. 184) будући да бирачи могу да бирају између подршке партијској листи или преференцијалног гласања за појединачне кандидате. Уз то, део белгијских партија примењује врло инклузивне механизме селекције кандидата, притом укључујући чланство у процес креирања изборних листа – што свакако утиче на разноврсност.

3. АНАЛИЗА ИСХОДА ИЗБОРНИХ ЦИКЛУСА У СРБИЈИ ОД 1990. ГОДИНЕ

Институционални дизајн и друштвени контекст у Србији је донекле другачији од примера наведених у претходном поглављу. Због тога ћемо, као што раније постављене истраживачке хипотезе налажу, истражити два лица метрополизиције: представљеност главног града и удео непредстављених јединица локалне самоуправе у парламенту. У наредним поглављима уследиће анализа сваког појединачног изборног

циклуса, а након тога ћемо представити кумулативну анализу целокупног тридесето-годишњег периода од обнове вишестраначја, која обухвата укупно дванаест изборних циклуса тј. сазива Народне скупштине.

Пре него што се упустимо у анализу, изнећемо неколико методолошких напомена. Ради униформности која омогућава компаративност анализе, у обзир су узети парламентарци изабрани са листа онако како је то утврдила Републичка изборна комисија (или Покрајинска изборна комисија, ако се анализа тиче Скупштине Војводине) на дан утврђивања коначних резултата избора.^[1] Касније промене у саставу (најчешће због преласка посланика на функције у извршној власти) нису разматране. Ниво анализе су општине, осим у случају градских општина, када је као ниво анализе узета територија града у целини (примера ради, посланици из Земунa, Вождовца, Гроцке или Врачара – воде се у анализи као Београд). Ово важи како за Град Београд, тако и за друге градове са више општина у свом саставу (Ниш, Пожаревац, Врање, Ужице; као и Крагујевац и Нови Сад у кратком периоду у ком су у овим градовима постојале градске општине). То је учињено из практичног разлога: наиме на изборним листама не постоји униформна методологија одређивања пребивалишта за кандидате који долазе из градских општина, тако да су неки као место уписивали град у целини, а други градску општину. Најзад, напоменимо и да су локалне самоуправе на Косову и Метохији укључене у анализу у пуном броју до 2000. године; док су после тог периода у укупан збир укључене само оне општине у којима су организовани избори за Народну скупштину.

3.1. Избори 1990. године: већински систем

Први избори након обнове вишестраначја у Србији одржани су по двокружном већинском систему, у децембру 1990. године. Територија целе земље била је подељена на 250 једномандатних јединица. Креатори изборног система дошли су у дилему око стварања популационо релативно једнаких изборних јединица: наиме, само 42% општина се уклопило у идеални број становника изборне јединице, уз одступање од 10% (Јовановић, 2008). У више од 60 изборних јединица, две мање општине (а на Косову чак и по три или четири) спајане су у једну изборну јединицу, што је већ у самом институционалном дизајну нужно наметало последицу да ће неке локалне самоуправе остати без свог представника. Логично, територије већих општина су дељене на више изборних јединица: тако је Београд имао укупно 43 изборне јединице, Нови Сад седам, Ниш шест, Крагујевац пет итд.

На изборима је убедљиво победила Социјалистичка партија Србије, која је у потпуности утиловила наслеђени доминантни друштвени и политички положај Савеза комуниста Србије и повезаних организација, освојивши 194 изборне јединице, тј. мандата у Народној скупштини. Најјаче опозиционе странке, Српски покрет обнове и Демократска странка, освојиле су 16, односно седам мандата, упркос знатно већем уделу гласова на нивоу целе земље (15,79%, односно 7,45%) – на тај начин потврђујући основну ману већинског система, у коме „расути“ гласови у изборним

[1] Сви подаци изнесени у даљој статистичкој анализи, осим ако није другачије назначено, долазе из три извора (Републичка изборна комисија, 2020; Покрајинска изборна комисија, 2020; Михајловић и Радоњић, 2010).

јединицама у којима листа не успе да освоји мандат доприносе великој диспропорционалности укупног броја освојених гласова и добијених мандата. Приметно је међутим да је већински изборни систем изузетно одговарао политичким партијама територијално груписаних мањина, те су посланике успели да освоје Демократска заједница војвођанских Мађара (ДЗВМ – 8 посланика), Странка демократске акције (3), Демократски савез Хрвата у Војводини (1), Партија за демократско деловање (1), Демократска реформска странка Муслимана (1). Такође, у десетак изборних јединица, мандате су успели да освоје кандидати локалних покрета и група грађана, што у каснијим изборним циклусима није забележено.

Приликом даље анализе, важно је напоменути да тадашњи Закон о избору народних посланика није прописивао обавезу кандидата да има пребивалиште у изборној јединици из које се кандидује. За дизајн наше студије то је важно јер ћемо у обзир узимати општину у којој изабрани кандидат има пребивалиште, а не ону из које је изабран. Овакво решење је странкама дало опцију да кандидују људе из других општина у појединим изборним јединицама, што је користила како опозиција (због неразвијене кадровске структуре у бројним локалним срединама), али и СПС, који је понегде кандидовао успешне „земљаке“, проценивши правилно да ће бирачи у мањим срединама указати поверење заслужним бившим суграђанима (најчешће рођеним у тој општини), који су име стекли у већим градовима (Јовановић, 2008). Такав је случај са више изабраних посланика: нпр. писац Антоније Исаковић, рођен у Рачи, изабран је као кандидат СПС-а у изборној јединици Рача и Баточина, упркос пребивалишту у Београду; или Данило Ж. Марковић, универзитетски професор и министар просвете, рођен у Белој Паланци и изабран у изборној јединици Бела Паланка и Гаџин Хан. ДЗВМ је успешно применио сличну тактику у два случаја: физичар и професор Ференц Керменди из Београда изабран је у изборној јединици Сента и Ада; док је лидер ове странке Андраш Агоштон из Новог Сада изабран у изборној јединици Кањижа. Занимљиво је да Агоштон није ни рођен у Кањижи, нити има било какву видљиву конекцију с овим местом, али је његова странка очигледно правилно проценила да се ради о „сигурној“ изборној јединици у којој ће кандидат ДЗВМ извесно освојити мандат. СПС је применио сличну тактику у једном случају: наиме члан Председништва Србије, Михаљ Кертес из Бачке Паланке, изабран је у београдској изборној јединици Гроцка I.

Свеукупно, из Београда је дошло укупно 49 посланика: 42 су изабрана из 43 београдске изборне јединице, а седам из других изборних јединица широм земље, што чини укупно 19,6% свих посланика. Будући да је становништво главног града у том моменту чинило 16,38% популације Србије, можемо закључити да се ради о благој натпредстављености. На територији београдских изборних јединица, тадашња опозиција је успела да освоји 16 мандата: свих седам посланика Демократске странке је дошло из Београда, уз осам посланика СПО и једног посланика Странке Југословена.

У коначници, „свог“ посланика на овим изборима имало је 115 општина, рекордан број у последичних тридесет година вишестраначја – што је дефинитивно и очекивано у изборном систему са једномандатним јединицама. Са друге стране, дизајн изборних јединица (од којих су многе биле састављене од две или више општина), као и чињеница да закон није прописивао обавезу пребивалишта у изборној јединици, условио је да укупно 60 општина нема представника у парламенту. Гледајући Србију без Косова и Метохије,

углавном се ради о општинама са мање од 25.000 становника, уз неколико важних изузетака: нпр. без посланика су остале општине Рашка (28.747 становника), Тутин (34.631), поменуте Кањижа и Сента (30.668, односно 28.779), Врбас (46.405) и Рума (55.087). У свим наведеним случајевима победили су кандидати са пребивалиштем у другим градовима.

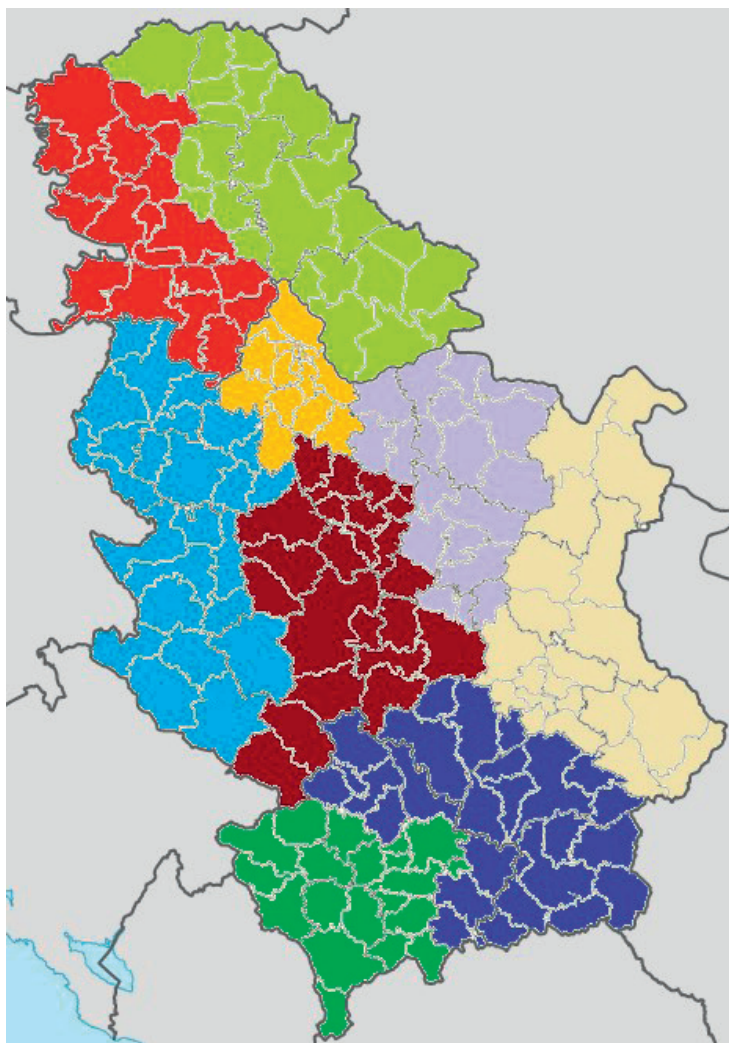
Посебан случај представља Косово и Метохија. Наиме, иако се на територији Покрајине бирало у 34 изборне јединице, чак 16 од укупно 31 косовске општине није добило свог посланика. У те општине спадају и Ђилане (око 104.000 становника), Србица (око 55.000), Глоговац (око 54.000), Косовска Каменица (око 52.000), Дечани (око 49.000), Малишево (око 48.000) итд. Оваква статистика се не уклапа у претходне закључке о углавном малим општинама које су жртве дизајна изборног система. Укупно, преко 565.000 грађана Косова и Метохије није представљено у Народној скупштини (поређења ради, у остатку Србије укупан збир становника непредстављених општина износи око 820.000). Разлог за такав исход налази се у две чињенице: прва је антиципирани бојкот гласача албанске националности који је условио врло ниску излазност у одређеним срединама у Покрајини; док је други део објашњења институционални, и односи се на својеврстан церимандеринг приметан у самој структури изборних јединица са Косова и Метохије (Табела 1). И за то постоји двојачко објашњење, које са налази на размеђу објективног – популационо натпросечна величина косовских општина, уз велики број насеља у свакој општини, диктирала је „разбијање“ на функционалне изборне јединице; и субјективног – жеља СПС-а да изборним инжењерингом капитализује подршку међу Србима у Покрајини (на основу: Брудар, 2002). Поред тога, и на Косову су кандидати долазили из већих средина, тако да је рецимо изабрано дванаест посланика из Приштине, која у том моменту чини око 10% популације Покрајине.

Табела 1. Изборне јединице на Косову и Метохији на изборима 1990.

Лепосавић, Косовска Митровица и Подујево	Штимље, Урошевац и Липљан
Зубин Поток, Звечан и Косовска Митровица	Призрен
Подујево	Качаник и Витина
Подујево и Приштина	Ђилане и Витина
Косовска Митровица	Ђилане
Глоговац, Косово Поље и Обилић	Косовска Каменица и Ново Брдо
Малишево, Липљан и Клина	Липљан и Приштина
Вучитрн	Штрпце и Урошевац
Србица и Клина	Сува Река и Урошевац
Приштина I	Гора и Опоље
Приштина II	Ораховац
Приштина III	Призрен (2)
Приштина IV	Ђаковица
Косово Поље, Вучитрн, Обилић и Приштина	Дечане и Ђаковица
Липљан, Косово Поље и Приштина	Пећ, Дечане и Клина
Призрен и Опоље	Пећ
Урошевац	Исток и Клина

3.2. Избори 1992, 1993. и 1997. године: пропорционални систем са више изборних јединица

Током лета 1992. године, а након бројних протеста и захтева опозиције, долази до организације „округлих столова“ на којима је постигнут консензус о промени изборног система. Наиме, већински систем очигледно није одговарао опозицији, која како због природе дисперзоване подршке бирача и још увек релативно ниских организационих могућности, није прихватала систем у којем би поново добила диспропорционално низак број мандата у парламенту (Гоати, 2013, стр. 34–35). Стране су се нашле на решењу по ком ће се избори убудуће, а почевши са превременим изборима крајем 1992. године, одвијати по пропорционалном систему са девет изборних јединица. Узевши у обзир популациони дисбаланс, саме јединице нису носиле једнак број посланика: у Београду је бирано 46 чланова Народне скупштине, док је у осталих осам јединица бирано између 22 и 29 посланика (видети: Мапа 1 и Табела 2).



Мапа 1. Изборне јединице на изборима 1992. и 1993. године

Табела 2. Називи изборних јединица и број посланика 1992. и 1993. године

1. Београд	46
2. Зрењанин	28
3. Крагујевац	29
4. Лесковац	25
5. Ниш	24
6. Нови Сад	28
7. Приштина	24
8. Смедерево	22
9. Ужице	24

Ни у новом изборном систему кандидати нису били у обавези да имају пребивалиште у својој изборној јединици, што је довело до одређених аномалија у представљању. У свакој изборној јединици било је изабраних посланика са пребивалиштем у Београду, укупно 22. Уз 46 београдских, то чини укупно 68 посланика из главног града: повећање од 19 посланика у односу на претходни изборни циклус у коме је примењен већински систем. Од 22 „београдска“ посланика изабрана ван Београда, чак 19 долази са три листе продемократске опозиције: ДЕПОС, ДЗВМ и ДС; који су укупно освојили 46 мандата у ванбеоградским изборним јединицама – што сведочи о кадровској неразвијености ових странака на локалу. Метрополитанизација у пропорционалном систему почиње да добија прве обресе, будући да су посланици из Београда сада већ чинили преко 27% парламента. Треба такође нагласити да на овим изборима мандати нису у потпуности додељивани по редоследу кандидата на листи: странке су биле у обавези да само првој трећини листе обезбеде избор, док су остала места могле да додељују арбитрарно осталим кандидатима након утврђивања резултата, без обзира на њихову позицију на самој листи (Гоати, 2013, 35). То је могло да доведе у заблуду део бирача, који је можда био уверен да гласа за локалне кандидате. У коначници, свега 85 јединица локалне самоуправе стекло је представника у парламенту у новом изборном систему, док је 88 остало без посланика – значајно погоршање у односу на 1990. годину. Поново се углавном радило о периферним, малим и мање развијеним општинама. Изборни резултати су показали да је постигнута одређена пропорционалност, иако је СПС поново био доминантна странка са 101 послаником (на основу 28,77% гласова). Главне опозиционе листе, ДЕПОС, ДЗВМ и ДС, освојиле су редом 50, 9 и 7 мандата – ДЗВМ-у је поново погодовала груписаност мађарске мањине у две изборне јединице у Војводини, док је ДС поново платио цену ниске а веома дисперзоване подршке, те је успео да освоји мандате само у изборним јединицама Београд (5), Ниш (1) и Нови Сад (1, у коалицији са Реформистима Војводине, којима је припао други мандат са те листе).

Ванредни избори у децембру 1993. одржани су по идентичном изборном систему као претходни, али су дали нешто боље резултате у погледу анализираних трендова. Наиме, број посланика из Београда смањио се на 58. Од 46 посланика бираних у београдској изборној јединици, 43 је имало пребивалиште у Београду, док је по један имао пребивалиште у општинама Кула, Ужице и Опово. Куриозитета ради, банатска општина Опово није стекла мандат кроз изборну јединицу у којој се налази (Зрењанин),

већ је у Београду на листи ДСС-а изабран Драган Јочић, са пребивалиштем у Опову. У збиру, побољшан резултат продемократске опозиције (ДЕПОС – 45 мандата, ДС – 29 мандата, ДСС – 7 и ДЗВМ – 5), уз очигледно бољу укореењеност и организацију на локалу (свега 9 од 63 посланика са листа опозиције изабраних у „небеоградским“ изборним јединицама сада је имало пребивалиште у Београду), допринело је већој географској пропорционалности: 97 општина је имало посланика, док 77 није било заступљено у Народној скупштини.

Мапа 2. Изборне јединице на изборима 1997. године



Извор: Републички завод за статистику, 1997.

Непуна два месеца пред изборе 1997. године владајући СПС иницира успешну измену изборног закона, овај пут без консензуса са опозицијом. Дотадашњих девет изборних јединица је уситњено на 29, чиме је практично обесмишљен пропорционални систем. Овакво решење великог броја изборних јединица у којима се бирао релативно мали број народних посланика (од 6 до 14, а просечно 8,6 по изборној јединици – видети: Мапа 2 и Табела 3) повећао је редистрибуцију мандата у корист великих странака, а науштрб оних које имају мању подршку равномерно распоређену широм територије Србије. Тиме је јасно показана намера владајуће странке да, након масовних протеста и губитка власти у многим значајним локалним срединама, изборним инжењерингом предупреди понављање сличног сценарија на републичком нивоу. Као резултат оваквог поступка, бројне странке опозиције, укључујући ДС, ДСС и Грађански савез Србије, одлучују се за бојкот избора. Практично су само три политичке партије (СПС, СРС и СПО) предложиле листе у свих 29 изборних јединица.

Табела 3. Називи изборних јединица и број посланика 1997. године

Палилула	10	С. Митровица	8	Краљево	8
Вождовац	11	Ваљево	7	Крушевац	8
Нови Београд	12	Шабац	8	Ниш	11
Чукарица	12	Смедерево	6	Прокупље	6
Суботица	6	Пожаревац	7	Лесковац	7
Зрењанин	11	Крагујевац	8	Врање	10
Панчево	9	Јагодина	7	К. Митровица	7
Сомбор	6	Зајечар	9	Приштина	11
Нови Сад	9	Ужице	9	Пећ	14
Врбас	6	Чачак	7		

За очекивати је било да повећан број локализованих изборних јединица допринесе бољој географској заступљености, иако ни нова изборна решења нису обавезивала кандидате да имају пребивалиште у својој изборној јединици. Два фактора су била потенцијални проблем оваквом исходу. Пре свега мале изборне јединице, где се у некима бирало свега 6 или 7 посланика, што осим велике непропорционалности и високог прага потребног за освајање једног мандата – што аутоматски отежава успех мањим странкама без чврстог географског упоришта, донекле доприноси микрометрополитацији у оквиру саме изборне јединице. Други фактор се односи на ефекат већ поменутог бојкота опозиције. Ипак, показује се да су ове сумње неоправдане. Из Београда је изабрано 54 посланика, 44 у београдске четири изборне јединице и 10 у другим изборним јединицама (занимљиво, чак у девет случајева се ради о кандидату СПС-а који нема пребивалиште у својој изборној јединици, већ у престоници), док је број непредстављених општина износио 75, уз 99 које су имале посланика у новом сазиву парламента. Овај резултат је благо побољшање у односу на систем са девет изборних јединица, те можемо рећи да у погледу метрополитације и географске представљености није дошло до велике разлике између средњег (9) и екстремног броја изборних јединица (29) у оквиру пропорционалног система.

3.3. Избори 2000. и касније: Србија као једна изборна јединица

Парламентарни избори 2000. године први су по пропорционалном изборном систему, са једном изборном јединицом, који се уз одређене модификације задржао до данас. Те модификације укључују: укидање цензуса од 5% гласова за странке националних мањина, увођење обавезе поштовања редоследа на изборној листи приликом избора посланика, увођење обавезе заступљености мање присутног пола на листи (један од свака три кандидата); као и последње контроверзне промене пред изборе 2020. године, које укључују смањење цензуса на 3%, увођење додатних мера позитивне дискриминације за листе националних мањина (множење њиховог учинка са коефицијентом 1,35) и промена одредби о заступљености мање присутног пола (два од сваких пет кандидата). Суштина изборног система, као што видимо није мењана у међувремену. Дистрибуција је и даље пропорционална, а глас се за листе на нивоу целе земље. Такво решење одмах је показало резултате у погледу метрополизиције: до тада рекордних 80 посланика из главног града (59 изабрано на листи Демократске опозиције Србије), уз 63 представљене и чак 97 непредстављених општина. Практично, преко 60% локалних самоуправа у Србији није имало „свог“ посланика у Народној скупштини. У збиру општина без представника на територији Србије, без Косова и Метохије, није било представљено више од 2.280.000 грађана.

На изборима 2003. године ситуација је нешто побољшана, нарочито у погледу броја представљених општина: 81, у односу на 84 без посланика. Број на овај начин непредстављених грађана смањено се за око 820.000, на 1,46 милиона. Број посланика из Београда остао је на сличном нивоу, те износио 76. У збиру, будући да број посланика из главног града није значајно смањен, изабрани посланици су се очигледно дисперзовали из периферних градских центара у нешто већи број периферних општина.

Сличан тренд је настављен и 2007. године, иако је можда било за очекивати да ће се број локалних посланика повећати због усвојених одредби позитивне дискриминације за националне мањине, по којима је по први пут пет мањинских листа ушло у Народну скупштину без изборног цензуса од 5%. На овим изборима, број изабраних посланика из Београда је био 81, представника је имало 76 јединица локалне самоуправе, док 91 општина није имала парламентарца. Готово идентична ситуација се поновила 2008. године: 83 посланика из Београда, 77 локалних самоуправа са послаником, 91 без посланика. Напомињемо још једном да флукуације у броју локалних самоуправа изазива број општина на територији Косова и Метохије на којима су организовани избори за Народну скупштину Републике Србије, а који се неретко мења између два изборна циклуса.

У смислу локалне заступљености, избори 2012. године доносе значајно погоршање, са само 55 представљених општина и 107 непредстављених. Укупно 66% општина остало је без „свог“ посланика, а у збиру се ради о више од 1.850.000 гласача. То је и даље нижи број од избора 2000, те је извесно да је већина малих општина остала без посланика. Просечан број становника непредстављене општине износио је 19.906, у поређењу са 25.949 колико их је било 12 година раније. На овим изборима изабрано је и рекордних 119 посланика са пребивалиштем у Београду. Уколико анализирамо изборне листе, приметимо да се на високим, пролазним местима налазе у највећем

броју страначки функционери из главног града. У случају избора 2012. године, уколико узмемо првих 10 места са шест најјачих (немањинских) листа које су ушле у парламент (СНС, ДС и коалиција, СПС–ПУПС–ЈС, ДСС, Преокрет, УРС), долазимо до тога да чак 40 од 60 кандидата долази из Београда. То нас води претпоставци да, будући да већина политичких партија има централе и кључне функционере у главном граду, избор већег броја листа може аутоматски да води и повећаној метрополизацији, зато што ће партије рационално тежити да највиђеније функционере стављају на пролазна места на листама. Ова хипотеза ће такође бити емпиријски проверена у наредном поглављу.

Ванредни избори 2014. доносе укрупњавање парламента (уместо претходних 11, изабрано је 7 листа), па се, у складу са претходно изнетим очекивањима, и тренд метрополизације донекле смањило: 88 београдских посланика, 77 локалних самоуправа са послаником, 85 општина без посланика. Странке су и даље стављале београдске кандидате на прва места на листи, али будући да је изабран мањи број странака, до изражаја су дошли и кандидати на нижим местима, где је локална заступљеност већа. Тренд је настављен и 2016. године: наине тада долази до веће плурализације парламента (12 изабраних листа) и негативни ефекти у смислу метрополизације се поново истичу: број посланика из Београда расте на 105, а број непредстављених општина на 96. Број локалних самоуправа са послаником са своје територије пада на 66.

Најзад, 2020. године, у условима бојкота великог дела опозиције, у парламент улази свега седам листа, од чега четири мањинске. Из Београда долази 96 посланика. СНС од својих изабраних 188 посланика, има чак 70 београдских, СПС 16 од 34, а листа Александра Шапића чак 10 од укупно 11. Од 19 мањинских посланика, ниједан није из главног града. Посланика је добило укупно 82 локалне самоуправе, док је 80 завршило без представника. Без представљања је на овај начин остало око 1.225.000 грађана, најмањи број још од првих избора 1990. године, одржаних по већинском систему.

4. ЗБИРНА АНАЛИЗА ТРЕНДОВА МЕТРОПОЛИЗАЦИЈЕ ТОКОМ ТРИ ДЕЦЕНИЈЕ

Збирна анализа 30 година и укупно 12 циклуса вишепартијских избора открива неколико правилности. У погледу непредстављености, укупно пет општина са територије Србије без Косова и Метохије никада није имало посланика у Народној скупштини. Ради се о Мионици, Ражњу, Бачу, Пландишту и Лапову, које је додуше постало општина 1991. године, након првих избора. У пропорционалном систему са једном изборним јединицом, дакле у сазивима парламента од 2000. године, никада нису изабрани представници из 17 општина: Чока, Опово, Пландиште, Бач, Лајковац, Љиг, Мионица, Осечина, Голубац, Жабари, Жагубица, Мало Црниће, Баточина, Лапово, Ражањ, Бојник, Медвеђа. Све ове општине имају мање од 20.000 становника, а по степену развијености (Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе, 2014) налазе се у трећој, или чешће у последњој четвртој категорији развијености – са изузетком Лапова, које спада у другу категорију.

Заступљеност локалних самоуправа у парламенту је готово увек била нижа од 50% у пропорционалном систему са једном изборном јединицом. Логично, најбољи

результат по овом питању постигнут је на првим, већинским изборима, када је у парламенту било заступљено готово две трећине локалних самоуправа. Пропорционални систем са више изборних јединица дао је разнолике резултате, док је најлошији резултат постигнут 2012. године, када две трећине општина није имало посланика (видети: Табела 4).

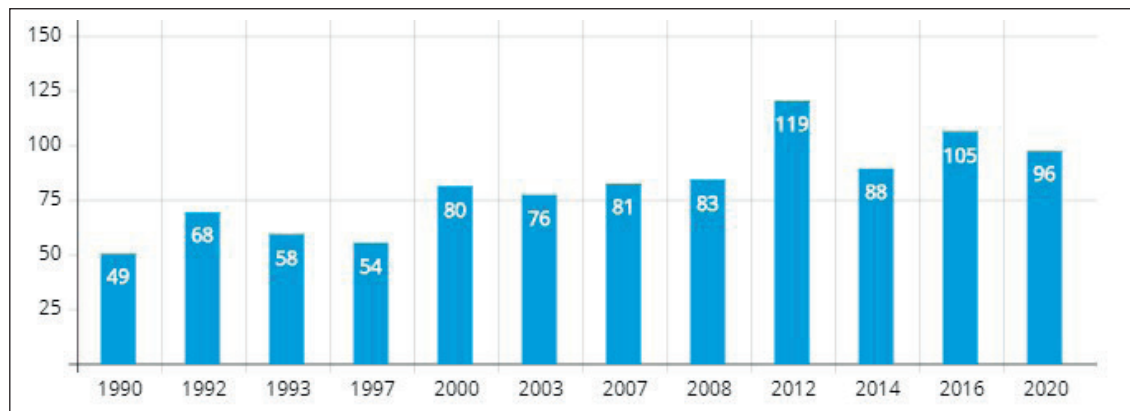
Табела 4. Локална представљеност у Народној скупштини на изборима 1990–2020.

Година	Изборни систем*	% ЈЛС без посланика	Укупно грађана без посланика	Просечна величина ЈЛС без посланика
1990	В	34,29	820.209	18.641
1992	П9	50,87	1.704.368	23.348
1993	П9	44,25	1.436.171	22.796
1997	П29	43,1	1.362.835	20.649
2000	П1	60,63	2.283.529	25.949
2003	П1	50,91	1.462.520	21.196
2007	П1	54,49	1.595.655	21.275
2008	П1	54,17	1.635.572	22.716
2012	П1	66,05	1.851.256	19.906
2014	П1	52,47	1.356.731	18.843
2016	П1	59,3	1.568.452	18.452
2020	П1	49,38	1.225.106	18.848

* – ознаке изборног система: В – већински; П9 – пропорционални са девет изборних јединица; П29 – пропорционални са 29 изборних јединица; П1 – пропорционални са једном јединицом

Када се сабере број становника свих локалних самоуправа без посланика у једном сазиву, најбоље резултате поново дају први избори 1990. године, док је најлошија ситуација затечена 2000. године, када је више од 2,2 милиона грађана остало без представљања по територијалном принципу. Такође, просечна величина представљене изборне јединице у погледу броја становника нам потврђује закључке о углавном малим локалним самоуправама које остају без посланика: ова бројка се креће у интервалу од 18.000 до 23.000 становника, са значајним изузетком поново 2000. године, када је неколико већих локалних самоуправа остало без представника, што је условило повећање просека на скоро 26.000 (Табела 4). Дисрупција локалног представљања 2000. године може бити објашњена политичким контекстом. Преодоминантни изборни успех Демократске опозиције Србије, чији кандидати су углавном долазили из ограниченог броја већих локалних упоришта у којима су опозиционе странке биле концентрисане, условио је и крах три партије које су до тада имале најразвијенију локалну структуру: СПС, СРС и СПО. Подсетимо, на изборима 1997. само ове три странке су успеле да поднесу листу у свих 29 изборних јединица, што имплицира велику локалну заступљеност. После избора 2000. године, листа СПС-а освојила је 73 мандата мање него 1997; листа СРС-а 29 мандата мање; док је СПО изгубио свих 45 посланичких места.

Графикон 1. Кретање броја посланика из Београда, 1990–2020.



Истовремено, тренд метрополитанизације је такође оснажен од 2000. године, од када практично трећина парламента долази из Београда, са значајним повећањима 2012. и 2016. године (Графикон 1). Када се упоређи удео популације Београда у популацији Србије, са уделом београдских посланика, видимо диспропорционалан пораст броја представника из Београда од 1992. године. Скоро идеална пропорција постигнута је само на првим изборима по већинском систему, а у сваком следећем изборном циклусу, одржаном по пропорционалном систему, број посланика из Београда је натпросечно виши (Табела 5). Натпредстављеност је израженија од 2000. године, од када у сваком сазиву парламента изабраном у целој земљи као једној изборној јединици пропорција иде изнад коефицијента 1,5, осим 2003. године. Заступљеност посланика из Београда значајно надилази пропорцију посланика из метропола у раније анализираним студијама случаја држава са пропорционалним системом на нивоу једне изборне јединице, Израела и Холандије (Latner & McGann, 2005). Највише нивое метрополитанизација достиже 2012. и 2016. године.

Налази везани за 2012. и 2016. годину нарочито су интригантни уколико узмемо у обзир састав парламента у датим годинама. Наиме, изгледа да су заступљеност посланика из Београда, али и удео непредстављених локалних самоуправа повезани са бројем партија у парламенту. Управо у наведеним годинама број листа које су ушле у Народну скупштину био је натпросечно висок (11, односно 12 изборних листа). Узевши у обзир раније изнете податке о томе да на већини листа пролазна места заузимају страначки функционери или познати кандидати већином концентрисани у Београду као политичком центру, док су локалне средине заступљене ниже на листи, постављамо питање да ли самим тим улазак већег броја странака значи већу метрополитанизацију парламента? У преводу, да ли на трендове метрополитанизације и локалне представљености утичу и изборни резултати, а не само дизајн изборног система?

У ту сврху тестирали смо корелације између неколико варијабли: податке о укупном броју изабраних изборних листа, податке о „немањинским“ листама и податке о ефективном броју изборних листа, израђених на основу Лаксо–Тагепера индекса (Laakso & Taagerera, 1979) за сваке изборе од 1990. године, укрстили смо са процентом посланика из Београда, процентом непредстављених локалних самоуправа,

укупним бројем непредстављених грађана по територијалном принципу и просечном величином непредстављене општине.

Статистички налази указују на то да када расте број посланика из Београда, логично расте и број непредстављених локалних самоуправа, и то са јаком корелацијом ($r = 0,857$). То је био очекиван налаз, будући да Србија нема много политичких, популационих и економских центара који могу да парирају Београду, као што је случај у осталим земљама које су биле предмет студија представљених у уводним деловима овог рада. Дакле, сам раст тренда београдизације парламента повлачи са собом локалну непредстављеност. Остале корелације тестиране на узорку свих 12 изборних циклуса нису дале статистички значајне резултате. Стога смо узорак смањили на пропорционални изборни систем (у примени од 2000. године) како би идентификовали повезане трендове унутар њега. Као најснажнија статистички значајна корелација ($r = 0,626$) издвојила се веза између укупног броја листа и броја посланика из Београда, што донекле потврђује хипотезу о посредном утицају партијске централизације, преко већег броја изабраних листа, на метрополизацију парламента – кроз саму чињеницу да прва места на листи углавном заузимају београдски кандидати.

Табела 5. Представљеност Београда у Народној скупштини у односу на удео у укупној популацији Србије, 1990–2020.

Година	Удео популације Београда у популацији Србије*	Удео посланика из Београда у Народној скупштини	Пропорционалност (1 = идеалан однос удела популације и посланика)
1990	19,84%	19,6%	0,99
1992	19,84%	27,2%	1,37
1993	19,84%	23,2%	1,17
1997	19,84%	21,6%	1,09
2000	19,84%	32%	1,61
2003	21,02%	30,4%	1,45
2007	21,02%	32,4%	1,54
2008	21,02%	33,2%	1,58
2012	22,81%	47,6%	2,09
2014	22,81%	35,2%	1,54
2016	22,81%	42%	1,84
2020	22,81%	38,4%	1,68

* према најскоријем попису у датом тренутку, без Косова и Метохије

Најзад, исти тестови су примењени на период након 2012. године, из два разлога: пре свега, примећена веза метрополизације и броја изабраних листа посебно је изражена као правилност у периоду последња четири изборна циклуса; а затим, доминација СНС у политичком животу свакако је потпуно изменила политичку динамику. У оквиру малог узорка избора 2012, 2014, 2016. и 2020. године, ефективни број листа у парламенту показује изузетно јаке коефицијенте корелације са готово свим испитиваним варијаблама: са бројем посланика из Београда ($r = 0,915$), процентом

непредстављених локалних самоуправа ($r = 0,992$) и укупним бројем грађана који нису представљени по територијалном принципу, тј. збиром грађана у свим општинама без посланика ($r = 0,997$). Коефицијенти указују на готово потпуно слагање два тренда, тј. на то да, у последња четири изборна циклуса, већи број партија у парламенту позитивно утиче на метрополитанизацију, а негативно на локалну представљеност.

Зашто овај тренд није нарочито изражен пре 2012. године, а чак се у тестовима корелације показује и да је супротан од очекиваног у изборним циклусима након 2000. године? Наиме, тестови избора у првој деценији новог миленијума дају углавном негативне коефицијенте, што значи да је у том периоду са порастом броја партија у ствари опадао број посланика из Београда, а расла је локална представљеност у Народној скупштини. Овакви налази указују на то да су странке пре 2012. године имале развијену локалну структуру и одређену локалну укорењеност, те да су на листама релативно високо пласирале већи број кандидата из локалних средина. Статистичка потврда правилности по којој већа плурализација парламента у ствари значи и већу београдизацију може да укаже на закључак да се од 2012. године опозиционе странке налазе структурно и кадровски примарно концентрисане у Београду, а да је њихова локална инфраструктура ван престонице скромна, а такође може да укаже на степен доминације политичким и друштвеним животом који СНС има ван престонице, где опозиција по свему судећи не може ни да оформи значајнију базу. У ширем смислу наше студије, дефинитивно добијамо потврду да за локалну представљеност није значајан само фактор изборног система, већ су важне и друге политичке околности.

5. ОСВРТ НА ВОЈВОДИНУ

Покрајински избори за Скупштину Војводине такође пружају основ за студију случаја на тему утицаја изборног система на локалну представљеност. Наиме, у три изборна циклуса од 2004. године примењен је мешовити изборни систем: 60 посланика је бирано на нивоу целе Покрајине као једне изборне јединице, док је 60 бирано из једномандатних јединица по двокружном већинском систему. Будући да Војводина има 45 локалних самоуправа, усвојени принцип је био да свака од њих буде заступљена у Скупштини, док су већи градови дељени на више изборних јединица. То решење је практично обезбеђивало представљање свакој војвођанској општини у покрајинском парламенту, уз важну напомену да ни покрајински прописи нису предвиђали обавезу кандидата да има пребивалиште у општини у којој наступа на изборима. Ипак, подаци из три изборна циклуса одржана по мешовитом систему показују да су, и поред одсуства формалног прописа, локални принцип странке ретко кршиле, а гласачи углавном поштовали – те је само у једном случају у Скупштину Војводине изабран кандидат који нема пребивалиште на територији изборне јединице: ради се о изборној јединици Сомбор II на изборима 2008. године, где је изабран кандидат ДСС-а из Новог Сада. Ипак, Сомбор тада није остао без представника, будући да је у јединици Сомбор I изабран локални кандидат, а више кандидата из овог града изабрано је и са страначких листа, по пропорционалном сегменту.

Дакле, на изборима 2004, 2008. и 2012. свих 45 војвођанских локалних самоуправа је заступљено у парламенту макар са једним послаником. Међутим, 2014. године, Скупштина Војводине усваја нову Одлуку (Покрајинска скупштинска одлука о избору

посланика у Скупштину Аутономне покрајине Војводине, 2014) којом је мешовити систем укинут, а изборни систем практично усаглашен са постојећим на локалном и републичком нивоу: цела Покрајина ће се третирати као једна изборна јединица, гласаће се за затворене изборне листе, а расподела мандата ће се обављати пропорционално. Резултати су били видљиви већ на изборима 2016. године, када је осам општина остало без представника: Бач, Бечин, Жабаљ, Ковачица, Мали Иђош, Нови Кнежевац, Пећинци и Пландиште. Ради се углавном о малим општинама, које у просеку имају 16.987 становника. Укупан број грађана Војводине који нису представљени на овај начин износио је 135.895. Ситуација се благо поправила на изборима 2020, када је без посланика остало седам општина: Алибунар, Бечин, Житиште, Ириг, Сечањ, Сремски Карловци, Чока – укупно 95.731 становник, а поново се ради о општинама мале величине, са просечно 13.676 становника.

Уједно, удео посланика из Новог Сада на изборима од 2016. натпропорционално је виши од удела популације овог града у становништву Покрајине. Наиме, на основу пописа 2011. године, град Нови Сад учествује у популацији Војводине се 17,68% становништва, док новосадских посланика 2016. године има 37, а 2020. године 38, што износи 30,83%, односно 31,67% покрајинског парламента. Овај тренд се додуше већ јавио и у мешовитом изборном систему: 2004. и 2008. године, изабрано је 24, односно 25 покрајинских посланика из Новог Сада. У пропорционалном сегменту тадашњег система, у оба случаја је изабрано по 17 посланика, што чини око 28,33% свих посланика изабраних са листе. На изборима 2012. натпредстављеност је још израженија, будући да је изабрано 28 новосадских посланика по пропорционалном систему и седам по већинском – што укупно чини 29,17% скупштине, а чак 46,67% свих посланика изабраних са страначких листа. Такође, приметно је да већ 2012. године ниједна локална група грађана није успела да се избори за пролаз у покрајинску скупштину по већинском сегменту мешовитог система, у контрасту са претходним изборним циклусима када је обично пет или шест таквих локалних иницијатива придобијало поверење бирача у одређеним војвођанским општинама. На основу анализа корелација географске заступљености и фактора изборног система и броја изборних листа, можемо рећи да изборни систем у Покрајини није имао пресудан директан утицај на метрополитацију скупштине, која је као тренд била изражена и раније. Промена изборног система у Покрајини је изазвала пре свега проблем непредстављености, будући да су у пропорционалном систему неке војвођанске општине изгубиле свог посланика.

6. ЗАКЉУЧАК

Изведене анализе углавном потврђују постављене хипотезе у вези са утицајем изборног система: наиме, пропорционални систем са затвореним листама и једном изборном јединицом заиста позитивно утиче на повећање броја посланика из главног града, док паралелно има негативне ефекте на локалну заступљеност у парламенту. Међутим, састав парламента, односно општи политички контекст се такође показао као значајан фактор: од 2012. године, када Народном скупштином и политичким животом уопште почиње да доминира СНС, приметна је изузетно јака корелација ефективност броја листа у парламенту и варијабли које се тичу метрополитације: броја

посланика из Београда, броја непредстављених општина и укупног броја грађана који немају представника по територијалном принципу. Повећани број листа у скупштини позитивно утиче на метрополизацију, пре свега због чињенице да су политичке партије кадровски углавном концентрисане у престоници, што посебно важи за опозицију од 2012. године – те њихов прелазак цензуса нужно са собом повлачи већи број београдских посланика.

То отвара питање транспарентности избора кандидата у систему затворених листа који се монополистички налази у рукама партијских централа. Видели смо да то није случај у другим државама које примењују неку варијанту пропорционалног система, чак и у онима у којима је на снази систем са једном изборном јединицом. Међутим, треба уважити значајне разлике у контексту између Србије и Португала, Белгије, Холандије или Израела. У Србији, Београд је преодминантна метропола, са политичком централизацијом, културном, образовном и економском концентрацијом која доноси готово 40% учешћа у националном БДП-у, па чак и демографском доминацијом – иако, како смо видели, проценат посланика из престонице и даље значајно превазилази удео овог града у укупној популацији Србије.

Налази су потврђени и на примеру Војводине. Мешовити систем који је у Покрајини примењен у три изборна циклуса није потпуно отклонио метрополизацију, али је његов већински елемент позитивно утицао на локалну представљеност, омогућивши свакој војвођанској локалној самоуправи бар једног посланика. Увођење пропорционалног система је, осим наставка тренда натпредстављености Новог Сада, негативно утицало на локалну заступљеност, оставивши више од 15% војвођанских општина без посланика.

Постоје модели изборног механизма који би се могли усвојити како би се учени трендови ублажили, не само због достизања принципа територијалне заступљености већ и због стварања везе између грађана и њихових изабраних представника, али и омогућавања грађанима да, уместо за изборне листе или њихове лидере, знају за кога гласају именом и презименом. Ти модели варирају од ублажавања актуелног затвореног система са једном изборном јединицом, нпр. кроз увођење преференцијалног гласања или поновног увођења више изборних јединица у пропорционални систем, до потпуне промене у правцу мешовитог или чак већинског система. Задатак политичких одлучилаца, бар у начелу, јесте да препознају проблеме у нашем изборном систему и да на основу њих имплементирају неко од могућих решења.

Литература:

Andre, A. & Depauw, D. (2014). District magnitude and the personal vote. *Electoral Studies*, 35, 102–114.

Брудар, М. (2002). Избори на Косову 1990–2000. *Нова српска ђолићичка мисао*, 1–4/2002, 87–111.

Гоати, В. (2013). *Избори у Србији и Црној Гори од 1990. го 2013. и у СРЈ од 1992. го 2003.* Београд: ЦеСИД и NDI.

Espirito-Santo, A. & Sanches Rodrigues, E. (2018). Looking for locals under a closed-list proportional representation system: The case of Portugal. *Electoral Studies*, 52, 117–127.

Јовановић, М. (2008). Народна скупштина – деформације територијалног представљања. *Годишњак Факултета политичких наука*, 2(2), 117–132.

Laakso, M. & Taagepera, R. (1979). „Effective“ Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12 (1), 3–27.

Latner, M. & McGann, A. (2005). Geographical representation under proportional representation: The cases of Israel and the Netherlands. *Electoral Studies*, 24(4), 709–734.

Михајловић, В. и Радоњић, З. (2011). *Две деценије вишестраначја у Републици Србији: услови, избори и носиоци власти 1990–2010*. Београд: Службени гласник.

Norton, P. (1997). The Case for First-Past-The-Post. *Representation*, 34, 84–88.

Орловић, С. (2011). Изборни систем и институционални дизајн. У: Стојиљковић З., Спасојевић Д. (ур.) *Прејоруке за измену изборног законодавства у Србији* (стр. 31–50). Београд: NDI.

Покрајинска изборна комисија (2020), преузето 1. августа 2020. са: <http://rik.skupstinavojvodine.gov.rs/>

Покрајинска скупштинска одлука о избору посланика у Скупштину Аутономне покрајине Војводине (2014). *Службени лист АП Војводине*, 23/2014.

Put, G. (2016). Determinants of Geographical Representation on Candidate Lists in Flexible-List Systems: Lessons from the Belgian Case. *Politics*, 36(2), 180–196.

Републичка изборна комисија (2020), преузето 1. августа 2020. са: <https://www.rik.parlament.gov.rs/>

Републички завод за статистику (1997). *Избори за народне посланике Народне скупштинске Републике Србије, 1997. Коначни резултати*. Београд: Републички завод за статистику.

Tavits, M. (2009). The making of mavericks: Local loyalties and party defection. *Comparative Political Studies*, 42(6), 793–815.

Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе (2014). „Службени гласник Републике Србије“, 104/2014.

Hain, P. (1986). *Proportional Misrepresentation: The Case against PR in Britain*. Hampshire: Wildwood House.

Carozzi, F. & Repetto, L. (2016). Sending the pork home: Birth town bias in transfers to Italian municipalities. *Journal of Public Economics*, 134, 42–52.

Carey, J. & Shugart, M. (1995). Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas. *Electoral Studies*, 14 (4), 417–439.

Dejan Bursać

30 Years of Parliament Metropolization

Summary: Ever since the restoration of multiparty elections in 1990 Serbia has been in search of an appropriate electoral system. As a side effect of abandoning the originally applied two-round majority voting and switching to various models of the proportional system, two negative trends have emerged in terms of geographical representation. On the one hand, a specific political metropolization is apparent with the overrepresentation of

the capital city of Belgrade in the National Assembly. On the other, there is also a trend of underrepresentation of peripheral, less populated or less developed municipalities. This deformation of local representation has culminated after the implementation of a proportional system with closed lists and a single constituency, which has been in effect since the year 2000. The aim of this study is to map the trends of geographical representation and correlate them to the electoral system, thus demonstrating the consequences of different institutional solutions. The paper will use the data from all twelve electoral cycles for the National Assembly of the Republic of Serbia since the 1990, as well as last five elections for the Assembly of the Autonomous Province of Vojvodina. Special focus is given to the effects of recent modifications in the provincial electoral system, which was changed to a proportional list and has already caused a collapse of uniform local representation, previously guaranteed by the majority component of the mixed member system. Findings of the study imply that a proportional system with single constituency contributes significantly to overrepresentation of the capital city, and consequently, has negative effects on local representation. Additional findings suggest that the number of lists elected to parliament has also been an important factor over the last decade: a larger number of lists sharply increases the number of deputies from Belgrade due to the geographical concentration of most parties' officials, who also occupy highest places on electoral lists, in the Serbian capital.

Keywords: geographical representation, local representation, parliament, National Assembly of the Republic of Serbia, metropolization, proportional electoral system, PR list