

Никола Перишић*

Институт за политичке студије, Београд

Борис Каличанин**

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

ЛОКАЛНИ ИЗБОРИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ 2016. И 2020. ГОДИНЕ – ПОЛИТИЧКЕ ПОСЛЕДИЦЕ СМАЊЕЊА ИЗБОРНОГ ПРАГА

Сажетак

Рад испитује политичке последице промене изборног законодавства кроз упоредну анализу изборних резултата на локалном нивоу 2016. и 2020. године. Поред анализе самих изборних резултата, а имајући у виду бојкот дела опозиције на изборима 2020, у раду ће бити приказана и симулација изборних резултата 2016. године са сниженим изборним прагом од 3% како би се боље сагледао ефекат смањења изборног прага, с обзиром на то да су тада све релевантне политичке партије учествовале на локалним изборима. Као узорак за анализу користе се изборни резултати из градова који су седиште управних округа (24) у Републици Србији, без града Београда и Косова и Метохије. Главни налаз истраживања показују да смањење изборног прага није повећало репрезентативност, односно да број листа у локалним парламентима није повећан, ни у апсолутном, ни у ефективном броју. Ипак, треба узети у обзир утицај бојкота дела опозиционих странака у оквиру изборног процеса 2020. године. С друге стране,

* Имејл-адреса: nikola.perisic.fpn@gmail.com.

** Имејл-адреса: boriskalicanin@gmail.com.

анализа показује да би већи број листа прешао изборни праг да је 2016. примењиван тропроцентни изборни праг. Уз то, 2020. године примењен је и мањи број тзв. „бачених гласова”, као и да смањење изборног прага није помогло бољим изборним резултатима група грађана 2020. године.

Кључне речи: изборни праг, локални избори, репрезентативност, ефективан број партија, групе грађана

УВОД

Избори су један од основних и неминовних делова представничке демократије. Путем избора, грађани бирају своје представнике који ће заступати њихове ставове у локалним, регионалним и националним парламентима. Изборни систем неки аутори дефинишу као: „најманипулативнији политички инструмент који обликује партијски систем и утиче на спектар политичког представљања” (Sartori 1994, IX) или „зупчанике који омогућавају да точкови демократије правилно функционишу” (Farrell 1997, 2). Путем локалних избора, грађани бирају одборнике који ће их представљати у периоду од четири године у локалним парламентима градова и општина, или како истиче Мет Еванс (*Matt Ewans*): „локални избори, као и национални, одређују моћ, стабилност и репрезентативност локалних лидера” (Ewans 2010, 396).

У раду полазимо од парадигме институционализма рационалног избора. С једне стране, изборна правила представљају ограничења актерима који учествују у изборном процесу и они се њиме прилагођавају као рационални актери, како би постигли највећу корист, али и минимализовали губитке. С друге стране, изборни систем представља „најманипулативнији инструмент политике” чијом реформом владајуће партије могу продужити свој опстанак на власти, прилагођавајући се новонасталим ситуацијама, како би избегли или ублажиле негодовање јавности и других актера у изборном процесу (Shepsle 2006, 24–25). Тако да се реформе изборног система, која се огледа у смањењу изборног прага на 3%, уочи парламентарних и локалних избора 2020. године јасно могу повезати са најавом бојкота дела опозиционих странака које су се на тај потез одлучиле јер су сматрале да не постоје услови за одржавање

слободних избора. Стога се може говорити да је та изборна промена владајуће већине била подстакнута бојкотом како би се очувао карактер такмичарске демократије.

Изборном реформом могу се направити козметичке промене изборног система, које наизглед делују инклузивно, демократично и корисно за политичке субјекте који нису у владајућим структурама, док у себи имају и уграђене механизме који ће спречити значајније нежељене ефекте по владајуће структуре. Вучићевић (2020, 13) истиче да је изборна промена смањења изборног прага очекиван потез у контексту Србије као хибридног режима¹. Уколико је изборни победник познат пре самих избора, тада ће владајуће структуре изабрати стратегију која је најповољнија за њих и која гарантује њихов опстанак на власти уз стимулисање опозиције да учествује у изборном процесу. С једне стране, владајуће структуре ће обезбедити контролу над парламентом захваљујући својој постојећој политичкој моћи, док ће институционалним сигнаlima и подстицајима опозицију стимулисати на учешће у изборном процесу и напуштање стратегије бојкота избора, стварајући на тај начин слику такмичарске демократије и легитимитета, како код домаће јавности, тако и на међународној сцени (Bursać and Vučićević 2021, 4). На крају треба закључити да је циљ изборне реформе био да се створи „довољно, али не и превише плурализма, који режим не би могао да поднесе” (Vučićević 2020, 14). Циљ рада је да прикаже ефекте изборне реформе снижавања изборног прага на локалном нивоу како би се сагледале последице такве промене и елементи који посредно утичу на репрезентативност локалних парламената.

ИЗБОРНИ ПРАГ И ЛОКАЛНИ ИЗБОРИ У СРБИЈИ

Изборни праг представља препреку за учешће у расподели мандата, односно потребан минимум гласова, колико одређена политичка странка, листа, покрет или група грађана треба да освоји како би ушла у парламентарно тело (Jovanović i Perišić 2021, 82). Основна функција изборног прага је да контролише број странака у парламенту. Изборни праг има јаке механичке и психолошке ефекте које утичу на изборне актере као и на бираче (Hague i Harrop 2014, 280). С једне стране, бирачи који рационално гласају, неће гласати за политичке субјекте који имају мале изгледе да прескоче изборни

¹ Више о хибридним режимима у: Levitsky and Way 2022.

праг. С друге, мање странке ће вероватно тежити коалицијама, како не би ризиковале да заврше са мањим бројем гласове од оног који захтева изборни праг. Изборни праг може бити природни када постоје реална ограничења за освајање мандата услед различитих елемената изборног система; и законски, када држава прописује вештачку доњу границу гласова које одређени политички субјект треба да оствари, како би обезбедио улазак у парламент (Јовановић 2020, 5).

Локални избори се одржавају на територији одређеног града или општине са циљем да се формирају органи локалне власти. Ти избори спроводе се на основу Закона о локалним изборима. Територија јединице локалне самоуправе представља једну изборну јединицу у којој се бира онолико одборника колико је предвиђено статутом јединице локалне самоуправе. Тај број може да варира: за општине 19-75, у градовима до 90, а за Град Београд 110 одборника (Закон о локалним изборима 2022). На локалним изборима у Србији примењује се пропорционални изборни систем где се гласа за изборне листе које су затворене и за политичке субјекте и за грађане. Први локални вишестраначки избори одржани су 1992. године. Сви локални избори до 2004. године одржавани су по већинском изборном систему. Законом о локалним изборима из 2002. године прелази се на пропорционални изборни систем и уведен је изборни праг од 3% (Матић 2012, 36). Сви наредни изборни процеси били су одржани по пропорционалном изборном процесу са изборним прагом од 5% уз коришћење Д'Онтове формуле за расподелу мандата.

Дакле, то нас наводи на закључак да се садашњи изборни систем на локалним изборима примењује од 2007. и био је непромењен све до 2020. године. Због најављеног бојкота избора на свим нивоима, представници власти и опозиције су преговарали о условима за поштене и слободне изборе. Током састанака говорило се о разним темама, али ниједна страна се није дотакла теме изборног прага. Одговарајући на најаву бојкота дела опозиционих странака, владајућа већина једнострано је одлучила да промени изборно законодавство и на свим нивоима избора смањила је изборни праг са 5% на 3% (Насковић 2020). Аргумент за ову одлуку, владајућа већина навела је повећање репрезентативности парламената. Тако је Закон о локалним изборима у члану 40 предвидео „да у расподели мандата учествују све листе које су оствариле најмање 3% гласова од укупног броја изашлих бирача” (Закон о локалним изборима 2020).

Народни посланици који су у фебруару 2020. године поднели предлог Народној скупштини о снижавању изборног прага са 5 на 3 процента, то су образложили чињеницом да ће се „изборна воља грађана адекватније преликати на сазив скупштине јединице локалне самоуправе” и да ће се тиме омогућити представљеност оних политичких опција које нису доминантне. Тако би се повећао степен демократичности изборног процеса, али и ефикасност рада локалних парламената (*Predlog Zakona o izmenama i dopuni Zakona o lokalnim izborima 2020*). Међутим, разлоге за спуштање изборног прага за парламентарне и локалне изборе поједини теоретичари сматрају спорним и виде у њој жељи да се ублаже последице бојкота који је део опозиционих странака спровео током изборног процеса 2020. године (*Vučičević 2020; Orlović 2020*). С друге стране, има и оних који ову реформу виде као шансу и подстицај локалним иницијативама и групама грађана за лакше освајање одборничких места и улазак у локалне парламенте (*Nastić 2020, 118*). Такође, разлоге смањења изборног прага треба тражити и у чињеници да Савет Европе препоручује да изборни праг буде што нижи, идеално између 3 и 5 процената (*Venice Commission 2010*). Оно што је спорно приликом ове промене јесте да је она дошла у изборној години што се не може сматрати примером добре праксе.

Треба имати у виду да је законодавац предвидео још неке измене за изборе на локалном нивоу. Ради ефективног обезбеђивања представљености жена и националних мањина, унете су следеће измене: природни праг за политичке партије националних мањина, као и увећање коефицијента добијених гласова за све листе националних мањина које не остваре резултат већи од 3% подршке у бирачком телу, као и минимални број жена на листама (на сваких пет кандидата, минимум две жене). Међутим, наведене промене неће бити разматране у овој студији.

МЕТОДОЛОГИЈА И УЗОРАК ИСТРАЖИВАЊА

Истраживање је базирано на компаративној анализи изборних резултата локалних избора 2016. и 2020. године. Узорак је одабран на основу различитих изборних правила која су се примењивала. Наиме, уочи изборног процеса 2020. изборни праг је смањен са 5 на 3 процента и то су први локални избори на којима је изборни праг био 3% после 2004. године. С обзиром на то да су избори 2020.

године одржани у специфичним условима због бојкота дела опозиционих странака и пандемије вируса корона, аутори су урадили симулацију како би изборни резултати 2016. године изгледали на локалном нивоу да се тада примењивао тропостотни изборни праг. Тај аспект помоћи ће да се јасније сагледају последице промене изборног прага. У анализи ће за оба изборна циклуса бити представљен број кандидованих листа, проценат бачених гласова, апсолутан и ефективан број партија у парламенту, као и број група грађана које су се кандидовале и освојиле мандате у локалним парламентима.

За узорак градова и општина у којима су анализирани резултати локалних избора узети су највећи градови округа, не рачунајући Град Београд и управне округе на Косову и Метохији, јер се на том делу територије локални избори одржавају по другачијим прописима. У случају да у највећем граду округа нису били одржани локални избори 2016. или 2020. године, узет је други град/општина по величини у датом управном округу.

Важна напомена је да све политичке партије које су наступале на изборима било индивидуално или у коалицији, посматране као једна партија, односно анализа се фокусира на број изборних листа, а не на број партија унутар њих. У табелама су градови/општине класификоване према величина парламената (броју одборника) на следећи начин:

1. Мали парламент: до 56 одборника - 6 градова и општина;
2. Парламент средње величине: од 60 до 69 одборника - 10 градова и општина;
3. Велики парламент: преко 70 одборника - 8 градова и општина.

У складу са теоријом рационалног избора, претпоставка је да би смањење изборног прага требало да утиче позитивно на број кандидованих листи, као и на број парламентарних странака. услед чињенице да је изборни праг од 3% знатно нижи, те је политичким субјектима лакше остварити минимални изборни резултат који гарантује одборничка места.

Истраживање приказује како је смањење изборног прага утицало на апсолутан и ефективан број странака које су освојиле одборничке мандате (што је била и намера законодавца овом изборном променом). Уз то, циљ је утврдити на који начин величина парламента утиче на понашање политичких актера, односно да ли

се у већим парламентима кандидује више изборних листа у односу на мање парламенте, као и да ли у овим градовима више изборних листа осваја мандате.

Ефективан број партија биће израчунат на основу Лаксо-Тагеперове формуле: $N=I/\sum_{i=1}^n p^2$ где n представља партију која је освојила бар једно одборничко место, а p^2 је квадрат процената броја гласова које је једна партија освојила (Laakso and Taagera 1979, 4).

Главна хипотеза рада јесте да се смањењем изборног прага није повећала репрезентативност као што су најавили предлагачи измена Закона о локалним изборима. Друга претпоставке јесте да смањење изборног прага стимулише већи број групе грађана да се кандидују и да лакше прелазе изборни праг јер им није потребна велика политичка инфраструктура и ресурси за изборну кампању. Трећа претпоставка је да нижи изборни праг смањује проценат тзв. *бачених гласова* - гласова које су добиле изборне листе које нису освојиле одборничка места у парламентима.

БРОЈ КАНДИДОВАНИХ ЛИСТА И ПРОЦЕНАТ БАЧЕНИХ ГЛАСОВИ

У овом делу рада биће представљен број изборних листа које су се кандидовале на локалним изборима 2016. и 2020. године. На овај начин желимо да видимо на који је начин изборна реформа смањења изборног прага утицала на понашање актера и да ли је подстакла такмичарску демократију, у смислу већег броја изборних учесника 2020. године. Поред тога, анализиран је проценат тзв. *бачених гласова*, односно гласова које су освојиле политичке партије које нису прешле изборни праг. Ови гласови могу знатно да утичу на изборни резултат и да направе дисторзију пропорционалности уколико је њихов број велики. С обзиром на то да је изборни систем на локалним изборима пропорционални, тежи се што већој пропорционалности. Једна од последица смањења изборног прага може бити смањење бачених гласова.

У Табели 1А приказан је однос малих парламената и број листа које су се кандидовали на локалним изборима 2016. и 2020. године, као и проценат тзв. *бачених гласовима* 2016. и 2020. године на локалним изборима. Важна напомена је да Кладово и Књажевац не спадају у највеће градове управних округа, али спадају у највеће на којима су локални избори одржани 2016. и 2020. године.

Табела 1А - Број кандидованих листа и бачени гласови
– мали парламенти

| Град | Број листа 2016. | Број листа 2020. | Процент бачених гласова 2016. (%) | Процент бачених гласова 2020. (%) |
|----------|---------------------|---------------------|---|---|
| Кладово | 6 | 4 | 6,6 | 2,18 |
| Књажевац | 8 | 4 | 7,5 | 2,57 |
| Ваљево | 9 | 9 | 15,38 | 6,4 |
| Јагодина | 9 | 6 | 19,54 | 5,46 |
| Прокупље | 11 | 5 | 6,38 | 0 |
| Кикинда | 11 | 8 | 20,02 | 2,02 |

Извор: Обрада аутора

У парламентама мале величине (до 56 одборничких места) у просеку се кандидовало 9 изборних листа 2016. године, с тим што од тог просека драстично одскачу Кладово, Прокупље и Кикинда. Тај број се смањило на просечних 6 изборних листа 2020. године, мада треба имати у виду да је у свим наведеним градовима (осим Јагодине) тај број изнад или испод просека.

Приметно је да је мањи број учесника у изборном процесу, уз низак изборни праг, допринео смањењу броја бачених гласова, где је у свим анализираним градовима опао број бачених гласова. Најистакнутији пример је Прокупље где је тај проценат 2020. године био 0, али и Кикинда где је број бачених гласова опао за готово 18 процентних поена.

Табела 1Б - Број кандидованих листа и бачени гласови
– средњи парламенти

| Град | Број листа 2016. | Број листа 2020. | Процент бачених гласова 2016. (%) | Процент бачених гласова 2020. (%) |
|-----------|---------------------|---------------------|---|---|
| Пожаревац | 14 | 7 | 16,76 | 2,62 |
| Ужице | 8 | 4 | 6,74 | 6,37 |
| Шабач | 11 | 12 | 12,21 | 8,3 |
| Ниш | 14 | 16 | 11,39 | 18,63 |
| Пирот | 8 | 10 | 6,86 | 1,91 |
| Врање | 9 | 5 | 8,33 | 6,69 |
| Суботица | 12 | 9 | 10,16 | 3,66 |
| Зрењанин | 16 | 10 | 14,73 | 7,3 |

| | | | | |
|---------------------------|----|---|-------|-------|
| Сремска Митро- вица | 9 | 9 | 6,51 | 11,72 |
| Сомбор | 15 | 9 | 11,21 | 3,87 |

Извор: Обрада аутора

У Табели 1Б приказан је однос средњих парламената са кандидованим изборним листама на локалним парламентима 2016. и 2020. године, као и процентуални број бачених гласова на локалним изборима 2016. и 2020.

У парламентима средње величине (од 60 до 69 одбраничких места) се примећује да се на изборима 2016. просечно кандидовало око 12 изборних листа, а да је тај број у многим градовима из узорка скоро преполовљен 2020. године. Из табеле 1Б јасно се види да је само у три града повећан број кандидованих листа 2020. и то у градовима као што су Ниш, Шабац и Пирот. Такође, приметно је да у градовима који се налазе у АП Војводина постоји испотпросечно смањење изборних учесника што се може довести у везу са постојањем и изборним деловањем странака националних мањина на тој територији.

Као и у случају градова који имају мале парламенте уочен је пад броја бачених гласова бирача. Тај пад иде од преко 14 процентних поена у Пожаревцу до Ужица где је пад, свега, око пола процентна. Једино је у Нишу и Сремској Митровици процентуални број бачених гласова већи 2020. него 2016. године.

Табела 1В - Број кандидованих листа и бачени гласови
– велики парламенти

| Град | Број листа 2016. | Број листа 2020. | Процент бачених гласова 2016. (%) | Процент бачених гласова 2020. (%) |
|------------|---------------------|---------------------|--|--|
| Лесковац | 11 | 11 | 6,67 | 7,94 |
| Чачак | 12 | 7 | 10,57 | 2,09 |
| Смедерево | 13 | 8 | 20,51 | 6,58 |
| Крушевац | 12 | 6 | 25,93 | 2,07 |
| Крагујевац | 15 | 14 | 22,74 | 12,23 |
| Панчево | 11 | 5 | 11,26 | 0 |
| Нови Сад | 16 | 13 | 14,87 | 5,99 |
| Краљево | 15 | 9 | 18,98 | 8,85 |

Извор: Обрада аутора

У Табели 1В приказан је однос великих локалних парламената са бројем кандидованих избора 2016. и 2020. године, као и однос са процентуални број бачених гласова 2016. и 2020. године.

У градовима који имају велике парламенте (преко 70 одборничких места) било је кандидовано најмање 11 листа на изборима 2016. године. У већини градова је поново забележен пад на изборима 2020. Најдрастичнији пад забележен је у Панчеву где је 2020. учествовало само 5 листа. Такође, пад је приметан и у градовима централне Србије као што су Крушевац, Смедерево, Краљево и Чачак, док је у Лесковцу једино приметан исти број изборних учесника у оба анализирана изборна процеса. Истовремено, може се закључити да у већим градовима као што су Нови Сад и Крагујевац имамо мањи пад кандидованих изборних учесника.

Када је у питању број бачених гласови, као и на претходним примерима, примећен је пад. Овога пута сви анализирани градови имају мањи број бачених гласова. Посебно треба истаћи Панчево где смо забележили да ниједан глас бирача није бачен, односно све кандидоване листе су прешле изборни праг.

На основу свих података, може се закључити да изборна реформа смањења изборног прага није успела да подстакне политичке субјекте да се у већем броју кандидују на изборима, а у складу са прокламованим циљем повећана репрезентативности локалних парламената. Треба имату у виду да смањење броја изборних учесника не мора нужно да утиче лоше на репрезентативност, односно број странака које освајају мандате. Сигурно да је на одсуство жељеног ефекта утицао и бојкот дела опозиционих странака. С друге стране, приметан је значајан пад броја бачених гласова који је свугде опао, док се у неким градовима из узорка драстично смањило, у неким случајевима и за преко 10%.

АПСОЛУТНИ И ЕФЕКТИВНИ БРОЈ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА У ЛОКАЛНИМ ПАРЛАМЕНТИМА 2016. И 2020. ГОДИНЕ

У оквиру овог дела анализе представимо апсолутан и ефективан број странака које су освојиле одборничке мандате на локалним изборима 2016 и 2020. године. Поред тога, у анализу ћемо укључити и симулацију избора 2016. године са изборним прагом од 3% и видети које би ефекте ова изборна реформа имала те године.

Ради сагледавања политичких последица ове изборне реформе у светлу количине моћи које партије поседују у парламенту, користили смо концепт ефективног броја партија (партијске фрагментације) Лакса и Тагепере, који нам приказује ефективан број странака у парламенту. Ефективан број странака нам представља оперативан број политичких странака, односно омогућава бољи увид ка тренду у којем се креће партијски систем (Laakso i Taagerera 1979, 13).

Табела 2А - Апсолутни и ефективни број странака – мали парламенти

| Град | Апсолутни број странака 2016. | Апсолутни број странака 2020. | Симулација 2016. | Ефективан број странака 2016. | Ефективан број странака 2020. | Ефективан број странака 2016. да је важио праг 3% |
|----------|-------------------------------|-------------------------------|------------------|-------------------------------|-------------------------------|---|
| Кладово | 4 | 3 | 5 | 2,27 | 1,93 | 2,34 |
| Књажевац | 4 | 3 | 5 | 3,55 | 1,51 | 3,34 |
| Ваљево | 4 | 5 | 7 | 2,54 | 2,13 | 3,07 |
| Јагодина | 2 | 4 | 6 | 1,78 | 1,5 | 2,76 |
| Прокупље | 9 | 5 | 10 | 3,01 | 1,73 | 3,38 |
| Кикинда | 5 | 7 | 9 | 2,1 | 1,87 | 3,29 |

Извор: Обрада аутора

У Табели 2А приказан је однос апсолутног броја странака које су прешле изборни праг на изборима 2016. и 2020 у малим парламентарима, као и симулација колико би изборних листа прешле 2016. да је важио изборни праг од 3%. Уз то, приказан је и однос ефективног броја политичких странака 2016. и 2020. године, као и како би партијска фрагментација изгледала 2016. да је важио троцентни изборни праг.

Из наведене табеле примећујемо да у већини посматраних градова, број листа које су ушле у локалне парламенте, у апсолутним вредностима, није драстично измењен. Из тога обрасца издваја се Прокупље где је 2020. године смањен број листа у локалном парламенту за четири. Тај податак не изненађује јер је изборе 2020. бојкотовао део опозиционих странака. Ипак, у Јагини и Кикинди бележимо раст броја листа у локалном представничком телу, где је исти повећан за два. Управо због тога потпунију слику даје симулација: да је на изборима 2016. важио изборни праг од 3%, готово у свим анализираним градовима број листа у локалним парламентарима би био већи и у односу на изборе 2016. и изборе 2020. године.

Сличан однос као и за апсолутни број странака важи и за ефективан. Бележимо да је у свим градовима ефективан број партија опао на изборима 2020. године. С друге стране, да је на изборима 2016. примењиван изборни праг од 3 процента, постоји повећана ефективност у односу на изборе 2016. године.

Табела 2Б - Апсолутни и ефективни број странака – средњи парламенти

| Град | Апсолутни број странака 2016. | Апсолутни број странака 2020. | Симулација 2016. | Ефективан број странака 2016. | Ефективан број странака 2020. | Ефективан број странака 2016. да је важио праг 3% |
|-------------------|-------------------------------|-------------------------------|------------------|-------------------------------|-------------------------------|---|
| Пожаревац | 7 | 4 | 9 | 2,59 | 1,78 | 2,91 |
| Ужице | 6 | 5 | 7 | 3,03 | 2,29 | 3,19 |
| Шабац | 4 | 6 | 5 | 2,99 | 2,5 | 3,12 |
| Ниш | 8 | 5 | 8 | 3,82 | 1,64 | 3,75 |
| Пирот | 4 | 6 | 7 | 2,6 | 2,24 | 3,36 |
| Врање | 6 | 4 | 8 | 2,77 | 2,47 | 3,11 |
| Суботица | 8 | 7 | 10 | 3,53 | 3,01 | 4,41 |
| Зрењанин | 7 | 6 | 9 | 3,15 | 2,31 | 3,50 |
| Сремска Митровица | 7 | 4 | 8 | 2,76 | 1,93 | 3,06 |
| Сомбор | 10 | 7 | 12 | 3,62 | 2,31 | 3,69 |

Извор: Обрада аутора

У Табела 2Б приказан је однос апсолутног броја листа које су прешле изборни праг 2016. и 2020, као и симулација апсолутног броја странака које би прешле изборни праг 2020. да је важио изборни праг од 3% у парламентима средње величине. Истовремено, представљен је ефективан број партија на изборима 2016. и 2020, као и како би изгледала фрагментација да је изборни праг био троцентни.

Из табеле можемо да закључимо да је апсолутни број листа повећан само у три града: Шабац (повећање за две листе), Пирот (повећање за две листе) и Зрењанин (повећање за три листе). У свим другим градовима забележен је пад броја листа које су прешле изборни праг 2020. године. Да је 2016. важило исто изборно правило за висину изборног прага у свим градовима, осим у Нишу, би био већи број листа прешао изборни праг него са петопроцентним изборним прагом. Једино у Нишу у би број листа остао исти (осам).

Као и на примеру градова у којима су доминантни велики локални парламенти, и у средњим, партијска ефективност пада на изборима 2020. године. Ипак, да је и на изборима 2016. примењиван изборни праг од 3 процента ефикасан број партија би био у расту.

Табела 2В - Апсолутни и ефикасни број странака
– велики парламенти

| Град | Апсолутни број странака 2016. | Апсолутни број странака 2020. | Симулација 2016. | Ефикасан број странака 2016. | Ефикасан број странака 2020. | Ефикасан број странака 2016. да је важио праг 3% |
|------------|-------------------------------|-------------------------------|------------------|------------------------------|------------------------------|--|
| Лесковац | 8 | 6 | 9 | 3,46 | 2,5 | 3,65 |
| Чачак | 6 | 6 | 8 | 3,16 | 1,85 | 3,45 |
| Смедерево | 5 | 5 | 6 | 2,31 | 2,12 | 2,84 |
| Крушевац | 3 | 5 | 9 | 1,7 | 1,75 | 2,66 |
| Крагујевац | 6 | 7 | 8 | 3,22 | 2,97 | 3,66 |
| Панчево | 7 | 5 | 8 | 2,87 | 2,04 | 3,03 |
| Нови Сад | 9 | 9 | 10 | 3,52 | 2,2 | 3,72 |
| Краљево | 6 | 5 | 6 | 3,49 | 2,12 | 3,49 |

Извор: Обрада аутора

У Табели 2В представљено је однос броја апсолутног броја листа који су прешли изборни праг 2016. и 2020. године, уз симулацију колики број листа би прешле изборни праг да су примењивања иста правила као на изборима 2020. године у градовима који имају велике локалне скупштине. Такође, приказан је и ефикасан број партија на изборима 2016. и 2020, а и симулација да је важио изборни праг од 3% на изборима 2020. године.

У Крушевцу и Крагујевцу забележено је раст броја апсолутних листа које су прешле изборни праг 2020. у односу на 2016. годину. У Новом Саду, Чачку и Смедереву број партија које су биле скупштински представљене остао је исти у оба анализирана изборна процеса. Као и на примеру других градова, да је 2016. примењиван тропостотни изборни праг била би приметна већа репрезентативност, односно већи број листа би било део локалних парламената у односу на изборе 2016. и 2020. године.

Када је у питању ефикасан број листа само у Крушевцу постоје раст на изборима 2020. у односу на 2016. годину. У свим осталим градовима постоји пад, а најочљивији примери су Лесковац и Чачак. Такође, симулација изборних правила из 2020. на изборни процес 2016. показује да у свим градовима постоји тренд раста партијске ефикасности.

На основу табеларног приказа градова из свих округа из аутономне покрајине Војводине и централне Србије може се закључити да без обзира на укупан број одборника које бирају грађани, углавном постоји стагнација или благи пад политичких странака које су прешле изборни праг 2020. године у односу на изборе 2016. Ту чињеницу додатно потврђује и пад ефективног броја листа на изборима 2020. године. Такође, симулација примењивања изборног прага од 3 процента на изборима из 2016. године показује да би постојала већа репрезентативност и фрагментација у односу на званичне податке које имамо за изборе 2016. године. Из тога се може закључити да ефекти смањења изборног прага нису дали очекиване резултате због бојкота дела опозиционих странака окупљених око „Савеза за Србију”.

УЧЕШЋЕ ГРУПЕ ГРАЂАНА НА ЛОКАЛНИМ ИЗБОРИМА

Политичке партије представљају основни и најчешћи облик политичког организовања грађана ради учествовања на изборима и вршења јавне власти. Поред њих, наше законодавство предвиђа да учесници у изборном процесу могу бити групе грађана, као лавији вид политичког организовања. Ради учествовања на локалним изборима, групу грађана може основати најмање 10 грађана са бирачким правом. На овај начин законодавац је хтео да омогући локалним иницијативама грађана да могу да заобиђу сложене процедуре за оснивање политичке партије, која између осталог захтева велике ресурсе и ефикасну организациону структуру.

Табела 3А - Групе грађана – мали парламенти

| Град | Број ГГ 2016. | Број ГГ 2020. | Број ГГ у парламентама 2016. | Број ГГ у парламентама 2020. | Број ГГ у парламентама да је 2016. важио праг од 3% |
|----------|---------------|---------------|------------------------------|------------------------------|---|
| Кладово | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Књажевац | 2 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Ваљево | 4 | 2 | 1 | 1 | 2 |
| Јагодина | 0 | 3 | 0 | 2 | 0 |
| Прокупље | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Киkinda | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 |

Извор: Обрада аутора

У Табели 3А приказан је однос броја кандидованих листа група грађана које су биле кандидоване на изборима 2016. и 2020. и број тих листа који су освојили мандате, као и у којој мери би освајале мандате да је изборни праг био 3% на изборима 2016. године у локалним парламентима мале величине.

На локалним изборима 2016. видимо да се у просеку кандидовало мање од две групе грађана. Ваљево, град са највећим бројем становника у узорку, има натпросечан број кандидованих група грађана, док у Јагодини овај вид политичког организовања није био присутан 2016. године. Супротно, 2020. у Јагодини су се кандидовале, чак, три групе грађана, док је код сви осталих локалних самоуправа примећен пад.

Смањење изборног прага није значајно утицало на повећање броја група грађана у парламентима 2020. године. Када погледамо симулацију избора 2016. године са тропостотним изборним прагом, приметно је да би се у само једној јединици анализе, тачније у Кикинди, повећао број група грађана које су прешле праг и освојили одборничке мандате. Дакле, у градовима са малим локалним парламентима можемо приметити да се групе грађана ређе кандидују, и да се тај број додатно смањио на изборима 2020 године.

Табела 3Б - Групе грађана – средњи парламенти

| Град | Број ГГ 2016. | Број ГГ 2020. | Број ГГ у парламентима 2016. | Број ГГ у парламентима 2020. | Број ГГ у парламентима да је 2016. важио праг од 3% |
|-------------------|---------------|---------------|------------------------------|------------------------------|---|
| Пожаревац | 4 | 2 | 2 | 0 | 2 |
| Ужице | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 |
| Шабац | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Ниш | 3 | 5 | 2 | 1 | 2 |
| Пирот | 2 | 4 | 2 | 3 | 2 |
| Врање | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Суботица | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 |
| Зрењанин | 3 | 2 | 1 | 1 | 1 |
| Сремска Митровица | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 |
| Сомбор | 3 | 1 | 2 | 0 | 2 |

Извор: Обрада аутора

У Табели 3Б приказан је однос броја кандидованих листа групе грађана које су биле кандидоване на изборима 2016. и 2020. и број тих листа који су освојили мандате, као и у којој мери би

освајале мандате да је изборни праг био 3% на изборима 2016. године у локалним парламентима средње величине.

У парламентима средње величине 2016. године приметан је већи број кандидованих група грађана у односу на мале парламенте. Просечно се кандидовало око 2,5 група грађана. На изборима 2020. не можемо уочити никакве правилности, имајући у виду да се у неким градовима повећао број кандидованих група грађана, попут Ниша, Пирота и Сремске Митровице, док је у другим број опао као што су Пожаревац, Шабац и Сомбор. У просеку једна група грађана је освојила одборничке мандате на локалним изборима 2016. године. У три града ниједна група грађана није успела да освоји мандате.

Нешто мањи број група грађана се кандидовао 2020. године (2,2), док је просечно 1,1 група грађана освојила мандате, што је благо побољшање у односу на претходни изборни циклус. Овде је случај да у два града групе грађана нису успеле да пређу изборни праг док су у Пироту, чак, три групе грађана освојиле одборничка места. Симулирајући резултате локалних избора 2016. године са изборних прагом од 3%, примећујемо да би се само у једном граду (Суботица) повећао број група грађана које су освојили мандате, док код свих осталих тај број остаје непромењен.

Табела 3В - Групе грађана – велики парламенти

| Град | Број ГГ 2016. | Број ГГ 2020. | Број ГГ у парламентима 2016. | Број ГГ у парламентима 2020. | Број ГГ у парламентима да је 2016. важио праг од 3% |
|------------|---------------|---------------|------------------------------|------------------------------|---|
| Лесковац | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 |
| Чачак | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Смедерево | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Крушевац | 4 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Крагујевац | 3 | 4 | 0 | 2 | 0 |
| Панчево | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Нови Сад | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| Краљево | 5 | 2 | 2 | 1 | 3 |

Извор: Обрада аутора

У Табели 3В приказан је однос броја кандидованих листа групе грађана које су биле кандидоване на изборима 2016. и 2020. и број тих листа који су освојили мандате, као и у којој мери би освајале мандате да је изборни праг био 3% на изборима 2016. године у локалним парламентима велике величине.

У великим парламентима приметан је највећи број група грађана који су се кандидовали на изборима 2016, који у просеку износи 2,75. У Краљеву се кандидовало, чак, пет група грађана, док је четири њих то учинило у Крагујевцу. У Лесковцу и Чачку је био случај да се само једна група грађана кандидовала. С друге стране, групе грађана нису имале толико успеха на изборима да уђу у локалне парламенте. Статистика нам говори да је у просеку 0,75 група грађана освојило одборничке мандате. У три града ниједна група грађана није успела да пређе праг, а то су: Лесковац, Крушевац и Крагујевац.

На изборима 2020. године долази до значајног пада кандидованих група грађана који у просеку износи 1,65. До најдрастичнијег пада долази у Крушевцу где је број са четири групе грађана опао на нула, и Краљево са пет на два групе грађана које су се кандидовале на изборима 2020. године. С друге стране, једна група грађана више се кандидовала у Крагујевцу, а две више у Лесковцу. Када анализирамо број група грађана које су ушле у локалне парламенте, долази до благог пораста те овај број у просеку бива 1 група грађана по граду. Симулација избора 2016. године са 3% изборним прагом нам говори да у два града би дошло до повећања броја група грађана које су ушли у парламенте.

На основу анализе може се истаћи неколико трендова. У мањим парламентима који обично имају и мању популацију, ређе се кандидује група грађана и обрнуто. Такође, групе грађана су успешније у већим парламентима (као и градовима), и чешће освајају одборничка места. Ипак, смањење изборног прага на општем плану није утицало на повећању броја група грађана које су се кандидовале на локалним изборима, као ни на број оних које су освојиле мандате. Треба имати у виду и да је политичка партија „Доста је било” на локалним изборима 2016. наступала као група грађана, док је на изборима 2020. учествовала као политичка партија, из чега проистиче да је реалан број група грађана још мањи од представљеног. Може се закључити да смањење изборног прага није изборна реформа која би значајније променила изборне резултате и подстакла групе грађана да се кандидују у већем броју. С друге стране, приметно је да ова реформа не олакшава ни улазак група грађана у локалне парламенте. Симулација изборног циклуса 2016. године са изборним прагом од 3% нам скоро реплицира претходну структуру парламената (са 5% изборним прагом), где се само

спорадично повећао број у неком од градова из узорка, док је у већини исти остао непромењен.

ЗАВРШНА РАЗМАТРАЊА

У раду смо пошли од хипотезе да смањењем изборног прага није повећана репрезентативност као што су најавили предлагачи измена Закона о локалним изборима. Емпиријски подаци нам показују да се у највећем броју анализираних градова и општина није повећао ни апсолутни, ни ефективни број партија које су биле представљене у локалним парламентима на изборима 2020. године. Такође, на репрезентативност није утицала ни величина парламента (укупан број одборника који се бира у јединици локалне самоуправе), односно без обзира на величину парламента, у већини случајева није примећен пораст репрезентативности. На основу тога можемо да закључимо да је хипотеза рада потврђена.

Иако теорија рационалног избора претпоставља да би смањење изборног прага требало да подстакне да се већи број политичких партија кандидује и освоји одборничка места, политички контекст је узроковао да не дође до оваквог ефекта. Разлоге за то треба тражити у чињеници да је група странака у оквиру коалиције *Савез за Србију* била у бојкоту изборног процеса 2020. године. Имајући у виду чињеницу да су политички актери из ове коалиције били актери у изборном циклусу 2016. године и већина њих је имала своје представнике у локалним скупштинама у периоду од 2016. до 2020. године.

Ефекат бојкота се огледа у броју кандидованих листа 2016. и 2020. године који је непромењен или у неким градовима неретко и мањи. Само је у Шапцу, Нишу и Пироту на изборима 2020. године повећан број кандидованих листа у односе на изборни процес 2016, док је најдрастичнији пад кандидованих листа примећен у Панчеву, Прокупљу, Крушевцу и Ужицу. Смањени број учесника изборног процеса је утицао на значајно смањење бачених гласова на изборима 2020. године. Као најистакнутији примери, издвајају се Прокупље и Панчево, у коме су све кандидоване листе освојиле одборничка места, и самим тим није било бачених гласова. Утицај бојкота може се приметити и када говоримо о самој репрезентативности локалних парламената, јер, као што смо навели, она није повећана 2020. у односу на 2016 (у већини случајева се и смањила).

Ипак, симулација изборних резултата на локалним изборима 2016. године када су сви политички актери учествовали, показује да би репрезентативност била повећана да је тада примењиван изборни праг од 3%. У том случају већи број листа би прешао изборни праг и ефективан број партија би био већи. Под ограничењем истраживања треба подвести и чињеницу да је 2020. године одржан први изборни циклус по новим изборним правилима која подразумевају троцентни изборни праг, који се последњи пут користио 2004. године. Ефекти институционалне промене изборног система моћи ће да се сагледају тек након неколико одржаних изборних циклуса по истим изборним правилима.

Смањење изборног прага није мотивисало већи број група грађана да узму учешћа у изборним процесима на локалном нивоу. Самим тим је углавном једнак број ових листа које су учествовали на изборима и освојиле мандате и 2016. и 2020. године. Ипак, запажамо да постоји значај величине парламената са изборним успехом листа група грађана, односно да су групе грађана оствариле боље резултате у већим парламентима.

Имајући у виду ограничење овог истраживања, које представља специфични политички контекст (бојкот изборног циклуса 2020. године дела опозиционих странака), будућа истраживања требало би да упореде више узастопних изборних циклуса који су одржани по непромењеним изборним правилима, како би се сагледала потпунија слика дугорочних ефеката оваквог изборног дизајна на локалном нивоу.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Bursać, Dejan, and Dušan Vučićević. 2021. "Election boycott in a hybrid regime: The case of 2020 parliamentary elections in Serbia." *New Perspectives* 29 (2): 187–196. doi: <https://doi.org/10.1177/2336825X211009106>.
- Đukanović, Dragan. 2006. "Electoral systems in the countries created in the territory of the former Yugoslavia." *Međunarodni problemi* 58 (4): 513–536. doi: <https://doi.org/10.2298/MEDJP0604513D>.
- Evans, Matt. 2010. "Electoral reform and political pluralism in local government." *Party politics* 16 (3): 394–413.
- Farrell, David. 1997. *Comparing Electoral Systems* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Hague, Rod, i Martin Harrop. 2014. *Uporedna politika i vladavina*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Jovanović, Milan i Nikola Perišić. 2021. „Posledice izmena zakonskog izbornog praga na predstavljenost stranaka nacionalnih manjina – lokalni izbori u Srbiji 2020. godine.” *Srpska politička misao* 73 (3): 79–101. doi: <https://doi.org/10.22182/spm.7332021.4>.
- Jovanović, Milan. 2020. „Snižavanje izbornog praga - motivi i posledice.” U *Dijalog o izborima*, ur. Dejan Milenković, 4–22. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu
- Laakso, Maarku, and Rein Taagepera, R. 1979. „Effective number of parties: a measure with application to West Europe.” *Comparative political studies* 12 (1): 3–27.
- Levitsky, Steven, and Lucan A. Way. 2002. „Elections without democracy: The rise of competitive authoritarianism.” *Journal of democracy* 13 (2): 51–65.
- Matić, Petar. 2012. *Redizajniranje lokalne samouprave: teorijski i uporedni okvir za modernizaciju lokalne samouprave u Srbiji*. Beograd: Institut za političke studije.
- Nasković, Đorđe, 2020. „Predlog o smanjenju cenzusa zvanično u Skupštini, opozicija podeljena u ocenama.” *Internet portal NI*. Poslenji pristup 14. januar 2023. <https://n1info.rs/vesti/a562922-predlog-o-smanjenju-cenzusa-zvanicno-u-skupstini-opozicija-podeljena-u-ocenama/>.
- Nastić, Maja. 2020. “Local elections in Serbia. A critical overview.” *Studia Wyborcze* 30: 113–125. doi: <http://dx.doi.org/10.26485/SW/2020/30/6>.
- Orlović, Slaviša. 2020. „Smanjenje izbornog praga – fragmentacija i bojkot izbora – polarizacija partijskog sistema Srbije.” U *Dijalog o izborima*, ur. Milan Jovanović i Dejan Milenković, 29–43. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.
- Poslanička grupa Srpska napredna stranka, Predlog Zakona o izmenama i dopuni Zakona o lokalnim izborima, br.011-102, 21.1.2020.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering - An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. London: MacMillan Press.

- Shepsle, Kenneth. 2006. "Rational Choice Institutionalism." In *The Oxford Handbook of Political Institutions*, eds. R. Rhodes, S. Binder and B. Rockman, 23–38. Oxford: Oxford University Press.
- Venice Commission. 2010. "Report on thresholds and other features of electoral systems which bar parties from access to parliament (II)." CDL-AD (2010) 7.
- Venice Commission. 2018. "Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning media and elections." CDL-PI(2018)006.
- Vučičević, Dušan. 2020. „Reforme izbornog sistema Srbije: od „nema izmena u izornoj godine” do „menjamo radi jačanja demokratije” u samo nekoliko meseci.” U *Dijalog o izborima*, ur. Milan Jovanović i Dejan Milenković, 89–197. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beoradu.
- Zakon o lokalnim izborima, „Službeni glasnik”, br. 14/22.

Nikola Perišić*

Institute for Political Studies, Belgrade

Boris Kaličaniin**

Faculty of Political Science, University of Belgrade

LOCAL ELECTIONS IN THE REPUBLIC OF SERBIA 2016 AND 2020 – POLITICAL CONSEQUENCES OF LOWERING THE ELECTORAL THRESHOLD

Resume

The paper examines the political consequences of the change in electoral legislation through a comparative analysis of election results at the local level in 2016 and 2020. In addition to the analysis of the election

* E-mail address: nikola.perisic.fpn@gmail.com.

** E-mail address: boriskalicaniin@gmail.com.

* Овај рад је примљен 19. јануара 2023. године, а прихваћен на састанку Редакције 28. фебруара 2023. године.

results themselves, and bearing in mind the boycott of the majority of the opposition in the 2020 elections, the paper will also show a simulation of the election results of 2016 with a reduced electoral threshold of 3% in order to better understand the effect of lowering the electoral threshold, considering that at that time all relevant political parties participated in local elections. The electoral results from cities that are the seat of administrative districts (24) in the Republic of Serbia, excluding the city of Belgrade and Kosovo and Metohija, are used as a sample for the analysis. The main findings of the research show that the lowering of the electoral threshold did not increase representativeness. More precisely, the number of lists represented in local parliaments did not increase, neither in absolute nor in effective numbers. However, the impact of the boycott of the opposition parties in the 2020 election process should be taken into account. On the other hand, the analysis shows that a larger number of lists would have crossed the electoral threshold if the three-percent electoral threshold had been applied in 2016. In addition, in 2020, a smaller number of so-called “wasted votes” was observed. Lastly, lowering the electoral threshold did not help the citizens groups to achieve better election results in 2020.

Keywords: electoral threshold, local elections, representativeness, effective number of parties, citizens groups