

*Бојан Клачар\**

*Центра за слободне изборе и демократију (ЦеСИД), Београд*

## **КРИЗА ЛОКАЛНОГ ЛИДЕРСТВА: ПРОЛАЗНИ ТРЕНД ИЛИ СИСТЕМСКИ ПРОБЛЕМ?**

### **Сажетак**

Аутор ће се у раду бавити утицајем изборног система на локалном нивоу и страначког система са хегемонијском или (пре) доминантном странком на развој локалног политичког лидерства. Основна теза је да Србија пролази кроз кризу у развоју локалног лидерства (и демократије) као последица централизације у доношењу политичких одлука и спајања локалних избора с националним, као и уравњеног ПР изборног система с једном изборном јединицом. Овакав изборни систем, сходно његовим инхерентним обележјима, производи недостатак комуникације између изабраних представника и електората чиме се губи важан корак неопходан у изградњи лидерства. Аутор анализира како комбинација високе централизације у доношењу одлука и слабе унутар страначке демократије и изборног система дугорочно подстиче негативну селекцију политичких елита на локалном нивоу. Природан подстицај за локалне лидере и локалне демократске процесе је да комуницирајући с бирачима подижу свој политички рејтинг. У пракси се на локалном нивоу дешава обрнут процес: политичари разумеју да им рејтинг мање зависи од бирача а више од унутар страначких пракси а оне су у Србији у огромној већини недемократске природе. Аутор ће анализирати страначка руководства релевантних политичких странака у Србији, унутарстраначке изборе и проходност локалних лидера у страначкој хијерархији. Кроз секундарне изворе и анализу

---

\* Имејл-адреса: [bojan.klacar@cesid.rs](mailto:bojan.klacar@cesid.rs).

докумената се анализира дерогирање локалног лидерства и демократије и њихова размена (*trade off*) за стабилност политичких процеса на националном нивоу. Такође, обрађује се 15 студија случаја успешних локалних лидера после 2004. године и исходи њихових политичких каријера.

**Кључне речи:** локални избори, локално лидерство, изборни систем, политичке странке, бирачи

## УВОД

Локални избори неретко губе трку у значају и видљивости у поређењу с националним изборима у Србији. Узрок је изражена централизација политичког система, а спајање локалних избора с националним је само повод. Међутим, ако се процеси врате у даљу прошлост, види се да су последице резултата на локалном нивоу биле велике без обзира на то што готово никада нису добили значај који им припада, као и уз честе промене изборног система као део изборног инжењеринга а не због очекиване користи за локалну заједницу. Два најважнија примера како локални избори могу да имају велике и национално важне последице су локални избори 1996. године који су изазвали талас студентских протеста и озбиљно уздрмале Милошевићеву недодирљивост и локални избори 2004. године, када су (последњи пут) организовани самостално и с директним избором градоначелника. За потребе овог рада, битнији пример су избори из 2004. године јер су ти избори (иако је изборни систем промењен одмах од следећег циклуса) утабали пут ка вибрантном локалном политичком животу наредних десетак година. То не значи да се сведочило процвату локалне демократије или драматичном побољшању у креирању локалних јавних политика већ да су локалне теме, групе грађана и локални лидери били видљивији у јавном животу и с већим утицајем на страначки живот.

## ЛОКАЛНИ ИЗБОРИ У ПОЛИТИЧКОМ ЖИВОТУ СРБИЈЕ

Грађани Србије су до сада гласали девет пута на локалним изборима. Због честих политичких криза и немогућности да владајуће већине стабилно функционишу, између редовних циклуса су организовани бројни превремени избори у различитим јединицама локалних самоуправа. Први локални избори су организовани 1992. године по већинском двокружном систему уз цензус излазности од 50% у првом кругу и такав начин избора је поновљен четири године касније. Још само један циклус је одржан по већинском систему и то једнокружном 2000. године после чега се прешло на ПР систем, најпре уз цензус од 3% и Хер Нимајеров метод обрачуна мандата а потом (2008-2016) уз цензус од 5% и Д`Онтовог метод. У склопу већих промена 2020. године, цензус је опет спуштен са 5% на 3% уз пондерисање 1.35 изборних количника мањинских листа које освоје мање од 3%. Као и на националним изборима, после 2012. године се мандати додељују по редоследу на листи.

Без обзира што спајање избора може да сугерише на закључак да странке не придају никакав значај гласању на локалном нивоу, то није случај. Историјски посматрано, странке у локалне изборе улажу озбиљне ресурсе, инфраструктуру, енергију, али и буџете а посебно када су у питању избори у великим градовима или избори који су презентовани као национално важни. У том смеру су индикативна два релативно скорашња примера. Први пример су избори у београдској општини Вождовац 2009. године, непосредно након расцепа у Српској радикалној странци (СРС) и настанка Српске напредне странке (СНС), у којима су напредњаци успешно комуницирали (упркос бројним нелогичностима) да се ради о локалним изборима који су „национално репрезентативни”<sup>1</sup>. Други пример су избори у Шапцу 2020. године, који је дуго година имао статус „јединог опозиционог града у Србији” и који је због таквог имиџа био поприште снажне конкуренције и предимензиониране политичке борбе која је готово поделила локалну јавност. Не треба напомињати да избори у Београду никада нису „обични” локални

<sup>1</sup> Овде се алудирало на величину општине (Вождовац је једна од већих општина у Србији) и још више на структуру, будући да је то једна од две градске општине у Београду с врло урбаним срединама, али и бројним селима у којима се разликују политичке преференције.

избори и да их увек прати епитет национално важних, што није нетачно имајући у виду градски буџет и чињеницу да је градоначелник трећа или четврта позиција у хијерархији политичке моћи. Други разлог, можда и важнији, зашто су локални избори важни је тај да су они „од кључне важности за функционисање локалне демократије и локалне самоуправе” односно један од најбитнијих индикатора у развоју локалне демократије је „да грађани на изборима бирају своје локалне власти – дефинитивност избора”. Такође, „дефинитивност избора значи да се једино путем избора креирају органи власти и да на тај начин формирано органи не могу бити доведени у питање (видети Stojanović 2022, 11).

Већ је речено да је главно обележје локалних избора у Србији то што су скоро сви организовани заједно с парламентарним или председничким изборима. Литература о „национализацији гласања” почива на теорији ефеката „избора другог реда” и важног рада који је обухватио целовит увод у прве изборе за Европски парламент (ЕП) који су упоредили резултате за ЕП и претходно одржане националне изборе, приметивши да (1) гласачи мање излазе, (2) странке у националној влади губе удео гласова и опозиција, мале и нове странке, добијају тај удео гласова, и (3) да исход зависи од тога колико се бирачи понашају на овај начин о времену европских избора у националном изборном циклусу (Reif and Schmitt 1980). Важна импликација „изборног модела другог реда” јесте да се регионални избори могу сматрати национализованим када испољавају „изборне ефекте другог реда” (Schakel and Dandoy 2017, 10). Аутори који се систематично баве овом облашћу позивају и на опрез јер се тврди да су „истраживања о регионалним изборима, била подвргнута методолошком национализму – то јест скупу претпоставки које успостављају националну државу као природну јединицу анализе” (Jeffery 2011, 137). У ширем смислу, теоријски приступи у литератури према регионалним изборима могу да обухвате 1) институционалну поставку где бирачи разликују националне и регионалне изборе на основу варијација у регионалним аутономијама политике (мобилизација и одговори на локално дефинисана питања) и 2) приступе који се фокусирају на гласање према регионалним специфичним преференцијама што доводи до другачијег избора гласа на регионалним изборима него у гласању за национални ниво (Schakel and Romanova 2018, 240). Када је реч о разликама између западноевропских и источноевропских искустава,

напомиње се да је изборна волатилност већа у Источној Европи, да се трансфер гласова пре везује за то што се странке деле, спајају или нестају а истовремено нове улазе у арену и да су ово важни елементи који морају да допуне разумевања оквира „избора другог реда” (Schakel and Dandoy 2017, 13–14).

Трендови спајања локалних избора с националним су довели до четири последице у Србији: 1) централизација кампања; 2) превласт национално релевантних тема; 3) већа партиципација на изборима; и 4) губитак идентитета локалних лидера и њиховог утицаја и аутономије у одлучивању. Од осталих обележја локалних избора у Србији треба издвојити позиционирање група грађана као актера који учествују у свим изборима за одборнике са 1) великим бројем кандидата који освајају, укупно гледано, просечно сваки десети одборнички мандат; 2) „парламентаризацијом” локалне политичке сцене – коалициони аранжмани у скупштинама општина и градова праве се према матрицама коалиција у националном парламенту; и 3) деперсонализацијом одборника и слабљењем комуникације бирача и представника (Jovanović i Matić 2020, 681).

Ипак, будући да у политици тешко функционише контролисани политички инжењеринг – чак и када сте странка хегемон попут СНС или раније моћна Социјалистичка партија Србије (СПС) - резултати на локалном нивоу нису преликани с националног нивоа. Разлике у освојеним гласовима се крећу од неколико десетина до неколико стотина хиљада гласова (Jovanović i Matić 2020, 713). Дакле, без обзира што је циљ владајућих странака при спајању избора постизање што веће рефлексije националних резултата на локалном нивоу то се није дешавало, уз мање или веће разлике, и треба поменути разлоге за такве трендове. Најпре, на локалном нивоу се појављују актери који нису присутни на националном нивоу а то су групе грађана које су, досезале веома озбиљне успехе. Друго, све већа пролиферација нових и/или „меких” политичких организација које имају слабу идентификацију с бирачима. Треће, етаблираност појединих странака и њихових кандидата на регионалном нивоу и на бази регионалних и децентрализованих политика. Међу разлозима што локални избори нису пуко огледало националних могу се поменути и: аутономија локалних одбора, одређени степен децентрализације у политичким странкама, снажнији интерперсонални однос с локалним кандидатима (због блиских и непосредних контаката), незадовољство националним политичким елитама, као и неиспуњена обећања на локалном нивоу.

## МЕТОДОЛОГИЈА

Рад ће обухватити 1) деск анализу секундарних података у вези са аутономијом локалних одбора и начина доношења одлука у вези са локалним коалицијама и 2) анализу структуре водећих страначких органа (у зависности од странака, ради се о главним одборима, руководством, председништвима) релевантних странака власти и опозиције (укључујући и новије покрете, како би се разумела логика ентитета који тек улазе у политичку арену).<sup>2</sup> Рад ће кроз сопствену анализу аутора, увиде у секундарна истраживања и студије случаја анализирати мобилност и виталност водећих локалних лидера (који су били у стању да буду или стожер власти или с великим утицајем у локалном политичком животу) у протеклих двадесетак година: мењање странака, задржавање аутономије или улазак у коалицију с водећом странком, напредак у страначкој хијерархији или мобилност ка извршној власти. Анализа ће превасходно бити контекстуирана у односу на тип изборног и страначког система.

### УТИЦАЈ ИЗБОРНОГ И СТРАНАЧКОГ СИСТЕМА НА КВАЛИТЕТ ЛОКАЛНОГ ЛИДЕРСТВА

У неколико последњих деценија расте академско интересовање за политичко лидерство на локалном нивоу, оно је чест предмет политичких дебата и, што се намеће као важан закључак, градоначелници могу да имају велику улогу у решавању актуелних друштвених изазова (Reynaert et al. 2018, 447). Литература о локалном лидерству обухвата шири спектар тема и приступа, али им је у основи заједничко то што истичу важност локалног лидерства. Тај значај је велики чак и у мањим нордијским срединама где је традиција колективног одлучивања велика а концепт јаког градоначелника стран (Goldsmith and Larsen, 2004). Када се говори о трансформацији локалног лидерства, обично се полази од снага које су довеле до увођења јачих облика локалне извршне власти, а то су на првом месту директно изабрани градоначелници (Borraz and John, 2004). Осим тезе да промене у начину избора утичу на снагу локалног лидерства у литератури се износи још једна значајна теза,

<sup>2</sup> Сви подаци о страначким органима и руководством, преузети су са официјелних веб презентација наведених политичких организација.

овога пута позивајући се на специфична британска искуства, да су промене у улогама и функцијама локалних власти имале значајан утицај на природу локалног политичког руководства и да су сходно томе улоге лидера повезане са променама у политичком контексту локалне управе (Leach and Wilson 2002).

Локално лидерство у овом раду подразумева другачију дефиницију, сходно циљевима који су постављени. Пре свега ће се мислити на препознатљиве локалне лидере, утицајне у средини мерено кроз изборне резултате, који су високо у страначкој хијерархији и с могућношћу значајног и аутономног утицаја на процес доношења одлука. Прва претпоставка овог рада јесте да се до квалитетног и аутономног локалног лидерства може доћи комбинацијом институционалних (системских) подстицаја (изборни систем) и кроз дизајнирање плуралистичког страначког система, са снажним механизмима међусобне страначке контроле. Друга претпоставка је да се чак и уз недовољно добре институционалне подстицаје (уз изборни систем који подстиче централизацију процеса и деперсонализацију), а задржавање изразито плуралистичког страначког живота може доћи до аутономног лидерства на локалном нивоу. Међутим, комбинација затворених листа и једне изборне јединице (у изборном систему) и слабог баланса моћи у страначком систему доводи до централизације у процесу доношења одлука, адаптирању свих локалних и регионалних процеса на оне који се дешавају на националном нивоу чиме се губи локална аутономија а тиме слаби и утицај локалних лидера. Разумевање локалног лидерства је важно разумети у контексту два важна увида из литературе: да директан избор градоначелника оснажује локално лидерство и да снага лидерства зависи од улоге коју има локална управа/администрација.

Преласком с већинског на ПР систем после 2000. године отварају се питања утицаја централне власти на локални ниво, јачине везе између грађана и изабраних представника, аутономије локалног лидерства и одговорности за политику коју спроводе. Ово не значи да су четири циклуса локалних избора у првој деценији вишестраначја која су организована по већинском моделу идеал-типски примери хармоније у функционисању локалних политика, већ да већински систем инхерентно омогућава снажнију изградњу локалног лидерства. То се видело годинама касније јер је већина страначка базирала своје локалне планове на снажним лидерима насталим управо у деведесетим годинама. Овде не треба упасти у заблуду да

је оснаживању лидера допринео изоловано већински систем, већ је читав контекст, грађење вишестраначја кроз локалне одборе, јак фокус на теренској кампањи (интернет није постојао) синергетски допринио појачаном утицају локалног нивоа. Гласање у та четири циклуса, са изузетком првог (прва половина 1992. године), углавном није било унифоно са парламентарним и/или савезним нивоом, уз честе дисторзије у гласовима па и натпредстављеност СПС (Jovanović i Matic 2020, 690). После 2000. године се уводи ПР систем с једном изборном јединицом, што је реплика оног с националног нивоа, и који у дугорочном трајању централизује политичке процесе, комбинујући системске изазове изборног система с централизованом праксом спајања локалних избора са националним нивоом. Процес централизације политичких процеса на локалном нивоу је ишао спорије јер су 2004. године по први и једини пут локални избори одржани одвојено од осталих нивоа и градоначелници су бирани директно а не с листе одборника. Овај локални циклус је генерисао велики број лидера и не само страначких, већ оних који су наступали у неким формама политичких организација а превасходно група грађана. Правило директног избора градоначелника је убрзо после тога укинута и после 2008. године су сви локални избори организовани заједно с неким националним изборима. Период 2008. до 2023. године, може да се подели на два периода: (1) период 2008-2014. који карактерише ПР систем с једном изборном јединицом као и затвореним листама и умереним плурализмом у страначком систему и (2) период 2015-2023 који карактерише ПР систем с једном изборном јединицом као и затвореним листама и систем с (пре)доминантом странком (Kovačević 2020, 361) или странком хегемомом (хегемонијском странком) у страначком систему после 2020. године. У погледу ефеката ПР система с једном изборном јединицом и затвореним листама у обе фазе, он инхерентно утиче на високу деперсонализацију политике и губљење везе између грађана и изабраних представника. Затворене листе генеришу снажан вертикални утицај централног нивоа на локалне нивое одлучивања јер одлуку о кандидатима на листама доноси узак круг доносилаца одлука. Тиме се, и ту је поента негативног утицаја оваквог изборног система, подстичу негативни процеси селекције јер политичари губе мотивацију у борби за електорат, пошто на напредовање у страначкој хијерархији мање утиче лични ангажман, а више позиција и преговарање унутар саме странке. Локални лидери



су, другим речима, контра-мотивисани за активнијим ангажманом чиме се осипа база политичара који могу да артикулишу локалне интересе. После избора 2014. године, негативни трендови оваквог изборног система изазивају снажне промене у страначком систему.

Када је реч о страначким системима, рад ће користити Сарторијев модел (иначе врло често коришћен) који говори о следећим системима: (1) једностраначки; (2) системи са хегемонијском странком; (3) системи с (пре)доминантом странком; (4) двостраначки системи; (5) системи са умереним плурализмом; (6) системи с поларизованим плурализмом и (7) атомизовани системи (Sartori 2002, 115). За овај рад су важни други, трећи, пети и шести модел јер су они били присутни у Србији од 1990. године. Према појединим ауторима, Србија је од 1990. до 2000. године, као и од 2012. до 2020. године била систем с (пре)доминантном странком; од 2000. до 2008. се налазила у систему поларизованог плурализма а од 2008. до 2012. године у систему умереног плурализма (Kovačević 2020, 361). Према процени аутора, после 2020. године, Србија се налази у систему хегемонијске странке уз модификацију Сарторијеве дефиниције будући да се она, по њему, односила само на системе у којима постоје странке „првог” и „другог” реда (Sartori 2005, 204). Теза у овом раду је да су системи поларизованог и умереног плурализма, упркос лимитима изборног система, омогућавали вибрантност локалног политичког живота и задржавање снажног локалног лидерства што ће бити накнадно објашњено за период 2004-2016. кроз бројне студије случаја.<sup>3</sup> Разлози су превасходно повезани с компликованим коалиционим аранжманима који су морали да прате сваку извршну власт и у којој је равнотежа моћи и баланс контроле био израженији. У високој или средње високој фрагментацији, није било могуће „пресликавати” коалиције са националног на локални ниво, нити су подстицаји на локалном нивоу ишли у том смеру. У таквим околностима се отварао огроман простор за покрете и/или групе грађана који су на локалним платформама и

<sup>3</sup> Подсећања ради, поларизовани плурализам карактерише постојање „анти-системских странака”, „билатералне опозиције”, позиционирање у центру странке која настоји да се супротстави и левици и десници, да заузетост центра води поларизацији уз тенденцију центрифугалних сила, неслагање странака ни у политикама, ни у начелима и темељима и, на крају постојање „неодговорне опозиције”. Умерени плурализам карактерише три до пет релевантних странака, уз обавезност коалиционих влада. Цитирано у: Orlović 2011, 52–55.

са локално етаблираним лидерима правили значајне резултате и неретко били кључни коалицијски играч.

Ако се погледа страначки систем за период од 1990. године, у највећем броју година (чак 20) на сцени је био систем с (пре)доминантном странком кога карактерише то да је владајућа странка „неупоредиво јача од своје конкуренције у дужем временском периоду” и која се „идентификује с целим народом” и представља неку врсту „главне странке” (Orlović 2011, 52–55). Ауторов став је да се период после 2020. године, може окарактерисати као период с хегемонијском странком, без обзира на чињеницу да се објективно ради о систему који укључује и елементе система с (пре)доминантном странком. Разлози зашто је поента овог рада да се ради о странци хегемону су следећи: 1) обједињавање власти и скоро па апсолутна доминација на сва четири нивоа власти – председнички, парламентарни, покрајински и локални – чему је допринео и бојкот дела опозиције на јунским изборима 2020. и 2) деловање владајуће странке у хипер-фрагментираном опозиционом пољу које доводи до тога да су опозиционе странке слабе, с малом могућношћу притиска на власт, али и са озбиљним лимитима у контроли изборног процеса. У окружењу свемоћне владајуће странке, песимистичних прогноза у погледу политичких промена и изразито фрагментиране и слабе опозиције, снажни локални лидери добијају подстицаје да избегавају конфронтацију с владајућом странком и да им се политички приближе, како кроз коалирање у владајућим већинама, тако и кроз кооптацију читавих група грађана или странака у СНС.

## **ЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА СТРАНАКА: РЕЗУЛТАТИ ИЗ ИСТРАЖИВАЊА**

У наставку ће се приказати кључни увиди о аутономији коју имају локални одбори (из секундарних истраживања) и резултати из анализе страначких руководства. Такође, анализираће се квалитет унутарстраначких избора (не кроз формалне процедуре већ из угла инклузивности) и проходност у страначкој хијерархији. Узорак странака за анализу страначких руководства, избора и проходности који ће обухватити ова анализа чине: СНС, СПС, Демократска странка (ДС), Нова демократска странка Србије (Нови ДСС) и покрет „Срце”. Узорак је одабран тако да обухвати највећу странку (СНС), две странке с дугом традицијом (СПС и ДС), највећу

десно профилисану странку, с дугом традицијом (Нови ДСС), али и скорашњим променама у имиџу, као и покрет „Срце” с циљем да се анализирају праксе у неким новооснованим организацијама.

Истраживачи који су се бавили статутарним документима три странке (СНС, СПС, ДС) су дошли до закључка да су укупни резултати аутономије локалних одбора ових странака релативно ниски, чак и на статутарном нивоу: СНС 3.5 поена, ДС 8.5 поена и СПС 7 од 18 поена. Анализа је обухватила статутарно дефинисање одбора, распуштање одбора, кандидовање на локалним изборима и односе на релацији локалне коалиција – локалне власти, док се димензија президенцијализма бавила избором, овлашћењима и алтернацијама на месту председника. Додаје се, да ниједна од три странке није добила ни код једног индикатора највећу оцену (3), оцена два је дата само за ДС код два индикатора, док СНС нема нигде оцену већу од један. Када је реч о анализи алтернација на месту председника, исти аутор за три наведене странке закључује да постоје редовни избори за председника странке, али да су они без противкандидата док су у власти (видети Stojanović 2022, 79).

Ако се у анализу укључе и Нови ДСС и покрет „Срце”, закључује се да њихови председници нису имали противкандидате, уз напомену да је Здравко Понош и оснивач покрета „Срце” па у овој фази тај избор није био ни нужан. Иако није критеријум, више као занимљивост, од седам председника највећих странака у Србији (мерено по критеријуму априлских избора 2022. године), њих пет долази из Београда (Вучић, Ђилас, Јовановић, Веселиновић и/или Лазовић и Милица Стаменковски Ђурђевић) а само два су рођена ван Београда (Дачић и Обрадовић).

Проходност ће се у овом раду мерити кроз изборе за потпредседника странке јер је та позиција у свим странкама индикатор политичке моћи и по правилу су ради о изборима блиским самом председнику странке. Пре детаљније анализе, методолошка напомена да се у овом раду под локалним лидерством мисли на људе који делују на локалном нивоу или су им активности локално усмерене, не нужно и на то да ли се особа родила ван Београда. Анализа пет релевантних политичких организација (СНС, СПС, ССП, Нови ДСС и покрет „Срце”) показује да број потпредседника ни у једној странци није мањи од четири, да у неким странкама потпредседничка позиција обухвата и место заменика председника (ДС и ССП), као и да две највеће странке (СНС и СПС) имају

изузетно велики број потпредседничких места (седам односно чак осам у случају СПС). У СНС од седам потпредседничких места, два припадају локалним лидерима од чега је једно резервисано за Нови Сад и Милоша Вучевића а друго за Крушевац и Невену Ђурић. Међутим, после Вучевићевог избора за лидера СНС, његово деловање више није локално усмерено, тим пре што је тај тренд кренуо и с његовим избором за министра одбране. СПС има осам потпредседничких места и једина је странка из узорка која има уграђене регионалне механизме пошто су четворица потпредседника именована да се баве појединим регионима. Оно где је направљен изузетак јесте Централна Србија и Бранко Ружић који је са позиције национално профилисаног лидера (притом је и рођен у Београду) задужен за регионална питања, док преостала три региона покривају локално профилисани политичари (Ћ. Милићевић, Н. Тончев и Д. Бајатовић). Укупно узев, четири од осам потпредседника у СПС су са локалног нивоа. ССП има четири потпредседника (један од њих је и заменик председника странке), међу којима су три ван Београда, премда је и деловање Борка Стефановића више национално него регионално везано без обзира на чињеницу да је из Новог Сада. ДС има пет потпредседника (међу њима је и заменик односно заменица председника) и сви су рођени ван Београда, али по фактичком деловању само два потпредседника делују локално. Нови ДСС има четири потпредседничка места, тројица су рођена ван Београда, али фактички двојица делују као локални лидери. На крају, покрет „Срце” има пет потпредседника и нико не делује као локални лидер, нити је по том основу изабран иако је троје рођено ван Београда. Ови подаци показују да политичке странке не воде рачуна о регионалној снази или локалној перспективи својих истакнутих функционера, већ да је кључ у добијању потпредседничких места на другој страни – односима моћи унутар организација и блискости с лидерима. Иако се чини логичном претпоставком да би странке морале да имају уграђене механизме артикулације локалних интереса и кроз високо позиционирање у странци (што су и потпредседничка места), сем СПС (уз одређене недостатке) то ниједна организација из узорка нема. Формално је доста потпредседника који су рођени ван Београда, али већина њих делује кроз платформу националне политике и националних политичара.

Када је реч о етаблираности локалних лидера у рукама ових пет политичких организација, ситуација није битно другачија

у односу на изборе за потпредседника: удео локалних лидера је низак (чак и код организација чија доминантна подршка долази ван Београда), не постоји кохерентна и целовита регионална заступљеност (онде где постоји није повезана нужно са изборним резултатима и обрнуто, добри резултати не резултирају нужно високом представљеношћу тог региона), нити препознавање доприноса који локални лидери дају у делу креирања и спровођења јавних политика. Овде је важно још једном напоменути методолошку оgradu да није лако увек одредити етаблираност лидера (да ли су они који су рођени ван Београда уједно и локални лидери или не) и да се овде ради о ауторовој процени на основу истраживања. Без обзира на евентуалне лимите, разлике и ако постоје, не утичу на генералне трендове јер до другачијих процена се може доћи само у случају мањег броја функционера. Када је реч о највећој странци (СНС), од седам чланова ужег руководства само је двоје ван Београда од чега је Милош Вучевић у дужем временском периоду присутнији као национални политичар. Када је реч о председништву ове странке, оно броји 91 члана од чега је 41 локално етаблирано. Код СНС је претпоставка да се одабир кључних људи за потпредседничка места не врши у складу са критеријумима локалног успеха, него из угла ефикасности, одлучивања и сарадње с председником странке. Када је реч о председништву, СНС веома води рачуна о промоцији снажних локалних лидера (мада је приметно да нема неких имена која доносе веома добре резултате на локалном нивоу, (Мионица и Дољевац као примери) и ту се поставља као веома инклузивна странка јер скоро половину чланова чине људи ван Београда. СПС се показује као странка која води рачуна о локалној промоцији лидера, што се показало и у анализи потпредседничких места. На то утичу два фактора: први, ради се о странци која је настала и дуго функционисала по снажном капиларном принципу и, други, изнадпросечна подршка странци долази изван Београда. Уједно, председништво ове странке је веома бројно и садржи 38 чланова, међу којима 15 функционише с позиције локалних лидера што је скоро две петине. Водећа опозициона странка (ССП) има руководство које чини девет чланова, међу којима је суштински само један локално етаблиран (Пожаревац) иако треба нотирати да су и Борко Стефановић и Мариника Тепић рођени ван Београда, а у случају Тепићеве је приметно и њено регионално деловање у дужем периоду (Војводина). ДС има председништво од 23 члана и девет су

етаблирани локални лидери. Чланови председништва су и председник покрајинског одбора (Војводина) и председник градског одбора у Крагујевцу. Остаје нејасно зашто је само издвојен један (уз Београд) градски одбор, а не други сличне величине из великих градова. Нови ДСС има дванаесточлано председништво с три лидера који су локално етаблирани. На крају, покрет „Срце” има 13 чланова председништва од којих четири или пет (због мањка активности није методолошки лако проценити) јесу локално етаблирани лидери. Као допуна већ изнетим закључцима, уочава се да су странке (и покрети) напустили ранију логику великих странака које су имале географску покривеност кључних људи у највишим страначким органима. То у случају опозиције и мањих ентитета значи слабу инфраструктуру, непостојање одбора па самим тим и лимите у географској покривености. СПС је задржао раније постулате и уз бројне мањкавости задржао страначку проходност, док се код СНС ради о одлуци странке да питање најужег руководства (потпредседничка места) буду доминантно везана за најужи круг људи, док се инклузивна локална заступљеност може наћи у (иначе) веома бројном председништву.

Паралелно са слабљењем утицаја који имају локални одбори и лидери, после 2014. а израженије после 2016. године, примећује се пролиферација меких форми у политичком организовању с преваходним фокусом деловања у Београду. Најупечатљивији пример јесте „Не даймо Београд” који је тек у 2023. години одлучио да крене путем формирања политичке странке, под другим именом због тога што су желели да „направе отклон” од имица београдске организације. Премда су формално деловали на националном нивоу и бројни други покрети и удружења су доминантно усмерени на главни град и ту се могу навести „Доста је било”, „Покрет слободних грађана”, између осталих. С повећањем еколошке свести и видљивости еколошких проблема, међутим, сведочи се пролиферацији удружења на локалном нивоу са екологијом при врху или на самом врху агенде. Разлика у деловању локалних удружења и класичних покрета (а посебно странака) јесте што су локални актери, а посебно еколошки, своје незадовољство и активизам чешће показивали на улици, јавним скуповима и на протестима него у институцијама. На крају, са оснаживањем покрета и организација које делују национално или у Београду, слаби утицај (кроз изборне резултате, медијску видљивост) регионално етаблираних странака

(и организација). У том смеру је најиндикативнији пример Лиге социјалдемократа Војводине (ЛСВ) који нису део националног парламента у задња два парламентарна сазива. Видљива је и мања улога коју има Јединствена Србија (ЈС) из Јагодине, премда је она политички и даље витална кроз стабилне резултате у коалицији са СПС. Крагујевац је годинама баштинио снажне регионалне покрете или организације а они данас фактички и не постоје.

## **ПРОМЕНА ПАРАДИГМЕ: СНАЖНИ ЛОКАЛНИ ЛИДЕРИ НА ПУТУ ОД „СВЕТИОНИКА ЛОКАЛНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ” ДО ЧЛАНИЦА ВЛАДАЈУЋЕ КОАЛИЦИЈЕ**

Групе грађана су важан и незаобилазан актер локалних избора и локалних политика. Услови за њихово формирање су минимални, а дуго времена су функционисали у сивој зони финансирања и одговорности, све док није усвојен први Закон о финансирању политичких активности (2011) који их третира као политичке субјекте односно обвезнике финансијског извештавања према Агенцији за спречавање корупције. Групе грађана су „аморфни субјекти сачињени од грађана који желе политички ангажман ван странака, страначких дисидената, утицајних појединаца и интересних група које желе да утичу на креирање јавних политика на локалном нивоу” (Јовановић и Матић 2020, 681). Једно утицајно, значајно или препознатљиво име или једна добро препозната идеја или тема су могли да доведу до добрих изборних резултата, посебно у мањим срединама. Тако су групе грађана, укупно посматрано, „остваривале добре резултате на локалним изборима и оне су по броју кандидата биле увек у првих пет, а просечно сваки десети одборник долазио је из реда ових изборних актера, што говори да се не ради о пролазном феномену” (Јовановић и Матић 2020, 714). То им је врло често омогућавало да буду важан тас на ваги или важан коалициони партнер етаблираним политичким странкама. Управо је чињеница да су често били неизоставан коалициони партнер погодвала њиховој пролиферацији и јачању утицаја, посебно у периоду умереног или поларизованог плурализма. У таквом плуралистичком окружењу, групе грађана су могле да буду идеална прилика за све појединце које немају поверење у политичке странке и плодно тле за раст њиховог утицаја пошто су у таквим страначким системима готово све

локалне већине морале да буду коалиционе. С променом страначког система ка систему с (пре)доминантном или хегемонијском странком, њихов утицај слаби јер водећа странка најчешће има довољну већину и без њих. Стога су подстицаји за деловање група грађана више ишли у правцу њиховог коалирања само с једном странком (СНС) или чак отвореног приступа или утапања, како лидера, тако и чланова. То је тренд коме се сведочи после 2014. године и врло је важан за разумевање улоге коју имају локални лидери. Локални лидери који су као самостални актери били веома важни у свим локалним срединама одједном постају део једне велике страначке инфраструктуре, у којима су правила игре другачија, где имају мање маневарског простора за деловање и где је њихово аутономно поље лимитирано. У анализи ће се аутор углавном бавити групама грађана, али ће бити обрађени и примери страначког деловања изван владајућег мејнстрима на националном нивоу. Аутор ће навести неколико студија случаја како би се проверила теза о минимизирању политичког утицаја група грађана, али и значаја који су имали некада веома етаблирани локални лидери.

Као студије случаја, узети су примери општина и градова у којима су у дужем периоду биле утицајне групе грађана (или неке меке политичке форме) и/или су имале утицајне локалне лидере, као чланове странака. Вођено је рачуна да се одаберу локалне самоуправе из различитих региона, идеолошки и програмски различити локални лидери, са различитом историјом настанка и изборним успесима. Повезница им је да су функционисале као меке форме политичког организовања и/или да су лидери деловали ван националног мејнстрима ако су били чланови странака и да су у дужем временском периоду (биће узет период од избора 2004. године како би се покрио период поларизованог и умереног плурализма) имали значајну подршку на изборима, као и да су били значајан актер на локалном нивоу. Локалне самоуправе које ће аутор користити у студији случаја су следеће: Нови Београд, Нови Бечеј, Сурдулица, Босилеград, Пирот, Зајечар, Брус, Чајетина, Свилајнац, Јагодина, Параћин, Шабац, Топола, Лозница и Коцељева. Студије случаја неће обухватити дубинску анализу изборних резултата, већ ће расправу сузити на промене које су се у тим групама/организацијама дешавале, као и промене у аутономији и каријери њихових лидера.

Нови Београд је најсвежији пример дубинских промена у функционисању најмногљудније општине у Србији. Иако је некадашњи



председник ове општине Александар Шапић био на том месту пуних десет година (2012-2022), од чега седам година изван политичког мејнстрима (прве две године је био на челу као кадар ДС, а последњу годину као кадар СНС) прво кроз своје удружење „За наш град” а касније кроз странку СПАС (од 2018.), то га није спречило да 2021. године читаву странку кооптира у СНС. Он је добио потпредседничко место а после избора 2022. године и место градоначелника. Његов пример је индикативан јер је угасио своју политичку организацију како би остварио сарадњу с владајућом странком, иако је и коалициони аранжман вероватно долазио у обзир. Миливој Миша Вребалов је био председник општине Нови Бечеј у два наврата (са листе Либерално демократске партије - ЛДП), да би после кратког боравка у ДС изашао као група грађана на локалне изборе 2016. године и подржао већину владајуће СНС. Његов утицај је ослабио и није више важан актер на локалном нивоу због хапшења и осуђујуће пресуде због злоупотребе службеног положаја. Новица Тончев је, што официјелно (кроз званичну позицију) што неофицијелно („из сенке”), најутицајнији локални лидер у Сурдулици од 2008. године. До 2014. године је био прва фигура у општини, а потом је шест година био председник скупштине општине. Он је један од ретких примера који је задржао моћ и аутономију на локалном нивоу, али је имао лакшу позицију јер је члан СПС који је важан стратешки партнер СНС на националном нивоу. Владимир Захаријев, председник општине Босилеград у пет мандата, је на избору 2020. године изашао на листи заједно са СНС што значи да је и он проценио да му његов лични ауторитет у овим околностима није довољан. Свакако је и даље најутицајнији локални политичар и фактички без конкуренције у тој варошици. Владан Васић је дугогодишњи лидер Пирота (од 2003.) и то је био кроз различите ангажмане, од групе грађана преко Г17 плус или Уједињених региона Србије (УРС) до уласка у СНС (2020.). Он је данас и члан председништва ове странке, али без дилеме и даље најутицајнији актер на локалном нивоу. Донекле сличан сценарио се бележи и у Зајечару где је Бошко Ничић апсолутни лидер и то кроз различите форме деловања (страначки, групе грађана) и с различитим, врло (идеолошки) разноврсним партнерима: Душан Михајловић, Вук Драшковић, Млађан Динкић, Томислав Николић и Александар Вучић. Иако је 2017. године победио на локалним изборима, без СНС и чак уз одређену конфронтацију, врло брзо је донео одлуку о прикључењу

сопственог покрета владајућој странци. Задржао је епитет утицајног локалног лидера. Милутин Јеличић Јутка, иако дуго година власт са Новом Србијом (уз кратку паузу) у Брусу, као Васић и Ничић читав локални одбор прикључио је СНС 2017. године. Умешаност у сексуално узнемиравање своје сараднице и казна затвора од три месеца су означили и крај његове каријере. Председник општине Чајетине Милан Стаматовић по много чему одступа од правила које се срећу у овим студијама случаја. Није изузетак да је један од најдуговечнијих локалних лидера (скоро 20 година је на челу општине), али постоји још неколико лидера са дугим стажом (Васић, Ничић, Тончев, Драган Марковић). Међутим, Стаматовића издваја то што је остао изван круга владајуће странке и свој локални ауторитет дугује себи, без обзира што је до локалних успеха долазио сарађујући с различитим организацијама. Предраг Милановић је преко групе грађана потврдио своју доминантну улогу у Свилајнцу и задржао власт и на локалним изборима 2020. године, чиме је десетак година водећа фигура у овој општини. Иако није кооптирао своју групу грађана у СНС, њихови међусобни односи су више компромисни, него конфронтирајући. Драган Марковић Палма је много више од локалног лидера у Јагодини: његово дуго трајање, моћ и утицај који има су пуно већи од онога што показују резултати избора који су, такође, били веома добри. Наиме, он је водећа личност (његова ЈС у коалицији са СПС) од 2008. године, с тим што је на локалним изборима 2020. године тој коалицији додата и СНС. Његов утицај и препознатљивост су и даље велики и СНС нема личност која би могла да му парира на локалном нивоу. Међутим, чак и у тим околностима, Марковић је избегао самостални наступ и уместо тога направио широку коалицију са СНС. Параћин је дуго година, уз Шабац, држао ореол снажне опозиционе општине у прилично монотоним СНС мозаику на локалном нивоу. Саша Пауновић је испред ДС био најснажнији политички лидер на локалу (2008-2020), али је СНС уложио пуно ресурса у кампањи 2020. године па је он изгубио те изборе, упркос солидном резултату. Наиме, док је био власт, Пауновић и ДС су освајали између 19 и 22 мандата, а на изборима 2020. године је Пауновић са својом групом грађана освојио 14 мандата (наспрам 28 колико је освојио СНС). Међутим, Пауновић није коалирао са СНС и остаје локални лидер, са мање утицаја и члан председништва ДС. Шабац је још индикативнији пример јер је био перципиран као најснажнија база опозиције па

су локални избори 2020. године постали питање „живота или смрти”, са пуно емоција и конфронтације. Небојша Зеленовић је шест година био градоначелник Шапца, испред Заједно за Србију (ЗЗС) која је, најпре, стартовала као посланички клуб у парламенту а тек потом као политичка организација. После изгубљених избора 2020. године није коалирао нити сарађивао са СНС већ је наставио каријеру као национално профилисан опозициони политичар. Драган Јовановић, некадашњи председник општине Топола је побеђивао на локалним изборима од 2004. до 2016. године. Иако је био водећа личност те варошице ипак је на изборима 2016. године коалирао са СНС, да би у годинама које следе било доста међусобних неспоразума. Без обзира на исте, он је заједно са својом странком Боља Србија остао на листи СНС за парламентарне изборе 2022. године. Студије случаја се завршавају анализом Лознице и Коцељеве и у оба случаја су два водећа лидера са локалног нивоа (Видоје Петровић и Верољуб Матић) данас чланови председништва СНС. Видоје Петровић је од 2004. године кључна фигура на локалном нивоу, најпре преко групе грађана потом преко чланства у УРС, да би се још 2015. учланио у СНС. Матић је у Коцељеви самостално побеђивао 2004, 2008. и 2012. године да би већ на изборима 2016. био носилац локалне листе СНС. Данас је народни посланик.

Као што показују студије случаја, најчешћи пример политичке каријере врло успешних локалних лидера (највећи број их је градио преко група грађана) се завршавао или кооптирањем у СНС или коалирањем. Други закључак је да су ови аутономни лидери углавном настајали у општинама (као мањим срединама) и ређе у великим градовима, премда су ту изузетак Зајечар, Шабац и Лозница. Лидери који нису сарађивали са СНС су били изложени негативним кампањама и по правилу су се окретали некој од активности на националном нивоу. Четврто, најчешћа форма грађења њиховог лидерства су биле групе грађана и одскочна даска су углавном били први и једини локални избори који су организовани самостално и где су се градоначелници бирали директно (2004). То сведочи да је важно издвајање локалних избора јер су и локални лидери и локалне теме тада пуно видљивији. Скоро сви лидери (изузетак су само Миливој Вребалов и Милутин Јеличић, због судских процеса) су и данас снажни локални лидери, али је код лидера који су наставили сарадњу са СНС приметна мања аутономија, слабија медијска видљивост и врло редак и готово занемарљив утицај у

органима странке. Њихова позиција када су били језичак на ваги је утицала и на смањење политичке моћи јер су они сада, иако важни лидери, само једни од многих које има СНС, који је на власти или је део власти у огромном броју општина и градова.

## ЗАКЉУЧАК

Локално лидерство, схваћено кроз већу аутономију, препознатљивост и могућност самосталнијег креирања локалних политика је тешко одрживо у комбинацији ПР система са једном јединицом и затвореним листама и страначког система са хегемонијском или (пре)доминантном странком. Анализа показује да чак и уз овакав изборни систем, локална демократија боље функционише у систему поларизованог или умереног плурализма. Основна разлика је у подстицајима на локалном нивоу где у систему хегемонијске или (пре)доминантне странке процена губитака од самосталног деловања превлада потенцијалне користи на дуже стазе, па се већина снажних лидера пре или касније приклони чланству у владајућој странци или коалирању с њима. Разлог је тај што групе грађана или снажни аутономни лидери који су наступали испред странака у систему поларизованог или умереног плурализма имају шири маневарски простор и неретко су важни као тас на ваги за формирање локалних већина. Такође, јасно је уочљив закључак да водећи локални лидери вуку „капитал” из даље прошлости и да је она најчешћа везана за 2004. годину и прве и једине самосталне локалне изборе и директан избор градоначелника. Тиме се потврђује теза из литературе да од типа избора градоначелника (директан или индиректан), зависи и какво ће бити локално лидерство. Национализација локалних избора, као плодна тема у литератури кроз „модел избора другог реда”, у великој мери утиче на слабљење локалног лидерства у Србији. Мало је или нимало нових имена који су изградили велику локалну аутономију па су и данас водећи лидери на локалу рефлексивна политичких процеса од пре 2014. године. То уводи локалне демократије у потенцијални изазов смањења потенцијала локалних лидера, њихове аутономије и самосталног креирања локалних политика и локалних политичких аранжмана.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Borraz, Olivier and Peter John. 2004. "The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe." *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (1): 107–120. doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00505.x.
- Goldsmith, Mike and Helge Larsen. 2004. „Local Political Leadership: Nordic Style.” *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (1): 121–133. doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00506.x.
- Jeffery, Charlie. 2011. „Multi-level Party Competition in Federal and Regional States.” In *Handbook on Multi-Level Governance*, eds. Ederlein, H., Wälti, S., and Zurn, M. 136–152. Oxford: Oxford University Press
- Jovanović, Milan i Petar Matić. 2020. „Izbori odbornika skupština opština i gradova u Srbiji 1990-2020. godine.” U *Kako, koga i zašto smo birali: Izbori u Srbiji 1990-2020. godine*, ur. Milan Jovanović i Dušan Vučićević, 681–718. Beograd: Institut za političke studije i JP Službeni glasnik.
- Kovačević, Despot. 2020. „Uticao potpunih i parcijalnih društvenih rascepa na partijske sisteme – uporedna analiza zemalja bivše SFRJ.” *Sociologija* 62 (3): 354–377. <https://doi.org/10.2298/SOC2003354K>.
- Leach, Steve and David Wilson. 2002. „Rethinking local political leadership.” *Public administration* 80 (4): 665–689. doi.org/10.1111/1467-9299.00323.
- Orlović, Slaviša. 2011. „Partijski sistem Srbije.” U *Partije i izbori u Srbiji – 20 godina*, prir. Slaviša Orlović, 11–70. Beograd: Fondacija Friedrich Ebert Stiftung i Fakultet političkih nauka – Centar za demokratiju.
- Reif, Karlheinz, and Herman Schmitt. 1980. „Nine second-order national elections: A conceptual framework for the analysis of European election results.” *European Journal of Political Research* 8 (1): 3–44 doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00737.x.
- Reynaert, Herwig, Hubert Heinelt, Annick Magnier, and Marcello Cabria. 2018. „Conclusion.” In *Political Leaders and Changing Local Democracy - The European Mayor*, eds. Hubert Heinelt, Annick Magnier, Marcello Cabria and Herwig Reynaert, 447–452. New York: Springer International Publishing.

- Sartori, Đovani. 2002. *Stranke i stranački sustavi*. Zagreb: Politička kultura.
- Sartori, Giovanni. 2005. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Colchester: ECPR Press.
- Schakel, Arjan H. and Régis Dandoy. 2017. "Introduction: An Analytical Framework for Studying Territoriality of the Vote in Eastern Europe, Regional and National Elections in Eastern Europe." In *Territoriality of the Vote in Ten Countries*, ed. Arjan H. Schakel, 1–33. London: Palgrave Macmillan.
- Schakel, Arjan H. and Valentyna Romanova. 2018. „Towards a Scholarship on Regional Elections.” *Regional & Federal Studies* 28 (3): 233–252. doi.org/10.1080/13597566.2018.1473857.
- Stojanović, Boban. 2022. „Uticaj političkih partija na formiranje lokalnih izvršnih vlasti u Srbiji od 2008. do 2016. godine.” Doktorska disertacija. Univerzitet u Beogradu: Fakultet političkih nauka.

**Bojan Klac̆ar\****Center for Free Elections and Democracy  
(CeSID), Belgrade***THE CRISIS OF LOCAL LEADERSHIP:  
A PASSING TREND OR A SYSTEMATIC PROBLEM?****Resume**

In this paper, the author will examine the influence of the electoral system at the local level and the party system with a hegemonic or (pre)dominant party on the development of local political leadership. The main point is that Serbia is going through a crisis in the development of local leadership (and local democracy) as a consequence of centralization of political decisions and merging local elections with national ones, as well as a PR electoral system with one electoral unit. This kind of electoral system, according to its inherent characteristics, produces a lack of communication between the elected representatives and the electorate, thereby losing an important step necessary in building leadership. The author analyses how the combination of high centralization in decision-making process and weak internal democracy within political parties and the electoral system in the long term encourages the negative selection of political elites at the local level. A logic incentive for local leaders and local democratic processes is to increase their political rating by communicating with voters. In practice, the reverse process takes place at the local level: politicians understand that their rating depends less on electorate and more on intra-party practices, and in Serbia, they are overwhelmingly of an undemocratic nature. The author will analyse the party leadership of the relevant political parties/organizations in Serbia, internal party elections and the mobility of local leaders in the party hierarchy. Through secondary sources and document analysis, the derogation of local leadership and democracy and their exchange (trade off) for the stability of political processes at the national level are

---

\* E-mail address: bojan.klacar@cesid.rs.

\* Овај рад је примљен 15. јула 2023. године, а прихваћен на састанку Редакције 31. августа 2023. године.

analysed. Also, 15 case studies of successful local leaders after 2004 and the outcomes of their political careers are discussed.

**Keywords:** local elections, local leadership, electoral system, political party, voters