

**Петар Матић**

*Институт за политичке студије, Београд.*

## ЛОКАЛНИ ИЗБОРИ У СРБИЈИ 2012.\*

### Сажетак

Предмет овог рада је анализа локалних избора у Србији 2012. Разматрају се резултати и последице избора, актери у изборном процесу, као и кампања које су претходиле локалним изборима. Премда у научним и стручним полемикама преовлађује мишљење да су локални избори „другоразредни“ они, последично, могу индиректно обликовати и резултате парламентарних или председничких избора. Као примарне истраживачке методе користе се анализа садржаја и аналитички метод преко којег се интерпретирају резултати и последице локалних избора. Аутор захвата читав низ питања која директно или индиректно утичу на суштину и исход избора, као што су само изборно законодавство, изборне кампање и њихово финансирање, контекстуални фактори и сл.

Кључне речи: локални избори, хиперполитизација, фрагментација партијске сцене, изборне кампање, другоразредни избори, политичке партије, политичка стабилност, локалне власти, локална аутономија, институције, капацитет

### ОПШТА ОБЕЛЕЖЈА ЛОКАЛНИХ ИЗБОРА

Локални, као и централни избори, одређују расподелу моћи, политичко представљање грађана и директно утичу на политичку стабилност у локалним заједницама.<sup>1)</sup> Међутим, изборна утакмица и тржиште политичких опција на локалном нивоу умно-

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

1) Evans, Matt, „Electoral Reform and Political Pluralism in Local Government“, *Party Politics*, vol. 16, no. 3, Sage Publications, 2010, стр. 396.

гоме су опредељени функцијама и надлежностима којима располажу локалне власти. Капацитет локалних власти да самостално, без уплитања центра, продукују јавна добра одређује и политичку агенду локалног нивоа одлучивања што условљава која ће питања, локална или национална, превалирати током и након локалних изборних кампања. Многобројна истраживања и анализе локалних избора долазе до различитих закључака о последицама локалних избора на целокупни политички живот једног друштва. Доминирају она која локалне изборе интерпретирају као „другоразредне“, „рефлекс“ националних избора и „полигон“ за опсежније захвате и реформе изборног законодавства.<sup>2)</sup> Главни разлог таквог тумачења локалних избора огледа се у честој немогућности локалних власти да аутономно одлучују и у њиховој фискалној и буџетској зависности од државних органа.

Концепт „прворазредних“ и „другоразредних“ избора датира од Карл Хајнц Рајфа и Хермана Шмита, те према овој тези „другоразредни“ избори су сви они које сами грађани перципирају као мање битне. То се, пре свега, очитује кроз увећану апстиненцију што последично води „демократском дефициту“ и умањује легитимитет институција за које се бирају представници.<sup>3)</sup> У таквим околностима, локални лидери неретко постају одговорнији партијским централама него грађанима чије би интересе, у складу са базичним демократским начелима и принципима, требали да заступају. Међутим, поред таквих схватања постоје и она која локалне изборе третирају као значајне за стварање шире слике о понуђеним политичким опцијама. Локалне изборне кампање могу утицати на резултате националних избора пошто бирачима пружају информације и неопходно знање помоћу којег они могу артикулисати понуђене политичке идеје и формулисати сопствене преференце приликом националних избора.<sup>4)</sup> Тако, политичка социјализација кроз локалне изборе, као и „друштвени и политички тренинг грађана“ могу у великој мери допринети широј изборној партиципацији.

Локалне изборе често прати нижи ниво изборне партиципације, што се види и на основу студија случаја многих политичких система. Чак и високо развијени и стабилни демократски поли-

2) Јовановић, Милан, „Реформе изборног права локалне самоуправе у Србији“, *Политичка ревија*, vol. 16, бр. 2, Институт за политичке студије, Београд, 2008.

3) Cutler, Fred, „One Voter, Two First-Order Elections?“, *Electoral Studies*, vol. 27, iss. 3, Elsevier Publishing, 2008, стр. 492-493.

4) Bechtel, Michael M, „Not Always Second-Order: Subnational Elections, National-Level Vote Intentions, and Volatility Spillovers in a Multi-Level Electoral System“, *Electoral Studies*, vol. 31, iss. 1, Elsevier Publishing, 2012, стр. 172.

тички поретци, са дугом изборном традицијом попут САД, где се приближно 500000, пре свега на локалних функција селекује кроз изборни процес, поседују општи тренд увећавања апстиненције „демократског дефицита“, кризе легитимитета и незадовољства учинком политичког система.

Овде би свакако требало поменути и улогу контекстуалних фактора, који, могу имати кључну улогу на излазност и резултате локалних избора. Политичко-културолошки фактори попут јавне културе и друштвеног капитала могу потенцијално одредити и последице одређеног изборног система. Компаративна истраживања и студије из сфере политичке културе потврђују ову хипотезу, те се показује да друштва са вишим нивоом унутрашње кохезије и међусобног поверења истовремено поседују израженији степен политичке партиципације, што се најевидентније манифестује у изборном процесу.<sup>5)</sup> У складу с тим, избори за локалне органе власти могу бити одређени поменутиим факторима и општим поверењем не само у политичке партије, већ и локалне, па у крајњем случају и централне политичке институције.

Овде је неопходно поменути да су се прве промене у периоду владавине Слободана Милошевића одиграле управо на локалном нивоу, те да су текле „одоздо“, током и након локалних избора 1996-1997. године, и вероватно се могу убројати у један од пресудних фактора у каснијој смени режима током 2000. године.

## ПРАВНО-ПОЛИТИЧКИ ОКВИР И РЕФОРМЕ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРИ ЛОКАЛНИХ ИЗБОРА

Као и у многим другим посткомунистичким системима, увођењем политичког плурализма и током транзиције, изборно законодавство и модели избора политичких представника били су предмет константних реформских подухвата. Из те опште слике, не може се издвојити ни систем избора локалних представника. Међутим, брзина а често и имитативност у њиховој имплементацији неретко су водили некритичком примењивању одређених модела што је у пракси, као пропратну појаву, продуковало одређене негативне ефекте било да је реч о већинском, било о пропорционалном систему.<sup>6)</sup>

5) Видети, рецимо у Macedo, Stephen et. al., *Democracy at Risk: How Political Choices Undermines Participation and What We Can Do About It*, Brookings Institution Press, 2005.

6) О томе поближе видети у Стоилковић, Зоран, „Политичке партије и политичка партиципација – случај Србија“, *Годишњак*, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Београд, 2007, 2011. Аутор наводи да су последице примене модела већин-

Локални избори у Србији одржају се у редовном термину на сваке четири године. Гласање је тајно и непосредно, при чему сваки пунолетни и правно способан грађанин Републике Србије поседује активно и пасивно бирачко право, тако да се може кандидовати за било коју од локалних функција. Број мандата у скупштинама општина и градова није условљен величином територијалних јединица и бројношћу популације, већ су законом установљене униформне предиспозиције за све општине и градове. Тако је максимални број одборника у општинама лимитиран на 75, у градовима на 90, док је за Београд због величине и статуса главног града та лествица подигнута на 110.

Иако је систем избора представника у Скупштини Србије већ 1992. промењен из већинског у пропорционални, већински изборни систем приликом избора локалних представника остао је на снази све до 2004. године. Од првих локалних избора у Србији 1992. укупно је прошло 5 изборних циклуса, те су се локални избори одржали 1996., 2000., 2004., 2008. и коначно, последњи 2012. године. Притом, у два изборна циклуса, 1992. и 1996. примењивао се двокружни већински, док је на локалним изборима 2000. био имплементиран систем релативне већине, традиционално примењен у Великој Британији и земљама Комонвелта. Пропорционални модел избора локалних представника први пут је примењен 2004., али је за разлику од Д'Онтове формуле код парламентарних избора, као модел прерасподеле гласова у мандате приликом тих локалних избора употребљавана Хер-Нимајерова формула.<sup>7)</sup> Умањени изборни праг од 3% и примена пропорционалног изборног система водили су својеврсној идеолошкој и партијској фрагментацији на локалном нивоу, па и, у узвесним ситуацијама, хиперполитизацији локалне политичке сцене. Међутим, и ту је приметно да коалиције на националном нивоу не морају бити исте онима које функционишу на субнационалном, што је услед бројности јединица локалне самоуправе у Србији, али и другим политичким системима, чест случај.<sup>8)</sup> Све ове промене водиле су различитим ефектима, али је

ског изборног система у појединим случајевима без мандата остављале чак и оне који освоје 20-30% гласова. С друге стране, примена пропорционалног изборног система за општинске и градске одборнике уз умањени цензус (републички 5%, локални 3%) након 2004. водили су прекомерној плурализацији партијске сцене и константној политичкој нестабилности на локалном нивоу.

7) О поменутих реформама изборног законодавства за локалне изборе шире погледати у Јовановић, Милан, „Реформе изборног права локалне самоуправе у Србији“, *Политичка ревија*, vol. 16, бр. 2, Институт за политичке студије, Београд, 2008.

8) Славиша Орловић каже да „постоји разлика између коалиција на националном и субнационалном нивоу...“ те да стога „...релације власти и опозиције нису једноставне ни

партијски систем на локалном нивоу, посматрано у целости, и даље остао високо фрагментиран и хиперполитизован.

До потпуног уједначавања и хармонизације прописа у области избора за све нивое у вертикалној организацији власти долази 2007., усвајањем пакета закона којима се уређује сфера локалне самоуправе. Од тада се на локалним, као и парламентарним изборима у Србији имплементира Д'Онтова формула уз цензус од 5%. Подигнути праг за 2% је, према очекивањима продуковаа смањивање броја релевантних политичких актера на локалном нивоу.

Закон о локалној самоуправи из 2007. укинуо је непосредан избор Председника општине који је био имплементиран претходним Законом (2002), иако је у Европи присутан тренд јачања позиције локалне егзекутиве, одн. градоначелника као њеног носиоца. Последњих деценија он се уводи у Италији, Пољској и у већини немачких федералних јединица, док у многим другим системима, као што су Енглеска и Норвешка има експериментални карактер и почиње да се примењује од 2000. год. у мањем броју јединица локалне самоуправе.<sup>9)</sup> Сходно стручним и научним анализама и препорукама да ли је требало задржати непосредан избор, чиме би се задржао виши ниво легитимитета и потенцијално подигла ефикасност локалних институција или општинама отворити простор за самостално опредељивање о моделу избора Председника општине.

Овде би свакако требало размотрити могућности примене одређених алтернативних решења у циљу приближавања и јачања везе између грађана и њихових представника. Тако, актуелни ЦЕСИД-ов предлог за промену законодавства у области локалних избора и примену персонализованог пропорционалног система представљао би значајан искорак у циљу поменутог јачања везе грађана и изабраних. На основу ових препорука бирачи би се изјашњавали о кандидатима који би освојене гласове преносили политичким партијама, а странке биле у обавези да на одборничке и друге локалне функције постављају оне са највећом подршком. То би, свакако, допринело развоју локалне и унутарпартијске демократије, јер би приморало политичке странке да селектују и у своје редове доводе виђеније кандидате док би истовремено грађанима пружило јаснију слику о личностима за које гласају. С обзиром да

једнозначне“, Орловић, Славиша, „Теорија коалиција и формирање владе“, *Годишњак*, 2010, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Београд, 2010, стр. 100.

9) Denters, Bas, „Duo or Duel? The Relations between Mayors and Councils in Democratic Local Government“, у Bäck, Henry, Heinelt, Hubert, Magnier, Annick, eds, *The European Mayor: Political Leaders in Changing Context of Local Democracy*, VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, 2006.

је предложени модел у основи пропорционалан, с одређеним корекцијама кроз увођење позитивних елемената већинског система, он би задржао висок ниво срамерности, док би истовремено допринео подизању одговорности локалних представника, а последично и транспарентнијем и ефикаснијем управљању локалним заједницама. Не би требало сметнути с ума ни могућности паралелне имплементације већинског и пропорционалног изборног система као што је то случај у Француској и Пољској. Овде није посредни мешовити изборни систем, већ се пропорционални систем примењује у већим јединицама локалне самоуправе, са хетерогеним демографским карактеристикама, док се већински користи у мањим и хомогенијим срединама. Свакако би требало поменути и предности мешовитог изборног система, који је у нашој пракси примењен приликом избора представника у Скупштини АП Војводине. И код мешовитог система су могуће различите комбинације, па се, рецимо, на локалним изборима у Јужној Африци употребљава мешовити изборни систем којим се 40% чланова локалних већа бира пропорционалним системом, док се 60% бира већинским системом уз модел релативне већине (first past the post). У Скупштини АП Војводине је број мандата који се додељује пропорционалним и већинским методом једнак (по 60).

Током овог изборног циклуса није дошло до битнијих промена система за избор одборника у јединицама локалне самоуправе, али су догодиле одређене ревизије у ширем законодавству које посредно утиче на шире функционисање изборног система на свим нивоима власти, па и на његове последице. Најзначајнија новина уведена је Законом о политичким странкама из 2009. који је 100 пута увећао број потписа неопходних за њихову регистрацију (са 100 на 10000). Смисао овог радикалног повећавања броја потписа за регистрацију политичких странака огледао се у потреби смањивања броја активних странака у Србији, што се у пракси и остварило, па је од више од 600, након пререгистрације и уочи избора у Србији остало 87 регистрованих странака, да би се тај број до сада повећао за још четири партије. Притом, свакако би требало напоменути да је у том збиру већи број мањинских партија, што је условљено и позитивном дискриминацијом кроз смањивање броја неопходних потписа приликом њихове регистрације (1000).<sup>10)</sup>

Друга измена која потенцијално води укрупњавању партијске сцене како на републичком, тако и локалном нивоу имплементирана је Законом о финансирању политичких активности где се

10) Чланови 8 и 9, „Закон о политичким странкама“, Службени гласник Републике Србије, бр. 36/2009, Београд, 2009.

предвиђа да изборне листе са мање од 1%, а у случају мањинских листа 0,2% освојених гласова, не добијају повраћај средстава које су положили као изборно јемство.<sup>11)</sup> Својеврсна „прохибитивна клаузула“ у финансирању изборних активности додатно спречава хиперполитизацију и прекомерну фрагментацију партијске сцене, пошто онемогућава учешће у изборној трци политичким опцијама без реалних шанси да пређу постојећи изборни праг, што последично, води постепеној редукцији броја странака.

## ИЗБОРНА КАМПАЊА

Ток изборне кампање на локалним изборима у Србији 2012. био је у великој мери обележен председничком и парламентарном трком које су се одигравале истовремено. Решавање економских и социјалних проблема налазили су се у самом средишту кампање, док су поједина питања која су обележила претходне кампање овог пута била у другом плану. Поражавајући економски резултати и учинак претходне Владе условили су да кампања учесника у изборима буде усмерена на политичке опоненте, док су солуције за тешкоће са којима се суочавају друштво и држава углавном остајале у другом плану. Премда „негативна кампања“ није нова појава у изборним процесима у Србији, нити је карактеристична само за Србију (одређени елементи негативне кампање присутни су у готово свим кампањама и у свим државама), надметање у изборној трци 2012. остаће упамћено по изузетно негативној конотацији порука упућених бирачима и међусобних, често неутемељених оптужби учесника у изборима.<sup>12)</sup> Сличности у ставовима политичких партија око најзначајнијих државних питања (Косова и Метохије, европских интеграција и сл.) довели су до покушаја да лидери најзначајнијих партија представе противнике у најнегативнијем светлу. Негативна кампања СНС-а је превасходно била усмерена на највише функционере ДС-а и корупционашке афере, док је, с друге стране, оштрица ДС-ових критика и негативне кампање на рачун лидера тада водеће опозиционе странке, СНС, покушала да потенцира и нагласи заокрет у ставу према поменутиим националним пи-

11) Члан 26, „Закон о финансирању политичких активности“, Службени гласник Републике Србије, бр. 43/2011, Београд, 2011.

12) О ефектима „негативне кампање“ и политичком „(анти)рекламирању у Србији шире видети у Мирковић, Александра, Матић Петар, „Политичко (анти)рекламирање у изборном процесу 2012. у Србији - Начин вођења изборне кампање као одраз политичке културе“, Српска политичка мисао, vol. 36, бр. 2, Институт за политичке студије, Београд, 2012, стр. 297-315.

тањима. Те кампање које су превасходно водиле на председничким и парламентарним изборима умногоме су обележиле природу и садржај изборних сучељавања и на локалу.

Међутим, упркос звучним слоганима на председничким и парламентарним изборима попут „Избор за бољи живот“, „Покренимо Србију“, „Истина“ или „Јаки региони јака Србија“, локалне изборе 2012. обележиле су поруке другачије садржине и симболике од горе поменутих. Један од слогана који је засигурно привукао највише пажње и био предмет полемика је ДСС-ов на изборима за одборнике града Београда. Неки маркетиншки стручњаци верују да је тај слоган под називом „Различак-јер нисмо сви исти“ у себи садржао вишеструку симболику.<sup>13)</sup>

Неки од напрепознатљивијих слогана на локалним изборима у Србији 2012. године

Јединица локалне самоуправе	Странка	Слоган
Београд	ДСС	„Различак-јер нисмо сви исти-,,
Јагодина	ЈС	„Домаћински“
Крагујевац	Заједно за Крагујевац-УРС	„Раднички, победнички, крагујевачки“, „Добро јутро, Шумадијо“
Суботица	Социјалдемократска партија	„Најбољи комшија“
Лесковац	ЛДП	„И Лесковац је Србија“
Мајданпек	Влашка демократска странка Србије	„Победићемо јер нас има највише“
Жагубица	Влашка демократска странка Србије	„Заиграјмо Влајну и Моравац“

Ефекат те „прљаве кампање“ у којој су предњачили представници две најаче политичке групације окупљене око СНС-а и ДС-а је нешто нижа излазност у односу на претходне изборне циклусе.

13) Стручњак за маркетинг Срђан Миливојевић тврди да је реч о „вишеслојној поруци“, која носиоца листе ДСС на градским изборима Александра Поповића представља као успешног, младог човека, док се различак према предању користи као лек против „жутице“, што се симболички снажно повезује са влашћу у Београду, под вођством ДС-а. Видети на интернет страници [http://www.slobodnaevropa.org/content/slogani\\_ne\\_odlucuju\\_izbore/24524230.html](http://www.slobodnaevropa.org/content/slogani_ne_odlucuju_izbore/24524230.html)



Тако су широм Србије у градовима и општинама током кампање осванули плакати са паролама попут „Они лепо живе,... а ти?“ са крајње негативним призвуком и симболиком против водећих функционера ДС-а. Насупрот њима, у водећим електронским медијима су осванули спотови у којима се недвосмислено упоређују пређашње са изјавама лидера напредњака након расцепа и одвајања од радикала али и током кампање.

Други, сигнификантнији показатељ је јако велики број тзв. „белих“ и неважећих листића (скоро 4,5%) чиме је јасно исказано назадовољство грађана актуелним политичким и страначким елитама, као и негативном кампањом.

Када је реч о медијској заступљености политичких партија како на централном, тако и на локалном нивоу, приметно је да су, нарочито у завршној фази кампање предност имале владајуће партије, посебно ДС. То се испољило како у електронским тако и у штампаним медијима.<sup>14)</sup> Иако је законом о избору народних посланика изборна пропаганда у медијима забрањена<sup>15)</sup>

## РЕЗУЛАТИ И ПОСЛЕДИЦЕ

На ђурђевданским изборима у Србији укупно је изашло приближно 58% регистрованих бирача. Истовремено одржавање избора за различите институције по хоризонтали и вертикали политичког система узроковала је да и излазност на локалне изборе буде већа него што се може претпоставити да би био случај да су одржани у другом термину. Међутим, излазност на изборе је драстично варирала када се упоредно погледају различите регије, градови и општине Србије.

Очигледно је да, за разлику од односа снага након парламентарних избора, у расподели мандата на локалном нивоу учествују бројне локалне и регионалне партије, које су у складу са изборним резултатом или коалиционим потенцијалом директно утицале на формирање локалних органа власти. У Смедереву је, рецимо, на власти остала коалиција и из претходног сазива сачињена од представника Покрета за Смедерево, ДС и СПС. За градоначелника је изабрана Јасна Аврамовић, лидер ПЗС и прва жена која је постала градоначелник тог града.

14) Детаљније податке погледати у Клочар, Бојан, „Избори 2012 – персонализација изборних кампања“, *Око избора*, бр. 18, ЦеСИД и NDI, Београд, 2012, стр. 63-76.

15) Стојадиновић, Миша, „Медији, демократија и избори“, *Политичка ревија*, vol. 32, бр. 3, Институт за политичке студије, Београд, 2012, стр. 78.

Излазност на изборе у појединим градовима  
и општинама на изборима 2012.

град/општина	%
Београд	55,54
градска општина Раковица	90
градска општина Нови Београд	55,03
Краљево	51,84
Зрењанин	56
Ниш	53,97
Ужице	56,72
Лучани	63,96
Ћићевац	78,29
Алексинач	59,9
Крушевац	58
Лозница	53
Каргујевац	60,27

У Вршцу је власт формирана од представника покрета Вршачка регија – евро регија, ДС и СВМ, при чему су председник општине Чедомир Живковић и већина чланова општинског већа из редова ВР-ЕР.

Власт у општини Параћин састављена је од коалиције који чини 45 од укупно 55 мандата у Скупштини општине. У оквиру те коалиције налази се покрет „Сви за Параћин“ који заједно са странкама у претходно успостављеној коалицији (СПС-ЈС) има укупно 16 мандата, ДС располаже са 22 одборничка места, док УРС има 7 места Скупштини општине.

Ово су само неки од примера како локалне листе и кандидати у Србији утичу на конституисање локалних власти, те да је фрагментација израженија на локалном него на централном нивоу. Овим се потврђује теза да појединци „препознатљиви“ у локалним срединама неретко могу надјачати политичке партије и кандидате које делују у ширем, националном окружењу.

Неки од градова и општина у којима су локалне партије и групе грађана оствариле значајан изборни резултат

град/општина	изборна листа	број мандата	укупан број одборника
Пирот	„Пиротска нова снага“	4	66
	„Покрет за Пирот“	4	
	„Пиротски напредњаци“	3	
Лучани	„Покрет за развој Драгачева“	12	45
Параћин	„Сви за Параћин“	7	55
	„Упослимо Параћин“	5	
Свилајнац	„Покрет за Свилајнац“	8	
Ћуприја	„Раваница“	6	37
	„Морава град“	5	
Ивањица	„Миломир Зорић“	12	37
Крушевац	„Промене“	19	70
Александровац	„Покрет за Жупу“	26	59
	„За богату Жупу“	12	
Смедерево	„Покрет за Смедерево“	20	70
	„За боље Смедерево“	7	
Вршац	„Вршачка регија-европска регија“	15	45
	„За бољи Вршац“	3	
Ваљево	„Победа“	8	51
	„Покрет за Ваљево“	3	

На локалним изборима у Србији 2012. године била је присутна тенденција да јаки локални лидери доминирају у односу на своје опоненте. Ту је пресудну улогу имао локални, пре свега, привредни развој, испорука јавних добара локалним заједницама и имплементација социјалне политике на локалном нивоу. Пример Јагодине у којој је јединствена Србија Драгана Марковића у коалицији са СПС и ПУПС однела убедљиву победу од преко 60% освојених иде у прилог да социјална политика и издвајања за одређене слојеве становништва у условима продужене кризе могу донети бројне бенефите и политичке поене локалним властима. Овде би свакако требало издвојити и примере општина Инђија, Крагујев-

ца, Пирота, Зајечара са вишом стопом запослености, приливом страних инвестиција и просечним зарадама већим у поређењу са републичким просеком. Оправдано се поставља питање какви би били резултати и да ли би неке листе на парламентарним изборима прешле изборни праг да нису наступиле заједно са локалним и регионалним партијама?

Једно од кључних питања односило се на изборну крађу, при чему су у притужбама на рад изборних органа предјачили СНС и Двери. Након парламентарних, покрајинских локалних и првог круга председничких избора, уследиле су оптужбе пре свега напредњака о изборној крађи која је директно утицала на саме резултате и распоред снага у институцијама на свим нивоима. У тим изјавама истицао се учесник у другом кругу председничких избора Томислав Николић. Он је непосредно након окончања првог круга председничких избора изјавио „Два пута сам честитао Борису Тадићу победу, а изгледа да сам честитао лажову и преваранту и ономоко ме је крао и тада. Никада себи нећу да опростим што сам том човеку честитао, убеђен да сам побеђен на изборима.“<sup>16)</sup> Убрзо је уследила и тужба напредњака против непознатих починитеља за манипулације у изборном процесу, а стишавање буре у јавности и помало „замрле“ тежње СНС-а да се ова афера доследно и до краја испита отварају простор за питање да ли је изборне крађе заиста било или је она искоришћена као „ветар у леђа“ њиховом кандидату у другом кругу председничких избора?

Преговори странака око формирања нове владе, при чему је помало неочекивана победа Томислава Николића након предности Бориса Тадића у првом изборном кругу имала пресудни утицај, трајали су дуже него што се у први мах очекивало. Из тог разлога, коалиције и органи власти на локалном нивоу су формирану пре републичке Владе. Они су по партијској структури остали готово у потпуности неизмењени у односу на претходни изборни циклус. Да локалне институције и дистрибуција политичке моћи на субнационалном нису безначајни за политичке актере сведоче последњи догађаји и актуелни односи унутар владајуће коалиције на државном нивоу. Повећана издвајања за потребе локалне самоуправе кроз дуплирање њихових прихода путем пореза на зараде (са претходних 40 на садашњих 80%) чине органе локалне самоуправе примамљивијом метом за деловање политичких актера. Отуда не чуди захтев напредњака упућен коалиционим партнерима за обарање постојећих и стварање нових локалних коалиција. И након

16) Видети на online презентацији ТВ „Al Jazeera“, <http://balkans.aljazeera.net/makale/pljuste-optuzbe-za-izbornu-kradu-u-srbiji>

ових избора се још једном потврђује становиште да локалне институције не поседују довољан степен аутономије, те да оне постају предмет политичке трговине, а пресудну улогу у њиховом формирању имају постојеће коалиције на републичком нивоу. Отуда и не чуде изјаве као што је последња Александра Вулина „Пада снег у Београду, пашће и власт.“

Овом приликом би требало поменути неке тешкоће и слабости које су се јављали и током претходних, али и у изборном процесу у Србији 2012. Прва и свакако слабост са најдалекосежним последица је неажурно вођење бирачких спискова, чиме је угрожена сама суштина и легитимитет изборног процеса.<sup>17)</sup> Наиме, у овом процесу многе општине, а пре свега оне са мањим приходима, нередовно су водили бирачке спискове и матичне књиге што је у пракси узроковало да многе преминуле особе редовно добијају позив да учествују на изборима. Тако се преливањем ових података у Јединствени бирачки списак дошло до бројке од готово 300000 бирача више него у претходном изборном циклусу, да би се непосредно пред изборе приближно 150000 избрисало из њега (неки резултати последњег пописа показују да у Србији данас живи готово 250000 мање становника у односу на попис из 2002.).

Други проблем који, као и претходни, није нов у нашој политичкој пракси је питање тзв. „политичких пребега“. Са тренутним развојем политичке ситуације све је већи број оних који исказују спремност да промене страначки дрес и пређу у победнички тим. Такве најаве, страховања неких партија од осипања кадрова и поједини примери говоре о томе да је процес прекомпозиције и стварања новог односа снага на локалном нивоу већ отпочео.

Још једна у низу тешкоћа везаних за изборне процесе у Србији је и недостатак обједињеног „изборног кодекса“ у форми „изборног устава“ којим би се детаљно и свеобухватно уредила комплексна проблематика избора, изборног права и пратећих институционалних решења. То би значајно поједноставило ток самих избора, кампања, финансирања и читавог низа пропратних активности у целокупном изборном процесу, па и оном који се односи на локалне изборе.

---

17) О проблемима везаним за увођење Јединственог бирачког списка и њихово вођење детаљније погледати у Вуковић, Ђорђе, „Бирачки спискови на мајским изборима 2012.“, *Око избора*, бр. 18, ЦеСИД и NDI, Београд, 2012, стр. 91-99.

**Petar Matic**  
**LOCAL ELECTIONS IN SERBIA 2012<sup>th</sup>**

**Summary**

This paper subject is analysis the local elections in Serbia held in May 2012<sup>th</sup>. It discusses the results and consequences of the elections, the actors in the electoral process, and the campaign before local elections. Although in academic discussions most of relevant researchers believe that the local elections are “second-order” they, in some instances, can in/directly influence and shape results of the parliamentary and presidential elections. As the primary research methods author uses content analysis and analytical method to interpret the results and consequences of local elections. Author discusses a number of issues that directly or indirectly affect substance and the outcome of local elections, such as electoral legislation, electoral campaigns and its financing, contextual factors etc.

Keywords: local elections, hiperpolitization, party scene fragmentation, the election campaign, second-order elections, political parties, political stability, local authorities, local autonomy, institutions, capacity

**ЛИТЕРАТУРА**

- Bäck, Henry, Heinelt, Hubert, Magnier, Annick, eds, *The European Mayor: Political Leaders in Changing Context of Local Democracy*, VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, 2006.
- Bechtel, Michael M, „Not Always Second-Order: Subnational Elections, National-Level Vote Intentions, and Volatility Spillovers in a Multi-Level Electoral System“, *Electoral Studies*, vol. 31, iss. 1, Elsevier Publishing, 2012.
- Cutler, Fred, „One Voter, Two First-Order Elections?“, *Electoral Studies*, vol. 27, iss. 3, Elsevier Publishing, 2008.
- Evans, Matt, „Electoral Reform and Political Pluralism in Local Government“, *Party Politics*, vol. 16, no. 3, Sage Publications, 2010.
- Macedo, Stephen et. al., *Democracy at Risk: How Political Choices Undermines Participation and What We Can Do About It*, Brookings Institution Press, 2005.
- Shah, Anwar, ed., *Local Governance in Developing Countries*, Public Sector Governance and Accountability Series, World Bank, 2006.
- Вуковић, Ђорђе, „Бирачки спискови на мајским изборима 2012.“, Око избора, бр. 18, ЦеСИД и NDI, Београд, 2012.
- Вучићевић, Душан, „Манипулативни утицај изборне јединице“, *Српска политичка мисао*, vol. 23, бр. 1, Институт за политичке студије, Београд, 2009.
- „Закон о политичким странкама“, Службени гласник Републике Србије, бр. 36/2009, Београд, 2009.

- Јовановић, Милан, „Реформе изборног права локалне самоуправе у Србији“, *Политичка ревија*, vol. 16, бр. 2, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Јовановић, Милан, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке студије, Београд, 2009.
- Клачар, Бојан, „Избори 2012 – персонализација изборних кампања“, *Око избора*, бр. 18, ЦеСИД и NDI, Београд, 2012.
- Мировић, Александра, Матић Петар, „Политичко (анти)рекламирање у изборном процесу 2012. у Србији - Начин вођења изборне кампање као одраз политичке културе-“, *Српска политичка мисао*, vol. 36, бр. 2, Институт за политичке студије, Београд, 2012.
- Орловић, Славиша, „Теорија коалиција и формирање владе“, *Годишњак*, 2010, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Београд, 2010.
- Стоиљковић, Зоран, „Политичке партије и политичка партиципација – случај Србија“, *Годишњак Факултета политичких наука*, Београд, 2007.
- Стојадиновић, Миша, „Медији, демократија и избори“, *Политичка ревија*, vol. 32, бр. 3, Институт за политичке студије, Београд, 2012.
- [http://www.slobodnaevropa.org/content/slogani\\_ne\\_odlucuju\\_izbore/24524230.html](http://www.slobodnaevropa.org/content/slogani_ne_odlucuju_izbore/24524230.html)
- <http://balkans.aljazeera.net/makale/pljuste-optuzbe-za-izbornu-kradu-u-srbiji>

## Resume

This paper discusses effects and consequences of local elections in Serbia held in May 2012<sup>th</sup>. Author focuses on different dimensions and aspects of electoral process, results and outcomes, electoral campaign and its financing, electoral law, contextual factors as well as main characteristics of local elections.

First part of paper provides basic characteristics of local elections. They are mostly interpreted as “second-order”, because local units’ capacity to implement public policies autonomously mostly depends from central government decisions and will. On the other hand, some authors state that local elections have significant influence on wider electoral participation, through political socialization and information’s available to citizens. Political changes at local can profoundly lead to wider regime changes, what was case in Serbia in the middle of 90’s until final regime change in 2000<sup>th</sup>.

Following part is dedicated to electoral law and its reform since adoption of political pluralism till present days. Serbia has witnessed a numerous reforms in its electoral system, quite similarly to other transitional countries. These reforms, including implementation of both majoritarian and PR representation have produced different, in some cases even negative outcomes.

“Negative” electoral campaigning is article topic in third part. Although, negative campaigning isn’t new phenomenon in developed,

transitional democracies and in Serbian political practice, last electoral campaign was primarily focused on accusations between political opponents both on central and local level. Among crucial consequences of negative campaign is huge percent of no valid ballot papers.

Finally, author provides some of most important local elections results, discussing its consequences. It is proven, not for first time that strong and recognizable local candidates and lists can play significant role in elections. Even some lists on national level, wouldn't pass existing 5% threshold. Author concludes with some problems that have been present in recent electoral process.

---

\* Овај рад је примљен 10. новембра 2012. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 10. децембра 2012. године.