

Dejan Bursać

Institut za političke studije

PROMENA IZBORNOG SISTEMA NA LOKALNOM NIVOU: INDIREKTNIM PUTEM DO (BOLJE) DEMOKRATIJE

U brojnim diskusijama o poželjnim promenama u institucionalnom okviru Srbije, najčešće govorimo o izmeni mehanizma za izbor narodnih poslanika, analizirajući posledice po politički sistem, stanje demokratije i društvo u celini. U skladu sa principom promene odozdo-nagore, u ovom kratkom tekstu ću pokušati da iznesem argumente o dometima i efektima izborne reforme na nivou lokalnih samouprava – dakle načina na koji biramo odbornike u skupštinama gradova ili opština.

Nije novina da je potpuna depersonalizacija jedan od ključnih problema našeg izbornog sistema na svim nivoima. U proporcionalnom sistemu sa zatvorenim listama i jednom izbornom jedinicom, ona se manifestuje odsustvom veze

između glasača i izabраниh predstavnika. Na lokalnom nivou bi ta veza morala biti izraženija, kako zbog manje populacije, tako i zbog svakodnevnih životnih pitanja lokalne politike u kojima je sistem povratne informacije u načelu jednostavniji, za razliku od tzv. „velikih“ tema nacionalnog parlamenta.

Nažalost, to nije slučaj, primarno zahvaljujući izbornom sistemu. I na lokalnim izborima se glasa za bezlične stranačke liste, ispunjene ljudima čija imena glasači ne znaju. Često ne znaju ni imena nosilaca – pošto liste ključnih stranaka u najvećem broju slučajeva nose imena nacionalnih lidera. Kontakt građanina sa tako izabranim predstavnicima praktično se završava sa momentom glasanja. Od izbora 2008. godine se više ne glasa direktno za gradonačelnika ili predsednika opštine, što doprinosi depersonalizaciji. Takvo rešenje je doduše usvojeno iz praktičnih razloga, budući da je dolazilo do blokada rada lokalnih samouprava u situacijama kohabitacije između lokalne skupštinske većine iz jedne stranke, a čelnika lokalne samouprave iz druge. Prečesto su vladajuće koalicije na nacionalnom nivou zahtevale prilagođavanje lokalnih koalicija po republičkoj formuli, te su tako i glasovi građana na lokalnim izborima postali sekundarni interesima partijskih centrala. Tome svakako doprinosi i to što nikada od obnove višestranačja lokalni izbori nisu održani samostalno, bez drugih nivoa izbora istoga dana – što automatski znači dominaciju nacionalne politike nad lokalnom.

Predlog za rešenje ove situacije je ostvarivanje čvršće veze građana i njihovih predstavnika ustanovljene na teritorijalnom principu, kroz vezivanje mesta u (lokalnoj) skupštini za građane koji žive na omeđenoj teritoriji – nekom delu grada ili opštine, te izbor pojedinačnih odbornika iz takvih jednomandatnih izbornih jedinica, tako da svaka mikro-teritorija ima svog predstavnika koga bira imenom i prezimenom. U suštini, radi se o većinskom izbornom sistemu. U kontekstu postizanja efekta

odgovornosti i respozivnosti odbornika, manje je bitno da li će to biti jednokružni ili dvokružni sistem. Ušteda, jednostavnost i potencijalno veća izlaznost su argument u korist jednokružnog, ali ako uzmemo u obzir aktuelni politički momenat u kome na svim nivoima postoji predominantni akter, dvokružni sistem bi verovatno doveo do veće pluralizacije lokalnih parlamenata. Racio za reformu je priroda lokalnih izbora – naime, u izuzetno malim izbornim jedinicama, u kojima živi tek nekoliko hiljada stanovnika, praktično svi iole zainteresovaniji građani poznaju svog lokalnog predstavnika. Osim što vrše uticaj na njega, vrednost ovakvog rešenja je što građani mogu da ga politički ugroze. Ako je neko izabran sa 500 ili 1000 glasova u izbornoj jedinici koja ukupno ima dve ili tri hiljade glasača, a ukoliko nije respozivan na zahteve građana, njegovo mesto na narednim izborima može lako biti ugroženo: kroz aktivizam, peticije, pa čak i kandidovanje nezavisnih kandidata. Mala izborna jedinica na taj način delimično poništava uticaj stranačkih mehanizama kontrole te ustvari građani postaju mehanizam disciplinovanja izabranih predstavnika. Par stotina ljudi koji potpišu peticiju ili formiraju udruženje građana jeste realan pritisak na nekoga ko je izabran sa manje od 1000 glasova i ko traži reizbor. Takav predstavnik mora da se bori za interes građana koji su ga poslali u lokalni parlament, čak i po cenu da nekada dođe u sukob sa sopstvenom strankom, pre svega oko raspodele resursa da bi udovoljili svojim elektoratima. Borba između poslanika ili odbornika za ograničene resurse podstiče kompeticiju i samim tim lokalnu, ali i unutarpartijsku demokratiju, kroz stvaranje izmenjene političke dinamike na lokalnom nivou.

Važan momenat ovakve izborne reforme bio bi i, uslovno rečeno, pedagoški: učenje demokratije na nivou koji je blizak građanima. Kroz pristup svom predstavniku, kroz shvatanje da od političkog angažmana i izbora zavise svakodnevne stvari koje se direktno tiču kvaliteta života i kroz učenje aktivizmu,

tj. sticanje svesti da građanin može da utiče na promene. Potencijalni pozitivni efekat bi se izrazio i u pogledu kvaliteta kandidata, budući da će akteri imati podsticaj da, zbog glasanja za ličnost, bolje selektiraju ili više ulažu u postojeće kadrove. Mogući problem ovog rešenja je džerimandering, tj. veštačko prekranje izbornih jedinica zarad dobiti u pogledu broja glasova. Pored toga, teško je obezbediti kvotu zastupljenosti potpredstavljenih grupa u situaciji u kojoj ne postoje izborne liste: pre svega se misli na slabije zastupljen pol. Etničke manjine bi sa druge strane bile dobro predstavljene (kao što je bio slučaj u ranijim varijantama primene elemenata većinskog sistema u Srbiji), budući da su u našoj zemlji manjine uglavnom teritorijalno grupisane – kako na nacionalnom nivou, tako i u okviru pojedinačnih opština.

Promena ka većinskom sistemu može da otvori prostor za implementaciju dodatnih reformi na lokalnom nivou. Recimo, smisljena teritorijalna predstavljenost mesnih zajednica u lokalnim parlamentima otvara pitanje suvišnosti koncepta saveta MZ i izbora za iste. Takođe, mogao bi da se ograniči broj lokalnih odbornika, koji sada, kako se čini, premašuje realne potrebe. Najzad, personalizacija može da podstakne zakonodavce da razmišljaju o povratku direktnih izbora za gradonačelnike i predsednike opština, pogotovo u kontekstu odsustva partijskih listi čiji nosioci su obično (mada ne i nužno, što je još jedna devijacija aktuelnog sistema) kandidati za čelnike lokalnih samouprava.

Promena izbornog sistema na lokalnu ima još jednu važnu upotrebnu vrednost – testiranje efekata reforme pre eventualnih izmena na nacionalnom nivou. Sasvim je izvesno da „čist“ većinski sistem zbog visoke disproporcionalnosti i disperzovane podrške mnogih političkih opcija ne bi bio podesan za parlamentarne izbore, te da je izvesnija nekakva varijanta mešovitog sistema, većinskog sa kompenzacijom, ili proporcionalna raspodela sa direktnim glasanjem u

jednomandatnim jedinicama. Međutim, da bi se efekti pokazali, smatram da je ključno odvojiti lokalne izbore od parlamentarnih i predsedničkih, tj. izolovati lokalnu politiku od nacionalne. Sve uzevši u obzir, izgledi da aktuelni politički akteri prihvate ovu reformu nisu obećavajući.