

УДК:
329:321.7(497.11)

Оригинални
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXIV) XI, vol=33
Бр. 3 / 2012.
стр. 31-64.

Душан Вучићевић

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

УЛОГА ПОЛИТИЧКИХ ПАРТИЈА У ПРОЦЕСУ КОНСОЛИДАЦИЈЕ ДЕМОКРАТИЈЕ У СРБИЈИ*

Сажетак

У чланку се разматра какву улогу у процесу консолидације демократије имају политичке партије и какав је њихов допринос у фазама испуњења и продубљивања демократије у Србији. Анализирајући степен институционализованости партија и партијског система, унутарпартијске демократске односе и развој парто-кратских тенденција у српском друштву аутор указује на српске партије као једног од главних криваца за споро увећање демократских капацитета политичких институција у Србији.

Кључне речи: политичке партије, консолидација демократије, институционализованост партија, институционализованост партијског система.

У последње две деценије демократија је постала доминантна идеологија и политички систем. Ниво грађанских и политичких права и слобода у постсоцијалистичким државама, Јужној Америци, деловима Азије и Африке никада није био већи. Успон либерализма и пораз ауторитарних идеологија навео је многе да говоре о крају историје. Међутим, „трећи талас“ демократије је са собом донео иронични обрт – растуће и суштинско неповерење грађана у поједине демократске институције. У демократским друштвима по злом гласу предњаче политичке партије. Незадовољство улогом партија у етаблираним демократијама скопчано је са увећаним раз-

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

очарањем у политичку класу и политичке лидере.¹⁾ Још видљивија је ерозија партијског чланства и слабљење снаге партијске идентификације у скоро свим напредним индустријским демократијама.²⁾ Млади, образовани грађани показују низак степен партијске лојалности, иако је ниво њиховог друштвеног и политичког ангажмана и заинтересованости за проблеме са којима се савремене државе суочавају све већи. Улога политичких партија се мења, а поједине њихове функције све више преузимају политички покрети, интересне групе и сектор цивилног друштва.

Опште је прихваћено да се савремене партије не могу поредити чак ни са онима које су постојале пре само четврт века. Политичке партије су прешле еволутивни пут од кадровских, елитистичких партија, преко масовних партија са бројним чланством, централизованом организацијом и снажном идеолошком основом, до свеобухватних (catch-all) партија, насталих 60-тих година прошлог века, у којима опада важност идеолошког и класног утемељења, смањује се значај чланства и јача утицај партијског руководства и лидера на стварање и спровођење партијске политике. Данас партијским аренама доминирају партије картели и професионалне изборне партије које прати све веће прожимање са државом засновано између осталог и на финансирању странака из државног буџета. Оно је праћено постепеним настајањем класе професионалних политичара чији је једини политички циљ освајање полуга власти у сврху очувања властите моћи. Преко партијске машинерије они на водеће државничке позиције претежно долазе скупим медијским кампањама, а не идентификацијом интереса социјалне базе са партијским политикама.

У условима јачања добро заштићеног и привилегованог положаја унутар државе и истовремену ерозију легитимитета унутар ширег друштва долази до слабљења капацитета политичких партија да обављају политичку интеграцију – дисциплиновање индивидуалног и групног политичког понашања, контролу интересних група и друштвених покрета, артикулацију и агрегацију ширих друштвених интереса – те њихова будућност у највећем зависи од

- 1) Видети више у: Norris, Pippa (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford University Press, 1999; Pharr, Susan & Putnam, Robert (eds.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton University Press, 2000.
- 2) Dalton, Russell, "Political Support in Advanced Industrial Democracies" у: Norris, Pippa (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford University Press, 1999, pp. 65-66.

способности да остварују институционалну интеграцију – хармонизацију активности у различитим институционалним аренама. Да би модерне политичке партије то успеле неопходно је, по мишљењу Стефана Бартолинија (Stefano Bartolini) и Питера Мера (Peter Mair), да се изборе са три велика изазова. Пре свега, партије морају да задрже релативно кохерентну унутрашњу хијерархију како би властити хијерархијски поредак успеле да „извезу“ у институционалне арене које желе да контролишу, нпр. законодавно тело и извршну власт. Друго, политичке странке морају да очувају аутономију која је угрожена од стране различитих неполитичких центара моћи – експертских комисија, широком употребом референдума при доношењу политичких одлука, укључивањем актера богатих приватним ресурсима (новцем, популарношћу) у рад партија, све већим утицајем транснационалних организација на вођење државних политика. И на крају, партије морају да се изборе са кризом властитог легитимитета у очима грађана до које долази услед све веће корупције и недостатка транспарентности у процесу доношења политичких одлука.³⁾ У зависности од одговора политичких партија на наведене изазове зависиће и њихова будућност у савременим политичким токовима.

Очигледно је да је улога политичких партија почетком 21. века измењена. Модерне партије, ни у стабилним демократијама, немају широку лепезу функција које су обављале масовне партије почетком 20. века. Стога ни новоформиране партије у транзиционим демократијама које се налазе у процесу консолидације не могу да врше послове карактеристичне за западноевропске партије 20. века. Вођени тиме, у првом делу рада утврђујемо функције које би модерне партије требало да испуњавају да би оправдале сопствено друштвено постојање и формирамо теоријску матрицу на основу које ћемо анализирати улогу и допринос политичких партија у процесу консолидације демократије. У другом делу рада истражујемо да ли су и колико политичке партије у Србији утицале на продубљивање демократске консолидације и то након 2000. године и напуштања режима изборног ауторитаризма, хибридног режима који је у себи комбиновао демократске и ауторитарне елементе.⁴⁾

3) Bartolini, Stefano & Mair, Peter, "Challenges to Contemporary Political Parties", in: Diamond, Larry & Gunther, Richard (eds), *Political Parties and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, 2001, pp. 327-343.

4) О хибридном режиму у Србији види: Павловић, Душан & Антонић, Слободан, *Консолидација демократских установа у Србији после 2000. године*, Службени гласник, Бе-

ПОЛИТИЧКЕ ПАРТИЈЕ И КОНСОЛИДАЦИЈА ДЕМОКРАТИЈЕ

Да ли политичке партије својим деловањем могу да убрзају или успоре процес консолидације демократије? Колика је њихова улога у развоју консолидованих установа и институција? Како би одговорили на наведена питања и утврдили тачке у којима је могућ допринос партија развоју демократије у транзиционим и тек консолидованим друштвима најпре ћемо дефинисати термилошке одреднице појма консолидације демократије. А како нас, пре свега, интересује утицај политичких партија на консолидацију демократских институција у Србији у другом делу рада истражићемо улогу српских партија у фази испуњења (*completingdemocracy*) и продубљивања демократије (*deepeningdemocracy*).

Оригинално, термин „демократска консолидација“ се употребљавао да опише изазов на који новостворена демократска друштва морају да одговоре у циљу заштите демократских достигнућа од могућих регресивних ауторитарних тенденција. Исходиште консолидације је политичка ситуација у којој је демократија постала „једина игра у граду“.⁵⁾ То практично значи да нема релевантне политичке групе која покушава да збаци демократски режим недемократским путем или да се отцепи од државе (бихевиористички елемент), да чак и у периоду политичких и економских криза грађани верују да до промена може доћи само уз помоћ демократских правила и процедура (атитудинални елемент), и да се сви евентуални конфликти између политичких актера решавају у складу са важећим нормама чије би кршење било неделотворно и скупо (уставни елемент).⁶⁾ Да би до консолидације уопште дошло, према Хуану Линцу (Juan Linz) и Алфреду Степану (AlfredStepan), морају да буду испуњени одређени услови, односно свака консолидована

оград, 2007; Орловић Славиша, „Проблеми демократске консолидације Србије“, у: Павловић, Душан (прир.), *Консолидација демократских установа у Србији – годину дана после*, Службени гласник, Београд, 2008; Јовановић Милан, „Консолидација, принципи „слободних“ и „фер“ избора и уставни дизајн“, у: Павловић, Д. (прир.), *нав. дело*; Вучићевић Душан, „Демократизација кроз изборе – изборни ауторитаризам у Србији“, *Политичка ревија*, 4/2010, Институт за политичке студије, Београд, стр. 1-28; Владисављевић, Небојша, „Мешовити режими, протести и 5. октобар“, у: *Развој демократских установа у Србији – десет година после*, Heinrich Böll Stiftung, 2010, стр. 13-23.

5) Przeworski, Adam, *Democracy and the Market*, Cambridge University Press, 1991, p. 26.

6) Линц, Хуан & Степан, Алфред, *Демократска транзиција и консолидација – Јужна Европа, Јужна Америка и посткомунистичка Европа*, Филип Вишњић, Београд, 1998, стр. 18.

демократија мора да има пет развијених арена – слободно и активно грађанско друштво, аутономно и цењено политичко друштво, владавину права којом се гарантују основна грађанска и политичка права, ефикасну и функционалну бирократију и институционализовано економско друштво. Политичко друштво, осим политичких странака чијом ћемо се улогом у процесу консолидације бавити, чине и избори и одговарајућа изборна правила, законодавство, политичка вођства и страначке коалиције.⁷⁾

Демократија у Србији је консолидована на једном нижем нивоу, на нивоу институције слободних и поштених избора. За разлику од хибридног, режима изборног ауторитаризма који је у Србији постојао током деведесетих година, а у коме је изборно надметање било предмет манипулација, након 2000. године изборна утакмица је слободна и поштена. Изборна демократија постоји јер сви актери, како победници тако и поражени, прихватају резултате избора, нема крађе гласова и кршења основних грађанских и политичких права – слободе удруживања, окупљања, штампе, мисли и јавног изражавања – а не постоје ни дискриминативне изборне норме које би фаворизовале једну од страна у изборној трци. Циљ демократске консолидације у Србији није више опстанак демократије, већ демократски прогрес.

Уколико прихватимо постојање демократског континуума на коме се на једном полу налазе ауторитарни режими, а на другом напредне демократије (графикон 1) могуће је, према Андреасу Шедлеру (Andreas Schedler), издвојити различите концепте консолидације демократије – избегавање демократског слома, избегавање демократске ерозије, организовање демократије, испуњење демократије и продубљивање демократије.⁸⁾ По нама, наведени концепти се међусобно не искључују, већ су комплементарни, а разлике међу њима се односе на остварени ниво консолидације и шансе да се процес настави. Прва два концепта су негативна и посвећена очувању тек створених демократских институција и спречавању повратка у неки облик ауторитаризма (избегавање демократског слома) или онемогућавању постепеног крућења демократских правила и процедура које води ка „спорој смрти“ демократије (избегавање демократске ерозије). По Шедлеру, само су

7) Исто, стр. 20-30.

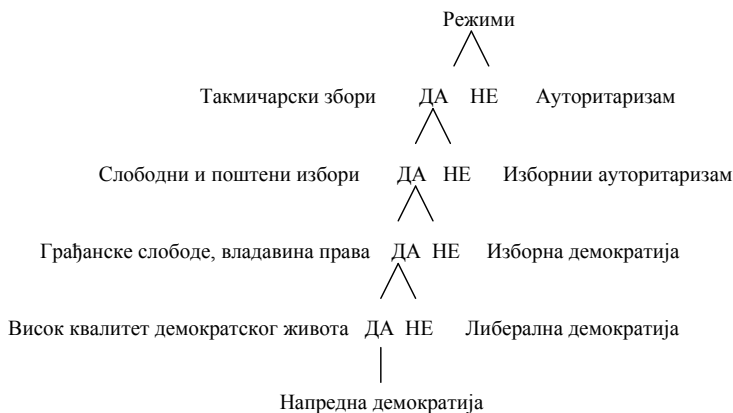
8) О различитим схватањима консолидације демократије видети више у: Schedler, Andreas, “What is Democratic Consolidation?”, *Journal of Democracy*, vol. 9, no. 2, pp. 91-107.

ова два схватања комплементарна са оригиналним значењем консолидације, у смислу обезбеђивања опстанка демократије. Треће схватање консолидације, организовање демократије, је неутрално и може се довести у везу са институционалним инжењерингом, те „подразумева изградњу свих оних великих организација које сачињавају карактеристичну инфраструктуру модерних либералних демократија: партије и партијски системи, законодавна тела, државна бирократија, правосудни систем, и систем усклађивања интереса“.⁹⁾ Нас, у контексту проучавања утицаја политичких партија на консолидацију у Србији, пре свега интересују позитивна схватања – испуњење демократије и њено продубљивање.

Испуњење демократије јесте померање на демократском континууму од изборне ка либералној демократији, демократски прогрес чији је циљ постизање демократских карактеристика које недостају изборној демократији – ефективно и ефикасно гарантовање свих људских, грађанских и политичких права, владавина права и стриктно поштовање устава, реформа судског система, државе и државне бирократије, хоризонтална одговорност јавних функционера, итд. Даље померање на континууму демократије, од либералне ка напредној демократији, представља другу позитивну верзију консолидације, продубљење демократије. У односу на стабилне западне демократије, младе демократске државе Јужне Америке, Азије, субсахарске Африке и Источне Европе показују значајне компаративне недостатке на свим пољима – квалитет рада извршне и законодавне власти, јавна администрација и јавне политике, стил доношења политичких одлука, интересне групе, цивилно друштво, ниво политичке културе, демократичност партија и партијског система, итд. Коначно исходиште процеса демократизације јесте управо подизање квалитета демократског живота, достизање нивоа напредних демократија, „демократско продубљење“. У наредном одељку размотрићемо каква је могућа улога политичких партија у постизању тог циља.

9) Ibidem, p. 101.

Графикон 1. Политички режими по различитим димензијама демократије¹⁰⁾



Као што смо већ раније истакли, улога модерних политичких партија је промењена и у стабилним западноевропским демократијама. Класичне функције политичких партија обухватале су: 1) номинацију кандидата на изборима; 2) изборну мобилизацију која обухвата и активну партиципацију грађана у изборној кампањи, али и сам излазак на биралишта; 3) утврђивање листе приоритета и кључних питања – политичке агенде друштва (structuring issue); 4) представљање различитих друштвених група; 5) агрегацију интереса; 6) формирање и очување извршне власти; и 7) друштвену интеграцију.¹¹⁾ Некадашње партије су, у мањој или већој мери, обављале све наведене функције. Данас је, међутим, једино незаменљива улога партија у изборном процесу и образовању влада, док остале функције партије обављају све слабије или их врше истовремено са организацијама цивилног друштва и разним интересним групама. Чак је и значај партија у изборној мобилизацији измењен, услед технолошких иновација и појаве и развоја масовних медија, попут интернета и телевизије. Последице промена у улози партија у етаблираним демократијама утицале су и на активности новоформираних партија у транзиционим друштвима, те су након

10) Howard, Marc Morje & Roessler Philip, "Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes", *American Journal of Political Science*, vol. 50, no. 2 (April), 2006.

11) Gunther, Richard & Diamond, Larry, "Types and Functions of Parties", in: Diamond, Larry & Gunther, Richard (eds), *Political Parties and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, 2001, pp. 7-9.

првих вишестраначких избора (founding elections) у њима настаја-
ле професионалне изборне партије и партије картели, а не масовне
и свеобухватне партије. Како партије у новим демократијама нису
прошле исти еволутивни пут, од њих није могуће ни очекивати да
обављају класичне функције и да на тај начин доприносе процесу
демократске консолидације. Стога је неопходно да разграничимо
какве партије и партијски систем морају бити да би уопште могле
позитивно да утичу на консолидацију (почетни услов), а затим шта
би у процесу консолидације морале да чине у циљу продубљења
демократије у једном друштву.

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈА ПАРТИЈА И ПАРТИЈСКОГ СИСТЕМА

Ниво институционализације представља једну од најважнијих
димензија за разумевање партијског система, уз број релевантних
политичких партија и степен идеолошке поларизације о којима је
писао још Ђовани Сартори (Giovanni Sartori) у *Партијама и пар-
тијским системима*.¹²⁾ Значај институционализације партија и
партијског система и утицај на процес консолидације демократије
потврђују бројни радови на ту тему.¹³⁾ Но без обзира на сагласност
о потреби институционализације партија и партијског система, ма-
ње је јасно шта се под самом институционализацијом подразумева.
Семјуел Хантингтон (Samuel Huntington) шире схвата институцио-
нализацију, али истиче да исти критеријуми могу бити примењени
и на концепт институционализације партија. По њему, „институ-
ционализација је процес у коме организације и процедуре стичу
важност (легитимитет) и стабилност“.¹⁴⁾ Он идентификује четири
димензије институционализације: способност прилагођавања, ор-
ганизациону комплексност, аутономију и кохерентност. Анђело
Панебјанко (Angelo Panebianco) институционализацију види као
процес у коме партија „престаје да буде средство и постаје вред-

12) Сартори, Ђовани, *Странке и страначки суштави*, Политичка култура, Загреб, 2002.

13) Видети на пример: Dix, Robert, "Democratization and Institutionalization of Latin American Political Parties", *Comparative Political Studies* 24, pp. 488-511; Lewis, Paul, "Democratization and Party Development in Eastern Europe", *Democratization*, 1/1994, pp. 391-450; Mainwaring, Scott & Scully, Timothy (eds), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, 1995; Randall Vicky & Svasand, Lars, *Political Parties and Democratic Consolidation in Africa*, Paper for ECPR Joint Sessions of Workshops, Grenoble, 2001.

14) Huntington, Samuel, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, 1968, p.12.

ност по себи“.¹⁵⁾ На тај начин очување и опстанак партије постаје циљ коме тежи велики број њених присталица. У сврху мерења партијске институционализације Панебјанко уводи два критеријума: степен аутономије у односу на окружење и степен унутрашње изградње система (systemness) који практично обухвата Хантингтонову организациону комплексност и кохерентност. На крају, Кенет Јанда (Kenneth Janda) истиче једну спољну димензију институционализације – начин на који се политичка партија опажа у ширем друштву (реификација у јавној свести).¹⁶⁾

Графикон 2. Димензије партијске институционализације¹⁷⁾

	унутрашња	спољашња
структурална	системски карактер	аутономија одлучивања
атитудинална	придавање вредности	реификација

Вики Рендал (Vicky Randall) и Ларс Свасанд (Lars Svasand) комбинујући критеријуме претходника утврђују постојање димензионалне теоријске матрице која им помаже у анализи степена институционализације партија (графикон 2). Структурални аспект унутрашње димензије – системски карактер – обухвата увећање обима, густине и редовности интеракција партије, рутинизацију и изградњу устаљених правила. Партијске карактеристике које утичу на њен системски карактер су начин на који партија настаје и развија се, партијски ресурси, нарочито финансирање, улога партијског лидера наспрам партијске организације, улога партијских фракција и клијентелизам. Придавање вредности (valueinfusion) указује на степен до кога се партијски чланови и симпатизери идентификују са партијом и системом вредности који она својим деловањем пропагира и заступа што утиче на ниво партијске кохезије. На ову, унутрашњу/атитудиналну димензију утичу природа односа партије и социјалне базе и клијентелизам. Структурални аспект спољашње димензије чини аутономија одлучивања, односно слобода од мешања других организација и институција у процес формирања партијске политике и стратегија.¹⁸⁾ На кра-

15) Panebianco, Angelo, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge University Press, 1988. p. 53.

16) Janda, Kenneth, *Political Parties: A Cross National Survey*, The Free Press, New York, 1980, pp. 19-28.

17) Randall, Vicky & Svasand, Lars, "Party Institutionalization in New Democracies", *Party Politics*, vol. 8, no. 1, p. 13

18) Према Рендаловој и Свасанду, одговор на питање да ли је аутономија нужан елемент партијске институционализације није једноставан и пре свега зависи од тога да ли је

ју, спољашњи/атитудинални аспект – реификација – указује на ниво опажености партијског присуства у јавној свести. Реификација представља фактор који пресудно утиче на способност партија да опстану на политичкој сцени са протоком времена.

За разлику од Рендалове и Свасанда који анализирају институционализацију партија и чије критеријуме институционализације није могуће квантификовати и поредити, Скот Мејнворинг (Scott Mainwaring) у средиште анализе поставља институционализацију партијског система. Према Мејнворингу, у институционализованом партијском систему знамо ко су главне партије и како се оне понашају, те сви актери имају јасна очекивања о акцијама других у партијској конкуренцији. Промене партијске конфигурације су ограничене, иако не и потпуно искључене. Мејнворинг наводи четири критеријума – димензије – институционализације партијског система:

- *стабилност модела партијске конкуренције* која се огледа у томе што главне партије опстају на политичкој позорници деценијама и што не постоје велике осцилације у изборним резултатима;
- *укорењеност партија у друштво* која доводи до стварање чвршће повезаности између бирача и партија током дужег временског периода. Као последица те везе партије постојаније бране властите идеолошке позиције те због тога нису спремне да зарад краткорочних изборних добитака прелазе са једног на други крај идеолошког спектра;
- *кредибилитет (легитимност) партија* јер у институционализованим системима грађани и политичке елите виде партије као неопходне и пожељне институције демократске политике;
- *партијска организација* је важнија од страначких лидера. Партије у институционализованим системима су добро организоване, поседују значајне материјалне и људске ресурсе, јасно дефинисана интерна правила и рутинизиране процедуре за избор страначког вођства, те стога лидери не могу бацити саму партију у засенак.¹⁹⁾

Очигледно је да демократија може да опстане у слабо институционализованом партијском систему, али такви системи умањују

партија доминантан елемент у том односу и да ли су последице повезаности са другим институцијама позитивне у смислу увећања партијских ресурса.

19) Mainwaring, Scott, „Party Systems in the Third Wave”, *Journal of Democracy*, 3/98, pp. 69-70.

квалитет демократије. Осим тога, сама институционализација није довољна, већ партије морају обављати одређене функције којима продубљују и јачају демократске процесе у једном друштву. Које су то функције? Политичке партије играју споредну улогу у раним фазама демократске транзиције. Међутим, немогуће је замислити демократију која без њих функционише јер су партије кључни играчи у дугорочном процесу испуњења и продубљења демократије. Према Рендаловој и Свасанду, њихов допринос је очит приликом организовања избора, агрегације и каналисања интереса различитих друштвених група, решавања конфликта, регрутације и тренинга политичких лидера, постизања вертикалне и хоризонталне одговорности политичких институција и изабраних појединаца.²⁰⁾ У мери у којој испуњавају наведене функције оне помажу консолидацији демократског режима на два начина: демократским понашањем и поштовањем демократских норми и конституционалних правила афирмишу сет демократских вредности и код грађана што истовремено јача бихевиористички, атитудинални и уставни аспект демократске консолидације; посредно оснажују легитимност режима те крхка демократска друштва лакше опстају у кризним временима.²¹⁾

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗОВАНОСТ ПАРТИЈА У СРБИЈИ

У стабилним демократским државама животни век партија је веома дуг, о чему сведоче примери Демократске партије у САД, настале 1828. године, и Конзервативне партије Велике Британије, образоване 1832. године. Иако прве политичке партије у Србији – Народна радикална странка, Либерална странка и Српска напредна странка – настају још 1881. године, након доношења Закона о удружењима и зборовима, у Србији је, као и у осталим постсоцијалистичким друштвима, континуирано функционисање политичких организација изостало. Због свега тога критеријум дужине постојања партија, мада не споримо његов значај у западним демократијама, не анализирамо као један од значајнијих услова институционализације партија, јер би се на том тесту неуспешним показале све модерне српске партије. Нас пре свега интересује начин на који

20) Randall, Vicky & Svasand, Lars, *Political Parties and Democratic Consolidation in Africa*, pp. 3-7.

21) Mainwaring, Scott & Scully, Timothy (eds), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, p. 24.

партије настају и развијају се након поновног увођења партијског плурализма, партијски ресурси, улога партијског лидера и фракција, степен клијентелизма (*системски карактер и организациона комплексност*), слобода при формирању партијске политике и стратегија (*аутономија одлучивања*), идентификација са партијом и партијским системом вредности (*придавање вредности*) и ниво опажености партијског присуства у јавној свести која утиче на способност њеног опстанка (*реификација*).

Једна од кључних димензија која утиче на системски карактер партија јесте начин њиховог настанка и развитка, односно да ли је изградња партијске инфраструктуре текла кроз процес пенетрације од центра ка периферији или процесом дифузије у коме су партије настајале спонтано и одоздо. Европско искуство изградње партија комбинује оба елемента, али како је у Србији након 1945. године укинут плурализам партијског организовања партије су нужно почетком деведесетих морале кренути од нулте тачке, док их је логика убрзаних припрема за прве вишепартијске изборе приморала да институционалне основе успостављају на доле и из центра. Изузетак представља Социјалистичка партија Србије, директно повезана са одлазећим ауторитарним режимом, која је наследила целокупну инфраструктуру и ресурсе Савеза комуниста Србије и ССРН-а. Преостале, опозиционе партије углавном су формиране из кругова угледних интелектуалаца – академика и универзитетских професора, књижевника и уметника – и дисидената унутар комунистичког режима – како демократске тако и националистичке провенијенције. И мада су опозициони прваци приликом оснивања новонасталих политичких партија покушали да се у политичком пољу позиционирају као настављачи историјских партија у Србији – Демократска странка, а касније и Демократска странка Србије декларисале су се легитимним настављачима Демократске странке Љубомира Давидовића, а Српска радикална странка је „историјског претка“ потражила у Народној радикалној странци Николе Пашића – својатање идеолошког и организационог континуитета и традиције предратних партија представљало је само историјски фалсификат које су партијске вође починиле у потрази за оснивачким митом.²²⁾

22) О настанку политичких партија у деведесетим годинама прошлог века видети више у: Вукомановић, Дијана, *Обнова партијског плурализма у Србији крајем XX века*, Институт за политичке студије, Београд, 2010.

Процес обогаћивања партијског спектра Србије пенетрацијом из центра ка периферији и одозго на доле, карактеристичан за прве године успостављања партијског плурализма, замењен је током деведесетих, али и након петооктобарских промена, пре свега умножавањем броја партија цепањем и дељењем већ постојећих. На овај начин настао је велики број странака од којих су најважније ДСС, ДХСС, ЛДП, Нова Србија и СНС. Данас су, међутим, најзначајније парламентарне партије – ДС, ДСС, СПС, СНС, Г17, ЛДП – релативно бројне, кадровски етаблиране, добро организоване странке, са развијеном организационом мрежом на читавој територији Србије. Ове партије самостално или коалиционим наступом успевају да стекну парламентарни статус што им отвара могућност за несметано политичко деловање. Осим капиларне мреже окружних, градских и општинских одбора оне формално имају и женске секције и организације младих са релативно високим степеном организационе и кадровске аутономије. И мада централни партијски органи утврђују програмску политику, програмска документа и статуте верификују партијски конгреси. Иако су све релевантне политичке партије хијерархијски устројене и изграђене на харизми и моћној позицији партијског лидера, о значају организационе мреже за опстанак у партијској арени најбоље сведочи пример Богољуба Карића и његовог Покрета снага Србије, који је попут метеора како се појавио и нестао са партијске сцене Србије након расписивања оптужнице и његовог бекства у Русију.²³⁾

Друга важна одредница која утиче на унутрашњу структуралну димензију институционализације партија јесте доступност партијских ресурса, пре свега финансирање редовног рада и изборних кампања. Са убрзаним опадањем бројности партијског чланства, растућим осиромашењем и незапосленостићу немогуће је обезбедити средства неопходна за функционисање странке само од чланарина. Осим тога, скупе медијске кампање без којих је тешко остварити изборни успех и ефикасно се надметати у изборној трци нагоне партије да троше све веће суме новца, док упоредо са тим расту захтеви друштва да се токови новца у политици уведу у законске оквири чиме би се смањила и сузбила политичка корупција. У таквим околностима партије су свуда приморане да се уз прику-

23) Богољуб Карић је на председничким изборима 2004. године освојио 568.691 гласова, а убрзо након тога његова партија је ушла у власт у многим општинама и АП Војводини.

пљање средстава из приватних окрену и финансирању из јавних извора. Србија није изузетак.

Финансирање политичких партија и изборних кампања регулисано је већ од почетка 90-тих година прошлог века, али се дуго налазило у „сивој зони“. Средства додељивана партијама из буџета нису задовољавала потребе странака, те су се оне окретале тражењу додатних извора прихода, а за кршења закона нису изрицане санкције. Нужност обезбеђивања све већих свота новца из легалних оквира, као и свест о важности уређења области финансирања политичких активности са становишта борбе против корупције утицали су на усвајање Закона о финансирању политичких странака (донет 2003, измењен 2008). Овим законом парламентарним партијама је било загарантовано повећање дотација из буџета РС, као и гарантовање прихода из буџета АП Војводина, градова и општина. Међутим, примену закона карактерисале су: шаренило у примени норми о буџетском финансирању, одсуство делотворне контроле и јавности података (контролом финансирања до 2010. и формирања Агенције за борбу против корупције бавио се РИК, тело састављено од представника политичких партија) и одсуство санкционисања кршења закона.²⁴⁾

Доношењем новог Закона о финансирању политичких активности 2011. године учињени су додатни помаци у овој области. Законским одредбама задржано је решење по коме се партијама из буџета Републике издваја 0,15% за финансирање редовног реда и 0,1% за трошкове вођења кампање у изборној години, док новину представља укидање лимита на висину укупних средстава прикупљених из приватних извора за финансирање изборних кампања, иако су задржана ограничења у погледу средстава која физичка и правна лица могу донирати партијама. У току израде закона појављивале су се и идеје да се партијама додељује 0,3% републичког буџета, али се након препоруке Венецијанске комисије по којој се са 0,3 одсто прелази граница изнад које странке у потпуности зависе од јавних извора од те идеје одустало. Међутим, према мишљењу председнице Агенције за борбу против корупције Зоране Марковић и постотак од 0,15 највећи је у Европи.²⁵⁾ Без обзира на

24) Видети више у: Ненадић, Немања, „Финансирање политичких странака у Србији“, у: Орловић, Славиша (прир.), *Партије и избори у Србији – 20 година*, ФПН, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2011, стр. 119-134.

25) „Скуп посао та политика“, недељник *Време*, бр. 1062, 12. мај 2011.

то што су наведена решења наишла на негодовање јавности несумњиво је да њиховом имплементацијом додатно доприноси процесу институционализације партија у Србији.

Доминација партијског лидера над партијском организацијом и опстајање партије коришћењем лидерске харизме су супротни системском карактеру партија. Јак степен персонализма претвара партију у средство за остварење личних амбиција што негативно утиче на партијску институционализацију.²⁶⁾ У Србији неколико релевантних партија – ДСС, СРС, СПО – имају исте лидере већ више од две деценије што сведочи о томе да се партијске присталице окупљају више око страначких вођа него партијских програма.²⁷⁾ Односом партијског лидера и организације бавићемо се више приликом анализе степена институционализованости партијског система Србије. Осим доминирајуће улоге партијског вођства, на организациону кохезију, а самим тим и на институционализацију, негативно утиче и страначко фракционисање. Ова тврдња, међутим, није једнозначна. Либерално демократска партија Јапана успешно је владала скоро непрекидно више од 50 година управо смењивањем лидера различитих унутарстраначких фракција на челу партије, односно државе. Оно што очигледно прави разлику је степен до кога је сама фракција институционализована и у свом деловању ограничена јасним правилима и процедурама. Мада највећи број релевантних партија у Србији статутима утврђује право на мањинско мишљење, само је Грађански савез Србије у члану 10 свог статута (2004) дозвољавао деловање фракција.²⁸⁾ Према Владимиру Гоатију, разлог за то је „деценијама негована дијаболизација фракција“ у посткомунистичким државама која „и данас снажно утиче на однос према том облику суб-партијског организовања и деловања“.²⁹⁾ Последица тога је да у пракси партије сузбијају функционисање фракција што илустративно приказује пример покушаја формирања Либерално-демократске фракције унутар ДС-

26) О негативном утицају које изражено лидерство у партијама има на јачање популистичких тенденција видети више у: Траиловић, Драган, „Популизам као фактор слабљења демократских капацитета политичких институција у Србији“, *Политичка ревија*, 2/2012, Институт за политичке студије, Београд, стр. 73-78.

27) У релевантне партије убрајамо оне које у више изборних циклуса прелазе цензус од пет процената.

28) ГСС је престао да постоји 7. априла 2007. године након уједињења са Либерално демократском партијом.

29) Гоати, Владимир, „Чиниоци образовања фракција“, у: Лутовац, Зоран (ур.), *Политичке странке у Србији – структура и функционисање*, Институт друштвених наука, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2005, стр. 62.

а. Унутарстраначка спорења за основ имају решење усвојено пред Изборну скупштину ДС-а 2004. године према којем кандидат који изгуби на изборима за председника странке нема право да буде члан партијског форума. Након изборног пораза Чedomир Јовановић је прикупио подршку 30.000 чланова за формирање фракције, али је једини резултат те акције било његово искључење из ДС-а. Странке у Србији још увек нису научиле да живе са разликама, а последица неговања таквог типа унутарстраначког живота су серије вишеструких расцепа, „множење“ и „дељење“ скоро свих партија заступљених у српском парламенту. Све то негативно утиче на институционализованост партијског система, а, наше је мишљење, и на степен институционализованости самих партија. Иако фракције не морају негативно да утичу на организациону кохезију, непостојање јасних правила којима се регулише њихово образовање и деловање – институционализација фракција – и резултирајуће цепање странака у још већој мери поткопавају изградњу партијског система.

Последња варијабла која утиче на системски карактер партија, према Рендаловој и Свасанду, је клијентелизам који је битно обележје друштава и партија Трећег света. По њима треба разликовати два типа клијентелизма – први и старији карактерише значајна персонализација, однос патрона који поседују богатство и ресурсе и клијената који им зарад добијања бенефита подарују беспоговорну послушност и политичку подршку; други је типичан за ситуације у којима је партија, након освајања власти, у могућности да ресурсе расподељује широким категоријама становништва, пре свега партијским члановима, симпатизерима и потенцијалним присталицама. Други тип је близак ономе што партије раде и у развијеним демократским друштвима, али што је још значајније он представља мању претњу партијској кохезији од клијентелизма старог типа у коме партија и за патрона и за клијента представља само средство за остварење личних амбиција. Партије у Србији комбинују оба типа. Оне доминирају државом и колонизују све области друштва, од државне управе и локалних самоуправа, јавних предузећа, до установа културе, образовања и медија, те је поседовање

партијске књижице предуслов учешћа у обављању јавних послова. Осим тога, и позиције у највишим партијским ешалонима користе се за обезбеђивање финансијских повластица и уносних послова финансираних из буџета уском кругу пријатеља и рођака.³⁰⁾ Чак и да прихватимо тврдњу Рендалове и Свасанда о различитом утицају два облика клијентелизма на институционализацију партија доминантно коришћење партијске организације као инструмента за постизање личних и, пре свега, материјалних интереса на штету остварења партијске идеологије и програма несумњиво до извесног степена негативно утиче на партијску кохезију.

„Придавање вредности“, атитудинални аспект унутрашње димензије институционализације партија, односи се на ниво идентификације партијских делатника и присталица и посвећености партији која надилази инструменталне подстицаје партијског ангажовања. Овакав вид ангажовања подразумева изградњу партијског вредносног система чијем ће остварењу тежити сви партијски активисти. У њему нема места за испуњење индивидуалних амбиција и циљева. У Србији се партијска конкуренција одвија на клијентелистичким основама, а не у складу са програмским принципима, док су лидери најчешће важнији од партијских докумената. Трговина мандатима, промене партија и трансфери посланика показатељ су да партијски кадрови у политику улазе из користи, а не због конкретних принципа. Уз све то приближавање и програмско усклађивање српских странака слаби њихову програмску иновативност и оригиналност. Ипак, према истраживању ЦеСИД-а из 2005. године у основи партијске идентификације грађана Србије најпре лежи програмско опредељивање (Гласам за партију чији програм и политика одговарају мојој социјалној групи – 20%; Гласам за партију која има добар програм – 17%) затим интересно опредељивање (Гласам за партију која ми гарантује неку добит – 30%), и на крају идентификовање са лидером (Гласам за партију која има доброг лидера – 19%).³¹⁾

30) Антонић, Слободан, „Мрежа школских другара у политичкој елити Србије“, *Национални интерес*, 3/2010, Институт за политичке студије, Београд, стр. 329-350; Видети нпр. „Хонорар сина Наде Колунције проглашен тајном“ (2.7.2012), „ДС, Г17 плус и СПС великодушни према Горану Шутановцу“ (10.6.2012), „Шапер већ два пута медијски „реконструисао“ клиничке центре“ (6.6.2012), www.pistaljka.rs (приступљено 5.7.2012)

31) Нав. према: Стојиљковић, Зоран, *Партијски систем Србије*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 356.

Структурални аспект спољашње димензије интитуционализације представља аутономија одлучивања, при чему треба направити разлику између институционалне зависности (dependence) и повезаности (linkage) што никада није једноставно. За разлику од институционалне зависности, односа у коме је партија неаутономан и слабији играч, однос институционалне повезаности оставља слободу партији да самостално доноси одлуке и да, истовремено, кроз партнерски однос са неком другом институцијом увећа себи шансе за институционализацију. Ако занемаримо тврдње да су партијске елите у Србији у формулисању политике несамосталне и подложне утицају моћних финансијера и страних амбасада, индикативно је да странке у Србији имају тек повремене и неформалне контакте са синдикатима, друштвеним покретима и невладиним организацијама. Делимичан изузетак представља ДС која остварује сарадњу са синдикатима кроз ресорне одборе. Још један посебан тип повезаности може позитивно да утиче на институционализацију – чланство у наднационалним федерацијама. Европске федерације партија, организоване на идеолошким линијама, функционишу као организације подршке. Иако се пријем у Еуропартије најчешће обавља без стриктних критеријума овај вид повезаности неспорно помаже институционализацији партија. У Србији је Г17 придружена чланица, а Савез војвођанских Мађара посматрач у Европској народној партији (ЕПП), ДС је у статусу придружене чланице у Европској социјалистичкој партији (ПЕС), док је Либерално демократска партија чланица Партије европских либерала, демократа и реформиста (ЕЛДР).

Реификација партије (атутудинална, спољашња деминзија) се односи на степен њене препознатљивости у јавном мњењу. Што је партија цењенија то ће и више обликовати понашање актера, а тиме ће дугорочно осигурати властити опстанак. Међутим, према Рендаловој и Свасанду, успех у томе махом зависи од историјске позиције коју партија има.³²⁾ Како је од обнове партијског плурализма у Србији прошло тек нешто више од две деценије тешко је процењивати степен реификације партија. Реификацији, у сваком случају, не доприноси то што су расцепи у Србији више краткорочни него дугорочни – режимлије-демократе, монархија-република, рат-мир током деведесетих; Европа-Косово, НАТО-војна неутрал-

32) Randall, Vicky & Svasand, Lars, "Party Institutionalization in New Democracies", *Party Politics*, vol. 8, no. 1, p. 23.

ност, централизација-децентрализација последњих година – и то што се партије на линијама расцепа често репозиционирају. Према једном истраживању које је спровео Драгомир Пантић постоји релативна усклађеност између опредељења партија, исказаних у програмима и наступима функционера, с једне, и ставова партијских следбеника о спољнополитичким питањима, с друге стране. Најмања дискрепанца постоји код чланова ЛДП-а, следи ДС, затим СПС, СРС и ДСС, док се највећи раскорак у погледу спољнополитичких опредељења партија и њихових присталица јавља код СПО и Г17. Према Пантићу, „(и)ндиректно је потврђено да су партије у Србији тек терцијарни агенс политичке социјализације, да више окупљају грађане који слично мисле, него што саме утичу на формирање њихових ставова о спољној политици.“³³⁾

Одговор на питање да ли су политичке партије у Србији институционализоване, према критеријумима Рендалове и Свасанда које није могуће квантификовати и поредити, није једнозначан. Постоје елементи који говоре у прилог институционализацији, али и они који је оспоравају. Због тога тврдимо да су српске партије делимично институционализоване, и да ће додатни напори усмерени на ублажавање њихове лидерске и клијентелистичке природе, успостављање јасних правила којима се регулише образовање и деловање фракција, јасна програмска диференцијација и изградња партијског вредносног система, као и јачање веза са организацијама цивилног друштва и транснационалним партијским организацијама допринети даљој страначкој институционализацији.

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗОВАНOST ПАРТИЈСКОГ СИСТЕМА СРБИЈЕ

Стабилност модела партијске конкуренције, укорењеност партија у друштво, кредибилитет односно легитимност политичких партија и значај партијске организације наспрам партијског лидера четири су критеријума институционализације партијског система. Стабилност партијског такмичења се огледа у томе што нема битних одступања у изборним резултатима партија. Изборна волатил-

33) Пантић, Драгомир, „Прихваћеност програмских опредељења међу присталицама партија: на примеру неких актуелних спољнополитичких дилема“, у: Лутовац, Зоран (ур.), *Идеологија и политичке странке у Србији*, ФПН, Институт друштвених наука, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2007, стр. 300.

ност представља укупну флукуацију гласова од једне ка другој политичкој партији у односу на претходне изборе, а Педерсенов индекс (индекс изборне волатилности) израчунава се сабирањем свих разлика (позитивних и негативних) у процентима гласова које су странке освојиле између два изборна циклуса и дељењем тог збира са 2.³⁴⁾ Изборну волатилност у Србији рачунамо од тренутка рушења хибридног режима (2000. година) и она за изборе 2003. године износи 47,60%, за изборе 2007. (22,29%), 2008. (20,72%) и 2012. године (27,56%). Просечна вредност изборне волатилности – аритметичка средина – у Србији у периоду 2003-2012. износи 29,54% што нас сврстава на 27. место од 40 држава које наводе Мејнворинг и Торкал. Партијска конкуренција у Србији је нестабилна, али не екстремно. Педерсенов индекс за Естонију, Пољску, Литванију, Русију, Перу, Румунију, Летонију и Украјину креће се од 42,4% до 59,2%.³⁵⁾ Најмању изборну волатилност – 3,2% – имају САД. Иако се сматра да дугорочно одступања у изборним резултатима политичких странака постају мања, јер се и грађани све више идентификују са појединим партијама, последња истраживања показују да модели партијске конкуренције у мање развијеним државама нису стабилнији са протоком времена, што се види и на примеру Србије.³⁶⁾

34) Mainwaring, Scott & Torcal, Mariano, "Party System Institutionalization and Party System Theory after the Third Wave of Democratization", <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/319.pdf> (приступљено 8.7.2012). Када се партија или коалиција поцпе на две или више партија између два изборна циклуса (t1 и t2), поредимо укупан проценат гласова тих странака (t1) са процентом гласова највеће (најјаче) отцепљене партије (t2), а најмању (најслабију) отцепљену партију (t2) рачунамо као да није освојила нити један глас на t1 изборима. Ово је чест случај на изборима у Србији, а практично значи да у ситуацију у којој је од ДОС-а који је на изборима учествовао 2000. године настало девет посебних изборних листа на изборима 2003, обрачунавамо само резултат ДСС-а (највеће) и Лабуристичке партије Србије (најмање). Отпор и Г17+, иако су подржавале ДОС на изборима 2000, рачунамо као посебне јединице анализе 2003. године. Када се две или више партија споји и сачини нову организацију на изборима (t2) израчунавамо волатилност користећи резултат партије са највећим процентом гласова на t1 изборима. ССЈ је, на пример, након самосталног наступа 2000. године на изборе 2003. изашла у коалицији За народно јединство састављеној од пет партија. Ако две или више партија уједињено наступе на t2 изборима, али су на t1 изборима наступале одвојено, претпостављамо да је (су) партија(е) са мањим бројем гласова (t1) нестала(е) на t2 изборима. Партијама са мањим бројем гласова (t1) на t2 изборима дајемо вредност 0 и израчунавамо њихов удео у гласовима на t1 изборима као проценат промене. СПО и Г17+ су на изборима 2008. наступиле унутар коалиције ЗЕС чији је темељ чинила ДС, а не претходним изборима самостално.

35) Исто, стр. 18.

36) Bielasiak, Jack, "The Institutionalization of Electoral and Party Systems in Postcommunist States, *Comparative Politics*, 34(2), pp. 189-210, нав. према: Mainwaring & Torcal, „Party System Institutionalization and Party System Theory after the Third Wave of Democratization”, pp. 10-11.

Укореењеност партије у друштво утиче на чвршће повезивање бирача и партија, те партије стога упорније бране властите идеолошке позиције и нису спремне да прелазе са једног на други крај политичког спектра зарад краткорочних изборних добитака. Друштвену укореењеност партија могуће је утврдити помоћу раширености и интензитета партијске идентификације, честог репозиционирања партија на идеолошком спектру, дужине трајања партија, победа непартијских кандидата на изборима и појаве идеолошког гласања. Критеријум дужине трајања партија није могуће користити за поређења, јер је, попут других посткомунистичких држава, плурализам партијског организовања у Србији стар тек нешто више од две деценије. Симптоматично је, међутим, да су партије-околице три од шест изборних листа које су прешле цензус на парламентарним изборима 2012. године партије које нису постојале 2000. године – Српска напредна странка, Либерално демократска партија и Г17. Непартијски кандидати нису имали успеха на председничким изборима, изузев Богољуба Карића који је 2004. био трећепласиран са 18,23% гласова.

Партијска идентификација омогућава предвиђање изборних резултата и смањује степен контингенције у политичком животу. Она онемогућава нагли губитак подршке одређеној партији и брзи успон нових политичких актера. Истраживачи партијске идентификације у Србији уочавају два тренда у периоду 1990-2005. За први период, до 2000. године, карактеристични су слаба раширеност и низак интензитет партијске идентификације, док се након промене режима партијска идентификација шири, али то није праћено истовременим увећањем њеног интензитета.³⁷⁾ У наведеном периоду раширеност партијске идентификације има најнижи ниво – 31% – средином 1998. године, а највиши – 77% – августа 2001. године.³⁸⁾ Осцилације у погледу раширености партијске идентификације карактеристичне су и за период након 2005. године, али је очигледно да током друге половине прве деценије 21. века идентификација грађана са партијама поново слаби. Према Синиши Атлагићу, она износи око 40%, а препреке значајнијем повећању распрострањености партијске идентификације треба тражити у недовољно уоб-

37) Видети више у: Атлагић, Синиша, *Партијска идентификација као детерминанта изборне мотивације – теоријске контроверзе и проблеми емпијског истраживања*, ФПН, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2007, стр. 117-140.

38) Нав. према: Славујевић, Зоран, „Партијска идентификација грађана пре и после избора 2000. године“, у: Гоати, Владимир (ур.), *Партијска сцена Србије после октобра 2000. године*, Институт друштвених наука, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2002, стр. 212.

личној партијској сцени, персоналистичком карактеру партија и разочарењу бирача у партије.³⁹⁾ Проценат партијски идентификованих у Србији сличан је уделу грађана са партијском идентификацијом у посткомунистичким државама, али је далеко од просека у западно-европским демократијама.⁴⁰⁾ Релативно низак ниво раширености партијске идентификације, честе осцилације, као и њен слаб интензитет указују на слабу укоренењеност партија у српском друштву. Томе у прилог иде и податак да 37% испитаника, о чему је већ било реч, доноси изборну одлуку процењујући властите програмске/идеолошке интересе и на основу тога која странка те интересе најбоље може промакнути (Гласам за партију чији програм и политика одговарају мојој социјалној групи – 20%; Гласам за партију која има добар програм – 17%).

Последњи показатељ друштвене укоренењености политичких партија јесу (честе) промене позиција партија у идеолошком спектру. Користећи Кичелтов модел партијског груписања у посткомунистичким друштвима по коме основне линије поделе представљају либерално-космополитска наспрам ауторитарно-партикуларистичке политичка насупрот тржишне алокације, Душан Спасојевић показује правце регруписавања и репозиционирања политичких партија у идеолошком спектру



Радикализација политичких прилика након 2003. године допринела је поларизацији партијске сцене и умањењу значаја центра, а раније формиран политички расцеп између традиционали-

39) Атлагић, Сениша, „Изборна понуда у светлу мичигенске парадигме изборног понашања: осврт пред изборе у Србији 2012.“ (необјављен рад)

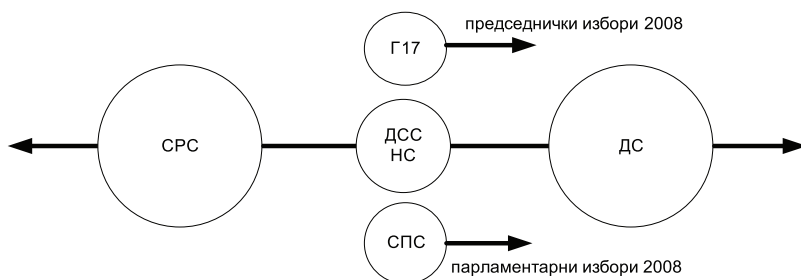
40) Mainwaring, Scott, „Party Systems in the Third Wave“, p. 73. У већини држава Западне Европе партијска идентификација износи од 60 до 70 процената, а у Великој Британији чак 80%. Међутим, овај број је у опадању последњих година.

41) Спасојевић, Душан, „Динамика политичких расцепа у Србији 2000-2010“ у: Орловић Славиша, *Партије и избори у Србији – 20 година*, ФПН, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2011, стр. 113.

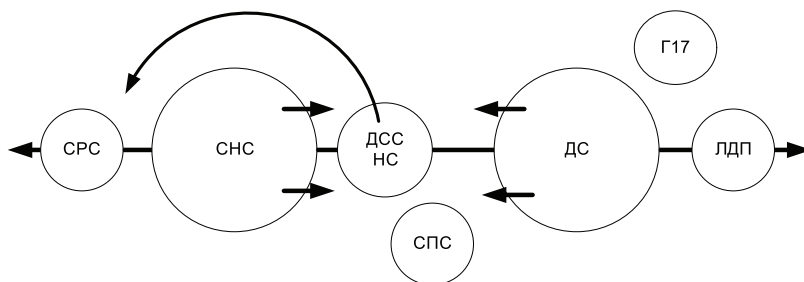
ста и модерниста врхунац је доживео за време парламентарних и председничких избора (2007-2008) заоденут у рухо односа према европским интеграцијама (графикон 3).

Графикон 4.

Центрифугалност партијског система 2007-2008.⁴²⁾



Након распада СРС и стварања СНС дошло је до смањења идеолошке дистанце између две највеће партије и померања смера партијског такмичења ка центрипеталном што је створило гужву у центру идеолошког спектра, па се ДСС све више помера ка традиционалистичком полу (графикон 4).

Графикон 5. Центрипеталност и „гужва у центру“⁴³⁾

Константно репозиционирање политичких партија у идеолошком спектру онемогућава дубље укоренивање партија у друштво и спутава формирање идеолошких и програмских веза бирача са странкама. Све то негативно утиче на стабилизацију и институционализацију партијског система.

У институционализованим партијским системима грађани и елите верују да су политичке партије базичне и неопходне институције демократије. Позитивни ставови према партијама увећавају

42) Исто, стр. 114.

43) Исто, стр. 115.

шансе за консолидацију демократије. Партије су кључне институције изборног надметања и, у савременим демократијама, једини инструмент освајања и вршења власти. Политичке партије у Србији представљају институције са најнижим степеном поверења. Међу десет истраживаних институција – школство, војска, полиција, председник, судство, медији, влада, синдикати, скупштина, партије – индекс (не)поверења грађана према партијама износи 2,17.⁴⁴⁾ У истраживању *Светска студија вредности* спроведеном између 2005 и 2008. године у 55 држава, 0,9% испитаника у Србији изражава велико поверење у партије, 11,9% прилично, 50% грађана нема велико поверење, док 37,1% уопште не верује партијама. Дакле, укупан удео грађана који 2006. године позитивно вреднује партије (велико и прилично поверење) у Србији износи 12,8% по чему се Србија налази на 48. месту од 55 испитаних држава.⁴⁵⁾ Иако је незадовољство грађана улогом партија све веће и у институционализованим системима, партије имају много мањи легитимитет у новим демократијама, те случај Србије не представља изузетак. Низак кредибилитет партија, међутим, не резултира ниским нивоом политичке партиципације. Иако излазност на парламентарним изборима опада након првих вишестраначких избора (71,5% изашлих) у периоду 1993-2012. учешће на изборима узима између 57,4% (1997) и 61% (2008) уписаних бирача. Ако узмемо у обзир да реално бирачко тело у Србији броји од 5,5 до 5,6 милиона бирача укупан број апстинената креће се од 25 до 30 процената што је далеко изнад европског просека.

На крају, у институционализованим партијским системима партијска организација је важнија од партијског лидера. Јак степен персонализма рефлектује низак степен институционализације. У мање развијеним демократским државама партије се најчешће претварају у средства за остварење личних амбиција, док је партијска организација рудиментарно развијена, без квалитетних кадрова и значајних ресурса. Популистички прваци, уз помоћ меди-

44) Славујевић, Зоран, „Институције политичког система – уместо симболичког израза права грађана да владају, средство владавине над грађанима“, у: Михаиловић, Срећко, *Како грађани Србије виде транзицију – Истраживање јавног мишљења транзиције*, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2010, стр. 63. Ранг је сачињен на основу вредности која је добијена пондерисањем сваког одговора „Велико поверење“ са 5, „Углавном поверење“ са 4, „И има и нема поверење“ са 3, „Углавном нема поверење“ са 2 и „Уопште нема поверење“ са 1, и дељењем скорa са бројем одговора.

45) *World Values Survey 1981-2008 Official Aggregate v. 20090901*, 2009. *World Values Survey Association* (www.worldvaluessurvey.org). *Aggregate File Producer: ASEP/JDS, Madrid.*

ја, доминирају партијском сценом. Персонализација политике се, према Славиши Орловићу, у Србији исказује двоструко. „Са једне стране, постоји стална тежња партијских лидера да се у потпуности идентификују са партијом (*Партија то сам ја!*), а са друге стране, присутна је тежња грађана да препознају партију најпре у лику њеног председника, али и да у њему виде отелотворење комплетног партијског програма“.⁴⁶⁾ Иза формално демократских унутарпартијских избора најчешће се крију „самоизбори“ омогућени процедуром предлагања кандидата и изборних листа од стране партијског руководства. Осим тога, партијски лидер има доминантан положај приликом формирања изборне листе за парламентарне изборе и утврђивања редоследа кандидата. Његов индиректан утицај на састав парламента додатно је ојачан немогућношћу бирача да интервенишу унутар предложених, затворених изборних листа. Шефови странака у Србији воде главну реч у вођењу кадровске политике, а у својим рукама акумулирају сва кључна овлашћења. То им омогућава и да праве радикалне заокрете у политици странке.⁴⁷⁾ Карактеристика партијске сцене Србије је и дуго задржавање лидера на водећим позицијама. Председници четири релевантне партије на тим функцијама су од почетка деведесетих година – СПО, ДСС, СРС (чак и из Хашког затвора) и СПС (све до смрти Милошевића 2006. године). Једино су у Демократској странци избори за председника одржавани више пута, али су од четири поражена кандидата тројица (Чавошки, Мићуновић, Вуксановић) напустили партију и формирали сопствене политичке организације.

Са друге стране, значај партијске организације могуће је процењивати и на основу бројности партијског чланства, фреквентности „партијских трансфера“ и цепања постојећих партија. Према већ поменутом истраживању *Светске студије вредности* 87,8% испитаника у Србији нема чланску карту ниједне партије, а од 12,2% грађана са партијском књижицом само 2,7 одсто себе перципира као активне чланове.⁴⁸⁾ Сличан податак износи и Зоран Стојиљковић, према коме удео страначког чланства у одраслој попу-

46) Орловић, Славиша, „Партијски систем Србије“, у: Орловић, Славиша (прир.), *Партије и избори у Србији – 20 година*, ФПН, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2011, стр. 61.

47) О јачању лидерских тенденција у српским партијама видети више у: Орловић, Славиша, *Политички живот Србије – између партократије и демократије*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 459-491.

48) *World Values Survey 1981-2008 Official Aggregate v.20090901*, 2009. *World Values Survey Association* (www.worldvaluessurvey.org). *Aggregate File Producer: ASEP/JDS, Madrid.*

лацији износи 10-12%.⁴⁹⁾ За разлику од, у односу на компаративне податке, натпросечног удела становника са партијском књижицом, значај страначке организације мање је видљив када посматрамо развијеност осећаја лојалности партији. У неинституционализованим и слабо институционализованим партијским системима чести су пребези посланика из једнога у други табор, као и дељење и цепање постојећих партија (партијска „партогенеза“). У Србији политичари често мењају партију, чега није био поштеђен ниједан сазив Народне скупштине од 1991. године. О раширености ове праксе у савременој парламентарној историји Србије илустративно говори тзв. „неизборна парламентаризација“, ситуација у којој партија постаје парламентарна „куповином“ посланика иако на изборима није освојила нити један мандат.⁵⁰⁾ Ова појава је делимично ублажена након увођења института бланко оставки којима су посланици неопозиво стављали мандат на располагање политичкој партији са чије су листе изабрани у парламент, али је после приговора Венецијанске комисије Савета Европе, чија је суштина заштита слободног мандата посланика, институт бланко оставки укинут.⁵¹⁾ Остаје да се види какве ће последице имати измене Закона о избору народних посланика, али судећи по првим дешавањима на локалном нивоу, проблем партијске дисциплине поново ће бити актуелан у новом сазиву српског парламента. Дељење и умножавање партија такође је једна од битних карактеристика неинституционализованог страначког система. У Србији, осим новоформиране Српске напредне странке, нема ниједне озбиљније партије која се макар једном, а најчешће неколико пута, није цепала и делила. Унутарпартијски конфликти резултирали су стварањем по пет нових партија из ДС-а, СПО-а, СРС-а и СПС-а. Чак ни ЛДП, једна од најмлађих релевантних партија, није остала имуна на зарање „страначког ткива“.

Висока изборна волатилност, чести случајеви прегруписавања и репозиционирања партија у идеолошком спектру, релативно ни-

49) Стојиљковић, Зоран, *Партијски систем Србије*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 369.

50) О случајевима посланичких трансфера видети више у: Орловић, Славиша, *Политички живот Србије – између партократије и демократије*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 453-459.

51) Да ни институт бланко оставки не може да спречи праксу „неизборне парламентаризације“ најбоље показује пример посланичког клуба „Напред Србија“ који је настао пребегом посланика из редова СРС-а и формирањем засебне посланичке групе из које је касније настала Српска напредна странка.

зак ниво раширености и слаб интензитет партијске идентификације, гласање за лидере, а не за програме, висок степен неповерења у партије и, последично, њихов мали кредибилитет у очима јавности, јачање лидерских тенденција унутар партија, трансфери посланика и учестала цепања постојећих и настанак нових странака, јасни су показатељи слабе институционализованости партијског система Србије.

ПАРТИЈЕ КАО КОЧНИЧАРИ ДЕМОКРАТСКОГ РАЗВОЈА У СРБИЈИ

Данас у Србији улога политичких партија у процесу изградње квалитетних демократских установа и институција и усвајању демократских правила и процедура добија на важности. Делимично институционализоване партије у слабо институционализованом страначком систему Србије својим недемократским понашањем и непоштовањем демократских норми и конституционалних правила не афирмишу сет демократских вредности код грађана што негативно утиче на бихевиоралистички, атитудинални и уставни аспект демократске консолидације. Партије се у Србији претварају у „друштва за експлоатацију власти, која око себе шире егоизам и корупцију“⁵²⁾ те се стога не слажемо са оценом Ђованија Сарторија да недемократска структура политичких странака не преставаља препреку за развој демократије у једном друштву. По њему, олигархијске тенденције и гушење унутарстраначке демократије нису неспојиве са демократским политичким поретком, јер се у крајњој инстанци демократија своди на такмичење између партија, на Шумпетеров компетитивни елитизам. На слабост оваковог аргумента указује и Мирјана Касаповић тврдњом да „(а)ко се, наиме, недемократске организације и могу демократски натјецати за власт, у најмању је руку упитно како оне могу творити демократске политичке институције и сустав“⁵³⁾

Основни посредници између друштвеног окружења и поља политике су политичке партије. Ту функцију оне обављају агрегацијом интереса различитих друштвених група и њиховом ар-

52) Јовановић, Слободан, *О држави, основи једне правне теорије*, БИГЗ, Југославија публик, СКЗ, Београд, 1990, стр. 347-348, нав. према: Стојиљковић, Зоран, *Партијски систем Србије*, стр. 25.

53) Касаповић, Мирјана, „Поговор“, у: Сартори, Ђовани, *Странке и страначки сустави – аналитички оквир*, Политичка култура, Загреб, 2002, стр. 337.

тикулацијом у политичке захтеве који се упућују институцијама државе. Због тога од квалитета и (не)демократског карактера политичких партија битно зависи и подизање демократског капацитета политичких институција у Србији. Део објашњења ниског капацитета наших политичких институција (парламента, владе, правосудног система, органа државне управе и локалне самоуправе) лежи у одсуству демократских капацитета наших странака. Стога је неопходна темељна измена унутарпартијских односа и достизање макар минималних демократских стандарда у функционисању унутрашњих партијских структура, јер „као што има нечег суштински проблематичног у недемократском наметању демократије, тако остаје базично неповерење према партијама које се залажу за демократију у друштву, а да саме нису демократичне“.⁵⁴⁾ Ауторитарни синдром у српским партијама рефлектује се кроз недодирљивост позиције страначког шефа, ограничавање слободе изражавања статутарним одредбама којима се забрањује формирање фракција и негативну селекцију функционера којом се награђује опортунизам, конформизам и беспоговорна послушност, а занемарује креативност, способност и критичко мишљење. Занемаривање и непоштовање интерних демократских правила и доминација система према коме се партијске синекуре додељују на основу степена партијске лојалности и расподељују попут плена (spoil system), а не водећи рачуна о знању, вештини и компетентности (merit system) извози се и изван партијских оквира, те се правна држава претвара у плурипартијску.

Партократска држава спутава демократски развој и обесмишљава процес консолидације демократских установа и институција. Према Славиши Орловићу, „(п)артократија се у Србији може пратити у институционалној равни (Устав, закон, изборни систем), у политичкој култури и традицији, али и у разумевању политике више као задовољавања парцијалних и личних интереса, а мање као обликовања јавног добра“.⁵⁵⁾ Основни циљ политичких партија – освајање и вршење власти – у Србији је доведен до апсурда. Учесће на изборима, прелазак изборног цензуса и улазак у владу по-стизборном комбинаториком и гимнастиком представљају услов за

54) Павловић, Вукашин, „О демократским капацитетима политичких партија“, у: Лутовац, Зоран (ур.), *Демократија у политичким странкама Србије*, Friedrich Ebert Stiftung, Институт друштвених наука, Београд, 2006, стр. 41.

55) Орловић, Славиша, „Препреке консолидацији демократије у Србији“, у: Стојиљковић Зоран (ур.), *Лавиринти транзиције*, Friedrich Ebert Stiftung, Центар за демократију Факултета политичких наука, Београд, 2012, стр. 207.

постизање уских странаčkih интереса и запоседање позиција у министарствима, владиним агенцијама, државној управи, управним и надзорним одборима јавних и комуналних предузећа на нивоу републике, покрајине, градова и општина. Циљ није унапређење општег добра остваривањем партијског програма, већ намиривање партијског кадра расподелом партијског плена. У таквим условима немогуће је продубити квалитет демократског живота у Србији и подстакнути демократски прогрес. У томе велике „заслуге“ имају и политичке партије. Делимично институционализоване партије у слабо институционализованом партијском систему, са изузетно ниским нивоом интерне демократије која у политичком систему резултира јаким партократским тенденцијама велика су препрека демократској консолидацији у Србији. Без корених промена модела партијског понашања и унутарпартијске динамике немогуће је од њих очекивати да буду искрени градитељи демократских политичких институција, док ће без драстичног унапређења квалитета наших партија шансе за увећање демократских капацитета политичких установа остати озбиљно умањене.

Dusan Vucicevic

THE ROLE OF POLITICAL PARTIES IN SERBIAN DEMOCRATIC CONSOLIDATION PROCESS

Summary

This paper examines what role political parties are playing in the democracy consolidation process and their contribution to the stage of completing and deepening democracy in Serbia. Analyzing the degree of party and party system institutionalization, inter-party democratic relations and partocratic tendencies in Serbian society, the author points to political parties as one of the main culprits for a slow increase of Serbian political institutions democratic capacities.

Key words: political parties, consolidation of democracy, party institutionalization, party system institutionalization

ЛИТЕРАТУРА

- Антонић, Слободан, „Мрежа школских другара у политичкој елити Србије“, *Национални интерес*, 3/2010, Институт за политичке студије, Београд, 2010.

- Атлагић, Синиша, *Партијска идентификација као детерминанта изборне мотивације – теоријске контроверзе и проблеми емпиријског истраживања*, ФПН, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2007.
- Атлагић, Синиша, „Изборна понуда у светлу мичигенске парадигме изборног понашања: осврт пред изборе у Србији 2012“ (необјављен рад).
- Bartolini, Stefano & Mair, Peter, “Challenges to Contemporary Political Parties”, in: Diamond, Larry & Gunther, Richard (eds), *Political Parties and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, 2001.
- Владисављевић, Небојша, „Мешовити режими, протести и 5. октобар“, у: *Развој демократских установа у Србији – десет година после*, Heinrich Böll Stiftung, 2010.
- Вукомановић, Дијана, *Обнова партијског плурализма у Србији крајем XX века*, Институт за политичке студије, Београд, 2010.
- Вучићевић Душан, „Демократизација кроз изборе – изборни ауторитаризам у Србији“, *Политичка ревија*, 4/2010, Институт за политичке студије, Београд, 2010.
- Гоати, Владимир (ур.), *Партијска сцена Србије после октобра 2000. године*, Институт друштвених наука, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2002.
- Гоати, Владимир, „Чиниоци образовања фракција“, у: Лутовац, Зоран (ур.), *Политичке странке у Србији – структура и функционисање*, Институт друштвених наука, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2005.
- Gunther, Richard & Diamond, Larry, “Types and Functions of Parties”, in: Diamond, Larry & Gunther, Richard (eds), *Political Parties and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, 2001.
- Dalton, Russell, “Political Support in Advanced Industrial Democracies” у: Norris, Pippa (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford University Press, 1999.
- Dix, Robert, “Democratization and Institutionalization of Latin American Political Parties”, *Comparative Political Studies* 24.
- Janda, Kenneth, *Political Parties: A Cross National Survey*, The Free Press, New York, 1980.
- Јовановић Милан, „Консолидација, принципи „слободних“ и „фер“ избора и уставни дизајн“, у: Павловић, Душан (прир.), *Консолидација демократских установа у Србији – годину дана после*, Службени гласник, Београд, 2008.
- Касаповић, Мирјана, „Поговор“, у: Сартори, Ђовани, *Странке и страначки суствани – аналитички оквир*, Политичка култура, Загреб, 2002.
- Линц, Хуан & Степан, Алфред, *Демократска транзиција и консолидација – Јужна Европа, Јужна Америка и посткомунистичка Европа*, Филип Вишњић, Београд, 1998.

- Lewis, Paul, "Democratization and Party Development in Eastern Europe", *Democratization*, 1/1994.
- Лутовац, Зоран (ур.), *Политичке странке у Србији – структура и функционисање*, Институт друштвених наука, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2005.
- Лутовац, Зоран (ур.), *Демократија у политичким странкама Србије*, Friedrich Ebert Stiftung, Институт друштвених наука, Београд, 2006.
- Лутовац, Зоран (ур.), *Идеологија и политичке странке у Србији*, ФПН, Институт друштвених наука, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2007.
- Mainwaring, Scott, „Party Systems in the Third Wave”, *Journal of Democracy*, 3/98.
- Mainwaring, Scott & Scully, Timothy (eds), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, 1995.
- Mainwaring, Scott & Torcal, Mariano, "Party System Institutionalization and Party System Theory after the Third Wave of Democratization", 2005.
- Михаиловић, Срећко (ур.), *Како грађани Србије виде транзицију – Истраживање јавног мњења транзиције*, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2010.
- Ненадић, Немања, „Финансирање политичких странака у Србији“, у: Орловић, Славиша (прир.), *Партије и избори у Србији – 20 година*, ФПН, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2011.
- Norris, Pippa (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford University Press, 1999.
- Орловић, Славиша, *Политички живот Србије – између партократије и демократије*, Службени гласник, Београд, 2008.
- Орловић Славиша, „Проблеми демократске консолидације Србије“, у: Павловић, Душан (прир.), *Консолидација демократских установа у Србији – годину дана после*, Службени гласник, Београд, 2008.
- Орловић, Славиша, „Партијски систем Србије“, у: Орловић, Славиша (прир.), *Партије и избори у Србији – 20 година*, ФПН, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2011.
- Орловић, Славиша (прир.), *Партије и избори у Србији – 20 година*, ФПН, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2011.
- Орловић, Славиша, „Препреке консолидацији демократије у Србији“, у: Стојиљковић Зоран (ур.), *Лавиринти транзиције*, Friedrich Ebert Stiftung, Центар за демократију Факултета политичких наука, Београд, 2012.
- Павловић, Душан & Антонић, Слободан, *Консолидација демократских установа у Србији после 2000. године*, Службени гласник, Београд, 2007.

- Павловић, Вукашин, „О демократским капацитетима политичких партија“, у: Лутовац, Зоран (ур.), *Демократија у политичким странкама Србије*, Friedrich Ebert Stiftung, Институт друштвених наука, Београд, 2006.
- Panebianco, Angelo, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge University Press, 1988.
- Пантић, Драгомир, „Прихваћеност програмских опредељења међу присталицама партија: на примеру неких актуелних спољнополитичких дилема“, у: Лутовац, Зоран, *Идеологија и политичке странке у Србији*, ФПН, Институт друштвених наука, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2007.
- Przeworski, Adam, *Democracy and the Market*, Cambridge University Press, 1991.
- Pharr, Susan & Putnam, Robert (eds.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton University Press, 2000.
- Randall Vicky & Svasand, Lars, *Political Parties and Democratic Consolidation in Africa*, Paper for ECPR Joint Sessions of Workshops, Grenoble, 2001.
- Randall, Vicky & Svasand, Lars, “Party Institutionalization in New Democracies”, *Party Politics*, vol. 8, no. 1, 2002.
- Сартори, Ђовани, *Странке и страначки системи*, Политичка култура, Загреб, 2002.
- Славујевић, Зоран, „Партијска идентификација грађана пре и после избора 2000. године“, у: Гоати, Владимир (ур.), *Партијска сцена Србије после октобра 2000. године*, Институт друштвених наука, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2002.
- Славујевић, Зоран, „Институције политичког система – уместо симболичког израза права грађана да владају, средство владавине над грађанима“, у: Михаиловић, Срећко (ур.), *Како грађани Србије виде транзицију – Истраживање јавног мњења транзиције*, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2010.
- Спасојевић, Душан, „Динамика политичких расцепа у Србији 2000-2010“ у: Орловић Славиша, *Партије и избори у Србији – 20 година*, ФПН, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2011.
- Стојиљковић, Зоран, *Партијски систем Србије*, Службени гласник, Београд, 2008.
- Стојиљковић Зоран (ур.), *Лавиринти транзиције*, Friedrich Ebert Stiftung, Центар за демократију Факултета политичких наука, Београд, 2012.
- Schedler, Andreas, “What is Democratic Consolidation?”, *Journal of Democracy*, vol. 9, no. 2, 1998.

- Траиловић, Драган, „Популизам као фактор слабења демократских капацитета политичких институција у Србији“, *Политичка ревија*, 2/2012, Институт за политичке студије, Београд, 2012.
- Howard, Marc Morje & Roessler Philip, “Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes”, *American Journal of Political Science*, vol. 50, no. 2 (April), 2006.
- Huntington, Samuel, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, 1968.
- *World Values Survey 1981-2008 Official Aggregate v.20090901*, 2009. *World Values Survey Association* (www.worldvaluessurvey.org). *Aggregate File Producer*: ASEP/JDS, Madrid.

Resume

Do political parties with their actions can accelerate or slow down the process of democratic consolidation? What is their role in the development of consolidated institutions in Serbia? Democracy in Serbia is consolidated at a lower level, basically at the level of free and fair elections. However, the goal of democratic consolidation in Serbia is no longer the survival of democracy, but democratic progress – completing and deepening democracy. On the way to strengthen the capacity of democratic political institutions, where political parties plays crucial role, a democratic society that functions' without them is unimaginable. With democratic behavior, as well with respect of democratic norms and constitutional rules they promote democratic values set which at the same time strengthens citizens' behavioral, attitudinal and constitutional aspects of democratic consolidation; indirectly strengthening regimes legitimacy providing fragile democracies to survive easily in the periods of crisis.

Of particular importance for the consolidation of democracy is a high degree of party and party system institutionalization. High electoral volatility, frequent cases of parties regrouping and repositioning in the ideological spectrum, relatively low prevalence and weak intensity of party identification, voting for leaders and not for politics, a high degree of distrust in the parties and, consequently, their little credibility in the eyes of the public, strengthening leadership tendencies within the party, MP's party transfers and frequent splitting of existing and creation of new parties, are clear indicators of weak party system institutionalization in Serbia. On the other hand, parties in Serbia are only partially institutionalized and they required additional efforts aimed at softening their leadership and clientelistic nature, establishing rules that regulate

processes of formation and functioning of political parties' factions, a clear programmatic differentiation, development of party's value system and strengthening linkage with civil society and transnational party organizations.

Partially institutionalized parties in weakly institutionalized party system, with extremely low level of internal democracy which produce strong partocratic tendencies in the political system are big obstacles to democratic consolidation in Serbia. Without a radical change of the party behavior models and internal party dynamics it is impossible to expect them to be sincere builders of democratic political institutions. At the same time, without drastically improving the quality of our parties a chance to increase political institutions democratic capacities remains severely impaired.