



# BROJ IZBORNIH JEDINICA I TERITORIJALNA REPREZENTATIVNOST U PROPORCIONALNOM IZBORNOM SISTEMU U SRBIJI 1992–2023.<sup>1</sup>

---

*Dejan Bursać*  
*Univerzitet u Beogradu*  
*Institut za filozofiju i društvenu teoriju*

## SAŽETAK

U Srbiji se u deset uzastopnih parlamentarnih izbornih ciklusa primenjuje proporcionalni izborni sistem zatvorenih lista, u kome se raspodela mandata vrši u jednoj izbornoj jedinici, koja obuhvata celu teritoriju zemlje. Posledice ovakvog rešenja po teritorijalnu reprezentativnost, odnosno predstavljenu različitih delova zemlje u parlamentu, izrazito su negativne: glasači daju glas nacionalnim listama u celini, bez uticaja na redosled kandidata, a sistem ne pruža podsticaje za političke stranke da kandiduju regionalno izbalansirane liste. Rezultat toga je metropolizacija parlamenta, nepredstavljenost značajnog broja gradova i opština, posledično i manjak veze izabranih predstavnika sa lokalnim sredinama i glasačima, što sve utiče na kvalitet predstavljanja u parlamentu. Jedan od načina da se ta situacija ublaži je uvođenje više izbornih jedinica u postojeći sistem. Srbija ima takva iskustva, budući da je proporcionalna raspodela sa različitim brojem jedinica primenjivana na izborima za Narodnu skupštinu tri puta: 1992, 1993. i 1997. godine. Namera autora ovog rada je da mapira obrasce teritorijalne predstavljenosti na svim izbornim ciklusima od 1992. godine i na taj način doprinese odgovoru na pitanje o uticaju većeg broja izbornih jedinica na teritorijalnu reprezentativnost parlamenta.

### Kontakt autora:

Autor je viši naučni saradnik, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Univerzitet u Beogradu. [dejan.bursac@ifdt.bg.ac.rs](mailto:dejan.bursac@ifdt.bg.ac.rs); ORCID: 0000-0002-2998-3990.

<sup>1</sup> Ovaj rad je realizovan uz podršku Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije prema Ugovoru o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog rada broj 451-03-136/2025-03/ 200025.

KLJUČNE REČI: politička geografija, teritorijalna reprezentativnost, proporcionalni izborni sistem, izborne jedinice, izbori

## UVOD

Proporcionalni izborni sistem u Srbiji je u primeni od 1992. godine. Naime, nakon prvih višestranačkih izbora, održanih u decembru 1990. godine, po dvokružnom većinskom sistemu u 250 jednomandatnih izbornih jedinica, došlo je do značajnog nezadovoljstva u opozicionim redovima i zahteva za promenu sistema koji je smatran nepodobnim za društveno-političku situaciju u kojoj jedan izborni takmac, što je u datom slučaju bila Socijalistička partija Srbije (SPS), zahvaljujući kontinuirano dominantnoj poziciji naslednice vladajuće partije iz jednostranačja i brojnim institucionalnim i organizacionim prednostima koje iz toga slede, u većinskom sistemu ostvaruje značajne komparativne prednosti koje rezultiraju značajnom natpredstavljenošću u parlamentu, u odnosu na osvojeni broj glasova. Tome je svakako pomogla i disperzija glasova još uvek nedovoljno dobro organizovanih stranaka opozicije, koje su uspele da pobeđe tek u nekolicini izbornih jedinica, uprkos značajno većoj sumi glasova na nivou čitave republike (na osnovu: Goati 2013, 34–35).

Ovo je ujedno i otkrilo ključnu manu većinskog sistema, koja se ogleda u mogućoj značajnoj disproportiji osvojenih glasova i mandata, budući da sistem pre svega stavlja naglasak na teritorijalnu reprezentaciju kroz jednomandatne izborne jedinice. Zahtevi i protesti opozicije, koji su usledili, rezultiraju okruglim stolovima održanim u leto 1992. godine, te dogovorom o usvajanju proporcionalnog izbornog sistema sa devet izbornih jedinica. Od toga, u izornoj jedinici Beograd se biralo 46 poslanika, dok se u ostalih osam biralo između 22 i 29. Raspodela se, dakle, za izbore 1992. obavljala po D'Ontovoj formuli, a izborni cenzus je iznosio 5%. Takav sistem trebalo je da obezbedi veću proporcionalnost dobijenih glasova i osvojenih mandata, uz zadržavanje relativno ravnopravne regionalne zastupljenosti u Narodnoj skupštini – iako zakon nije formalno propisivao obavezu kandidata da imaju prebivalište u svojoj izornoj jedinici.

Po istom sistemu se biralo i na sledećim vanrednim parlamentarnim izborima, 1993. godine. Nakon njih, vladajući SPS tesnom većinom zadržava vlast, a zatim neposredno pred izbore 1997. godine jednostrano menja broj izbornih jedinica, bez konsultovanja opozicionih stranaka: umesto u devet, poslanici su se po novom rešenju birali u čak 29 jedinica, magnitude koja je varirala od 6 do 14 izabranih predstavnika u svakoj od njih. Ovo neobično rešenje praktično je poništilo efekte proporcionalne raspodele, budući da je u jedinicama male magnitude dolazilo do značajne disproportije između dobijenih glasova i osvojenih mandata, opet u korist vlada-

jućeg SPS i na štetu fragmentirane opozicije, čiji značajan deo je uostalom i bojkotovao ove izbore. Pored toga, izborni cenzus od 5% je bio obesmišljen posebno u onim izbornim jedinicama u kojima se dodeljivao manji broj mandata, te je efektivni cenzus često bio viši od izbornog praga – što je uslovalo da neke liste ostanu bez predstavljanja iako su osvojile više od 5% glasova (na osnovu: Pajvančić 1997).

Najzad, danas aktuelno izborno rešenje sa jednom izbornom jedinicom usvojeno je svega nekoliko dana nakon petooktobarskih promena 2000. godine, kada je „stari” saziv republičkog parlamenta, u kome i dalje nije sedela ogromna većina stranaka iz pobedničke koalicije Demokratske opozicije Srbije (DOS), bez mnogo rasprave doneo novi izborni zakon. I stare i nove vladajuće stranke imale su svoje razloge da se slože sa ovakvim rešenjem, u iščekivanju parlamentarnih izbora zakazanih za kraj iste godine: akteri iz dotadašnje opozicije su kroz cele devedesete težili što čistijem proporcionalnom sistemu, budući da je to odgovaralo strukturi njihove glasačke podrške, te su donekle i zazirale od manipulativne prirode rešenja sa više izbornih jedinica, koja se posebno pokazala na izborima 1990. i 1997. godine; dok su, sa druge strane u tom momentu aktuelne parlamentarne stranke (SPS, SRS i SPO) videle takav inkluzivan sistem kao priliku da očuvaju uticaj u parlamentu i srpskoj politici uopšte i nakon petooktobarskog poraza (Vučićević i Jovanović 2015, 102–103).

Kakvi su bili efekti ovih izbornih promena, pre svega po teritorijalnu reprezentativnost parlamenta? Dok su proporcionalni sistemi sa više izbornih jedinica omogućili predstavljanje solidnog broja lokalnih sredina (1992. godine, bez svog poslanika u parlamentu je ostalo 50,87% jedinica lokalne samouprave; 1993. godine, poslanika nije imalo 44,25% gradova i opština; a 1997. godine, tek njih 43,1%), u skoro svim kasnijim izbornim ciklusima sa jednom izbornom jedinicom taj procenat je bio značajno drugačiji, kulminirajući sa čak dve trećine, odnosno 66,05% nepredstavljenih gradova i opština 2012. godine (Bursac 2020). Slično tome, metropolizacija parlamenta, u smislu natpredstavljenosti glavnog grada, bila je relativno umerena u sistemima sa više izbornih jedinica (1992. je izabrano 68 poslanika iz Beograda; 1993. godine 58, a 1997. godine tek 54), dok taj broj značajno raste posle 2000. godine, neretko prelazeći i cifru od 100 poslanika sa prebivalištem u prestonici. Time se relativno ravnomerna teritorijalna predstavljenost u parlamentu gotovo potpuno gubi kao vrednost izbornog mehanizma. Posledične manje reforme kojima su ublažavani neki identifikovani negativni efekti ovog sistema nisu se obraćali direktno problemu teritorijalnog predstavljanja: npr., u međuvremenu su zaključane izborne liste, ukinut je izborni cenzus za liste etničkih manjina (a zatim i dodatno podstaknut uvođenjem koeficijenta 1,35, kojim se množe rezultati manjinskih lista), uvedene su (i zatim pojačane) kvote za slabije

zastupljeni pol na listi, smanjen je izborni cenzus na 3% – ali ništa od toga nije direktno uticalo na povećanje broja predstavljenih lokalnih samouprava u parlamentu, niti je umanjilo broj poslanika iz prestonice.

Sa druge strane, treba istaći da je implementacija proporcionalnog izbornog sistema sa jednom izbornom jedinicom rezultirala određenim pozitivnim ishodima. Pre svega, takvi sistemi su receptivni za jednostavnu implementaciju mera pozitivne diskriminacije u pogledu rodne ravnopravnosti, kroz uvođenje kvota za slabije zastupljeni pol (Tripp and Kang 2008) – što je u Srbiji učinjeno prvo 2011. godine, kada je zakonom naloženo da jedan od svaka tri kandidata mora predstavljati slabije zastupljen pol na listi; a zatim dodatno unapređeno 2020. godine, kroz formulu dva od svakih pet kandidata. Pored toga, u zemlji poput Srbije, u kojoj oko 15% stanovništva čine različite etničke manjine, proporcionalni sistem omogućava lakšu reprezentaciju, što je u srpskom primeru postignuto ukidanjem izbornog cenzusa za manjinske liste nakon izbora 2004. godine, a što je posledično otvorilo prostor prvo za deskriptivnu, a zatim i za supstantivnu reprezentaciju manjinskih grupa (Lončar 2016). Doduše, zastupljenost manjina nije bila značajno ugrožena čak ni u većinskom izbornom sistemu primenjenom na izborima 1990. godine, budući da su najveće etničke zajednice u Srbiji uglavnom teritorijalno koncentrisane, što je preduslov koji obično dobro korelira sa jednomandatnim izbornim jedinicama. Najvažnije, čist proporcionalni izborni sistem obezbedio je visoku proporcionalnost osvojenih glasova i dobijenih mandata za srpske političke partije, a ta vrsta pravične zastupljenosti (na osnovu: Norton 1997) je bila vrednost koju je opozicija iz devedesetih godina cenila, naročito nakon negativnih iskustava sa nesrazmernošću većinskog sistema 1990. godine i distorzijama proporcionalnosti u sistemu sa izuzetnih 29 izbornih jedinica. Uprkos tome, zanimljivo je primetiti da se u poslednjih nekoliko izbornih ciklusa u Srbiji povremeno može identifikovati visok nivo Galagerovog indeksa disproporcionalnosti netipičnog za čist proporcionalni sistem, ali to je manje posledica izbornih pravila, a više okolnosti geneze takmičenja sa predominantnom partijom i, sa druge strane, vrlo visokog nivoa fragmentacije opozicionih takmaca, od kojih onda mnogi završe ispod izbornog cenzusa, te tako svojim učinkom dodatno doprinesu disproporcionalnosti ukupnog broja glasova i mandata.

U međuvremenu, više zemalja sa proporcionalnim sistemom je uvelo podelu na izborne jedinice, kako bi se (između ostalog) poboljšala geografska reprezentativnost različitih delova zemlje, ali i uticalo na veću personalizaciju parlamenta, neretko u kombinaciji sa otvaranjem izbornih lista. Od susednih država takva je situacija, recimo, sa Hrvatskom, gde se predstavnici u Sabor biraju u 10 teritorijalnih izbornih jedinica, uz 2 posebne (za nacionalne manjine i za dijasporu), koji je u jednom momentu

suplementiran otvaranjem izbornih lista za preferencijalne glasove. U Severnoj Makedoniji se primenjuje sistem od 6 izbornih jedinica, uveden doduše zbog potrebe za boljom zastupljenošću teritorijalno koncentrisane albanske manjine u parlamentu nakon etničkog sukoba, a ne zbog namere za poboljšanjem personalizacije ili teritorijalizacije predstavljanja. Kako bilo, u svakoj jedinici se bira 20 poslanika sa zatvorenih lista, po proporcionalnoj raspodeli. U obe ove zemlje parlamenti ostvaruju relativno dobru teritorijalnu reprezentativnost. S druge strane, postoje izborni sistemi, poput Albanije, koja, uz 12 izbornih jedinica, odnedavno uvodi i sistem fleksibilnih lista, pa se to ipak nije značajno odrazilo na geografski sastav parlamenta: ogromna većina poslanika i dalje dolazi iz glavnog grada Tirane. Ipak, moramo razmotriti i specifične okolnosti koje su uslovile takav ishod: kandidati u Albaniji nemaju obavezu prebivališta u izornoj jedinici, liste su učinjene fleksibilnim tek u poslednjem izbornom ciklusu i to na način da je glasačima na raspolaganju samo jedan preferencijalni glas uz relativno visok unutarpartijski prag (što znači da je u praksi efekat glasača na promenu redosleda na listi i eventualnog glasanja za njihovog lokalnog kandidata veoma mali), a na koncu radi se o 12 po magnitudi veoma neuravnoteženih izbornih jedinica u kojima se bira između 3 i 36 poslanika, u zavisnosti od populacije.

Razgovor o izornoj reformi u Srbiji ovo pitanje nema u svom fokusu, mada se ni samo pitanje tzv. velike izborne reforme, kojom bi se eventualno promenio način raspodele mandata, broj izbornih jedinica, ili struktura izborne liste, takođe ne nalazi visoko na legislativnoj agendi donosilaca odluka, već se o njoj uglavnom raspravlja u okvirima akademske zajednice ili civilnog sektora. Pa iako je u poslednjim godinama često vođen politički, akademski i uopšte društveni dijalog o izborima, on često nije odmakao dalje od uskih okvira razgovora o izbornim uslovima i eventualno pitanjima sprovođenja kako predizbornih radnji tako i samog procesa glasanja.

Ipak, s obzirom na postojanje kako značajne uporedne prakse tako i domaće prakse upotrebe različitih izbornih instituta, posebno u pogledu uvođenja više izbornih jedinica u aktuelni proporcionalni izborni sistem, cilj ove analize je da razmotri podatke iz Srbije o teritorijalnoj reprezentativnosti u okviru sistema sa različitim brojem izbornih jedinica, proširujući tako fond znanja empirijski utvrđenim nalazima i to na nekoliko načina. Primarno, kroz sistematsko ispitivanje kako promena broja i veličine izbornih jedinica utiče na varijacije u pogledu teritorijalne reprezentativnosti u sistemu zatvorenih lista, dok su dosadašnja istraživanja ove pojave uglavnom razmatrala u kontekstu otvorenih lista ili uopšteno sistema fokusiranih na kandidata (npr. Shugart, Valdini and Suominen 2005). Dalje, longitudinalna analiza ovog fenomena u Srbiji od 1992. godine do danas omogućava nadogradnju empirijskih saznanja o efektu magni-

tude izborne jedinice, koji su npr. zastupljeni u studijama čiji su autori Renwick i Pilet (2016). Najzad, rad dopunjuje teorijska očekivanja o uslovima u kojima kako birači, tako i partije vrednuju lokalno poreklo kandidata, ispitujući da li se elementi teritorijalne reprezentativnosti javljaju u zatvorenim proporcionalnim sistemima u kojima ne postoji personalizacija glasova – i da li ista zavisi od dizajna izbornih jedinica.

Osim toga, rezultati studije mogu imati i praktičnu upotrebljivost, pre svega za političke donosioce odluka i uopšte javnost u eventualnoj situaciji izborne reforme. Uostalom, ne postoji formalna prepreka za korekciju ili potpunu promenu izbornog sistema kojim se biraju narodni poslanici: Ustav Republike Srbije propisuje samo to da Narodnu skupštinu čini 250 poslanika koji se biraju na neposrednim izborima (Ustav RS, član 100), dok su pojedinosti tih izbora određene Zakonom o izboru narodnih poslanika, koji se relativno lako može promeniti ukoliko za to postoji politička volja, što smo uostalom videli i prilikom nekih od poslednjih izmena 2020. i 2022. godine. Stoga ćemo u narednom poglavlju ovog rada ponuditi pregled relevantne akademske literature o temi teritorijalne reprezentativnosti i broja izbornih jedinica, zatim ćemo objasniti metodološki okvir našeg istraživanja, te ćemo najzad izneti i analizirati nalaze o predstavljenosti različitih delova Srbije (u našem slučaju, nivo analize su teritorije upravnih okruga) u sistemima sa različitim brojem izbornih jedinica, od 1992. godine do danas.

## TEORIJSKI OKVIR

Koncept predavljanja i uopšte veza glasača sa kandidatima i posledično izabranim predstavnicima, te načina na koji kandidati kultivšu glasove, tema je mnogobrojnih debata u stručnoj literaturi. Još od kada je Pitkin (1967) definisala dva oblika reprezentacije (deskriptivni i supstantivni), moguće je dovesti u pitanje značaj ličnih karakteristika kandidata za glasače, te upotrebu istih za kultivaciju glasova. U tom okviru posebno je važno razumeti da institucionalna pravila ne utiču samo na agregatne obrasce predavljanja, već i na ponašanje samih kandidata. Prema nekim autorima (Carey and Shugart 1995), izborna pravila određuju u kojoj meri kandidati zavise od lične reputacije kako bi obezbedili glasove i time povećali šanse za reizbor. Time se neposredno formira i razlika između onih kandidata koji predavljuju samo deskriptivne karakteristike svoje zajednice i onih koji ostvaruju suštinsku reprezentaciju kroz aktivno zaganjevanje interesa birača. Dok deskriptivna reprezentacija podrazumeva puko ogledanje socijalnih i demografskih karakteristika biračkog tela i tek simboličko prisustvo predavnika određene grupe u predavnničkom telu (Saward 2006), supstantivna uključuje aktivno zastupanje interesa grupe kroz zakonodavnu i drugu aktivnost, bez obzira da li je motiv

inspirisan identitetom ili političkim oportunitetom (Sobolewska, McKee and Campbell 2018) – a, u krajnjoj liniji, tu je i logična mogućnost da je deskriptivno prisustvo u odlučivanju preduslov suštinskog. Ovaj odnos između institucionalnih pravila, ličnih karakteristika kandidata i ponašanja birača dodatno se osvetljava kroz literaturu o značaju teritorijalne i socijalne bliskosti predstavnika i predstavljenih. Ta debata svakako važi i za geografsko poreklo kandidata kao ličnu karakteristiku, gde studije pokazuju da birači preferiraju „svoje” kandidate, tj. one koji dolaze iz njihovih lokalnih zajednica ili regija (Schulte-Cloos and Bauer 2021; Munis 2022), te se u određenim političkim okolnostima očekuje da bi glasači mogli da nagrade „lokalnog” kandidata na izborima, bilo zbog izraženih lokalnih socijalnih veza (Rice and Macht 1987), poznavanja lokalnih problema ili potreba (Folke et al. 2024), teritorijalnog fokusa u kampanji i političkom radu kandidata (Brouard et al. 2013) ili pak očekivanja da će izabrani predstavnik nakon izbora pozitivno uticati na redistribuciju budžetskih sredstava u pravcu određene lokacije (Fiva and Halse 2016). U najkraćem, geografska bliskost neretko deluje kao snažan signal glasačima o sposobnostima kandidata da razumeju njihove lokalne probleme i kao poruka da će, ukoliko budu izabrani, biti posvećeni njihovom rešavanju (Cain, Ferejohn and Fiorina 1987), stoga racionalni kandidati i političke partije imaju snažnu motivaciju da prilagode svoju ponudu upravo takvoj političkoj potražnji, bilo kroz personalizovane kampanje ili kroz strateško nominovanje lokalnih kandidata (Broockman 2014). U politikološkoj literaturi ovaj fenomen je neretko prepoznat kao “friends and neighbors voting”, odnosno glasanje prijatelja i komšija – i naročito je istaknut u visokopersonalizovanim izbornim sistemima, najčešće onima u kojima se glasanje ostvaruje u jednomandatnim izbornim jedinicama (Meredith 2013; Evans et al. 2017).

Postojeći fond politikološke literature uglavnom je stavljao naglasak na važnost teritorijalne reprezentacije u izbornim sistemima fokusiranim na kandidata, kao što su većinski sistemi, mešoviti sistemi ili proporcionalni sistemi otvorenih lista, dok se za zatvorene varijante proporcionalnog sistema smatra da zanemaruju pitanja lokalne reprezentacije, budući da ne pružaju podsticaje partijama da nominuju regionalno ili lokalno balansirane liste (na osnovu: Carey and Shugart 1995). Jednostavno rečeno, na onim izborima gde glasači glasaju za liste u celini manja je šansa da će lokalna zastupljenost kandidata igrati ulogu pri donošenju glasačke odluke, budući da ne postoji ni prilika da se zaokruže pojedinačni kandidati iz svojih gradova, opština ili regija. Na drugoj strani stoje oni sistemi u kojima se glasa za kandidata i u kojima stoga postoje kako snažni podsticaji za kultivaciju personalnih glasova tako i izraženija težnja glasača da daju glas teritorijalno bliskim kandidatima, upravo iz nekog od navedenih razloga. Stoga i političke partije u takvom institucionalnom okruženju

racionalno nominuju više lokalnih kandidata. Sa druge strane, nalazi pojedinih studija ukazuju da se elementi lokalne reprezentacije mogu pojaviti i u proporcionalnim izbornim sistemima, naročito kada su liste otvorene ili kada je veličina jedinice mala (Renwick and Pilet 2016). Razlog leži u tome što birači u takvim (praktično, u svim) sistemima traže različite vrste informacija o kandidatima i koriste različite heuristike, a geografsko poreklo je jedna od najjednostavnijih informacionih prečica (Andre and Depauw 2013). Ponašanje izabranih predstavnika osvetljava dodatnu dimenziju ove veze. Raniji nalazi potvrđuju da npr. poslanici koriste parlamentarne instrumente, poput poslaničkih pitanja, amandmana na zakone ili govora, kako bi signalizirali posvećenost lokalnim biračima, pritom naglašavajući identitet zasnovan na teritorijalnoj pripadnosti – i to se neretko dešava i u izbornim sistemima koji nemaju izražene podsticaje za personalizaciju ili čak bilo kakvu teritorijalnu komponentu sadržanu u mehanizmu izbora (Zittel, Nyhuis and Baumann 2019; Nagtzaam and Louwerse 2022). Kultivisanje lokalnih veza se, nevezano za izborni sistem, pokazuje kao veoma efikasno i za kandidate, budući da se radi o jeftinij – a efektivnoj političkoj strategiji (na osnovu: Lancaster 1986).

Iako to nije direktna tema ovog istraživanja, postojanje jedne nacionalne izborne jedinice u kombinaciji sa zatvorenom listom doprinosi i visokoj depersonalizaciji politike, delimično upravo i kroz odsustvo institucionalizovanih lokalnih političkih konekcija kandidata i glasača, što dalje podstiče krizu nepoverenja u demokratske institucije i izborni proces uopšte. Uostalom, studije pokazuju da je kriza predstavničke demokratije uzrokovana upravo masovnom negativnom percepcijom responsivnosti reprezentativnih institucija (Torcal 2014), a možemo argumentovati da je odsustvo veze između glasača i izabranog predstavnika ključni preduslov tome. U prilog tome, pojedini autori (Gimpel et al. 2008) nalaze da geografska bliskost sa kandidatom podstiče poverenje kod glasača, koje se posredno može preneti i na institucionalni okvir u celini.

Čak iako se rigidan proporcionalni sistem, kakav je u primeni u Srbiji od 2000. godine (jedna nacionalna izborna jedinica, zatvorene izborne liste), smatra nepogodnim za uravnoteženu teritorijalnu reprezentativnost (i posledične benefite koje taj sistem ne kreira, u smislu personalizovanog i responsivnog predstavničkog tela), istraživanja su pokazala da se i unutar njega mogu utvrditi određeni obrasci geografskog predstavljanja. Na osnovu studije slučaja Holandije i Izraela (Latner and McGann 2005) znamo da su parlamenti obe ove države relativno geografski reprezentativni, uz natpredstavljenost (metropolizaciju) velikih populacionih i političkih centara, u kombinaciji sa potpredstavljenošću metropoli bliskih regija (ponovo efekat metropolizacije) i zatim natpredstavljenošću udaljenih regija koje su dovoljno daleko od prestonice da bi imale svoj set

političke ponude i potražnje, ali često i posebne etničke ili kulturološke obrasce koji onemogućavaju jednostavnu identifikaciju tamošnjih glasača sa političarima i strankama iz prestonice, te samim tim i političke stranke imaju podsticaj da na liste stavljaju više lokalnih kandidata u pogledu takvih regija. Slični nalazi o metropolizaciji predstavljanja u sistemima sa jednom izbornom jedinicom se mogu naći i u pojedinačnim studijama koje su se bavile Slovačkom (Charvat 2017) ili Srbijom (Bursac 2020), kao i u istraživanju koje je repliciralo Latnerove i Mekganove hipoteze na uzorak od četiri države sa nacionalnom izbornom jedinicom gotovo dve decenije kasnije (Slovačka, Crna Gora, Holandija i Srbija; Bursac i Radujko 2023) – uz napomenu da ta studija ipak nije mogla da potvrdi uniformnost nalaza o natpredstavljenosti udaljenih i kulturološki heterogenih regija: te se čini da je takav ishod više posledica okolnosti u različitim državama (recimo, nivoa političke organizacije ili teritorijalne koncentracije određenih etničkih manjina) nego puke fizičke udaljenosti.

To se potvrđuje i u analizi predstavljenosti teritorija 25 okruga u Srbiji kroz izborne cikluse nakon 2000. godine, gde Bursac (2023) ponovo utvrđuje značajnu natpredstavljenost glavnog grada Beograda u srpskom sistemu, uz konstantnu blagu natpredstavljenost teritorija Južnobačkog i Raškog okruga, pa takve ishode pripisuje kombinaciji visoke gustine naseljenosti, tj. populacije, višeg nivoa ekonomskog razvoja, kao i prisustva lokalne političke potražnje, koja je došla pre svega iz koncentracije bošnjačke manjine u Raškom okrugu, te visoke kompetitivnosti, koja postoji unutar tog političkog korpusa. Međutim, fizička udaljenost i etnički heterogena populacija nisu faktori koji su se replicirali na slučajeve drugih brojnih manjina u Srbiji, budući da su Severnobački okrug, gde žive značajna mađarska i hrvatska manjina, kao i Pčinjski okrug, u kom je prisutna albanska manjina, konstantno potpredstavljani, što je slučaj i sa svim drugim okruzima, bez obzira na udaljenost od metropole ili sastav populacije. Takođe, treba primetiti da je ta analiza rađena u odnosu na populaciju prema poslednjem dostupnom popisu, što znači da su neki izborni ciklusi bili više godina udaljeni od podataka o broju stanovnika. Sa druge strane, konkretna istraživanja ovog tipa na uzorku Srbije pre 2000. godine su veoma retka.

Međunarodna literatura i komparativna praksa uglavnom smatraju da uticaj birača na izbor kandidata raste obrnuto proporcionalno veličini izborne jedinice (Renwick and Pilet 2016), te se, pretpostavljeno, u onim jedinicama u kojima se bira manje kandidata može očekivati opredeljivanje glasača i prema lokaciji kandidata, a informacija o tome je često lako dostupna jer je personalizacija veća, a kandidati dostupniji (a neodvojivo s tim, ovakvi sistemi omogućavaju pokrivenost čitave teritorije zemlje manjim izbornim jedinicama, što takođe utiče na lokalnu predstavljenost).

Nalazi o ključnom uticaju veličine izborne jedinice na ravnomernu lokalnu reprezentaciju su takođe potvrđeni u panevropskoj studiji, koja je obuhvatala uzorak od 27 zemalja (Vučićević i Bursać 2024), gde se teritorijalna disproportionalnost prebivališta kandidata u parlamentu dovodi isključivo u vezu sa velikim (ili čak nacionalnim) izbornim jedinicama, a ne sa konkretnim načinom raspodele mandata ili mogućnošću personalizacije glasačkog izbora kroz otvorene liste. U prevodu, što su manje izborne jedinice to su parlamenti teritorijalno reprezentativniji, čak i u proporcionalnom izbornom sistemu.

Iz toga postavljamo i relativno jednostavno definisan hipotetički okvir naše studije, sa jednom opštom hipotezom i tri posebne, koje proističu iz nje:

H1: Sistemi sa većim brojem izbornih jedinica u okviru proporcionalnog izbornog sistema u primeni u Republici Srbiji obezbeđivali su viši nivo teritorijalne reprezentativnosti, u poređenju sa sistemom sa jednom izbornom jedinicom.

H1a: U izbornim sistemima sa više izbornih jedinica teritorijalna reprezentativnost na geografskom nivou okruga je bila značajno viša, kako u pogledu apsolutnog broja poslanika tako i u pogledu relativnog udela poslanika u odnosu na udeo populacije okruga u ukupnom stanovništvu.

H1b: U izbornom sistemu sa jednom izbornom jedinicom ključni efekat teritorijalne reprezentativnosti je metropolizacija: povećanje predstavljenosti prestonice na uštrb periferije, što se očituje kako u smanjenom apsolutnom broju poslanika tako i u smanjenom relativnom udelu poslanika u odnosu na udeo populacije perifernih okruga.

H1c: Na nivou ukupne teritorijalne reprezentativnosti celog sistema prosečna teritorijalna reprezentativnost je niža u sistemu sa jednom izbornom jedinicom, dok konfiguracije sa više distrikta proizvode ravnomerniji i inkluzivniji obrazac geografske zastupljenosti u Narodnoj skupštini.

## METODOLOGIJA I PODACI

Budući da nas interesuju efekti različitog broja izbornih jedinica u proporcionalnom sistemu, teritorijalnu reprezentativnost u ovom radu ćemo računati u okviru poslednjih 13 izbornih ciklusa za Narodnu skupštinu Republike Srbije: praktično za sve sazive parlamenta izabrane do sada, osim onog prvog višestranačkog, biranog po značajno drugačijem setu pravila: dvokružnom većinskom sistemu u 250 jednomandatnih izbornih jedinica. Time ćemo steći uvid u obrasce predstavljanja kroz longitudinalni uzorak duži od tri decenije, uz uvažavanje svih ograničenja koja se tiču

kako relativno malog broja analiziranih slučajeva tako i varirajućeg političkog konteksta u kojima se efekti različitih izbornih pravila ostvaruju. U produkciji nalaza koristimo uglavnom deskriptivnu statistiku i komparativni metod na longitudinalnom uzorku. Nivo analize rada će biti teritorije upravnih okruga, a želimo da utvrdimo predstavljenost u odnosu na populaciju, tj. koji okruzi i u kojim izbornim ciklusima (i sa kojim brojem izbornih jedinica u primeni) su bili potpredstavljani, a koji natpredstavljani. U tom smislu, izračunaćemo koeficijent predstavljenosti za svaki od njih, kao relativni odnos udela broja upisanih glasača tog okruga u ukupnom broju glasača u datom izbornom ciklusu i udela broja poslanika sa prebivalištem na teritoriji okruga u ukupnom broju poslanika (250). Pri izražavanju te vrednosti, koeficijent 1 se uzima kao savršena proporcija broja glasača i broja poslanika, dok vrednosti ispod ili iznad 1 predstavljaju indikator potpredstavljenosti ili natpredstavljenosti. U tu svrhu smo prikupili podatke o broju glasača (Republička izborna komisija 2024; Republički zavod za statistiku 2022) i o prebivalištima izabranih narodnih poslanika, i to samo za saziv parlamenta kako je originalno konstituisan odmah nakon izbora (Mihajlović i Radonjić 2011; Republička izborna komisija 2024). Budući da se radi o glasanju za izborne liste, smatramo da upravo u originalnom sazivu, a ne u kasnijim pojedinačnim promenama, možemo videti kako odluku političkih stranaka o nominaciji tako i odluku glasača, te prosuditi kakav je njihov uticaj na geografsku predstavljenost na listama i posledično u parlamentu.

Ukupan broj upisanih glasača smatramo preciznijim merilom od desetogodišnjim popisima utvrđene populacije okruga, budući da se isti, uprkos poznatim manjkavostima biračkih spiskova, ipak ažurira pred svake parlamentarne izbore. Takođe, broj glasača nam omogućava i da uključimo teritoriju Kosova i Metohije u analizu, budući da se tamo na izborima od 2000. godine birački spiskovi vode samo u onim sredinama (biračkim mestima) na kojima se zaista i organizuju izbori, te je broj aktivnih glasača svakako približniji realnosti nego kada bismo u uzorak uključili celokupnu populaciju ove teritorije. Ta teritorija će stoga u ovoj analizi biti tretirana zbirno, kao 26. po redu jedinica analize, uz teritorije grada Beograda i 24 upravna okruga.

## NALAZI I DISKUSIJA

Prvo ćemo predstaviti podatke vezane za apsolutni broj izabranih poslanika sa prebivalištem u svakom okrugu (uključujući i teritoriju grada Beograda, i zbirno teritoriju Kosova i Metohije). Iako ovi nalazi (Tabela 1) ne mogu biti tretirani kao krajnji pokazatelj reprezentativnosti bez relacije sa odgovarajućim brojem stanovnika, tj. glasača, ipak možemo da zabeležimo određene trendove. Među njih spadaju konstantno visok broj poslanika

iz Beograda, koji se drastično povećava nakon prelaska na sistem sa jednom izbornom jedinicom, a zatim i ubrzano raste posle 2012. godine, što je još ranije dovedeno u vezu sa promenama u partijskom sistemu (Bursać 2023). Naime, u tom periodu je aktuelan sistem sa predominantnom partijom, dok se ostali mahom opozicioni akteri fragmentiraju i gube podršku, a samim tim i razgranatu mrežu odbora po celoj Srbiji, zadržavajući najaktivnije lokalne organizacije uglavnom u prestonici, odakle onda dolazi i većina istaknutih kandidata. To je uostalom i jasno kada se pogledaju izborne liste u datom periodu, gde na ključnim (tzv. „prolaznim“) mestima na listi, koja najčešće obuhvataju prvih 10 ili 20 kandidata, uglavnom dominiraju kandidati iz Beograda, što sve doprinosi ekstremnoj metropolizaciji predstavljanja, uz već standardnu centralizaciju političkog, ekonomskog i društvenog života. Ova centralizacija je vidljiva i prilikom analize rada političkih partija u Srbiji, koje su, opet kao nusprodukt kombinacije institucionalnih podsticaja (rigidan izborni sistem za parlament i polupredsednički sistem sklon prezidencijalizaciji) i kontingentnih okolnosti (kolapsa postpetooktobarskog pluralnog partijskog sistema i fragmentacije opozicionog spektra) takođe hipercentralizovane (Spasojević 2021), ne samo u smislu manjka interne demokratije, već i u pogledu koncentracije političkog odlučivanja, a sledstveno i ključnih kandidata na izbornim listama, u prestonici. Ta centralizacija ili svođenje funkcionalnog partijskog života na glavni grad onda čini sistem povratne sprege sa procesom kreiranja lista gde dominiraju kandidati locirani u prestonici. Iako takav zaključak deluje kontraintuitivno, efekat sistema sa predominantnom partijom doprinosi boljoj teritorijalnoj reprezentativnosti parlamenta u srpskom slučaju: onda kada Srpska napredna stranka osvoji više mandata to otvara mogućnost da u Narodnu skupštinu uđu kandidati sa nižih pozicija na njenoj listi, gde je teritorijalna raznolikost veća u pogledu zastupljenosti različitih prebivališta širom Srbije. Sa druge strane, opozicija je uglavnom koncentrisana u velikim gradovima (primarno Beogradu) i njihov uspeh na parlamentarnim izborima obično znači i veću metropolizaciju. Taj nalaz podupire i manji broj poslanika sa prebivalištem u Beogradu na izborima na kojima je opozicija ostvarila vanredno loš rezultat (2014. godine) ili uopšte nije učestvovala zbog bojkota (2020. godine) – u poređenju sa npr. 2023. gde relativni opozicioni uspeh prati i veća metropolizacija (Tabela 1). Možemo argumentovati da je i ovo posredan efekat sistema sa predominantnom partijom, samo se ostvaruje na drugi način: ne kroz visoku centralizaciju partije režima, već kroz uništenje (ili bar sužavanje manevarskog prostora) konkurencije, što rezultira smanjenjem teritorijalnih opcija u pogledu političkih aktivnosti (i posredno, regrutacije kandidata) za takmace.

Paralelno s tim, značajan broj poslanika u odnosu na ostale zadržavaju i populaciono brojniji i ekonomski razvijeniji okruzi, pre svega Južnobački,

DEJAN BURSAC  
BROJ IZBORNIH JEDINICA I TERITORIJALNA REPREZENTATIVNOST  
U PROPORCIONALNOM IZBORNOM SISTEMU U SRBIJI 1992-2023

Šumadijski, Nišavski, Zlatiborski i Raški, što možemo objasniti urbanizacijom, tj. činjenicom da se upravo u ovim okruzima nalaze najveći gradovi u Srbiji, koji logično imaju najrazvijenije odbore političkih stranaka, a samim tim i najveću ponudu aktivista i funkcionera za kandidate. Uz to, zbog koncentracije velikog broja stanovnika, ovi gradovi predstavljaju i velika bojišta za glasove, pa samim tim postoji i logika isticanja lokalnih kandidata u pokušaju maksimizacije izbornog učinka. Raški okrug je posebno zanimljiv jer broj poslanika u njemu raste od izbora 2007. godine, prvih od kada je ukinut cenzus za liste etničkih manjina – što je rezultiralo konstantnim prisustvom više bošnjačkih lista u parlamentu i kreiranjem dinamične političke scene među ovom manjinskom zajednicom, koja je dokazala trajnu sposobnost da konstituiše sopstveno predstavljanje na izborima.

**Tabela 1.** Apsolutni broj narodnih poslanika po okruzima, za period 1992–2023.

	1992	1993	1997	2000	2003	2007	2008	2012	2014	2016	2020	2022	2023
Br. izb. jedinica:	9	9	29	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Beograd	69	58	54	80	76	81	83	119	88	105	96	105	107
Severnobački	7	5	7	6	4	7	8	6	4	5	5	4	3
Srednjobanatski	4	5	4	10	5	5	9	6	6	3	5	4	4
Severnobanatski	3	4	4	7	5	2	3	2	2	4	5	2	2
Južnobanatski	10	9	8	6	9	9	6	5	7	5	6	4	5
Zapadnobački	5	5	5	3	6	3	6	3	5	5	4	4	6
Južnobački	17	19	18	21	18	24	19	20	24	23	20	30	20
Sremski	5	8	8	5	6	7	7	5	6	6	7	6	7
Zaječarski	5	4	4	5	5	3	5	4	2	2	2	2	4
Kolubarski	5	5	7	3	4	4	5	3	3	3	3	2	2
Podunavski	3	6	5	3	5	7	5	3	3	5	5	5	5
Braničevski	6	6	6	3	4	7	5	2	6	3	3	3	5
Šumadijski	9	11	8	10	10	9	10	11	12	9	8	10	9
Pomoravski	10	6	6	5	5	5	6	5	6	5	5	7	4
Borski	5	6	4	3	3	3	3	2	2	1	2	1	3
Mačvanski	11	9	7	9	8	9	9	5	8	6	4	5	6
Zlatiborski	4	7	10	15	12	8	9	5	6	5	11	7	10
Moravički	6	6	7	8	10	7	5	6	9	8	7	4	2
Raški	5	5	8	8	9	11	11	9	14	14	13	13	10
Rasinski	8	5	6	4	8	8	7	3	5	5	6	5	5
Nišavski	8	10	11	14	11	10	8	11	13	11	9	10	11
Toplički	4	3	2	3	3	2	3	1	2	2	2	1	1
Pirotski	3	4	3	2	3	3	3	2	2	1	2	2	1
Jablanički	5	8	7	4	8	5	4	3	5	3	5	4	4
Pčinjski	7	8	7	4	6	4	6	5	5	4	10	6	8
KiM	26	28	34	9	7	7	5	4	5	7	5	4	6

Kod drugih manjina efekat predstavljanja ne formira trajnije teritorijalne obrasce. Recimo, Pčinjski okrug, u kom je koncentrisana albanska manjina, „odskočio” je samo na izborima 2020. godine, kada je zbog bojkota izbora od strane većine opozicije (te manje izlaznosti) i dodatnih olakšica za liste manjina, u koncu porastao broj izabranih predstavnika albanskih stranaka. Sa druge strane, neobično je što Severnobački i Severnobačanski okrug, kao jedina dva u Srbiji u kojima Srbi ne čine većinsku populaciju (već Mađari), beleže donekle pad broja poslanika – uprkos konsolidaciji Saveza vojvođanskih Mađara kao snažne manjinske stranke i praktično jedinog parlamentarnog predstavnika mađarske manjine. Očigledno je unutar ove stranke došlo do disperzije kandidata sa teritorije cele Vojvodine, te je za izostanak efekta na teritorijalnu reprezentativnost u suštini odgovorna interna partijska dinamika.

Većina ostalih okruga uglavnom beleži pad u apsolutnim brojevima, kada se uporedi predstavljanje u sistemima sa više izbornih jedinica, sa onim u sistemu sa jednom nacionalnom jedinicom, koji je aktuelan od 2000. godine. I to uprkos tome što ni na jednim izborima sa više izbornih jedinica nije postojala obaveza da kandidat ima prebivalište u samoj izbornoj jedinici u kojoj je nominovan, te su stranke ponekad isticala nacionalne političare (obično iz Beograda) kao kandidate u perifernim izbornim jedinicama, i to najčešće u dva slučaja: kada su nominalni „poznate zemljake” na lokalnu, u želji da podstaknu bolji rezultat sopstvene stranke (Jovanović 2008); ili kada su imali manjak lokalnih odbora i samim tim slabu ponudu lokalnih kandidata, što je naročito bio slučaj sa opozicionim strankama u ranim fazama višestranačja.

Takođe, treba primetiti i višestruki pad ukupnog broja poslanika sa teritorije Kosova i Metohije, izazvan kombinacijom kontingentnih faktora (smanjenje populacije koja je učestvovala na srpskim izborima kao posledica rata 1999. godine, uz pretpostavljen nestanak lokalnih odbora parlamentarnih stranaka u mnogim mestima – sa izuzetkom nekolicine sredina u kojima Srbi i dalje žive; kao i uopšte teškoće u organizaciji izbora na toj teritoriji u periodu koji je usledio) i u manjoj meri institucionalnih faktora (ukidanje posebnih izbornih jedinica koje su obuhvatale teritoriju Kosova i Metohije).

Drugi, važniji faktor koji razmatramo u kontekstu našeg istraživačkog pitanja jeste koeficijent predstavljenosti, koji računamo kao relativni odnos udela glasača sa prebivalištem na teritoriji jednog okruga u ukupnom broju glasača i udela broja poslanika sa prebivalištem na istoj teritoriji u ukupnom broju poslanika. Vrednost koeficijenta  $\tau$  čini savršenu predstavljenost (udeo glasača odgovara udelu poslanika). Prema ovom koeficijentu (Tabela 2), Beograd kao prestonica je uvek bio natpredstavljen, ali u izbornim ciklusima sa jednom izbornom jedinicom ta natpredstavljenost

DEJAN BURSAC  
BROJ IZBORNIH JEDINICA I TERITORIJALNA REPREZENTATIVNOST  
U PROPORCIONALNOM IZBORNOM SISTEMU U SRBIJI 1992-2023

drastično raste: primera radi, 2012. godine udeo poslanika iz Beograda bio je duplo veći nego udeo beogradskih glasača u ukupnom biračkom spisku.

**Tabela 2.** Koeficijent predstavljenosti (udeo poslanika u odnosu na udeo glasača) po okruzima, za period 1992–2023.

	1992	1993	1997	2000	2003	2007	2008	2012	2014	2016	2020	2022	2023
Br. izb. jedinica:	9	9	29	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Beograd	<b>1.48</b>	<b>1.28</b>	<b>1.2</b>	<b>1.51</b>	<b>1.37</b>	<b>1.43</b>	<b>1.48</b>	<b>2.02</b>	<b>1.46</b>	<b>1.75</b>	<b>1.57</b>	<b>1.7</b>	<b>1.72</b>
Severnobački	<b>1.17</b>	0.84	<b>1.22</b>	0.93	0.61	<b>1.08</b>	<b>1.25</b>	0.94	0.61	0.78	0.78	0.63	0.47
Srednjobanatski	0.65	0.83	0.7	<b>1.56</b>	0.79	0.81	<b>1.45</b>	0.98	0.97	0.5	0.85	0.68	0.69
Severnobanatski	0.58	0.78	0.82	<b>1.3</b>	0.95	0.39	0.59	0.4	0.4	0.83	<b>1.06</b>	0.43	0.43
Južnobanatski	<b>1.05</b>	0.96	0.88	0.59	0.89	0.89	0.6	0.51	0.7	0.51	0.62	0.41	0.52
Zapadnobački	0.82	0.84	0.86	0.46	0.93	0.46	0.93	0.47	0.79	0.81	0.66	0.67	<b>1.02</b>
Južnobački	<b>1.04</b>	<b>1.18</b>	<b>1.13</b>	<b>1.16</b>	0.95	<b>1.22</b>	0.96	0.97	<b>1.14</b>	<b>1.09</b>	0.93	<b>1.38</b>	0.92
Sremski	0.58	0.91	0.99	0.54	0.63	0.71	0.71	0.5	0.58	0.59	0.69	0.59	0.69
Zaječarski	<b>1.03</b>	0.84	0.92	<b>1.05</b>	<b>1.08</b>	0.68	<b>1.16</b>	0.97	0.49	0.51	0.53	0.54	<b>1.1</b>
Kolubarski	0.87	0.86	<b>1.3</b>	0.5	0.68	0.69	0.88	0.54	0.53	0.55	0.56	0.37	0.38
Podunavski	0.46	0.92	0.81	0.42	0.71	1	0.75	0.44	0.44	0.75	0.75	0.75	0.75
Braničevski	0.81	0.83	0.87	0.4	0.54	0.97	0.7	0.29	0.85	0.43	0.44	0.44	0.74
Šumadijski	<b>1.05</b>	<b>1.29</b>	0.96	<b>1.01</b>	<b>1.03</b>	0.93	<b>1.08</b>	<b>1.15</b>	<b>1.24</b>	0.94	0.84	<b>1.05</b>	0.95
Pomoravski	<b>1.31</b>	0.81	0.84	0.61	0.62	0.63	0.78	0.65	0.77	0.66	0.66	0.93	0.53
Borski	0.97	<b>1.19</b>	0.82	0.55	0.57	0.59	0.61	0.42	0.42	0.21	0.44	0.23	0.69
Mačvanski	<b>1.16</b>	0.96	0.74	0.86	0.78	0.88	0.89	0.5	0.78	0.6	0.4	0.49	0.59
Zlatiborski	0.43	0.76	<b>1.13</b>	<b>1.48</b>	<b>1.22</b>	0.82	0.93	0.52	0.62	0.52	<b>1.16</b>	0.74	<b>1.06</b>
Moravički	0.9	0.91	<b>1.09</b>	<b>1.1</b>	<b>1.4</b>	0.99	0.73	0.87	<b>1.3</b>	<b>1.18</b>	<b>1.05</b>	0.61	0.31
Raški	0.62	0.63	1	0.84	0.94	<b>1.14</b>	<b>1.17</b>	0.92	<b>1.4</b>	<b>1.4</b>	<b>1.28</b>	<b>1.27</b>	0.96
Rasinski	0.99	0.62	0.78	0.45	0.93	0.96	0.87	0.37	0.62	0.63	0.78	0.65	0.66
Nišavski	0.69	0.89	0.98	<b>1.08</b>	0.85	0.78	0.65	0.88	<b>1.02</b>	0.9	0.73	0.82	0.9
Toplički	<b>1.25</b>	0.95	0.67	0.87	0.93	0.64	1	0.33	0.67	0.69	0.71	0.36	0.36
Pirotski	0.86	<b>1.19</b>	0.97	0.58	0.91	0.95	0.96	0.67	0.67	0.34	0.71	0.72	0.37
Jablanički	0.67	<b>1.1</b>	<b>1.02</b>	0.52	<b>1.06</b>	0.68	0.55	0.43	<b>1.67</b>	0.43	0.75	0.61	0.61
Pčinjski	<b>1.13</b>	<b>1.3</b>	<b>1.16</b>	0.62	0.84	0.57	0.85	0.69	0.67	0.54	<b>1.3</b>	0.78	<b>1.04</b>
KiM	0.99	0.95	0.94	<b>1.58</b>	<b>1.87</b>	<b>1.83</b>	0.67	0.95	<b>1.24</b>	<b>1.77</b>	<b>1.38</b>	<b>1.1</b>	<b>1.64</b>
Prosek:	0.91	0.95	0.95	0.87	0.93	0.87	0.89	0.71	0.85	0.77	0.83	0.73	0.77

U Tabeli 2 su istaknute vrednosti koje indiciraju natpredstavljenost određenog okruga u jednom izbornom ciklusu, pa na taj način možemo pratiti dugoročne trendove. Dok su izborni sistemi sa više izbornih jedinica osiguravali natpredstavljenost većem broju okruga (na izborima 1992. godine čak 10 je bilo natpredstavljeno, a na izborima 1993. i 1997. po 8, uz još nekoliko sa visokim koeficijentima koji su težili gotovo savršenoj reprezentaciji), sa druge strane može se приметiti pad u proporcionalnom sistemu sa nacionalnom izbornom jedinicom. Možemo argumentovati da je 2000. godine takođe zadržana visoka reprezentacija značajnog broja okruga, što je efekat razgranate nacionalne strukture stranaka članica

koalicije DOS, koja ubedljivo pobeđuje na tim izborima, a to je posledica pobeđe na lokalnim izborima 1996. godine u značajnom broju regionalnih centara i održavanje jakih stranačkih organizacija van prestonice – ali se i uprkos tome uskoro javlja trend metropolizacije, na uštrb predstavljanja periferije, koji se posebno nastavlja u narednim ciklusima. Posebno je primetna 2012. godina, u kojoj su samo Beograd i Šumadijski okrug natpredstavljani, a nakon toga kontinuirano natprosečno prisustvo u Narodnoj skupštini, uz glavni grad, imaju još samo Južnobački, Šumadijski i Raški okrug. Najzad, kao i u prethodnom slučaju apsolutnog broja poslanika, i u pogledu koeficijenta predstavljenosti uočava se korelacija između uspeha predominantnog aktera u partijskom sistemu i nešto bolje teritorijalne zastupljenosti periferije, odnosno niže metropolizacije.

Kosovo i Metohija su u gotovo celom periodu devedesetih potpredstavljani, što je funkcija broja upisanih birača u biračke spiskove Republike Srbije: dok se u tom periodu na ovoj teritoriji vodilo između 713 hiljada i 1.043 miliona birača, njihov broj posle 2000. godine pada na između 93 i 202 hiljade, u zavisnosti od izbornog ciklusa, tj. broja biračkih mesta na kojima je bilo moguće organizovati izbore. Ipak, čak i uprkos smanjenom broju upisanih birača, stranke su posle 2000. godine uglavnom težile da ističu kandidate sa Kosova visoko na svojim listama, što je proizvelo natpredstavljenošću u 8 od 10 izbornih ciklusa u ovom periodu. Ovaj nalaz je u skladu sa zaključcima Latnera i Mekgana (Latner and McGann 2005), koji su utvrdili da stranke imaju podsticaj da nominuju ličnosti iz politički važnih teritorija (čak iako su periferne u geografskom smislu), čime signalizuju posvećenost očuvanju, razvoju ili integraciji te teritorije. Navedeni autori su to ilustrovali visokom natpredstavljenošću kandidata iz izraelskih naselja na Zapadnoj obali na izbornim listama i u parlamentu ove zemlje, ali slična logika se može replicirati i u pogledu Kosova.

Ukupan pad teritorijalnog predstavljanja se vidi i u iznosu prosečnog koeficijenta predstavljenosti po izbornom ciklusu (Tabela 2, poslednji red), koji je relativno visok u sistemima sa više izbornih jedinica (vrednosti 0.91–0.95), dok nakon toga postepeno pada, da bi u poslednjih šest izbornih ciklusa varirao između vrednosti 0.71 i 0.85. To nam u stvari potvrđuje postojanje višeg nivoa teritorijalne reprezentacije u sistemima sa većim brojem izbornih jedinica. Takođe, broj okruga koji su značajno potpredstavljani raste: dok je 1993. i 1997. godine utvrđeno tek 4 okruga sa koeficijentom ispod 0.8, u poslednja tri izborna ciklusa (2020, 2022. i 2023. godine) ova brojka je uvek veća od 16, što znači da je gotovo dve trećine teritorije Srbije konstantno potpredstavljeno u parlamentu. Hronično loše reprezentovani su Severnobački, Južnobačanski, Sremski, Kolubarski, Podunavski, Braničevski, Borski, Mačvanski, Rasinski, Toplički, Pirotski, Jablanički okrug. U pokušaju primene Latnerove i Mekganove logike, radi

se o kombinaciji metropoli bliskih okruga, koji su dovoljno blizu Beograda da bi politička ponuda iz glavnog grada supstituisala lokalnu ponudu; ali i perifernih i siromašnijih okruga, a u nekim slučajevima i etnički i kulturološki heterogenih delova zemlje, koji, uprkos diverzitetu, nisu uspeli da konstituišu sopstvenu političku dinamiku. Povezano s tim, nakon ukidanja cenzusa za liste izbornih manjina, tek 2007. i 2008. godine se ponegde mogao primetiti rast u heterogenim okruzima kao početni efekat ukidanja cenzusa, ali se kontinuirana natpredstavljenost u dužem vremenskom periodu vidi samo u Raškom okrugu i pretpostavljeno se nalazi u funkciji političke kompeticije među bošnjačkim strankama.

Najzad, prosečni koeficijenti izdvojeni za komparaciju proporcionalnog sistema sa jednom i sa više izbornih jedinica (Tabela 3), uprkos tome što se radi o malom uzorku za sisteme sa više distrikta koji ograničavaju čvrste nalaze, bar načelno ilustruju pad predstavljanja nakon 2000. godine.

**Tabela 3.** Prosečni koeficijenti predstavljenosti po okruzima za proporcionalne sisteme sa različitim brojem izbornih jedinica

	IJ>1	IJ=1
Beograd	1.32	1.56
Severnobački	1.08	0.85
Srednjobanatski	0.73	0.9
Severnobanatski	0.73	0.69
Južnobanatski	0.96	0.65
Zapadnobački	0.84	0.73
Južnobački	1.12	1.08
Sremski	0.83	0.66
Zaječarski	0.93	0.82
Kolubarski	1.01	0.64
Podunavski	0.73	0.69
Braničevski	0.84	0.61
Šumadijski	1.1	1.02
Pomoravski	0.99	0.7
Borski	0.99	0.51
Mačvanski	0.95	0.69
Zlatiborski	0.77	0.92
Moravički	0.97	0.97
Raški	0.75	1.11
Rasinski	0.8	0.7
Nišavski	0.85	0.87

Toplički	0.96	0.67
Pirotski	1.01	0.72
Jablanički	0.93	0.76
Pčinjski	1.20	0.83
KiM	0.96	1.35

Rast koeficijenta možemo uočiti samo u nekoliko slučajeva: Beograd, Srednjobanatski, Raški, Nišavski, Zlatiborski okrug, kao i teritorija Kosova i Metohije, dok su svi ostali okruzi u Srbiji u proseku zabeležili pad koeficijenta, ponegde gotovo duplo. Ističemo još jednom da taj pad nije rezultat demografskog odliva, jer je koeficijent upravo i stavljen u funkciju broja glasača na svakim pojedinačnim izborima, kako eventualni negativni (ili ponegde pozitivni) demografski faktori ne bi uticali na reprezentaciju. Dok u sistemima sa više izbornih distrikta nalazimo 7 okruga sa prosečnim koeficijentom preko vrednosti 1, čak 9 njih je ostvarilo vrednosti koeficijenta preko 0.9. Sa druge strane, u sistemu sa jednom izbornom jedinicom, prosečno je natpredstavljeno 5 okruga, dok su vrednosti iznad 0.9 zabeležene u svega 3. Svi ostali okruzi su potpredstavljani.

## ZAKLJUČAK

Kroz longitudinalnu analizu na nivou upravnih okruga u poslednjih 13 izbornih ciklusa u Republici Srbiji dolazimo do zaključka da je više izbornih jedinica pružalo ravnomerniju teritorijalnu predstavljenost, čime potvrđujemo osnovnu hipotezu istraživanja (H1). Tri posebne hipoteze, koje se tiču opadajuće teritorijalne reprezentativnosti perifernih okruga u pogledu kako apsolutnog tako i relativnog broja poslanika (H1a); rastuće metropolizacije predstavljanja u sistemu sa jednom nacionalnom izbornom jedinicom (H1b) i ukupne, tj. prosečne reprezentativnosti različitog broja izbornih jedinica u celini (H1c) takođe su potvrđene: u značajnom broju okruga zaista dolazi do pada predstavljenosti, iako u pogledu treće posebne hipoteze ipak možemo argumentovati da se radi tek o načelnim nalazima, zbog malog broja slučajeva za ukupnu analizu. Studija nas navodi na zaključak da je proporcionalni sistem sa jednom izbornom jedinicom neprimeren za obezbeđivanje ravnomerne teritorijalne reprezentacije različitih delova zemlje u parlamentu, bar u varijanti zatvorenih lista, kakva je u primeni u Republici Srbiji i koju smo mogli testirati na priloženim slučajevima. U deset izbornih ciklusa primene ovog sistema, Srbija je prošla kroz period ekstremne metropolizacije, što znači da natprosečno visok broj narodnih poslanika dolazi iz Beograda. Natpredstavljenost u tom periodu može biti utvrđena tek za nekolicinu delova zemlje: Raški okrug – zbog specifične koncentracije etničke manjine koja ima snažnu političku dina-

miku i olakšane uslove ulaska u parlament, a delom i zbog efekata visoke populacije, tj. urbanizacije, što se može tvrditi i za Južnobački i Šumadijski okrug. Sa druge strane, teritorija Kosova i Metohije je natpredstavljena zbog važnosti koju određene parlamentarne stranke daju tom prostoru, te teže da ističu kandidate sa tamošnjim prebivalištem na visoke pozicije na izbornim listama. U kontrastu sa tim, svi ostali okruzi uglavnom ostvaruju niske koeficijente, te su potpredstavljani u Narodnoj skupštini – a u slučaju mnogih od njih uočava se značajan pad u odnosu na sisteme sa više izbornih jedinica. Jednostavno rečeno, to znači da više izbornih jedinica unutar proporcionalnog izbornog sistema zatvorenih lista svakako doprinosi većoj teritorijalnoj reprezentativnosti parlamenta. U srpskom sistemu, sa druge strane, ta komponenta izbornog sistema je potpuno zanemarena, što može imati brojne posledice po odnose građana i izabranih predstavnika, njihovu odgovornost i responsivnost, a posredno i na poverenje građana ne samo u izborni proces, već i u demokratske institucije u celini.

Naravno, postoje i različiti modeli kako bi se ti negativni efekti mogli ublažiti: jedan od njih svakako jeste ponovno razmatranje uvođenja više izbornih jedinica u aktuelni sistem (ili potpuna promena istog ka nekoj varijanti mešovitog sistema, koji je bio primenjivan u tri konsektivna izborna ciklusa na pokrajinskim izborima u Vojvodini, od 2004. do 2012. godine); ili otvaranje izbornih lista kroz uvođenje preferencijalnih glasova, za šta ne postoji istorijsko iskustvo koje je moguće testirati u Srbiji, ali je to u okruženju primenjeno u Hrvatskoj i Albaniji, doduše sa različitim efektima, neretko u zavisnosti od nivoa mogućnosti koji je dat glasačima da menjaju unapred zadate partijske redoslede kandidata na listama. U tom smislu, zatvorenost lista može biti identifikovana kao jedan od ključnih problema sistema, u kontrastu sa jednom nacionalnom izbornom jedinicom, budući da ona sa sobom nosi i druge negativne efekte, koji se odnose ne samo na lošu teritorijalnu reprezentativnost, već i generalno na slabu vezu izabranih predstavnika i građana, nizak nivo odgovornosti poslanika prema građanima (i visok nivo prema partijskim elitama koje su praktično jedini selektorat koji kroz distribuciju pozicija na listama odlučuje o reizboru kandidata), posledično loš kvalitet ponuđenih kandidata itd. U tom smislu, efekat eventualnog napuštanja jedne izborne jedinice bi, bez paralelnog otvaranja lista, možda bio efemeran u pogledu mnogih ključnih negativnih efekata sistema, budući da je ista uvedena 2000. godine kako bi otklonila ključne zamerke demokratske opozicije na izborne mehanizme iz devedesetih godina, a koji se pre svega odnose na pravičnost raspodele; a delimično i kako bi omogućila strankama tada odlazećeg režima da očuvaju bar deo sopstvene političke moći. Ta dinamika je sada promenjena i sistem sa jednom izbornom jedinicom svakako ne služi svojoj prvobitnoj svrsi, dok, sa druge strane, ostali pozitivni efekti

ostvareni u ovom modelu (npr. predstavljanje žena i etničkih manjina) mogu biti osigurani i u nekim alternativnim sistemima.

Ipak, sa nalazima ove studije treba biti oprezan, naročito kada govorimo o izbornim sistemima sa 9 ili 29 izbornih jedinica koji su implementirani na izborima devedesetih godina. Pre svega, uzorak izbornih ciklusa sa više izbornih jedinica je veoma mali: radi se tek o tri saziva parlamenta, te su ovi sistemi prekratko bili u primeni da bi pokazali svoje dugoročne efekte, a svakako su brojevi koje imamo za komparaciju skromniji od 10 izbornih ciklusa održanih u jednoj izornoj jedinici – posebno u pogledu prosečnog koeficijenta predstavljenosti kojim delimično dokazujemo hipotezu H1c. Takođe, kontekst izbora devedesetih je značajno drugačiji, te je moguće da su drugi faktori i okolnosti takođe uticali na trendove predstavljenosti određenih delova zemlje: od demografije, preko socijalne strukture, do kompetitivnosti izbora, tektonskih promena u partijskom sistemu i političkoj dinamici posle 2000. i naročito posle 2012. godine, promene u strukturi glasačke podrške itd. Pored toga, u nekim slučajevima se radi o vrlo malim razlikama u broju izabranih poslanika. U prevodu, možemo li da tvrdimo da to što je jedan okrug u jednom izbornom ciklusu imao 7 izabranih poslanika, a u narednom 5, zaista efekat promene broja izbornih jedinica, ili tek posledica slučajnih okolnosti? Ipak, navedimo ponovo da se smanjenje reprezentativnosti detektuje u značajnom broju okruga, a da ih je u poslednjih nekoliko izbornih ciklusa gotovo dve trećine hronično potpredstavljeno, što je ipak značajan pokazatelj trenda pada teritorijalne reprezentativnosti aktuelnog izbornog sistema zatvorenih lista sa jednom nacionalnom izbornom jedinicom.

#### LITERATURA

- Andre, A. and S. Depauw. 2013. "District Magnitude and Home Style of Representation in European Democracies". *West European Politics* 36(5): 986–1006. doi: 10.1080/01402382.2013.796183.
- Broockman, D. E. 2014. "Mobilizing Candidates: Political Actors Strategically Shape the Candidate Pool with Personal Appeals". *Journal of Experimental Political Science* 1(2): 104–119. doi: 10.1017/xps.2014.3.
- Brouard, S., O. Costa, E. Kerrouche and T. Schnatterer. 2013. "Why Do French MPs Focus More on Constituency Work Than on Parliamentary Work?" *The Journal of Legislative Studies* 19 (2): 141–159. doi: 10.1080/13572334.2013.787194.
- Bursać, D. 2020. „Trideset godina metropolizacije parlamenta”. U *Kako, koga i zašto smo birali. Izbori u Srbiji 1990–2020. godine*, ur. M. Jovanović i D. Vučićević, 889–910. Beograd: Službeni glasnik: Institut za političke studije.

- Bursać, D. 2023. „Faktori teritorijalne reprezentativnosti u zatvorenom proporcionalnom izbornom sistemu: Slučaj Republike Srbije”. *Politička revija* 77(3/2023): 11–28. doi: 10.5937/pr77-44022.
- Bursać, D. and D. Radujko. 2023. “Spatial Distance and Representation in Closed PR List: Revisiting the U-Curve Argument”. *Politics in Central Europe* 19(3): 471–486. doi: 10.2478/pce-2023-0023.
- Cain, B., J. Ferejohn and M. Fiorina. 1987. *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge: Harvard University Press.
- Carey, J. and M. Shugart. 1995. “Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulae”. *Electoral Studies* 14 (4): 417–439. doi: 10.1016/0261-3794(94)00035-2.
- Charvat, J. 2017. “Single Nationwide Electoral District, Proportionality, and Territorial Representation: A Case Study of the Slovak Parliamentary Elections”. *Revista de Stiinte Politice* 55: 57–67.
- Evans, J., K. Arzheimer, R. Campbell and P. Cowley. 2017. “Candidate localness and voter choice in the 2015 General Elections in England”. *Political Geography* 59: 61–71. doi: 10.1016/j.polgeo.2017.02.009.
- Fiva, J. H. and A. H. Halse. 2016. “Local favoritism in at-large proportional representation systems”. *Journal of Public Economics* 143: 15–26. doi: 10.1016/j.jpubeconomic.2016.08.002.
- Folke, O., L. Marten, J. Rickne and Dahlberg, M. 2024. “Politicians’ neighbourhoods: Where do they live and does it matter?” *The Journal of Politics* 83(3): 953–967. doi: 10.1086/729950.
- Gimpel, J. G., K. A. Karnes, J. McTague and S. Pearson-Merkowitz. 2008. “Distance-decay in the political geography of friends-and-neighbors voting”. *Political Geography* 27(2): 231–252. doi: 10.1016/j.polgeo.2007.10.005.
- Goati, V. 2013. *Izbore u Srbiji i Crnoj Gori od 1990. do 2013. i u SRJ od 1992. do 2003.* Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju: NDI.
- Jovanović, M. 2008. „Narodna skupština – deformacije teritorijalnog predstavljanja”. *Godišnjak Fakulteta političkih nauka* 2(2): 117–132.
- Lancaster, T. D. 1986. “Electoral Structures and Pork Barrel Politics”. *International Political Science Review* 7(1): 67–81.
- Latner, M. and A. McGann. 2005. “Geographical representation under proportional representation: The cases of Israel and the Netherlands”. *Electoral Studies* 24(4): 709–734. doi: 10.1016/j.electstud.2005.02.007.
- Lončar, J. 2016. “Electoral Accountability and Substantive Representation of National Minorities: The Case of Serbia”. *East European Politics and Societies* 30(4): 703–724. doi: 10.1177/0888325416650252.

- Meredith, M. 2013. "Exploiting Friends-and-Neighbors to Estimate Coattail Effect". *American Political Science Review* 107(4): 742–765. doi: 10.1017/S0003055413000439.
- Mihajlović, V. i Z. Radonjić. 2011. *Dve decenije višestranačja u Republici Srbiji: ustavi, izbori i nosioci vlasti 1990–2010*. Beograd: Službeni glasnik.
- Munis, B. K. 2022. "Us Over Here Versus Them Over There... Literally: Measuring Place Resentment in American Politics". *Political Behavior* 44: 1057–1078. doi: 10.1007/s11109-020-09641-2.
- Nagtzaam, M. and T. Louwerse. 2023. "Geographical Representation Under a Single Nationwide District: The Case of the Netherlands". *Legislative Studies Quarterly* 48: 591–621. doi: 10.1111/lsq.12408.
- Norton, P. 1997. "The Case for First-Past-The-Post". *Representation* 34: 84–88. doi: 10.1080/00344899708522993.
- Pajvančić, M. 1997. „Nova izborna geografija”. U *Oko izbora: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju sa parlamentarnih i predsedničkih izbora u Srbiji (septembar–oktobar 1997)*, ur. S. Nedović, 53–76. Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju.
- Pitkin, H. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Renwick, A. i J. B. Pilet. 2016. *Faces on the Ballot: The Personalization of Electoral Systems in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Republički zavod za statistiku. 2022. Pristupljeno 22. aprila 2025. <https://www.stat.gov.rs/>
- Republička izborna komisija. 2024. Pristupljeno 22. aprila 2025. <https://www.rik.parlament.gov.rs/>
- Rice, T. W. i A. A. Macht. 1987. "Friends and Neighbors Voting in Statewide General Elections". *American Journal of Political Science* 31 (2): 448–452. doi: 10.2307/211084.
- Saward, M. 2006. "The Representative Claim". *Contemporary Political Theory* 5(3): 297–318. doi: 10.1057/palgrave.cpt.9300234.
- Schulte-Cloos, J. and P. C. Bauer. 2021. "Local Candidates, Place-Based Identities, and Electoral Success". *Political Behavior* 45: 679–698. doi: 10.1007/s11109-021-09712-y.
- Shugart, M. S., M. E. Valdini and K. Suominen. 2005. "Looking for Locals: Voter Information Demands and Personal Vote-Earning Attributes of Legislators under Proportional Representation". *American Journal of Political Science* 49(2): 437–449. doi: 10.2307/3647687.
- Sobolewska, M., R. McKee and R. Campbell. 2018. "Explaining motivation to represent: how does descriptive representation lead to substantive representation

- of racial and ethnic minorities?" *West European Politics* 41(6): 1237-1261. doi: 10.1080/01402382.2018.1455408.
- Spasojević, D. 2021. "Two and a Half Crises: Serbian Institutional Design as the Cause of Democratic Declines". *Political Studies Review* 20(4): 550-563. doi: 10.1177/14789299211056197.
- Torcal, M. 2014. "The Decline of Political Trust in Spain and Portugal: Economic Performance or Political Responsiveness?" *American Behavioral Scientist* 58(12): 1542-1567. doi: 10.1177/0002764214534662
- Tripp, A. M. and A. Kang. 2008. "The Global Impact of Quotas: On the Fast Track to Increased Female Legislative Representation". *Comparative Political Studies* 41(3): 338-361. doi: 10.1177/0010414006297342.
- Ustav Republike Srbije. *Službeni glasnik Republike Srbije* 115/2021.
- Vučičević, D. and D. Bursac. 2024. "Voting Local? Electoral Rules and Geographical Representation in Europe". *Representation*, online first: 1-25. doi: 10.1080/00344893.2024.2369768.
- Vučičević, D. i M. Jovanović. 2015. „Reforma izbornog sistema u Srbiji: Prepreke i perspektive". *Srpska politička misao*, posebno izdanje (2015): 87-120. doi: 10.22182/spm.specijal2015.4.
- Zittel, T., D. Nyhuis and M. Baumann. 2019. "Geographic Representation in Party-Dominated Legislatures: A Quantitative Text Analysis of Parliamentary Questions in the German Bundestag". *Legislative Studies Quarterly* 44(4): 681-711. doi: 10.1111/lsq.12238.

## SUMMARY

### NUMBER OF ELECTORAL DISTRICTS AND TERRITORIAL REPRESENTATION IN THE PR LIST SYSTEM IN SERBIA 1992-2023

Serbia has been applying a closed-list proportional system for ten consecutive parliamentary electoral cycles, with single at-large district that encompasses the entire territory of the country. The consequences of this solution for territorial representation, that is, the representation of different parts of the country in the parliament, are highly negative: voters cast their vote for national lists as a whole, without influencing the order of candidates, and the system does not incentivize political parties to propose regionally balanced lists. The result is the hyperrepresentation of the capital city in the parliament, along with the underrepresentation of a significant number of cities and municipalities, and consequently, a lack of connection between elected representatives and local communities and voters, all of which affect the quality of representation in parliament. One way to mitigate this situation is to introduce multiple electoral districts within the existing system. Our country has such experiences, as proportional distribution with varying numbers of districts was applied in the elections for the National Assembly three times: in 1992, 1993, and 1997. The aim

of this paper is to map the patterns of territorial representation in all electoral cycles since 1992, and in this way to examine the impact of a larger number of districts on the territorial representativeness of the parliament.

KEYWORDS: political geography, territorial representation, PR list, electoral districts, elections.