

Душан Павловић
Факултет политичких наука
Београд

UDK: 329.055
Оригиналан научни рад
Примљен: 26. 02. 2007.

УНУТРАШЊА ДЕМОКРАТИЈА У ПОЛИТИЧКИМ СТРАНКАМА СРБИЈЕ У ПЕРИОДУ 2000-2006. ГОДИНЕ

Текст нуди један од могућих начина за мерење нивоа унутрашње демократије политичких партија у Србији. Ниво унутрашње демократије мери се у шест области: толерисање унутрашњих фракција, аутономија локалних огранака партија, овлашћења и начин избора лидера странака, номинација кандидата за јавне положаје, однос између партије и њене парламентарне групе и хоризонтална структура странака. Свака област рангира се оценама од 1 до 3. Циљ текста је да се конструише индекс којим би унутрашња демократичност странака могла да се упоређује међу странкама унутар једног страначког система, као и унутар различитих страначких система.

Кључне речи: партија, демократија, избори, номинација, структура, овлашћења.

1. Увод

Због чега проучавамо унутрашњу демократију политичких партија? Према легендарној тврдњи Роберта Михелса, партије по својој природи не могу бити демократске. Гвоздени закон олигархије претвара сваку партију у анти-демократску организацију. Уколико прихватимо основну идеју гвозде-ног закона, можемо да поставимо следеће питање: треба ли да нас интересују његове импликације? Постоје мишљења по којима слаба унутрашња демократичност политичких партија не треба да нас интересује уколико је систем унутар кога странке делују демократски. Другим речима, актери који делују у границама демократског оквира могу бити организовани како год желе све док се придржавају основних демократских правила система. То је снажан аргумент, конструисан на основу поређења политичког тржишта са економским: не интересује нас да ли је управа Мекдоналдса или Волмарта демократска или ауторитарна све док постоји конкурентски тржишни оквир који обезбеђује држава по коме се економски актери понашају.

Дакле, још једном: због чега проучавамо унутрашњу демократију политичких партија? За то постоји један добар разлог. Главна улога партија је из-

бор кадрова за попуњавање државних позиција. Нико то не ради боље од партија. Да би обавила ту улогу, партија, као и свака организација, мора да следи одређена правила. Вршењем ове улоге, политичке партије превазилазе проблем колективне акције и парадокса друштвеног избора. Ако се испостави да, због ниске унутрашње демократизације, партије бирају погрешне или неквалификоване људе, морали би да се забринемо због квалитета демократије у партијама.

У овом тексту ћемо претпоставити да већа недемократичност странака води до веће неспособности странака да бирају најбоље кадрове и на тај начин ефикасно обављају функцију унутар политичког система. Предмет текста је унутрашња демократичност странака. Највећи део анализе извешће се из статута странака, а један мањи део из праксе страначког живота. Демократичност се мери на шест нивоа: толерисање унутрашњих фракција (одељак 2), аутономија локалних огранака партија (од. 3), овлашћења и начин избора лидера странака (од. 4), номинација кандидата за јавне положаје (од. 5), однос између партије и њене парламентарне групе (од. 6) и хоризонтална структура странака (од. 7). Индекс интерне демократичности (табела 2) нам не само омогућује да меримо ниво унутрашње демократије појединачно, већ и да упоређујемо ниво унутарстраначке демократије између странака.

2. Унутрашње фракције и опозиција

Политичке странке у Србији имају јаке вође, веома су централизоване и, у основи, не толеришу фракције и неслагања. Овај тип организације проишлази из две чињенице: прво, почетком деведесетих, све значајне партије су формиране са врха; друго, већина њих је настала као покрет, а не као организација.

Компаративно искуство показује да дубоке поделе и раздори погађају највећи број партија које не толеришу фракције и дисиденте (Stojiljković 2006, 65). Већина партија не дозвољава фракције због страха да оне могу да доведу до распада странке. Међутим, неке странке у Србији су неколико пута биле на рубу распада управо зато што нису толерисале фракције. Дobar пример за то је Демократска странка (ДС). Иако се неколико пута цепала, ДС из тог искуства није извела закључак да јој треба већа унутрашња флексибилност и институционализација механизма медијације, арбитраже, помирења или статутарних могућности које дозвољавају структурисање различитих мишљења. Аргумент за непродубљивање унутарпартијске демократије се своди на тврдњу да би се странка са струјама и фракцијама распала или постала неефикасна (Rešić 2006, 24).

ДС је имала највише разлога да толерише постојање фракција унутар партије, јер је недостатак регулативе о том питању штетио партији бар чети-

ри пута током деведесетих и након 2000. године (Orlović 2006, 107). Па ипак, ДС не толерише фракције, већ радије прихвата губитак чланства. Већина оних који су након 2000. године били на важним државним функцијама, били су чланови ДС-а. Можда би ДС-у било боље, у смислу социјалног капитала, да није стварала нове партије, већ толерисала унутрашњу опозицију.

Од 1990-те, када је формирана, ДС је била на ивици цепања неколико пута. 1992. године Војислав Коштуница је са значајним бројем чланова напустио странку и формирао ДСС. Драгољуб Мићуновић, први председник странке, отишао је 1995. године и оформио Демократски центар (који се након 2000-те године расформирано и вратио у ДС). Након унутарпартијских председничких избора 2000. године, Слободан Вуксановић је напустио ДС и формирао Народну демократску странку. Мирољуб Лабус, заменик председника ДС-а током деведесетих, суштински је напустио партију крајем 1999. године, да би формирао Г17 ПЛУС 2002. године. Коначно, након што је Борис Тадић преузео вођство 2004. године, Чедомир Јовановић је напустио партију са значајном делом чланства, и формирао Либерално демократску партију 2005. године.

Ипак, ова странка је након последњег цепања из 2005. године, на изборима у јануару 2007. године постигла свој најбољи резултат од како је настала 1989. године, освојивши 920.000 гласова. Није могуће презивно рећи шта је кључни фактор који је допринео овако добром резултату, али се може закључити како учестало цепање није препрека добрим изборним резултатима. Другим речима, страначко једноумље се исплати. То можда потврђује не само да је Михелс био у праву када је констатовао да у партијама важи гвоздени закон олигархије, већ да би такав закон требало измислити када га не би било.

Према статуту Демократске партије из 2006. године, ДС толерише различитост мишљења и дозвољава члановима слободно изражавање сопственог мишљења, али само у оквиру партије. Трећина сваког партијског органа има право да захтева ревизију сваке одлуке коју су донели централни органи партије. Члан 20 Статута ДС-а најближи је ономе што би се могло назвати толерисањем фракција. Он предвиђа да “чланови партије који се не слажу са одлуком већине имају право да своје мишљење и даље заступају и бране у оквиру органа странке”. Постоје и одредбе које захтевају строго повиновање партијској линији. Према Статуту ДС-а чланови имају обавезу да заступају програм партије и њене одлуке у јавности (Чл. 11). Уколико они који се не слажу јавно иступе и критикују партијске одлуке, биће искључени или приморани да напусте партију (Чл. 17 и 18).

Статут Демократске странке Србије (ДСС) из 2005. године више наглашава обавезе и дужности него слободе чланова. “Члан ДСС је дужан да шири идеје које заступа ДСС, спроводи њену политику, чува и унапређује

углед ДСС-а, залаже се за успех на изборима” итд (Чл. 4). Статут не каже ништа о слободи чланова и њиховом праву да се не слажу и формирају фракције.

Корисно је упоредити статуте ДС-а и ДСС-а, као два супротна примера како се партија носи са губитком опозиције и фракција. Честа отцепљења од ДС-а су последица процедуре игре са збиром нула (*zero sum game*), која регулише решавање унутрашњих сукоба. Статут ДС-а практично не даје никакав потстицај губитничкој групи да остане у партији и настави да се у оквиру ње бори за своје циљеве. Чини се да статут ДСС-а решава ово питање на мудрији начин, јер предлаже опоненту који изгуби да остане у партији и постане члан главног одбора. Тиме се конфликт све-или-ништа трансформише у конфликт са нагодбом као исходом, чиме се елиминишу осветнички напади у јавности од стране губитничке стране. То такође умањује тријумфализам победничке стране и слаби покушаје да се партија уједини на новим основама, чишћењем партије од дисидената (Goati 2006, 177), што је, у прошлости, била редовна пракса у ДС-у.

Међутим, скорашња пракса у ДСС-у нам показује да и ДСС има тешкоћа у толерисању дисидената. Почетком 2006. године Зоран Дракулић, бизнисмен и један од финансијских спонзора партије, желео је да постане потпредседник ДСС-а. Пошто је његов крајњи циљ био да у Коштунициној влади замени министра финансија који је уживао Коштуницу пуну подршку, Коштуница га није подржао у намери да се кандидује за потпредседника партије. Након што је Дракулићева кандидатура одбијена од стране главног одбора ДСС-а, он је одмах напустио партију, тврдећи да би његов останак био бесмислен, претећи да ће разоткрити финансијске малверзације у партији, што никада није учинио.

Г17 ПЛУС је дуго имала проблема да се формира као партија. Разлози за то леже у чињеници да је настала 1997. године као невладина организација (НВО), сачињена од 17 угледних економиста. Обзиром да су у питању били угледни научници, нормално је да је постојао виши ниво аутономије чланова и да је дисциплина у оквиру НВО била слабија од оне која се захтева у политичкој партији. Како се НВО ближила трансформацији у партију, што се и десило 2002. године, ниво аутономије је слабио, а партија је претрпела значајан губитак интелектуалног и социјалног капитала који је имала на почетку. Од свих партија у овом истраживању, Г17 је можда најидеалнији пример који потврђује Михелсов гвоздени закон олигархије: како се Г17 ближила трансформацији у политичку партију, унутрашња демократичност организације је слабила и на крају се изједначила нивоом унутрашње демократичности других партија.

Према статуту из 2004. године¹, чланови Г17 су слободни у изражавању својих мишљења. Члан 11 даје право мањини да се држи свог мишљења уколико се оно разликује од већинског, али само у оквиру партијских структура. Онога тренутка када члан јавно проговори о томе, то ће се сматрати активношћу усмереном против партије, што ће довести до искључења из странке (Чл. 7). Статут, осим тога, јасно прописује да чланови морају следити партијску политику (Чл. 9).

Највећи сукоб у Г17 десио се 2006. године, када су се две најмоћније личности у партији, председник Мирољуб Лабус и потпредседник Млађан Динкић, сукобиле око тога да ли би Г17 требао да се повуче из Коштуничине владе (2004-2007). Након што Мирољубу Лабусу није пошло за руком да убеди већину у главном одбору да партија треба да се повуче из владе, он се повукао са функције и напустио партију. Лабус то није морао да учини али, као и у случају ДСС-а и Дракулића, вероватно је останак у партији уз различито мишљење сматрао беспредметним након што је већина у главном одбору одбила да га подржи. Чињеница да се онај који је изгубио повлачи, могла би да указује на то да толерантан однос Г17 према различитом мишљењу није искрен.

Статут Српске радикалне странке (СРС) из 2000. године не каже апсолутно ништа о могућности формирања фракција у партији или постојању било каквог неслагања у оквиру партије. Члан 9 набраја права и обавезе чланова. Чланови су обавезни да се држе политичке платформе партије, шире идеје које садржи програм странке и извршавају одлуке партије. Статут СРС-а предвиђа дисциплинску процедуру за непослушне чланове, тј. оне који јавно делују супротно политичкој платформи и главним принципима странке (Чл. 205).

СРС је једина партија која је до сада била апсолутно монолитна у погледу своје унутрашње организације и евентуалних неслагања. Током деведесетих је само неколико безначајних чланова напустило партију због неслагања, што самој партији није нанело никакву штету. Партија није мењала ни своју политику, нити своје руководство од самог формирања 1991. године. Води је Војислав Шешељ од самог почетка. Он доминира партијом чак и након фебруара 2003. године, када се добровољно предао Трибуналу у Хагу, где му се суди за ратне злочине почињене у бившој Југославији током 1991-1999. године.

Интересантно, статут Социјалистичке партије Србије (СПС) из 2003. године, као партије која носи терет најауторитарније партије из деведесетих, садржи има прилично развијен скуп процедура које омогућују мањини да

¹ У међувремену је у септембру 2006. год. усвојен нови статут Г17 ПЛУС. У многим деловима, нови статут се није мењао.

издвоји своје мишљење у оквиру партије. Статут се хвали својим демократским карактером наводећи да је “мањина која се формира поводом одређеног питања израз демократских односа у СПС-у” (Чл. 6). У члановима 5 и 6 се наводи да чланови који имају различито мишљење могу формирати мањинску групу. Уколико мањинска група сакупи најмање 20% партијског чланства, странка ће разматрати и заузети став о њеном мишљењу. Мањинска група има право да слободно изражава своја мишљења у оквиру партије, иницира расправе и даје предлоге. Мањина може чак и доводити у питање сваку одлуку партије, али када је одлука једном донета, она је дужна да је поштује и следи. Неслагање је дозвољено у оквиру партије, али не и ван ње, тј. у јавности. Члан 11 прописује да су чланови дужни да отворено изражавају своја мишљења и ставове на партијским састанцима. Статут, међутим, експлицитно прописује да “организовање чланства у фракције није допуштено” (Чл. 6). Штавише, уколико члан делује супротно основним принципима и програму партије, биће искључен (Чл. 12).

СПС је прошао кроз оштре сукобе током 2002. и 2003. године, када се партија поделила око Милошевићевог наслеђа. Ово питање још увек није решено, чак и након Милошевићеве смрти у марту 2006. године. У основи, постоје две велике фракције у оквиру партије, једна под вођством Ивице Дачића који је, чини се, више окренут реформама, и који би желео да се ослободи Милошевићевог наслеђа; и друга коју предводи Милорад Вучелић, Милошевићев блиски пријатељ из деведесетих, који би желео да ствари остану онакве какве су биле. Иако је Ивица Дачић постао председник на конгресу СПС-а у децембру 2006, фракције и даље постоје. Постојање ове две фракције је, чини се, више последица њихове једнаке снаге него толеранције партијског руководства.

3. Снага локалних партијских организација у поређењу са снагом централних органа партије

Све релевантне српске партије су строго централизоване, иако свака има неколико нивоа. Снага локалних партијских организација у односу на централне органе може се мерити на два начина. Прво, утицај који локалне организације имају на састав централних органа и њихову политику; друго, аутономија коју локални органи имају у одабиру кандидата за локалне изборе. Као што ће се видети, аутономија локалних огранака је прилично мала, што значи да централни партијски органи имају право да се мешају у рад партије (прецизније, у избор кандидата за локалне скупштине), као и право да распусте општинске одборе. Ова потоња тенденција (право распуштања) проишлази из чињенице да је централни партијски орган (обично извршни одбор) тај који формира локалне огранке.

ДС има неколико типова локалних огранака, као што су општински одбори, градске организације и покрајинке организације. (Такође постоје и окружне организације, али је њихова улога сведена на координацију општинских органа.) Ова три нивоа су аутономна у одабиру кандидата за општинске, градске и покрајинске скупштине и администрацију. Ипак, извршни одбор је такође овлашћен да потврди листу кандидата за локалне функције и скупштине. Извршни одбор је тај који надгледа рад локалних органа странке и има право да их распусти (Чл. 51).

Локални органи су овлашћени да делегирају локалне представнике за генералну скупштину странке који, заједно с још неким резервисаним функцијама – председник, потпредседници, посланици итд. – чине скупштину. Скупштина се, међутим, не меша у имплементацију политике и дневну политику. Једина важна ствар за коју је она надлежна јесте избор председника. Остало је у надлежности председника или главног одбора, у чијем раду локални органи не учествују.

Према статуту Г17, општинске, градске и покрајинске организације имају своје скупштине и одборе и овлашћене су да одлучују о кандидатима на локалним изборима (Чл. 16-17). Ипак, аутономија општинских одбора је ограничена у погледу одабира кандидата за локалну администрацију и органе. Општински одбори не могу бирати кандидате за локалну администрацију и скупштине, већ само предлагати листу извршном одбору партије (Чл. 16.2). Општински одбори су под контролом централних органа – тачније извршног одбора, који има право да формира и распушта ниже органе (Чл. 33).

Статут Г17 дозвољава неслагања између органа на различитим нивоима. Члан 50 прописује да органи на различитим нивоима могу изразити своје неслагање и покренути расправу пре него што је одлука донета. Али, када је одлука донета, нижи орган је потчињен вишем (Чл. 16.2). Међутим, исти члан прописује да нижи органи могу давати сугестије, предлоге и мишљења која се разликују од утврђене политике странке. Изгледа да је ово савршен мамац за наивно потенцијално локално чланство, а не реална аутономија која треба да омогући разлике у мишљењу. Уколико локални огранак изрази своје неслагање, према члану 33, извршни одбор може да га распусти.

Представници локалних органа могу учествовати у раду скупштине странке али, као и у другим партијама, скупштина има ограничену моћ у имплементацији партијске политике. (Једини изузетак је избор председника странке.) Осим тога, члан 23 дефинише чланство у скупштини, која је у великој мери састављена од чланова по функцији, што умањује утицај локалних кандидата на рад и одлучивање конгреса.

ДСС има локалне одборе у неколико нивоа. Покрајински одбор предлаже извршном одбору ДСС-а (централни орган) листу кандидата за скупштину Војводине и предлаже ступање и иступање из коалиција на покрајинском

нивоу (Чл. 44, тачке 3 и 4, Чл. 62). Извршни одбор такође има право да саставља листу за војвођански парламент (Чл. 62). Општински одбор има већу аутономију у предлагању кандидата и одлучивању о ступању у коалиције на општинском нивоу. Он може предлагати листу кандидата окружном одбору, који доноси коначну одлуку (Чл. 46, 51). Извршни одбор ДСС-а, међутим, има право да распусти општинске одборе, као и да поништи њихове одлуке (Чл. 30).

Представници локалних одбора учествују у раду скупштине ДСС-а, која је састављена од 600 скупштинара. Неки од њих су чланови по функцији (нпр. чланови главних одбора, председник, подпредседници итд.), док се представници из локалних огранака бирају према величини општинског одбора (Чл. 11).

Статут СРС-а прилично детаљно регулише рад нижих нивоа партије. (Узгред, са укупно 239 чланова, статут СРС-а је најдужи од свих статута који су разматрани у овом чланку.) Статут детаљно уређује рад сваког нивоа странке. То се може протумачити тако да је намера статута да што детаљније регулише рад локалних органа како би умањио њихову слободу и униформисао организацију. Јер, како да се другачије објасни чињеница да статут странке регулише чак и положај благајника општинског одбора? (Чл. 175)

Једини начин на који општински одбор може утицати на рад националних органа јесте његово право да бира и опозива кандидате за конгрес странке, који заседа једном у четири године (Чл. 166). Највиши орган партије је Отаџбински конгрес, који се састоји од две врсте делегата: изабрани и по функцији. Изабране делегате бирају локални одбори. Делегати по функцији су они који већ заузимају одређене функције у оквиру партије (Чл. 15). Пропорционални однос између ове две врсте чланова није наведен у статуту.

Једна од најважнијих надлежности Конгреса је избор председника, усвајање статута и политичког програма партије (Чл. 17). Централна отаџбинска управа је највиши колективни орган одлучивања који води партију између два заседања конгреса. Чини га 101 члан (Чл. 44). Управа углавном спроводи страначку политику и не доноси већину одлука (Чл. 49). Њене чланове бира Отаџбински конгрес. Једна петина окружних или општинских одбора могу иницирати опозив председника СРС-а (Чл. 57).

Окружни одбор СРС-а има право да предлаже (не да именује) кандидате за делегате на националном нивоу (Чл. 123). Коначна одлука је резервисана за Отаџбинску управу која одлучује само по предлогу председника (Чл. 49, 58). Општински одбор има исте прерогативе: може предлагати централним органима листу кандидата за функције на националном нивоу. Општински одбор је такође обавезан да предожи (чак не ни да именује) листу кандидата за општинске функције (Чл. 166).

Највиши орган у оквиру СПС-а, према статуту, је главни одбор. Он одлучује о саставу изборне листе, о ступању СПС-а у коалиције, о кандидатима за министре или функционере у државној и градској администрацији, има последњу реч код избора кандидата за председника општине и градоначелника, као и руководства свих локалних главних одбора СПС-а, итд. Главни одбор СПС-а бира кандидате за изборне листе и даје сагласност за кандидате за градоначелнике и председнике општина (Чл. 42). Главни одбор бира се на Конгресу партије (Чл. 36).

СПС је организован на нижим нивоима у општинама, градовима и у покрајини Војводини (Чл. 14). Све у свему, организације на нижим нивоима се баве координацијом и имплементацијом партијске политике (Чл. 19-33). Међу свим статутима који су предмет овог рада, статут СПС-а, чини се, гарантује највећу аутономију локалним органима. Сваки општински одбор именује и бира представнике за одговарајуће скупштине, али главни одбор странке дефинише правила избора (Чл. 61). Главни одбор партије има право да распусти локалне одборе и формира нове.

* * *

У односу локалних и централног органа странке, примећују се три тенденције међу највећим бројем странака. Прво, централни изборни орган (скупштина или конгрес) састављен је од делегата које делегирају локални одбори и чланова по функцији. Ни једна странка нема систем избора делегата где би на састав скупштине утицали чланови странке са локалног нивоа. Друго, чланови по функцији умањују утицај делегата локалних одбора на рад централних органа странке. Треће, у свим слушајевима локални одбори нису аутономни у свом функционисању. Њих стварају и укидају централни органи странке (најчешће извршни одбор).

Хијерархијска структура српских партија је одраз организационе структуре српске државе. У складу са Уставом из 1990. године, Србија формално има две покрајине, 29 региона, четири града и преко 190 општина, али, у поређењу са снагом централне власти у Београду, њихова моћ и утицај на локалне послове је минимална. Исто је и са нижим нивоима партијских организација у Србији. Као и у случају српске државе, капацитет самоуправе општинских јединица је недовољно искоришћен. Резултат је преоптерећеност државне администрације. Слично је и са политичким партијама. Превише контроле одозго оптерећује врх партијске администрације и не дозвољава потенцијалима локалних органа да дођу до свог пуног изражаја.

4. Јаки лидери

Партије су у Србији након 1989. године настајале као партије са јаким лидерима. Према статутима моћ председника је, у неким случајевима, релативно ограничена. Међутим, председници имају огроман утицај на кадровску политику партије. Практично су овлашћени да одабирају кандидате за све битне органе партије, што им омогућује да контролишу партију изнутра.

Према Статуту ДС-а из 2004. године, председника бира генерална скупштина странке, којој је он одговоран. Једна трећина делегата може предложити његов опозив. Председник се смењује простом већином гласова делегата скупштине (Чл. 41). Највиши орган који представља равнотежу моћи председника између два заседања конгреса (која се одржавају једном у четири године) је главни одбор. Међутим, председник ДС-а је, чини се, моћнији од одбора. На пример, одбор нема право да се меша у избор кандидата за изборне листе. Овај прерогатив је резервисан за председника који предлаже кандидате. Такође, председник именује потпредседнике партије, који заједно са њим чини председништво које је задужено за кадровску политику партије (Чл. 47). Председник ДС-а има право да именује пет потпредседника (Чл. 43), а такође има право да предлаже кандидате за изборне листе, иако је кадровска политика формално резервисана за председништво партије, које је велико тело, са више од 30 чланова (Чл. 46).

Пракса показује да чак ни овај прерогатив није довољан да би спречио председника да се укључи у додатне активности мимо статута. На дванаестој изборној скупштини ДС-а одржаној у мају 2006. године, ДС је усвојила нови статут који уводи систем прелиминарних избора (*primaries*). Ова одредба, која ће ступити на снагу на наредним интерним партијским изборима, прописује директне изборе на свим нивоима (укључујући и председника ДС-а). Нови статут ће свакако бити огроман корак ка демократизацији партије, јер је изборна скупштина ДС-а постала позната по контролисаним изборима за председника и кршењу принципа тајног гласања. Према важећем делегатском систему, председника и чланове главног одбора бира изборни конгрес који чине делегати. Постојећа пракса изборних скупштина је да делегати из локалних одбора дају своје гласове председницима локалних одбора на увид. Ово је уведено на предходном, једанаестом изборном конгресу у децембру 2004. године, када је Борис Тадић победио Чедомира Јовановића у трци за положај председника. (Види *Vreme*, бр. 790, 23. фебруар 2006.)

Судећи према члану 31 статута, председник Г 17 ПЛУС није толико моћан, што га ставља у ранг формално слабих председника. Председник руководи председништвом (Чл. 27-29), чијој моћи равнотежу чини главни одбор. Главни одбор, као највиши орган управе (Чл. 24) је тај који има највећу моћ у

формулисању партијске политике, одлучивању о кандидатима на изборној листи и управљању активностима и гласањем посланика Г17 у парламенту (Чл. 25). Председник Г17 се бира на партијској скупштини, која је такође овлашћена и да бира потпредседнике и чланове партијског председништва. Председник је одговоран скупштини. Међутим, статут не прописује детаљну процедуру за опозив председника, већ прописује да ће то бити решено посебним документима.

Још један битан орган који доноси извршне одлуке је председништво Г17 (Чл. 29). Чланове председништва бира скупштина (Чл. 22), али укупан број чланова председништва, начин њиховог избора и опозива одређује главни одбор (Чл. 25), кога бира генерална скупштина Г17 (Чл. 22). Формално гледано, Г17 изгледа као институционализована партија, а председник Г 17 ПЛУС дели одговорност са другим органима.

Председника ДСС-а бира скупштина ДСС-а (Чл. 24), на основу предлога најмање десет општинских одбора или 50 скупштинара. Кандидати морају поднети своју програмску платформу и листу кандидата за потпредседнике ДСС-а (Чл. 23). Главна снага председника ДСС-а лежи у његовом праву да предлаже кандидате за извршни одбор и пет потпредседника партије (Чл. 22 и 25). Већину послова обавља председништво које предлаже главном одбору могуће коалиционе партнере, одређује детаљне услове за кандидате за изборне листе, поставља услове за кандидате партије за министра или функционера државне администрације (Чл. 28). Председник има право да предложи председника извршног одбора, органа чији је задатак да формира, суспендује и распушта локалне огранке партије (Чл. 31). Председник је главна фигура која утиче на рад председништва. Он предлаже председништву сваку одлуку коју треба донети (и на тај начин диктира дневни ред) и може је, уколико је одлука супротна његовим интересима, вратити на поновно одлучивање (Чл. 22). Осим тога, председник има овлашћење да укине одлуку извршног одбора, али такође и да предлаже његове чланове. Као што се може видети, председник ДСС-а одређује састав готово сваког централног органа партије који доноси важне одлуке, што му даје огромну моћ у вођењу партије.

Председник СРС-а је вероватно најмоћнији председник од свих партија које овде посматрамо. Он предлаже кандидате за потпредседнике, надзорни одбор, своје заменике, генералног секретара партије, десет чланова извршног одбора, кандидате за министарске позиције и кандидате за државну администрацију, даје званична тумачења политичке платформе партије и сл. (Чл. 58). Председник је такође један од оних органа који иницирају промену политичке платформе партије. Одговоран је конгресу и може бити опозван тајним гласањем, ако се за то изјасни проста већина (Чл. 57). Председник СРС-а може утицати и на позицију председника извршног одбора. Иако председника извршног одбора бира Централна отаџбинска управа (Чл. 49) он је, осим

Управи и Извршном одбору, одговоран и председнику (Чл. 98). Председник такође одлучује о политичким савезништвима и коалицијама. Овлашћен је да води преговоре са потенцијалним коалиционим партнерима, као и да “закључење и потписивање споразума о политичкој сарадњи” (Чл. 234). Није јасно да ли неки други партијски орган има право да донесе коначну одлуку, али се чини да је може донети сам председник. Као и у случају ДСС-а, председник СРС-а одређује кадровску политику партије. Овлашћење да одлучује ко ће бити кандидат за скупштинског посланика или државну службу, чини председника најдоминантнијом фигуром у партији.

Избор председника СРС-а је прилично детаљно регулисан. Али ова сложена процедура предност даје кандидату који је унапред изабран, чиме се умањује могућност да се на листи појаве и други кандидати. Статут најпре прописује да се кандидат, по правилу, бира тајним гласањем (што значи да се такође може бирати јавном акламацијом), док се избор потпредседника врши искључиво тајним гласањем (Чл. 66 и 63). Пре избора председника, Конгрес јавним гласањем бира изборну комисију (Чл. 20), а затим та комисија саставља листу за избор председника и других органа, као што су Отаџбинска управа, Статутарна комисија, Надзорни одбор, које затим бира конгрес. Комисија, међутим, не мора прихватити све кандидате, чиме се уклањају непожељни кандидати пре него што Конгрес уопште добије прилику да гласа (Чл. 25). Конгрес ће расправљати о различитим кандидатима, али само након што је већ одлучио о кандидатима које је предложила и подржала изборна комисија, што алтернативне кандидате ставља у неравноправан положај, сугеришући члановима Конгреса за кога је потребно гласати.

Судећи према статуту, председник СПС-а има умерену моћ. Његова овлашћења су дефинисана само једним чланом. Он сазива и председава седницама главног и извршног одбора (Чл. 39). Председника бира конгрес који се састаје сваке четири године (Чл. 36). Најјачи орган у СПС-у је главни одбор. Нарочито је занимљива следећа одредба: уколико је неопходно, главни одбор може бирати председника између два заседања конгреса (Чл. 37). Баш као и у случају Г17, према статуту, овлашћења председника СПС-а су прилично слаба.

* * *

Тезу о јаким председницима потврђује чињеница да статутарна процедура не омогућује већу сменљивост руководства. Промена председника политичких партија у Србији 1989-2006. године је представљена у табели 1. ДСС и СРС нису мењали лидере од свог оснивања пре петнаест година. Партије које су мењале своје лидере до сада су: ДС (два пута), Г17 и СПС.

	Без промене ^а	Прва промена	Друга промена
Демократска странка (ДС)	1989	1994	2004
Демократска странка Србије (ДСС)	1992		
Г17 ПЛУС	2002	2006	
Српска радикална странка (СРС)	1991		
Социјалистичка партија Србије	1990	2006	

Табела 1. Промена председника у српским политичким партијама 1989-2006.

^аГодина када је изабан први партијски лидер.

Моћ партијских лидера произилази из неколико аспеката партијског живота који они контролишу. Прво, они контролишу проток информација; друго, контролишу већину формалних правила у оквиру партије, што неминовно има дистрибутивни утицај на поделу власти у оквиру партије; треће, председници контролишу кадровску политику и финансијске приходе (Goati 2006, 147). Још један аспект моћи произилази из слабе институционализације партија. Што је партија мање институционализована, већа је моћ лидера. Што више правила и регулатива има, мањи је простор за волутанристичке и неконтролисане активности лидера (Goati 2006, 149).

Противтежа моћи лидера обично представљају други органи, нарочито конгрес или генерална скупштина партије. Конгрес је обично највиши орган сваке партије који усваја већину најважнијих докумената (као што је политичка платформа и статут) и бира председника. Међутим, моћ конгреса је умањена, јер председника често бира акламацијом. Моћ конгреса би била већа када би вршио избор између више кандидата, што најчешће није пракса у српским политичким партијама. Аутономија би могла бити већа и када би конгрес имао мање чланова по функцији, што такође најчешће није случај (Goati 2006, 99).

5. Предлагање кандидата за јавне позиције

Предлагање и избор кандидата за јавне положаје ДС-у је резервисано за председника и председништво. Председник предлаже листу кандидата председништву (Чл. 33), а председништво одлучује о томе (Чл. 47). Као што је показано у одељку 4, председник има значајан утицај на састав председништва, нарочито на састав тзв. ужег председништва, које чини он сам, његов заменик и пет потпредседника које он именује (Чл. 48).

Главни одбор Г17 има задатак да одабира кандидате за изборне листе и формира посланички клуб у парламенту. Одбор се састоји од чланова по функцији, од којих већина заузима положаје које контролише председништво и извршни одбор. На пример, већина чланова главног одбора долази из општинских одбора, али их све именује извршни одбор, чије председништво

именује председништво партије (Чл. 32). Члан 25 прописује да главни одбор “потврђује листу кандидата за посланике у парламенту”, али се из статута не види ко предлаже кандидате.

Статут ДСС-а каже само да ће људи који уживају углед у јавности, поседују моралне квалитете и организационе способности, бити кандидати ДСС-а на изборним листама (Чл. 61). Изборне листе усваја главни одбор партије, али их предлаже председништво ДСС-а “које усваја предлоге окружних одбора” (Чл. 62, 46, тачка 4). Избор кандидата мора бити у складу с редоследом на листи, али председништво не мора поштовати редослед ако жели накнадно некога да замени (Чл. 62).

Члан 49 статута СРС-а прописује да Централна отаџбинска управа одређује кандидате за ministre и државну администрацију (Чл. 49). Али предлагање кандидата је резервисано за председника партије (Чл. 58). Избор кандидата за парламентарне изборе се не помиње експлицитно.

Главни одбор СПС-а је, изгледа, једини орган који је овлашћен да предлаже и одлучује о кандидатима за разне функције, ministre, или о учешћу у државној администрацији. Није предвиђен никакав утицај председника у овим пословима (Чл. 42).

Као што је показано у одељку 3, не само да локални органи партије имају слаб утицај на предлагање кандидата за јавне функције (што спада у надлежност највиших нивоа партије), већ се у неким случајевима мало питају и око избора кандидата на општинском нивоу. Виши слојеви партије одлучују о томе ко ће се кандидовати за градоначелнике и скупштине општине.

6. Однос између партије и њене парламентарне групе

Централни органи партије не остављају много слободе и аутономије партијским представницима у парламенту или државној администрацији. Овај тренд је додатно ојачан уставном одредбом из 2006. године, тако да су партије постале власници мандата у парламенту. Иако партијски системи са пропорционалном репрезентацијом, супротно већинским изборним системима, обично имају дисциплинованије партијске организације, скорашња пракса у српском партијском систему изгледа иде у правцу супротном савременим трендовима у пропорционалним системима, где се кандидати за листе бирају тајним гласањем или где се редослед кандидата на листама мора поштовати када партија бира посланике за парламент. Српски изборни закон омогућава партијском руководству да самовољно бира кандидате са листе када партији буде додељен број места у парламенту, десет дана након избора. Владимир Гоати ово назива искривљеним обликом изборног система или индиректним пропорционалним системом (Goati 2006, 175-176).

У свим странкама скупштински посланици су под утицајем партијског руководства. Посланички клуб ДС-а је обавезан да у парламенту спроводи партијску политику, док су сами посланици у обавези да гласају у складу са

одлуком посланичког клуба (Чл. 67-68). Статут Г17 ПЛУС прописује да се однос између партије и посланичког клуба уређује посебним документом (Чл. 51). У пракси, посланички клуб је под утицајем партијских органа, нарочито председника. Пракса Г17 налаже да сви кандидати на националној изборној листи морају потписати бланко оставке, које ће партија употребити уколико посланик не следи партијску политику у парламенту, иако оваква одредба не постоји у статуту из 2004. године

ДСС је развио процедуру за сарадњу између партијских органа и посланика у парламенту и државној администрацији. Посланици ДСС-а имају обавезу да примењују партијску политику (Чл. 60). Чак и када су чланови државне администрације, не смеју заборавити да су чланови ДСС-а и да имају обавезу да шире идеје ДСС-а (Чл. 64). Члан 65 прописује да члан ДСС-а који је посланик, министар, градоначелник, или председник општине или скупштине општине, не може истовремено бити и члан управног одбора јавног предузећа. Ово правило се не поштује увек у пракси. Пракса ДСС-а такође захтева од кандидата на националној изборној листи да потпишу бланко оставке које партија може искористити у случају да посланик не следи партијску политику у парламенту, иако ово није статутарна одредба.

Статут СРС-а само укратко дефинише обавезе парламентарне групе. Посланици су обавезни да делују у парламенту у складу с партијском политичком платформом и не могу гласати за законске предлоге које су предложили посланички клубови других партија, осим ако им то не дозволи партијска управа (Чл. 225).

Посланици СПС-а могу формирати посланички клуб. Статут СПС-а експлицитно прописује да председник партије, председник главног одбора и потпредседници главног одбора присуствују сваком заседању посланичког клуба, као и председник владе, уколико је он из редова СПС-а (Чл. 64).

7. Хоризонталне структуре

Након 2000. године, српске политичке партије су врло мало или нимало сарађивале са непартијским ентитетима, НВО, или појединцима који нису чланови партија. Потпуно је другачија слика била пре 2000. године, када је велики број политичких партија (тада опозиционих) тесно сарађивао са НВО. Већина НВО је активно и значајно помагала опозицији да победи Милошевићев режим. Три најактивније и најпознатије групе из тог периода биле су Г17 Плус, Отпор и ЦеСИД.

Када је Милошевић изгубио власт, прва постмилошевићевска влада се природно окренула невладином сектору за помоћ у формулисању нове економске политике, реформисању система јавне администрације и раду на осталим политичким приоритетима. Многе групе су активно учествовале у овом процесу. Током 2002. и 2003. године чинило се да је влада Србије на ратној ноzi са радничким синдикатима. Када је пао Милошевићев режим 2000. го-

дине, формирана су нова тела како би се омогућио дијалог о важним социјалним питањима. Међутим, од тада, ова тела су изразито неактивна и недостаје им ауторитет. На пример, 2002. године влада је дала задатак новооснованом Социо-економском савету да хармонизује интересе владе и синдиката. Међутим, синдикати су непрекидно изражавали своје незадовољство одговором владиних представника у савету на њихове захтеве. У знак протеста због оваквих услова, представници синдиката су напустили савет у октобру 2003. године. Тело се од тада више није састајало.

ДС је тражила од групе експерата да сачини нацрт уставног предлога за Бориса Тадића, који је у исто време био председник партије и председник државе. Председник ДС-а се одрекао овог нацрта када је прихватио устав који је предложила влада Србије који је усвојен новембру 2006. године. Део ДС је Форум жена који чине сви женски чланови ДС-а, и чији је задатак да штити женска права у друштву (Чл. 60). Странку такође чини Савет за помоћ особама са инвалидитетом и њиховим породицама (Чл. 61), Демократска омладина (Чл. 62) и Савет за питања националних мањина (Чл. 64). Ове организације нису само пука формалност, али немају значајан утицај на одлуке партије и њену политику.

Г17 ПЛУС је у прошлости била невладина организација и имала је много ванпартијских активности. Део странке представља Женска и Омладинска мрежа. Странка одржава везе са великим бројем локалних НВО. Међутим, ове везе су се такође смањиле након 2003. године. Једина веза која је преживела трансформацију Г17 из НВО у партију јесте веза са једним од два највећа синдиката. Али, изгледа да је и ова сарадња прекинута након избора 2003. године.

ДСС, СРС и СПС су углавном познате по томе што не сарађују са делатницима цивилног друштва, нарочито оним који нису директно укључени у политику. СРС одржава везе са непартијским организацијама само ако су тесно повезане са политиком. На пример, обично се повезују са антиглобалистичким организацијама или противницима Хашког трибунала. Сам статут не предвиђа ни један други тип сарадње осим политичког (Чл. 234-237). ДСС одржава блиске везе са синдикатима, али се чини да је и то вођено политичким мотивима.

Један од проблема партија састоји се у томе што њихови извршни органи уживају широка дискрециона овлашћења. Баш као и у државној структури, ова моћ може имати своју противтежу у развијеној институционализацији партије, али је код већине партија институционализација само мртво слово на папиру. На пример, статут СРС има детаљан опис функција Статутарне комисије (Чл. 79-85), који је овлашћују да “контролише поштовање статута странке”. Међутим, ни један члан не наводи како ће Статутарна комисија вршити ово своје право. Исто је и с Надзорним одбором, чији је задатак да контролише финансијско пословање партије (Чл. 90). Како би то требао да учини, није прописано нигде у статуту СРС-а.

8. Индекс унутрашње демократичности странака

Како показује анализа у одељцима 2-7, највећи број главних политичких странака у Србији личе једна на другу по својој унутрашњој организацији. То се види у мање више уједначеним оценама које су изражене индексом унутрашње демократичности у табели 2:

	ДС	ДСС	Г17	СРС	СПС
Толерисање унутарњих фракција	2	2	2	1	2
Предлагање кандидата за јавне положаје	2	2	2	1	2
Начин избора партијског лидера	2	2	2	2	2
Аутономија локалних партијских структура	1	1	1	1	2
Однос између партије и посланичког клуба у скупштини	1	1	1	1	1
Улога хоризонталних структура	2	1	2	1	1
УКУПНО	10	9	10	7	10

Табела 2. Ниво унутрашње демократичности партија у Србији. За објашњење оцена за сваки индикатор види Додатак на крају овог текста.

Највећи број странака налази се на средини између минималне и максималне агрегатне оцене којим се мери унутрашња демократичност странака. (Минимална агрегатна оцена 6; максимална 18. Види Додатак тексту за објашњење оцена.) Међутим, потребно је подсетити да су оцене дате углавном на основу анализе текста стаута, без дубљег улажења у реалан живот странке. С обзиром на то да индекс највећим делом одражава статутарне одредбе, вероватно би се добила нешто нижа агрегатна оцена када би се у анализу укључила и пракса која је често у супротности са статутима, па би коначни закључак вероватно био како је унутрашња структура странака је више ауторитарна него демократска. За сада може да се закључи како су, статутарно гледано, странке у Србији негде на пола пута између демократске и ауторитарне организације. Оне толеришу унутрашња неслагања, али не и постојање фракција. Председници су стаутарно ограничени, али реално јаки и, заједно са круговима око њих, имају одлучујући утицај на кадровску политику, партијску политичку платформу и ниже нивое партије. Коначно, политичке партије у Србији су високо централизоване.

Додатак уз табелу 2

Индекс нивоа унутарпартијске демократије

Индекс представља прост збир шест појединачних компоненти, на основу чега се добија агрегатна оцена од 6 до 18. Виша виша агрегатна оцена представља виши степен унутарстраначке демократије.

Толерисање унутрашњих фракција. Приказани резултат ове компоненте има следеће значење: 1 = постојање партијских чланова који имају став различит од званичног става странке бивају искључени, 2 = партијски чланови имају право на слободно излагање мишљења, које не подлеже никаквим санкцијама, 3 = Рад партијских фракција је званично дозвољен.

Номинација кандидата за јавне положаје. Овом компонентом партија покушава да успостави ниво контроле над овим процесом. Приказ на скали од 1 до 3 зависи од партијског руководства које одређује да ће кандидати за места у парламенту бити именовани од стране: 1 = партијске централе, 2 = регионалног форума партије, 3 = на општим партијским изборима, под окриљем партијског вођства.

Начин избора лидера странака. Лидери се бирају: 1 = Од стране политичког вођства; 2 = На представничком форуму партије; 3 = На општим изборима чланства, под покровитељством вођства.

Аутономија локалних органа партија. 1 = Локална вођства су именована од стране централе партије 2 = локални партијски органи имају ограничену политичку и организациону аутономију, 3 = Локални партијски органи имају значајан степен политичке и организационе аутономије.

Однос између партије и њеног посланичког клуба у скупштини. 1=посланички клуб у потпуности изражава мишљење страначког руководства; 2=посланички клуб има одређену аутономију у формулисању и изношењу својих ставова у скупштини Србије; 3=посланички клуб је потпуно независан у односу на страначко руководство у формулисању и изношењу својих ставова у скупштини Србије.

Хоризонтална структура странака. 1 = недостатак аутономних хоризонталних структура, 2 = аутономне хоризонталне структуре постоје само изузетно и немају значајан утицај на партијске активности, 3 = хоризонталне структуре играју велику улогу у активностима партије и утичу на дефинисање партијске политике.

ЛИТЕРАТУРА:

- Goati, Vladimir (2002). "Partije Srbije od 1990. do 2002. u komparativnoj perspektivi".
Beograd: Friedrich Ebert Stiftung & Institut društvenih nauka, стр. 9-44.
(2006). *Partijske borbe u Srbiji u postoktobarskom razdoblju*. Beograd: Friedrich Ebert
Stiftung and Institut društvenih nauka.
- Orlović, Slaviša (2006). "Nedemokratskiost partija i demokratizacija društva". у:
Demokratija u političkim strankama Srbije. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, стр. 95-
120.
- Pešić, Vesna (2006). "(De)blokiranje tranzicije i unutarstranačka demokratija", у:
Demokratija u političkim strankama Srbije. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, стр. 21-
30.
- Stojiljković, Zoran (2006). *Partijski sistem Srbije*. Beograd: Službeni glasnik.

Статуту странака:

- Статут Демократске странке (2004)
Статут Г17 ПЛУС (2004)
Статут Демократске странке Србије (2005)
Статут Српске радикалне странке (2000)
Статут социјалистичке странке Србије (2003)

Dušan Pavlović
Faculty for Political
Sciences, Belgrade

S u m m a r y

**INNER DEMOCRACY IN THE CASE OF SERBIAN POLITICAL
PARTIES IN THE PERIOD 2000-2006**

In this article author intends to offer the way how to measure the degree of inner democracy in Serbian political parties. This could be realized with reference to six indicators as follows: toleration of inner fractions, authonomy of local party representatives, legislation and way of election of party leaders, nomination of candidates for public offices, relation between the party and its parliamentary group and party's horizontal structure. Every indicator is ranged with marks from 1 to 3. Aim of the work is to construct the index suitable for comparisons of inner democracy of political parties in the single party system as well as within various party systems.

Key words: party, democracy, leaders, elections, parliamentary group.