



## OTVORENI PARLAMENT

---

*O vama se radi.*

# KAKO POSLANICI DONOSE ZAKONE?

Analiza zakonodavne aktivnosti u Narodnoj skupštini Republike Srbije

*Drugi izveštaj  
februar 2013. godine*

# Sadržaj

---

1	Uvod.....	3
2	Priprema zakona i javna rasprava .....	4
2.1	Priprema zakona .....	4
2.2	Javne rasprave .....	5
3	Zakoni u Skupštini .....	9
3.1	Analiza toka rasprave o Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit preduzeća .....	10
3.2	Analiza toka rasprave o Zakonu o upravljanju migracijama .....	11
3.3	Pisanje i predlaganje amandmana .....	13
3.4	Obrasci glasanja .....	13
4	Rad na zakonu u Narodnoj skupštini .....	16
4.1	Rasprava o zakonu .....	16
4.2	Rad u odborima .....	17
4.3	Stručne konsultacije, birači i zainteresovane strane .....	18
4.4	Rad Stručne službe Narodne Skupštine .....	18
5	Zaključak.....	21
6	Preporuke .....	23

# 1 Uvod

Ovaj izveštaj su sačinili stručnjaci SeConS-a u okviru projekta „Otvoreni parlament“ koji sprovodi koalicija organizacija civilnog društva (CRTA, YUCOM, Nacionalna koalicija za decentralizaciju, Zaječarska inicijativa i SeConS – grupa za razvojnu inicijativu). Projekat treba da doprinese otvorenoj komunikaciji između Narodne skupštine Srbije i građana, kao i naporima ove najviše zakonodavne institucije da približi i više otvori svoj rad prema javnosti.

Najvažniji ciljevi projekta su:

- Detaljno upoznavanje građana sa radom republičkog parlamenta,
- Promena dominantnog stava građana da je Skupština mesto sukobljavanja isključivo stranačkih interesa, a ne institucija koja radi u interesu građana.

Tokom 2012. godine sprovedeno je početno istraživanje obrazaca i praksi ponašanja i delovanja narodnih poslanika prilikom usvajanja zakona. Ta analiza urađena je na primerima Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti i Zakona o ruralnom razvoju koji su doneti 2009. godine. Drugi izveštaj o zakonodavnoj aktivnosti Narodne skupštine Republike Srbije posvećen je Zakonu o upravljanju migracijama (ZUM) i Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit preduzeća (ZDP).

Ciljevi ove analize su da se odgovori na sledeća pitanja:

- Da li su nastupile promene u periodu od 2009. godine do 2012. godine?
- Da li su se obrasci rada poslanika na zakonima promenili?
- Da li poslanici koriste raspoložive resurse Stručne službe Narodne skupštine i šire javnosti u radu na zakonima?
- Da li se poslanici konsultuju sa javnošću u toku rada na zakonima?

Da bi se na postavljena i druga relevantna pitanja dobili pouzdani i tačni odgovori, koncipirano je kompleksno istraživanje koje je kombinovalo različite kvalitativne istraživačke metode. Ono je obuhvatilo istraživanje pripreme predloga zakona, analizu medijskog izveštavanja o procesu donošenja ovih zakona i istraživanje procesa i determinanti preko kojih poslanici formiraju stav u vezi sa zakonskim aktima i opredeljuju se za opcije pri raspravi i glasanju. Analiza medijskih izveštaja urađena je na uzorku od 4 dnevna lista (Politika, Blic, Novosti i Danas) i 16 internet portala (B92, RTS, Pressonline, Novimagazin, Tanjug i dr.), dok je kvalitativno istraživanje stavova poslanika sprovedeno kroz seriju polustrukturisanih dubinskih intervju sa 8 poslanika iz sadašnjeg skupštinskog saziva.

## 2 Priprema zakona i javna rasprava

Proces pripreme zakona analiziran je od trenutka kada su zakonski tekstovi predstavljeni javnosti na javnim raspravama do rasprave u samoj skupštini. Vlada Republike Srbije je najaktivniji predlagač zakonskih tekstova, pa je i zakone koji su predmet ovog izveštaja pripremila Vlada (odnosno, državni organi kao što je Komesarijat za izbeglice i raseljena lica) preko radnih grupa.

### 2.1 Priprema zakona

Zakonu o upravljanju migracijama (ZM) prethodila je Strategija za upravljanje migracijama i Akcioni plan. U Akcionom planu za sprovođenje Strategije za upravljanje migracijama kao jedna od mera predviđena je izrada Zakona. Tim dokumentom predviđa se stvaranje normativnih preduslova rad Komesarijata za izbeglice i raseljena lica kao organa nadležnog za prikupljanje i analizu podataka o obimu i tokovima migracija i praćenje migracionih trendova. Nacrt zakona izradila je grupa stručnjaka koju je okupio Komesarijat. Relevantna ministarstva delegirala su svoje predstavnike u tu „projektnu grupu“ i davala svoje praktične ideje u vezi s tim kako zakonski urediti oblast migracija i definisati uloge svih aktera. U radu na tekstu zakona koristili su se resursi Međunarodne organizacije rada, a sledili su i definicije osnovnih problema i načela koje prihvata i EU.

Kad je završena prva verzija teksta zakona organizovana je javna rasprava. Ona je počela 15. novembra 2011 godine, održana je u Beogradu u hotelu Balkan i u njoj su učestvovali predstavnici domaćih nevladinih organizacija, međunarodnih organizacija i stručnjaci. Nacrt zakona bio je javno dostupan i na sajtu Komesarijata, tako da su predstavnici zainteresovane javnosti mogli i na ovaj način da komentarišu tekst.

Zakonom su proširene nadležnosti Komesarijata i promenjen naziv, tako da je ova institucija sada zadužena ne samo za pružanje podrške različitim grupama migranata i regulisanje različitih aspekata migracija (povratnici, azilanti, interno raseljena lica, izbeglice i sl.), već i za praćenje migracija (ovaj deo mandata bio je kritikovan u stručnoj javnosti, jer Komesarijat nije opažen kao institucija koja ima odgovarajuće kapacitete; kao što ćemo videti, slične kritike čule su se i tokom skupštinske rasprave).

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit preduzeća (ZPD) izradila je grupa stručnjaka iz Poreske uprave i Ministarstva privrede i finansija u saradnji sa eksternim pravnim i poreskim stručnjacima. Ovaj zakon pisan je u teškim ekonomskim okolnostima kada se zemlja, prema izveštajima medija i političara, nalazila u opasnosti da bankrotira. Zakonodavac je težio da novim propisom proširi izvor državnih prihoda. Prvi neposredni korak bio je da se poveća udeo poreza na dobit preduzeća u državnim prihodima, a drugi da se oporezuju transakcije ka teritorijama sa preferencijalnim poreskim sistemom (takozvanim „of šor“ zonama), pre svega ugovori koji domaće firme sklapaju sa tamošnjim firmama koje su u vlasništvu srpskih preduzetnika i firmi. Po opštoj stručnoj osnovi, jedini cilj tih ugovora (na primer, za konsultantske usluge, iznajmljivanje nekretnina i sl.) je da se „iznese“ neoporezovani novac iz zemlje.

Konačna verzija ne sadrži visoke stope poreza na transakcije sa firmama iz „of šor“ destinacija (predloženih 32% na prihode po osnovu dividendi i udela u dobit i 47% na prihode po osnovu autorskih prava, naknada, kamata i naknada po osnovu zakupa nepokretnosti i

pokretnih stvari i naknada po osnovu usluga), već opštu stopu od 20% i stopu od 25% na prihode od autorskih naknada, kamata, zakupa nepokretnosti i usluga (član 40, ZPD).

Javna rasprava o ovom zakonu trajala je tokom oktobra 2012. godine i, kao što ćemo videti u narednim odeljcima, privukla je veliku pažnju medija. Nekoliko prezentacija i rasprava organizovano je za stručnu javnost i predstavnike privrede, a sam tekst Nacrta zakona bio je dostupan na sajtu Ministarstva finansija i privrede. Iako je rasprava bila duža i sadržajnija nego kod Zakona o upravljanju migracijama, ne raspoložemo tačnim podacima koliko je ona uticala na sam tekst zakona.

## 2.2 Javne rasprave

Kao što je i prvi izveštaj iz 2012. godine pokazao<sup>1</sup>, za pripremu nacrta zakona vrlo često se angažuju eksterni stručnjaci, što ukazuje i na slabe stručne i administrativne kapacitete resornih ministarstava. Informacije o radu radnih grupa zaduženih za pisanje zakona po pravilu nisu dostupne javnosti. Mali je broj zakona čiji se radne verzije mogu naći na internetu, kao i dokumenti o toku javne rasprave i spisak pojedinaca koji su učestvovali u pisanju zakona. Dostupni podaci ukazuju i na kratke javne rasprave na kojima često ne učestvuju svi relevantni akteri, dok su medijski izveštaji takođe kratki i površni. Na nizak kvalitet javnih rasprava i njihov mali značaj za unapređenje zakonskog predloga, kao i jačanje političke ili društvene podrške predloženim merama, ukazuju i sami poslanici:

*Javna rasprava je često simulacija. Ne dolazi kvalifikovana stručna javnost. Velika je nezainteresovanost. Na primer, nema profesora univerziteta sem ako nisu u NVO. S druge strane, predlagači nisu zainteresovani da čuju ideje. Nema međusobnog poverenja [....] Mediji su slabi, nemaju znanje i kredibilitet, a ni sami političari nemaju znanja i ne mogu da razumeju [....] (intervju sa poslanikom, decembar 2012. godine)*

Naravno, dubine i opširnost medijskih izveštaja zavise i od društvenog značaja i atraktivnosti samog zakona. Tako je jedan od zakona koji su predmet ove analize – Zakon o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit preduzeća – dobio daleko veću pažnju od drugog – Zakona o upravljanju migracijama. S druge strane, i opširnost i zastupljenost informacija o zakonu ne predstavljaju garanciju da će javnost dobiti pun uvid u najznačajnije aspekte jednog zakona, kao što ćemo pokušati da pokažemo i kroz ovaj izveštaj.

**Zakon o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit preduzeća** dobio je znatnu medijsku pažnju. Javna rasprava o ovom zakonu trajala je tokom oktobra 2012. godine. U periodu od 4.10 do 10.11 zabeleženo je 12 tekstova u štampanim medijima i 16 tekstova na internet stranicama medija. U izveštavanju o novom poreskom zakonodavstvu prednjačila je *Politika* sa devet tekstova, u *Blicu* su se pojavila tri, *Press* je objavio dva, isto kao i *B92 na svom sajtu*, dok su po jedan izveštaj imali *Danas*, *Akter*, *Novosti* i *Novi Magazin*.

Jedan od prvih događaja koji mediji registruju održan je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu 4.10.2012. godine. Tom prilikom je u medijskim izveštajima najveći naglasak stavljen na povećanje opšte stope poreza na dobit preduzeća sa 10% na očekivanih 15%

---

<sup>1</sup> *Kako poslanici donose zakone? Analiza zakonodavne aktivnosti u Narodnoj Skupštini Republike Srbije – Polazni izveštaj*, Beograd, Otvoreni parlament, 2012. godine

(eventualno 12%) i uvođenje odredbi kojima bi se višim stopama oporezivale transakcije sa „of šor“ destinacijama kojima se odliva kapital iz Srbije. U izveštaju novinske agencije Beta koji prenose *Politika*, *Press* i *Blic*, citira član radne grupe za izradu ZPD koji kaže:

*[...] nacrtom izmena zakona predviđeno [je] povećanje posebne poreske stope po odbitku, koja je sada 20 odsto, ali tako da se umesto jedinstvene stope uvedu one koje se razlikuju po tome iz koje zemlje firma potiče. Tako će, kako je istakao, najveće stope biti za firme koje dolaze iz "of šor" destinacija, kako bi se sprečio neopravdan odliv kapitala.*

*Precizirao je da je predloženo da ta stopa bude 32 odsto na prihode po osnovu dividendi i udela u dobit, a 47 odsto na prihode po osnovu autorskih prava, naknada, kamata i naknada po osnovu zakupa nepokretnosti i pokretnih stvari i naknada po osnovu usluga ([www.pressonline.rs](http://www.pressonline.rs), 04.10.2012)*

Najveći deo medijskih izveštaja odnosi se na sredinu oktobra kada je predstavljena *Bela knjiga* Saveta stranih investitora. Tom prilikom je Ministar privrede i finansija g. Dinkić najavio izmene poreskih propisa. Najveći deo novinskih izveštaja odnosi se na najavljeno povećanje poreza na dobit preduzeća sa 10% na 15%, uz naglasak da je „to i dalje niže od poreza u Evropskoj uniji koji je oko 25 odsto“. Mediji prenose da je ministar Dinkić tom prilikom najavio da će „biti zadržana povlastica za investitore koji ulože više od milijardu dinara, odnosno oko 10 miliona evra, tako da će oni biti oslobođeni plaćanja poreza na dobit na rok od 10 godina“. G. Dinkić je najavio da će biti „uveden porez po odbitku za transfere u poreske rajeve i da će ta poreska stopa najverovatnije iznositi 30 odsto“.

U tekstu u *Blicu* od 17.10.2012. godine („Slede otkazi, još ćemo čekati nova radna mesta“, str. 10), navodi se i sledeće:

*Godišnje se stotine miliona evra odliju u zemlje koje imaju niske poreze na dobit preko preduzeća koja posluju u Srbiji, ali su registrovane u Delaveru, Devičanskim i Kajmanskim ostrvima. Na ovaj korak se Ministarstvo najverovatnije odlučilo kako bi sprečilo smanjenje naplate poreza jer je porez na dobit povećan na 12 odsto.*

Krajem oktobra završena je javna rasprava i B92, *RTS* i *Press* u svojim izveštajima od 25.10.2012. godine navode sledeće:

*Novi zakon uvodi oporezivanje usluga (po odbitku) po stopi od 25 odsto koje pravna lica iz Srbije plaćaju firmama koje su registrovane u "poreskim rajevima". Cilj zakonodavca je da se spreči odliv neoporezivih prihoda.*

*Od poreskih podsticaja zadržavaju se: poresko oslobađanje za velike investicije (čija su ulaganja veća od milijardu dinara i zapošljavaju najmanje 200 radnika), kao i opšta investiciona olakšica.*

Predstavljeni medijski izveštaji najčešće se zasnivaju na prenošenju agencijskih vesti i saopštenja za štampu. Dnevni list *Politika* izdvaja se po analitičnosti i detaljnom pristupu ovoj temi. Tako je kraj javne rasprave obeležen tekstom na naslovnoj strani *Politike* („Deficit manji za 95 milijardi dinara“, *Politika* 25.10.2012. godine, str. 1) u kome se iznosi jedna od retkih kritičkih opaski na račun novih poreskih propisa. *Politika* izveštava da će najveće povećanje

prihoda doneti povećanje PDV-a sa 18 na 20 odsto. „Po tom osnovu očekuju se prilivi od oko 30 milijardi dinara. Dodatno će biti povećan i porez na dobit, koji je od prvog oktobra sa 10 uvećan na 12 odsto. Sledeće godine planirano je da dostigne 15 odsto. Na ime povećanja tog nameta, očekuju se 23 milijarde dinara, što je prema rečima poznavaoća budžetskih brojki preprocenjeno”.

Javna rasprava o **Zakonu o upravljanju migracijama** održana je krajem 2011. godine, a sam zakon donet je godinu dana kasnije. Uprkos tome, mi smo analizirali izveštavanje medija u periodu pred donošenje ovog zakona, odnosno, kada se zakon nalazio u skupštinskoj proceduri (od početka oktobra do početka novembra 2012. godine). U takvim okolnostima, ovaj zakon je dobio je očekivano manje pažnje nego ZPD. U posmatranom periodu pojavilo se osam izveštaja o ovom zakonu, po jedan na *RTS*, *B92* i internet stranici agencije *Tanjug*, dva u *Blicu* i tri u *Politici*.

Jedan znatan deo ovih medijskih izveštaja donose samo kratke informacije o tome da je ZM u skupštinskoj proceduri. Nasuprot tome, *B92*, *RTS* i *Politika* daju iscrpne izveštaje o skupštinskoj raspravi prenoseći verno ključne argumente predlagača, kao i opozicionih poslanika. *B92* malo veći naglasak stavlja na pitanja „bele šengenske liste“, naglašavajući da je „na sednici istaknuto da vlada na svaki način treba da spreči ukidanje vizne liberalizacije za građane Srbije, uz ocenu da je u tom poslu potrebna pomoć EU“. Svi mediji prenose stavove DS da će podržati zakon jer je pro-evropski, kritike LDP da je zapošljavanje najbolja prepreka za migracije i stavove DSS da i sama EU može mnogo više da učini da se smanji pritisak lažnih azilanata.

Tako mediji prenose reči poslanika DS Janka Veselinovića da „zakon možda nije idealan, mogao je biti bolji, sadržajnije, možda nismo država koja emigrantima može da ponudi bolje uslove, ali DS će uvažiti činjenicu da je ovo proevropski zakon i verovatno ga podržati u danu za glasanje“.

Mediji prenose reči poslanika Koalicije Albanaca Preševske doline Rize Halimija da se kao lažni azilanti uglavnom apostrofiraju Romi i Albanci sa juga Srbije, te da se zakonom pokušava rešiti haotična situacija, ali da se na druge staze taj problem može rešiti samo ekonomskim razvojem tih područja.

Nijedan medijski izveštaj ne sadrži kritičke opaske ili analizu samog zakonskog predloga. Jedan od razloga možda leži u činjenici da je zakon pripremala prethodna vlada i da je javna rasprava održana godinu pre njegovog usvajanja. S druge strane, sam zakon je tehničkog karaktera i ta činjenica je naglašena kako u skupštinskoj raspravi, tako i u intervjuima sa poslanicima koje smo vodili tokom pripreme ovog izveštaja. U tom smislu, iako ZM rešava važna društvena i politička pitanja, on nije otvorio dnevno-politička pitanja i nije mogao ni poslužiti kao osnova za intenzivnije medijsko izveštavanje.

## **Rezime:**

Analiza toka javnih rasprava i medijskog izveštavanja ukazuje na to da se u medijima pojavljuju samo površne informacije, bez detaljnijih analitičkih tekstova (barem kada je reč o ZM i ZPD). Ovi nalazi u skladu su i sa komentarima poslanika koji često tvrde da u medijima ima malo informacija o samom zakonodavnom procesu i radu na zakonima. Mediji su preplavljeni senzacionalističkim i demagoškim izveštajima o radu skupštine koji se

zadržavaju na temama kao što su visina dnevnica i cene u skupštinskom restoranu i poslanici se na tu činjenicu redovno žale. Ovakav, po rečima jednog poslanika, „šupalj zakonodavni proces“, predstavlja opterećenje za rad parlamenta i izraz je demokratskog deficita društva.



### 3 Zakoni u Skupštini

U ovom odeljku biće predstavljena kvalitativna analiza toka rasprave o ZPD i ZM u Narodnoj skupštini Republike Srbije (na osnovu transkripata skupštinskih zasedanja). Prva stvar koja istraživačima pada u oči jeste relativno mali broj poslanika koji prisustvuju sednicama parlamenta. Analiza rada parlamenta u periodu između 22.11. i 31.12.2012. godine pokazuje da poslanici opozicionih poslaničkih klubova uglavnom ne dolaze u velikom broju na skupštinska zasedanja, za razliku od poslanika iz vladajućih stranaka. Posebno je uočljiva izrazito mali broj članova poslaničke grupe Srpski pokret obnove – Demohrišćanska stranka Srbije koji dolazi na skupštinska zasedanja. U proseku u ovom periodu je bio prisutan 0.55 poslanika na skupštinskim zasedanjima, što znači da na većinu zasedanja niko nije ni došao. Vrlo je slična situacija i sa predstavnicima Liberalno demokratske partije, koji su imali u proseku 2.38 poslanika na skupštinskim zasedanjima od predviđenih 13 poslanika. S druge strane, Nova Srbija ističe se kao stranka koja je skoro u punom sastavu dolazila na sva zasedanja.

**Tabela 1. Posećenost skupštinskih zasedanja (decembar 2012. godine)**

STRANKA	Broj poslanika	Prosečan broj prisutnih	Procenat posećenosti
Demokratska stranka	45	18.12	36%
Demokratska stranka Srbije - Vojislav Koštunica	21	11.12	53%
Jedinstvena Srbija	7	6	88%
Liberalno Demokratska Partija	13	2.38	18%
Liga socijaldemokrata Vojvodine	5	1.38	28%
Nova Srbija	8	7.64	96%
Partije ujedinjenih penzionera Srbije	12	10.57	88%
Savez Vojvodanskih Mađara	5	4.33	87%
Socijaldemokratska partija Srbije	9	8.00	89%
Socijalistička Partija Srbije	25	22.36	89%
Srpska Napredna Stranka	65	57.98	89%
Srpski pokret obnove - Demohrišćanska stranka Srbije	5	0.55	11%
Ujedinjeni regioni Srbije	16	14.12	88%

Slaba posećenost zasedanja posledica je sistemskih podsticaja, ali i poslovne kulture poslanika. Naša istraživanja pokazuju da poslanici dosta vremena posvećuju analizi zakonskih predloga i pripremi govora i mnogi tvrde da ne mogu da postignu da po ceo dan sede na skupštinskim raspravama, a da istovremeno budu spremni da podnesu amandmane ili da učestvuju u raspravi. Pored toga, na aktivnost poslanika utiču i drugi faktori: mnogi imaju paralelne karijere, pa ne uspevaju da pomire zahteve oba svoja posla, a neki su veoma angažovani stranački funkcioneri. Konačno, analiza rada parlamenta i intervjui sa poslanicima

pokazuju da mnogi narodni poslanici nemaju ličnu motivaciju da se na dublji i kvalitetniji način uključe u rad parlamenta.

### **3.1 Analiza toka rasprave o Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit preduzeća**

Rasprava o ZPD vodila se kao deo objedinjene rasprave o nizu ekonomskih zakona, uključujući i Zakon o budžetu.<sup>2</sup> Tokom rasprave koja je trajala 5 dana, u periodu između 23.11 i 01.12. 2012. godine, ZPD je dobio veoma malo pažnje. Samo 6 poslanika je u svojim govorima pomenulo ZPD ili problematiku kojom se ovaj zakon bavi.

Milisav Petronijević, poslanik SPS, sa jasno levičarskim obrazloženjem, podržao je donošenje ZPD sledećim rečima:

*Želim da dam punu podršku povećanju poreza na dobit preduzeća, jer smatramo da tu nije samo u pitanju povećanje prihoda, već sprovođenje politike da daju više oni koji imaju više, manje oni koji imaju manje, a oni koji nemaju ništa, da im država da.*

*Takođe, povećanje poreza na dobit otvara prostor i za smanjenje poreza na zarade, a to je takođe jedan cilj kojem težimo, jer smanjenje poreza na zarade stvara uslov za novo zapošljavanje. Ponavljam, to nam je glavni zadatak svima u narednom periodu. Na kraju krajeva smatramo ispravnim da se poveća porez na kapital, a smanjuje porez na rad.*

Disonantne tonove u rasprave poslanika vladajuće većine uneli su predstavnici SNS. Radmilo Kostić podržao je donošenje zakona iako je citirao zabrinutost Fiskalnog saveta koji „smatra da će deficit u narednoj godini biti veći za negde oko 25 milijardi dinara, a ponajviše zbog precejenjenih javnih prihoda, a posebno na stavkama porez na dobit preduzeća i neporeski prihodi“.

Jedini poslanik koji je pominjao „of šor“ kompanije bio je Dragan Tomić iz SNS. On se zalagao da se poveća porez na transakcije sa kompanijama čiji su vlasnici naši državljani, a operišu preko „of šor“ destinacija:

*Imaćemo još jednu meru koja je vrlo interesantna, a to je oporezivanje poreskih najava ili ti "of šor" zona. [...] Ta mera oporezivanja novčanih transakcija sa tim delovima, sa stopom koja neće biti mala, čak tu može da se razmišlja na*

---

<sup>2</sup> Na sednici od 21. novembra 2012. godine, Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava usvojio je u načelu Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit pravnih lica. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit preduzeća (ZPD) bio je na dnevnom redu Osme sednice Drugog redovnog zasedanja Narodne skupštine Republike Srbije u 2012. godini. Rasprava o ZPD vodila se u okviru zajedničkog načelnog i jedinstvenog pretresa o sledećim zakonima: Predlogu zakona o budžetu Republike Srbije za 2013. godinu sa predlozima odluka o davanju saglasnosti na finansijske planove za 2013. godinu: Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, Fonda za socijalno osiguranje vojnih osiguranika, Nacionalne službe za zapošljavanje, zatim Predlogu zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit pravnih lica i Predlogu zakona o izmenama i dopunama Zakona o akcizama.

*jedan drugi način, da se eventualno ta stopa, s obzirom na iznos transfera i radikalizuje u nekom višem obimu s obzirom na iznose i da može da se malo više vrši zahvat.*

*Prosto, vi imate nemanje kontrole u tom sektoru šta se dešava. Tamo ostaju novci i ko zna kuda putuju po svetu, jer Srbija gubi značajna sredstva koja nisu uložena u razvoj, koja nisu uložena u podsticaj, u proizvodnju.*

Iako je stopa oporezivanja transakcija sa nerezidentima iz poreskih rajeva tek neznatno podignuta (na 25% najviše) i iako je poslanik Dragan Tomić predlagao njeno povećanje, ova rasprava nije probudila pažnju poslanika.

Opozicioni poslanici usmerili su se na pitanje utemeljenosti procena efekata ZPD u kontekstu predviđenog smanjenja budžetskog deficita. U svojim raspravama pozivali su se na stav Fiskalnog saveta da je očekivani rast prihoda od ZPD nerealan (kao na primer poslanik DS Božidar Đelić), dok je poslanik DS Borislav Stefanović izjavio:

*Nerealno je procenjen rast privredne aktivnosti od 2%, dok su naša najveća tržišta u recesiji. Nerealno je procenjen rast prihoda od poreza na dobit na 47% u godini u kojoj je ostvaren pad privredne aktivnosti od 2%. To niko ne može da objasni, pa čak ni mađioničar Dinkić.*

Poslanik DS Nenad Konstantinović stavio je raspravu o porezima i budžetu u širi okvir strukturnih reformi:

*Predložene su mere podizanja PDV i podizanja akciza. Podizanjem PDV sve ste prevalili na teret i na grbaču građana Srbije. Dakle, sve je skuplje od kada je podignut PDV. Skuplje je gorivo, skuplje su cigarete, sada podižete i porez na dobit preduzeća sa 10 na 15%. Dakle, to nisu mere koje predstavljaju strukturne reforme u Srbiji.*

Rasprava o pojedinostima trajala je kratko i u njoj je učestvovalo šest poslanika. Najviše pažnje privukle su mere za podsticanje investicija, dok se poreskim stopama poslanici gotovo uopšte nisu bavili.

### **3.2 Analiza toka rasprave o Zakonu o upravljanju migracijama**

Zakon o upravljanju migracijama bio je na dnevnom redu Druge sednice Drugog redovnog zasedanja Narodne skupštine Republike Srbije u 2012. godini. Rasprava u načelu sprovedena je drugog dana zasedanja 30.10.2012. godine, a rasprava u pojedinostima 07.11.2012. godine.

Rasprava u načelu ukazala je na razlike u stranačkim perspektivama, ali i na činjenicu da su mnogi poslanici ovaj zakon shvatili kao tehnički i kao deo posla koji Srbij treba da uradi na svom putu ka Evropskoj uniji. Tako je, na primer, poslanik Meho Omerović (Socijaldemokratska partija Srbije) u svom izlaganju naglasio da treba „učiniti napore da se usvoji takav zakonski i zakonodavni okvir u oblasti upravljanja migracijama, kojim će se obezbediti poštovanje, pre svega evropskih standarda i primena pravnih tekovina EU u ovoj oblasti, ali i polaziti od uvažavanja sopstvenih specifičnosti koje imamo kao društvo i kao država“.

Poslanici opozicije ukazivali su na neke nedorečenosti samog zakona (na primer, ne poziva se na principe ljudski prava) i ukazivali na to da neki aspekti ovog zakona neće moći biti primenjeni u datim okolnostima. Tako, na primer, poslanica Donka Banović (Demokratska stranka Srbije) ukazuje na sledeće:

*[...] primećena je do sada prilično nekoordinisana i loša saradnja između organa i institucija koje se bave ovim oblastima. [...] Meni se čini da ste taj problem nedostatka koordinacije između institucija i organa hteli da rešite time što u centar čitave ove priče ili upravljanja migracijama stavljate Komesarijatu za izbeglice. [...] Demokratska stranka Srbije i ja smo prilično skeptični prema ovom rešenju, ne zato što smatramo da ljudi koji trenutno rade u Komesarijatu nemaju iskustva u različitim oblicima migracija, imaju oni iskustva, ali smatram da nemaju administrativne kapacitete da obavljaju ovako jedan raznolik i složen posao.*

Poslanica Donka Banović takođe je ukazala i na problem uopštenosti i nedorečenosti zakonskih odredbi: „[...] vi predviđate osnivanje pokrajinskih i lokalnih saveta za migracije. Dakle, apsolutno je nesporno da je svaka lokalna samouprava specifična po mnogim stvarima, pa i po ovim. To je nesporna potreba. Međutim, ovde kažete da lokalna samouprava može da formira savet. Čim stavite "može" uglavnom se to ne radi“.

Poslanici opozicije kritikovali su zakon i Vladu Srbije zato što izbegava da traži od zemalja EU da podele odgovornost za brigu o „lažnim azilantima“. S druge strane, mnogi su naglašavali tehnički karakter zakona (Judita Popović, Liberalno demokratska partija) i upozoravali da će primena zakona biti otežana dugim rokom predviđenim za završetak izrade podzakonskih akata (Janko Veselinović iz Demokratske stranke, Riza Halimi iz Partije za demokratsko delovanje). Veliki broj poslanika koji su učestvovali u raspravi pohvalili su odredbe zakona kojima se predviđa da budući Komesarijat za izbeglice i migracije prikuplja i obrađuje sve relevantne podatke. S druge strane, sumnje su izrečene u vezi sa njegovim kapacitetima, ali i zbog velikih sredstava koja će biti potrebna za takav rad.

Važan deo rasprave o pojedinostima odnosio se na dva politička pitanja: (1) zaštite i saradnje sa dijasporom i Srbima u regionu i (2) pitanja integrisanog upravljanja granicom i toga da li Srbija prema Kosovu i Metohiji ima ili nema granicu<sup>3</sup>.

Drugi veliki blok rasprave odnosio se na pitanje finansiranja projekata u okviru Nacionalnog saveta romske nacionalne manjine i prigovora na odluke Kancelarije za ljudska i manjinska prava.

Poslanici DSS podneli su niz amandmana kojima se traži pojašnjenje osnovnih pojmova kojima zakon barata, naglašavanje principa nepovredivosti državne granice i sl. Najveći broj amandmana je odbijen, a neki su imali podršku i poslanika DS. S druge strane, prihvaćen je amandman poslanika SVM koji se tiče zabrane preduzimanja mera koje bi dovele do promene, odnosno koje bi prouzrokovale veštačko menjanje nacionalnog sastava stanovništva.

---

<sup>3</sup> DSS je predložio ZUM članom koji bi glasio: "upravljanje migracijama sprovodi se tako da se obezbeđuje sigurnost i nepovredivost državne granice Republike Srbije kao i sigurnost i bezbednost građana, u skladu sa Ustavom Republike Srbije i potvrđenim međunarodnim ugovorima".

### 3.3 Pisanje i predlaganje amandmana

Pisanje amandmana ima dvostruki značaj u parlamentarnom životu: *Prvo*, amandmanima poslanici pokušavaju da unaprede zakonski tekst i da svoje ideje uključe u pravni sistem Srbije. *Drugo*, predstavljanje amandmana daje priliku poslanicima da govore i budu prisutni u javnosti. U tom dualnom svetlu treba, onda, i posmatrati rad Narodne skupštine na pisanju i prihvatanju ili odbijanju mandata.

Prvo istraživanje o zakonodavnoj aktivnosti ukazivalo je na teškoće s kojima se poslanici suočavaju u pripremi amandmana. Proces pisanja amandmana u Narodnoj skupštini veoma je formalizovan i zahteva niz specifičnih pravničkih znanja. Iz tog razloga, mnogi poslanici suočavali su se sa nizom proceduralnih teškoća. Sadašnje istraživanje pokazuje da se poslanici mnogo manje žale na proceduralne i pravne teškoće i da za pisanje amandmana sve više koriste stručne službe koje su ima na raspolaganju.

Opozicioni poslanici izjavljuju da se trude da o sadržaju amandmana pregovaraju sa vladajućim strankama (na primer, na sednicama resornih odbora) kako bi dobili njihov pristanak. Zato često gledaju da napišu amandman za koji unapred pretpostavljaju da će vladajućoj koaliciji biti prihvatljiv. Iako je predstavljanje amandmana prilika za izlazak u javnost, kritiku vlasti i predstavljanje sopstvenih gledišta, opozicija se suočava i sa problemom motivisanja poslanika da pišu amandmane, jer se većina tih amandmana odbija. Zato jedan poslanik opozicije izjavljuje:

*Amandmani opozicije se ne prihvataju, svejedno je koliko truda uložiš. Zato gledaš da politički poentiraš (poslanik, intervju, decembar 2012. godine).*

S druge strane, i same vladajuće stranke podnose amandmane. Poslanici opozicije skreću pažnju da su mnogi amandmani poslanika vladajućih stranaka zapravo amandmani same vlade:

*Jedan od razloga zašto se to dešava je to što se zakoni brzo donose. Onda vlada ne stigne da uradi zakon kako treba, pa da ne bi sama sebi podnela pedeset amandmana, onda podeli na poslaničke grupe i odbore (poslanik, intervju, decembar 2012. godine).*

### 3.4 Obrasci glasanja

Svi podaci o obrascima glasanja u Narodnoj skupštini pokazuju da poslanici dosledno glasaju prema svojoj stranačkoj pripadnosti. Tek ponekad se desi da poslanici ne glasaju u skladu sa poslaničkom grupom. Tu možemo da izdvojimo posebno poslaničku grupu Demokratske stranke u okviru koje se čak četiri puta dogodilo da poslanici glasaju suprotno od svojih kolega. Treba istaći da je ovde reč o pojedinačnim slučajevima glasanja za određene zakone i da nisu uzimani u obzir slučajevi u kojima poslanici nisu glasali, već su računati samo glasovi „za“, „protiv“ i „uzdržan/a“.

**Tabela 2. Unutarstranačka kohezija pri glasanju (decembar 2012. godine)**

<b><u>STRANKA</u></b>	<b><u>Glasao/la za</u></b>	<b><u>Glasao/la protiv</u></b>	<b><u>Uzdržan/a</u></b>	<b><u>Nije glasao/la, a jeste prisutan/n a</u></b>	<b><u>Slučajevi kad se nije glasalo jednoglasno</u></b>
Demokratska stranka	8%	40%	0%	52%	4
Demokratska stranka Srbije - Vojislav Koštunica	9%	18%	0%	73%	1
Jedinstvena Srbija	100%	0	0	0	0
Liberalno Demokratska Partija	5.00%	34.00%	0.00%	60.00%	0
Liga socijaldemokrata Vojvodine	13.79%	13.79%	0.00%	72.41%	0
Nova Srbija	99.38%	0.00%	0.00%	0.62%	0
Partije ujedinjenih penzionera Srbije	96.40%	0.00%	0.23%	3.38%	0
Savez Vojvodanskih Mađara	39.56%	15.38%	0.00%	45.05%	0
Socijaldemokratska partija Srbije	99.70%	0.00%	0.00%	0.30%	0
Socijalistička Partija Srbije	95.85%	0.11%	0.00%	3.83%	1
Srpska Napredna Stranka	99.38%	0.04%	0.00%	0.57%	1
Srpski pokret obnove - Demohrišćanska stranka Srbije	4.35%	56.52%	0.00%	39.13%	0
Ujedinjeni regioni Srbije	96.96%	0.00%	0.00%	2.70%	0

Imajući u vidu naš izborni sistem, ali i iskustva drugih razvijenih demokratija, ovakvi obrasci glasanja ne predstavljaju niti iznenađenje, niti izuzetak. Tako jedan poslanik kaže: „Prvo se konsultuješ u stranci da li si za ili protiv“. Uprkos tome, poslanici svedoče da proces odlučivanja ipak nije lišen elemenata razmatranja i odlučivanja, pa se pokazuju i složeniji mehanizmi odlučivanja:

*Šta je odlučujuća stvar da glasate za zakon? Prvo, da je u skladu sa stranačkom politikom i ideologijom. Drugo, da je u skladu sa zakonodavstvom EU. Treće je vaš pokušaj da napravite procenu šta se tim zakonom menja na bolje kod ljudi (poslanik, intervju, decembar 2012. godine).*

Poslanici imaju razumevanje za objektivni položaj poslanika, kako opozicionih, tako i onih iz vladajuće većine. Poslanik opozicije slikovito opisuje odnose i stavove poslanika na sledeći način:

*Poslanici pozicije su tasteraši, samo glasaju za. Često se slažu sa opozicijom, ali ne smeju to javno da kažu, pa nas na hodniku tapšu po leđima i kažu da se slažu sa svim što smo pričali! (poslanik, intervju, decembar 2012. godine).*

## **Rezime:**

Jedan od posmatranih zakona (ZPD) bio je predmet objedinjene rasprave i još jednom se pokazalo da ova forma rada Narodne skupštine predstavlja izvor velikog demokratskog deficita. Kada se zakon nađe na dnevnom redu objedinjene rasprave, postoji velika verovatnoća da neće privući pažnju poslanika (bilo zato što postoje politički važnije tačke, kao što je u slučaju ZPD bio budžet za 2013. godinu, ili zato što poslanici ne mogu da se pripreme za sednicu i pročitaju i analiziraju tako obilan materijal).

Istraživanje beleži konzistentne iskaze poslanika koji pokazuju da se u pisanju amandmana oslanjaju na skupštinske službe, te da one predstavljaju važan resurs u funkcionisanju skupštine. Poslanici običnu formulišu ideju, dok ih pravnici uobličavaju u pravni tekst.

## 4 Rad na zakonu u Narodnoj skupštini

U ovom delu izveštaja predstavljamo nalaze istraživanja o stavovima i iskustvima poslanika o radu u Narodnoj skupštini. Analiza pokriva sledeće segmente rada poslanika: raspravu o zakonima, rad u resornim odborima, konsultacije sa biračima i stručnom javnošću, kao i iskustva u saradnji sa Stručnom službom Narodne skupštine.

### 4.1 Rasprava o zakonu

Kada je reč o raspravi o zakonu, ovo istraživanje (kao i polazno istraživanje iz 2012. godine) beleži nekoliko velikih problema koje onemogućavaju poslanike da se na adekvatan način bave predloženim zakonima. Prvi problem s kojim se suočavaju poslanici je preopterećenost velikim brojem zakonskih predloga koji ulaze u skupštinsku proceduru. Drugi problem koji ističu je nepoznat dnevni red. Veliki broj zakona na kojima rade i odsustvo plana rada (dnevnog reda) dovodi do toga da poslanici imaju malo ili nedovoljno vremena da se pripreme za raspravu. O radu u parlamentu jedan poslanik kaže:

*Kad počneš ujutru da radiš u 10 sati nemaš pojma šta ćeš da radiš niti do kada ćeš da radiš (intervju sa poslanikom, decembar 2012. godine)*

Poslanici imaju malo vremena da se pripreme za rad na zakonu i zato posebnu pažnju posvećuju samo pojedinim zakonima. Intervjui ukazuju na to da ne postoji posebna i opšte prihvaćena metodologija kojom se poslanicima raspoređuju zadaci, mada predstavnici nekih manjih poslaničkih grupa tvrde da dele zadatke poslanicima (zbog određene nekonzistentnosti u iskazima poslanika, mi nismo u mogućnosti da pouzdano tvrdimo kakve su prakse). Sama priprema govora zahteva vreme i resurse:

*Mi smo preopterećeni čitanjem. Priprema za govor je veoma zahtevna, treba mi cela noć ili dva dana da se pripremim za govor od pet ili deset minuta (intervju sa poslanikom, decembar 2012. godine).*

Intervjuisani poslanici kažu da se bave onim zakonima koji su u domenu njihovih profesionalnih oblasti i ličnih interesovanja, ili biraju zakone na kojima mogu „politički poentirati“. Poslanici su najviše zainteresovani za rad na plenumu. To je deo njihovog rada koji prate mediji, bilo preko direktnog televizijskog prenosa, bilo izveštavajući o radu skupštine.

Dostupni podaci ukazuju da poslanički klubovi nemaju veliki značaj za rad poslanika, raspodelu zadataka i analizu zakonskih predloga. Neformalni razgovori sa poslanicima ukazuju na lične animozitete, druge profesionalne obaveze poslanika i niz sličnih prepreka koje onemogućavaju poslaničke klubove da budu forum za rad na zakonima.

Istraživanje stavova poslanika ukazuje i na još jedan važan faktor koji utiče na kvalitet rasprave i rada poslanika i Narodne skupštine – kvalitet poslanika. Nemali broj intervjuisanih poslanika ukazuje na neatraktivnost poslaničke funkcije. Jedan od razloga zašto se to dešava je prelazak poslanika na funkcije u izvršnoj vlasti i javnim preduzećima, čime se smanjuje i kvalitet poslaničkog kadra u Narodnoj skupštini. S druge strane, ovo istraživanje, kao i prethodno, beleži da manje parlamentarne stranke i opozicione stranke imaju podsticaj da svoje najbolje stranačke kadrove zadrže u parlamentu.



## 4.2 Rad u odborima

Odbori su radna tela Narodne skupštine Republike Srbije. Prema Poslovniku Narodne skupštine (Član 44), uloga odbora je da u okviru svog delokruga:

- Razmatra predloge zakona i drugih akata,
- Prati sprovođenje politike koju vodi Vlada,
- Prati izvršavanje zakona i drugih akata,
- Razmatra plan rada i izveštaj nadležnog ministarstva i drugog državnog organa, organizacije i tela,
- Razmatra godišnji program rada Narodne skupštine,
- Daje saglasnost na akte državnih organa, organizacija i tela koji ove akte, u skladu sa zakonom, podnose Narodnoj skupštini na saglasnost,
- Pokreće inicijative i podnosi predloge Narodnoj skupštini, u skladu sa zakonom i ovim poslovníkom,
- Razmatra inicijative, peticije, predstavke i predloge iz svog delokruga i
- Razmatra druga pitanja iz nadležnosti Narodne skupštine.

Nasuprot ovako postavljenim nadležnostima, praktični rad odbora ima daleko manji značaj u skupštinskom životu. Poslanici su više zainteresovani za rad odbora kada su na dnevnom redu sistemski zakoni ili političke odluke koje mogu biti predmet sukoba u vladajućoj koaliciji, nego kada su na redu zakoni manjeg društvenog ili političkog značaja. Intervjuisani poslanici slažu se da odbori ne predstavljaju mesto na kome se vode važne rasprave o sadržaju zakona, niti se na njima unapređuju zakonski predlozi. O tome govore sledeći iskazi poslanika:

*Odbori se uvek prave u kratkoj pauzi između zasedanja. Samo da smuljamo odbor za 15 minuta.*

*Odbori ne rade dobro, rade površno. Pravi se impresija oko rada u odborima (intervjui sa poslanicima, decembar 2012. godine).*

Mali značaj rada u odborima nije posledica individualnih odluka poslanika, već sistemskih podsticaja. Poslanici vladajuće većine pokazuju malo interesovanje za ideje opozicije. Čak i da pokažu interesovanje, odluke ne zavise od njih nego od partijskih rukovodstava koja uglavnom sede u Vladi, pa samim tim odluke parlamenta zavise od stavova i odluka Vlade.

S druge strane, opozicioni poslanici nemaju interes da se posebno angažuju oko zakona, jer očekuju da se njihovi predlozi neće usvojiti. Rad na odborima, u ovom pogledu, pati od istih sistemskih podsticaja (odnosno odsustva podsticaja) kao i rad poslanika na amandmanima. Konačno, Vlada sa svoje strane ne pridaje poseban značaj radu odbora i na zasedanja odbora, kako naglašava jedan poslanik, „ne dolaze ministri, već pomoćnici i zamenici“. Takav okvir za rad u odborima jedan poslanik rezimira na sledeći način:

*Na odborima se ne rade analize. Opozicija ima interes da priča na plenumu, gde se čuje. Zato se retko govori na odborima (intervju sa poslanikom, decembar 2012. godine).*

Drugi učesnik našeg istraživanja još je direktniji i kaže:

*Čim se ugase kamere, sve stane (intervju sa poslanikom, decembar 2012. godine).*

Izvestioci o radu odbora ne koriste dovoljno pravo da na plenarnim sednicama prenesu tok i zaključke rasprave. S druge strane, pojedini intervjuisani poslanici naglašavaju da se redovni izveštaji resornih ministarstava koji se podnose odborima predstavljaju dobar okvir za kvalitetnu raspravu i jačanje kontrolne funkcije odbora. Na žalost, dostupni podaci ne daju jasne osnove za donošenje zaključka koliko je mogućnost zaista i iskorišćena.

### **4.3 Stručne konsultacije, birači i zainteresovane strane**

U ovom izveštaju beležimo iste pravilnosti kao i u prethodnom. Tokom analize zakonskih predloga, poslanici se oslanjaju na privatne veze i poznanstva sa stručnjacima i zainteresovanim strana. Koriste sopstvene istraživačke kapacitete, pretražuju internet, čitaju tekstove stručnjaka i analitičara u medijima i koriste se svojim opštim znanjem.

Kada je reč o komunikaciji sa zainteresovanim stranama, poslanici kažu ili da takvih iskustava ima, ali da je reč „neproblematičnim“ pitanjima, kao što su socijalna i humanitarna ili da oni lično nemaju takva iskustva. Svi raspoloživi podaci o nedovoljnoj sposobnosti Narodne skupštine da koristi svoja zakonska ovlašćenja i političku ulogu potvrđuju ovakve iskaze poslanika. Dok god se odluke donose van skupštine, dok vlada utiče na rad Narodne skupštine kroz tesne rokove i politički uticaj, čini se da je lobiranje u samoj skupštini u najmanju ruku nepotrebno.

U ovom izveštajnom periodu beležimo i pozitivne pomake u komunikaciji sa biračima u vidu poslaničkih kancelarija. Istraživanjem je obuhvaćen jedan broj poslanika koji su otvorili kancelarije. S njihove tačke gledišta, one njima donose niz novih obaveza, ali i političku podršku kod birača. Ne postoje jasna pravila u pogledu osnivanja i rada poslaničkih kancelarija, tako da je na samom poslaniku odluka da li će otvoriti kancelariju i od individualne snalazljivosti, energičnosti i inovativnosti zavisi kako će kancelarija zaživeti. Intervjuisani poslanici naglašavaju da pitanje otvaranja poslaničke kancelarija ne treba da zavisi od ličnih odluka poslanika i resursa koji im stoje na raspolaganju, već da to bude deo institucionalne strategije Narodne skupštine. Poslaničke kancelarije trebalo bi da se finansiraju iz budžeta Narodne skupštine (posebno sada, kada je Narodna skupština stekla određenu budžetsku samostalnost), a kao posebno loš i politizovan model identifikovano je otvaranje i finansiranje kancelarija od strane lokalne samouprave.

### **4.4 Rad Stručne službe Narodne Skupštine**

Poslanici se u svom radu ne oslanjaju na analize koje radi ili može da radi Stručna služba. U tom pogledu, uočili smo da poslanici jasno vide da stručnoj službi treba dosta vremena da

napiše, na primer, uporednu analizu pravnih rešenja u jednoj oblasti. Jedna poslanica svedoči da je koristila usluge Stručne službe:

*Tražila sam unapred komparativnu analizu sa pitanjima koja je postavila i navela države koje me interesuju. Od analitičke službe pri biblioteci, u roku od 20 dana dobila sam fenomenalnu analizu. Ljudi koji to rade bili su srećni da rade, jer se oni malo koriste (intervju sa narodnim poslanikom, decembar 2012. godine).*

Iako je ova analiza bila korisna, u načelu stručna služba ne može da izađe u susret realnim potrebama poslanika jer oni rade u veoma kratkim rokovima. Da bi stručna služba radila, poslanici moraju da joj upućuju zahteve. Jedan poslanik odlučno naglašava:

*Poslanici njima moraju da daju zadatke, ne mogu oni da analiziraju zakone a da to na kraju niko ne pročita (intervju sa narodnim poslanikom, decembar 2012. godine).*

Postoje i načelne zamerke na strukturu stručne službe. Neki poslanici smatraju da Stručna služba u okviru administracije Narodne skupštine i sa postojećim platnim razredima ne može da funkcioniše:

*Ljudi koji rade u stručnoj službi primaju male plate. Za te pare ne možeš da dobiješ kvalitetne saradnike (intervju sa narodnim poslanikom, decembar 2012. godine).*

S druge strane, poslanici često kažu da znaju da služba postoji, ali da ne koriste njihove usluge. Jedan od razloga je to što se oslanjaju na druge resurse. Neki poslanici imaju svoje poslaničke kancelarije u kojima rade zaposleni iz organizacije u kojoj poslanici inače rade, volonteri, studenti stažisti i sl.<sup>4</sup> Ostali, očigledno, moraju da se oslone na druge resurse. A ti resursi su, kako se čini, uglavnom samostalni rad i neformalne konsultacije.

## **Rezime:**

Narodna skupština i njeni poslanici suočavaju se sa nizom teškoća u radu, a dve su se pokazale kao posebno bitne: (1) u zakonskoj proceduri se nalazi veliki broj zakona koje poslanici ne stižu da obrade i (2) dnevni red je nepoznat, pa poslanici ne mogu da se adekvatno pripremaju za rasprave.

Istraživanje pokazuje da poslanički klubovi i odbori nemaju veliki značaj za rad poslanika i analizu zakonskih predloga. Poslanici imaju sistemske podsticaje da govore na plenarnim zasedanjima (jer to mediji prenose), dok sednice odbora ostaju interna aktivnost skupštine koja ne privlači pažnju medija i poslanika.

Stručne konsultacije se obično obavljaju kroz neformalne kanale. Ovo istraživanje, kao i prethodno, ne beleži nikakve iskaze poslanika o lobiranju. Međutim, opravdano je postaviti pitanje do koje mere je lobiranje uopšte i prisutno u skupštini, imajući u vidu koliko je mala

---

<sup>4</sup> Takvi poslanici naglašavaju da im je lakše da sa svojim „osobljem“ rade, nego da se oslanjaju na rad Stručne službe. No, prema nepotpunim podacima, tek oko 5% svih poslanika ima svoju poslaničku kancelariju.

njena moć da utiče na zakone (u poređenju sa drugim centrima moći kao što su Vlada i stranke).

Konačno, beležimo i donekle kontradiktorne stavove u pogledu Stručne službe. Čini se da je njihova rezultanta to da se služba nedovoljno koristi za analizu zakona, da poslanike treba edukovati i podsticati da ovaj resurs koriste, ali da bi i povećana tražnja postavila pitanje proširivanja i jačanja njenih kapaciteta.

## 5 Zaključak

Ovo istraživanje otkriva dve važne slabosti demokratskih i zakonodavnih procedura u Srbiji. Prva slabost odnosi se na samu ulogu Narodne skupštine Republike Srbije, a druga na širi institucionalni okvir savremene srpske demokratije.

Kada je reč o zakonodavnoj aktivnosti Narodne skupštine, naša analiza potvrđuje nalaze prethodnih izveštaja Otvorenog parlamenta<sup>5</sup> koji pokazuju da *zakonodavna aktivnost predstavlja pretežno formalni mehanizam kojim se usvajaju zakoni pripremljeni u izvršnoj vlasti, bez suštinskog uticaja na sadržaj zakona. Ovako površnoj ulozi zakonodavne vlasti njeni nosioci – poslanici – ne pružaju previše otpora, uglavnom zbog preopterećenosti brojem zakonskih akata, nedovoljnih kompetencija i odsustva stručne podrške.*

Kao i u prethodnom izveštaju, zaključujemo da skupština ne samo da nema politički kapacitet da postavlja agendu i priprema zakone (po čemu se ne razlikuje od drugih evropskih skupština), već se u određenom smislu nalazi u „zamci“ izvršne vlasti. Vlada postavlja agendu, šalje brojne zakone po hitnom postupku, traži objedinjavanje rasprave, a kako u Vladi, a ne u Narodnoj skupštini sede šefovi stranaka, skupština ne može da se odupre tim zahtevima. Zato poslanici ili rade odjednom na velikom broju zakona, što smanjuje kvalitet rasprave, ili ne znaju kada će i koje zakone obrađivati, što opet smanjuje kvalitet rasprave.

Zaključci naše analize mnogo su alarmantniji u onom delu koji se tiče šireg aspekta demokratskih procedura. Jedan od zakona koji je predmet ove analize je i Zakon o izmenama Zakona o porezu na dobit preduzeća. Prvi nacrt zakona predviđao je veoma visoke poreske stope na određene transakcije ka „of šor“ zonama koje su bile koncipirane tako da pogode najpre domaće privrednike koji preko svojih firmi iz „of šor“ zona iznose neoporezovani kapital iz zemlje. Pred samo donošenje zakona, Vlada je odustala od najavljenih visokih stopa iz nepoznatih razloga i one su zamenjene nižim stopama (od 20% do 25%). Na ovaj način, po prvi put jeste uvedeno oporezivanje transakcija sa kompanijama iz „of šor“ destinacija, ali ne i po drastično visokim stopama, čime se Vlada odrekla jednog izvora prihoda u trenutku kada se suočavala i sa pretnjom bankrota (prema iskazima resornih ministara).

Ove promene zakonskog teksta bili su predmet dubinskih intervjuja sa poslanicima. Istraživači su stekli jak utisak da nijedan od intervjuisanih poslanika nije bio do detalja upoznat sa predloženim merama. Tome je svakako doprinela i činjenica da je ZPD razmatran u paketu sa još nekoliko zakona, među kojima je i svakako najznačajniji – Zakon o budžetu. Usled toga, ZPD nije dobio pažnju koju po svom značaju zaslužuje (posebno u aktuelnim političkim i ekonomskim uslovim krize i borbe protiv korupcije). Međutim, nezavisno od ovih okolnosti, Narodna skupština i njeni poslanici nisu uspeli da se dotaknu jedne od veoma važnih tačaka u predloženom zakonu.

Na pitanje kako tumače ovu strategiju predlagača, poslanici su davali različita objašnjenja. Ona se kreću od toga da je „svejedno jer neće moći da naplate ni ovo što su napisali“, preko oprezne ocene da se resorno ministarstvo „zaletelo“, do samo jedne analize nekih konkretnih interesa (kako privatnih, tako i državnih) koji su na takvu odluku mogli uticati.

---

<sup>5</sup> Otvoreni parlament, *Kako poslanici donose zakone? Analiza zakonodavne aktivnosti u Narodnoj skupštini Republike Srbije*, polazni izveštaj, juli 2012. godine

S druge strane, nijedan medij nije zabeležio promenu poreskih stopa do koje je došlo kako je zakon prošao status od nacрта do konačnog teksta. To ukazuje da u nekim oblastima, mediji ne mogu uvek da imaju ulogu „kontrolora“ demokratskih procesa. Jedno od mogućih objašnjenja je da mediji nemaju odgovarajuća profesionalna znanja i opšte stručne kapacitete da prate tok ovakve rasprave. Drugo moguće objašnjenje je da su na medije uticale interesne grupe, mada se čini prilično neverovatnim da tako konzistentan uticaj izvrše na sve posmatrane medije.

Mi se u ovoj analizi ne bavimo pitanjem zašto je vlada donela odluku da odustane od relativno visokih poreskih stopa. Jasno je da nije vest da su krupni kapitalisti i ekonomski lobiji uticali na odluke vlade i njene javne politike (ako je u ovom slučaju o tome reč). Vest je, po našem mišljenju, da se nijedan mehanizam u sistemu institucija moderne demokratije – od parlamenta sa njegovom kontrolnom funkcijom, preko medija, do građanskog društva – nije oglasio ovim povodom. To je utoliko čudnije ako se ima u vidu da je ZPD donet u vreme najavljene borbe protiv velike korupcije, privođenja krupnih biznismena i političara i narastajućih ekonomskih i fiskalnih problema. U takvim okolnostima, pažnja javnosti bila je usmerena na najmanje dva važna pitanja koja su predmet ovog zakona: kako javne politike omogućavaju prelivanje državnih u privatne resurse i teškoća u usklađivanju fiskalnih prihoda i rashoda. No, ni to nije pomoglo da ZPD postane predmet detaljnijih rasprava u parlamentu i u medijima.

## 6 Preporuke

Iako se ovaj izveštaj bavi radom parlamenta, izneseni zaključci upućuju na to da ključne preporuke za unapređenje rada parlamenta, njegovog položaja u mreži institucija koje donose zakone i ukupnog mesta u našem demokratskom poretku, ne treba uputiti samo parlamentu, već, pre svega, izvršnoj vlasti i strankama uopšte.

Preporuke usmerene ka poboljšanju položaja Narodne skupštine u zakonodavnom procesu:

- 1. Ukinuti (ili na minimum svesti) institut hitnog postupka pri donošenju zakona.** Na ovaj način će poslanici imati dovoljno vremena da se upoznaju sa zakonskim predlozima, kvalitetnije se pripreme za raspravu, a sama rasprava će duže trajati. Osim toga, javnost će imati više vremena da se upozna sa predloženim zakonima i moći će da kroz javne rasprave i javna slušanja ponudi komentare i sugestije. Time će kvalitet zakonodavnog procesa biti unapređen, a vlast postati odgovornija pred građanima i javnošću.
- 2. Unaprediti sve aspekte konsultativnog procesa.** To praktično znači da javne rasprave budu obavezujuće i uređene propisima, da se proces izbora učesnika, mesta i vremena održavanja javnih rasprava, načina na koji će zakonodavci tretirati primedbe i komentare i sl. tako uredi da što više različitih aktera u njima mogu da učestvuju. Ako proces pripreme zakona postane javniji, biće vidljivija odgovornost i parlamenta, ali i vlade. Istovremeno, različite nedominantne društvene grupe moći će više da utiču na zakone i javne politike (na primer, potrošači a ne samo veliki privrednici ili poljoprivrednici i siromašni, a ne samo gradski srednji slojevi).

Preporuke usmerene ka poboljšanju rada Narodne skupštine:

- 1. Obezbediti veću stručnu podršku poslanicima i poslaničkim klubovima.** Obezbeđivanje brojnijeg i kvalifikovanijeg kadra Stručne službe Narodne skupštine doprineće kvalitetnijem radu poslanika, povećanju kvaliteta rasprava i ponuđenih rešenja (amandmana, zakona i drugih rezultata rada poslanika).
- 2. Unaprediti institute koji povećavaju javnost rada parlamenta (javna slušanja, okrugli stolovi, sednice izvan sedišta parlamenta itd.).** Budući da je parlament suočen sa negativnom percepcijom u javnosti i medijima, potrebno je da uloži napor da svoj rad i postignuća učini vidljivijim. Poboljšanje statusa parlamenta i poverenja javnosti u ovu instituciju ne donosi koristi samo parlamentu, već unapređuje i čitav demokratski poredak (jer ako je parlament bez legitimiteta, onda je i sistem kontrole vlasti bez legitimiteta).

Preporuke usmerene ka poboljšanju statusa poslanika i Narodne skupštine:

- 1. Uspostaviti čvršću vezu između izbornih lista i spiska poslanika.** Ova preporuka suštinski predlaže da se stranke obavežu da predloženi kandidati za poslanike zaista i postanu poslanici. Ako bi poslanicima bilo teško da prelaze u mnogo atraktivnije

funkcije u izvršnoj vlasti i javnim preduzećima ili da se samo fiktivno nalaze na izbornim listama, obezbedio bi se bolji stranački kadar u poslaničkim klupama.

2. **Obezbediti veću vidljivost svih poslanika.** Stranke sada imaju podsticaj da svoje vreme za rasprave daju politički uticajnim i „vidljivim“ poslanicima. Ako se za govornicom stalno smenjuju jedni isti ljudi, onda većina poslanika odaje utisak nezainteresovanosti.
3. **Unaprediti medijsko praćenje rada parlamenta.** Izveštavanje medija o radu parlamenta često je usmereno na pitanja kao što su cene u skupštinskom restoranu, dnevnice i prazne skupštinske sale. S druge strane, mediji izjave traže i dobijaju najčešće od istaknutih stranačkih funkcionera i tako doprinose predstavi o neaktivnosti poslanika. Zato je potrebno sprovoditi edukacije i kontinuirano raditi sa skupštinskim izveštačima i urednicima.