

KAKO NASTAJU ZAKONI U SAVREMENOJ SRBIJI: ULOGA  
DRUŠTVENIH INTERESA I INSTITUCIJA U ZAKONODAVNOM PROCESU

**Autor**

Danilo Vuković

**Izdavač**

SeConS – Grupa za razvojnu inicijativu  
Institut za sociološka istraživanja  
Filozofskog fakulteta u Beogradu

**Za izdavača**

Olivera Vuković

**Recenzenti**

prof.dr Milovan Mitrović  
prof.dr Marija Babović  
dr Miloš Jovanović

**Dizajn korica**

Comparativ

**Dizajn**

Dosije studio

**Štampa**

Dosije studio, Beograd

**Tiraž**

500

ISBN 978-86-89515-05-3

Danilo Vuković

KAKO NASTAJU ZAKONI  
U SAVREMENOJ SRBIJI:  
ULOGA DRUŠTVENIH INTERESA  
I INSTITUCIJA  
U ZAKONODAVNOM PROCESU

Beograd 2013



# Sadržaj

1. Predgovor . . . . .	7
2. Uvod . . . . .	9
3. Društveni interesi, institucije i zakoni . . . . .	13
3.1. Društveni interesi, institucije i pravo u savremenim demokratijama . . . . .	13
3.2. Uloga parlamenta u zakonodavnom procesu . . . . .	24
4. Zakon na putu do Narodne skupštine . . . . .	33
4.1. Priprema predloga zakona i javna rasprava . . . . .	33
4.2. Akteri zakonskih promena . . . . .	47
4.3. Građansko društvo i zakonodavni proces u Srbiji . . . . .	57
4.4. Rezime: uticaj društvenih interesa i zainteresovanih strana na tekst zakona . . . . .	69
5. Rad na zakonu u Narodnoj skupštini . . . . .	73
5.1. Analiza predloga zakona . . . . .	75
5.2. Pisanje i predlaganje amandmana . . . . .	80
5.3. Konsultovanje sa eksternim akterima. . . . .	85
5.4. Plenarna rasprava. . . . .	93
5.5. Rezime: „tanka“ zakonodavna aktivnost Narodne skupštine i porozne demokratske procedure . . . . .	108
6. Zaključak . . . . .	115
7. Summary . . . . .	119
8. Literatura . . . . .	123



# 1. Predgovor

Studija koja se nalazi u vašim rukama nastala je kao rezultat dva istraživanja o ulozi poslanika i Narodne skupštine Republike Srbije u zakonodavnom procesu koja je tokom 2012. i 2013. godine sproveo SeConS u okviru inicijative „Otvoreni parlament“ koju su sprovodili CRTA – Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost, Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM, Nacionalna koalicija za decentralizaciju (NKD), Zaječarska inicijativa i SeConS – Grupa za razvojnu inicijativu, a finansirao USAID preko Instituta za održive zajednice (ISC). Ovom prilikom, autor želi da se zahvali kolegama iz SeConS-a Mariji Babović, Oliveri Vuković, Kseniji Rakić, Mladenu Milutinoviću i Ivani Subotički koji su učestvovali u koncipiranju istraživanja, čitali i komentarisali ranije delove rada, učestvovali u sprovođenju dubinskih intervjua i uvek davali prijateljsku i kolegijalnu podršku. Pored njih, ranije verzije ovog rada čitali su i vredne komentare davali Vukosava Crnjanski, Dubravka Grčić, Bojana Milošević i Jovana Đurbabić i njima autor takođe upućuje izraze zahvalnosti. Mladen Jovanović i Mladen Velojić iz NKD i Ksenija Rakić iz SeConS-a sproveli su statističke analize glasanja i rada poslanika, a CRTA i Komitet pravnika za ljudska prava pomogli su u sprovođenju analize medija, na čemu im je autor zahvalan. Posebnu zahvalnost za pomoć i podršku tokom rada na ovoj studiji autor duguje Raši Nedeljkovu, kao i poslanicima, državnim službenicima i stručnjacima koji su učestvovali u kvalitativnom istraživanju. Bez njihove zainteresovanosti, dobre volje, znanja i iskustva, ovo istraživanje ne bi moglo biti sprovedeno. Sve mane ovog rada ostaju, naravno, odgovornost autora.

Beograd, februar 2013. godine





## 2. Uvod

Istraživanje o uticaju društvenih interesa i institucija na zakonodavni proces sprovedeno je u dva skupštinska saziva, na uzorku od četiri slučajno odabrana zakona. Prva analiza sprovedena je tokom 2012. godine na primerima Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti i Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju. Rad na ova dva zakona sproveden je u skupštinskom sazivu 2008 – 2012. godine. Drugo istraživanje sprovedeno je krajem 2012. godine i početkom 2013. godine na primerima Zakona o upravljanju migracijama i Zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit preduzeća.

Analiziran je proces pisanja i usvajanja zakona, dok je mnogo manje pažnje posvećeno sadržaju donetih zakona. Centralna tema ovog istraživanja je uloga parlamenta u zakonodavnom procesu, obrasci ponašanja poslanika i prakse pri usvajanju zakona u parlamentu. Međutim, istraživanjem nisu zanemareni ni procesi pripreme zakona. To znači da su analizom bili obuhvaćeni i procesi izrade nacrtu zakona od strane resornih ministarstava i radnih grupa. Ovako postavljeno istraživanje imalo je za cilj da ponudi odgovore na sledeća pitanja:

- Kako se oblikuju nacrti i predlozi zakona, odnosno, koji akteri u tom procesu učestvuju i koji društveni interesi imaju prilike da utiču na izgled zakona?
- U kojoj meri su narodni poslanici uključeni u razmatranje zakonskih predloga onda kada se zakon nađe u skupštinskoj proceduri? Na koji način poslanici formiraju mišljenja i stavove u vezi sa predlozima zakona? Koliko su otvoreni za komunikaciju i konsultovanje sa širom javnošću?
- Kako se ponašaju u raspravama o predlozima zakona i na koji način glasaju?

Da bi se na postavljena i druga pitanja dobili odgovori, koncipirana je složena istraživačka strategija koja je kombinovala različite metode prikupljanja podataka i analize. Proces oblikovanja zakonskih predloga analiziran je korišćenjem kvalitativnih istraživačkih metoda: sprovedeno je dvadeset polu-strukturisanih dubinskih intervju sa članovima radnih grupa koji su pripremali zakone i sa poslanicima u dva saziva Narodne skupštine. Istraživanje je sprovedeno uz pomoć

metode „snežne grudve“ (engl. *snow-balling method*) kod koje se prvi ispitanik bira na osnovu stepena uticaja i važnosti. Nakon toga, ispitanik upućuje istraživače na druge aktere koji su bili od važnosti za proces pisanja zakona. Cilj ove komponente bio je da se ustanove obrasci i procesi kroz koje se oblikuje zakonski predlog, odnosno, da se identifikuju društveni i politički interesi koji stoje iza pojedinog zakonskog predloga i koji su uticali na njegov sadržaj i načini kako se ti interesi artikulišu. Pored toga, ova komponenta istraživanja usmerena je na identifikovanje obrazaca odlučivanja, pregovaranja i konsultovanja unutar i van parlamenta, u trenutku kada je zakonski predlog formulisao i dostavljen skupštini i poslanicima. Cilj je bio da se identifikuju obrasci pregovaranja, konsultovanja i rada na zakonskom predlogu, sa idejom da se otkrije kako se različiti društveni i politički interesi prelamaju kroz rad skupštine i poslanika.

Kvantitativno istraživanje obrazaca glasanja sprovedeno je na uzorku od (1) 26 zakona usvojenih u 2009. i 2011. godini (po 5% zakona usvojenih 2009. i 2011. godine) i (2) svim situacijama glasanja u periodu između 31. maja i 31. decembra 2012. godine. Zakoni iz prvog uzorka odabrani su metodom slučajnog izbora među svim zakonima usvojenim u ove dve godine, dok su drugim istraživanjem obuhvaćeni zakoni koji su doneti drugoj polovini 2012. godine. Istraživanje rezultata glasanja sprovedeno je analizom transkripata skupštinskih zapisnika, transkripata sa rasprava i analizom listinga sa skupštinskih glasanja. Cilj ove komponente istraživanja bio je da se identifikuju obrasci glasačkog ponašanja poslanika, odnosno u kojoj meri se njihove glasačke opcije podudaraju ili razilaze sa glasačkim opcijama partije i poslaničkog kluba kojima pripadaju. Pored toga, ova komponenta istraživanja trebalo je da ukaže na neke obrasce ponašanja pri skupštinskim raspravama u vezi sa zakonima iz uzorka, te da otkrije u kojoj meri se rasprave razvijaju oko suštinskih zakonskih rešenja, a u kojoj meri su u funkciji stranačkih sukobljavanja i nadmetanja, bez jače povezanosti sa sadržinskim rešenjima u zakonskim predlozima.

Da bi se dobila jasnija slika artikulacije društvenih interesa tokom pripreme zakona, urađena je i parcijalna analiza medija. Analiza medijskih izveštaja urađena je na uzorku od 4 dnevna lista (Politika, Blic, Novosti i Danas) i 16 internet portala (B92, RTS, Press Online, Novi Magazin, Tanjug i dr.) i pokrila je period između oktobra i novem-

bra 2012. godine kada su u skupštinskoj proceduri bili Zakon o upravljanju migracijama i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit preduzeća.

Na osnovu istraživačkih nalaza pripremljena je ova studija koja se sastoji iz tri veća dela. U prvom delu izložen je teorijski okvir analize. Drugi deo posvećen je analizi procesa izrade zakona, dok u trećem delu analiziramo rad Narodne skupštine na zakonskim predlozima.



### 3. Društveni interesi, institucije i zakoni

Ova studija oslanja se na sociološku tradiciju kvalitativnih i kvantitativnih empirijskih istraživanja i posvećena je analizi društvenih interesa i njihovog uticaja na zakonske ishode u datom institucionalnom okruženju. Ona je i sociološko-pravna studija, jer teži da odgovori na neka od centralnih pitanja ove discipline, kao što je pitanje društvenih uslova stvaranja prava, odnosno, zakonodavnog procesa. Međutim, u radu se oslanjamo i na tradiciju političkih nauka, utoliko što se bavi pitanjima parlamentarizma i modelima demokratskog poretka i daje doprinos i politikološkom razumevanju uloge parlamenta u savremenoj srpskoj demokratiji. Ovo poglavlje, koje je posvećeno postavljanju teorijskog okvira, najbolja je slika multidisciplinarnog pristupa koji smo primenili. U prvom njegovom delu bavimo se odnosom društvenih interesa, s jedne, i zakona i javnih politika, s druge strane, dok se u drugom delu poglavlja bavimo ulogom parlamenta u zakonodavnom procesu.

#### 3.1. Društveni interesi, institucije i pravo u savremenim demokratijama

U analizi uticaja društvenih interesa na zakone i javne politike polazimo od specifičnog sociološkog razumevanja prirode zakona. Zakoni su proizvodi odnosa moći, odnosno, društvenih i ekonomskih procesa, i njihova analiza i razumevanje ne može se odvojiti od identifikovanja i analiziranja interesa, ciljeva i shvatanja koji oblikuju ili čine društveni i ekonomski život. Zakon takođe reflektuje pojedinačne ideje, ideale i ideologije koji su delovi osobene 'pravne kulture' – one atribute ponašanja i stavova koje čine zakone jednog društva različitim od drugih (Vago, 2009: 3; cf. Edelman, 2004; Edelman, 2007; Edelman and Stryker, 2005).<sup>1</sup> U tom pogledu, ovaj rad spada u tradi-

1 Sasvim drugačiji pogled na odnos društva i prava imaju zastupnici teorije transplantacije. Oni stvaranje, razvoj i promenu pravnih normi posmatraju kao posledicu transplantacije pravnih normi iz jednog pravnog sistema u drugi ili elaboriranja postojećih pravnih ideja. Zastupnici ove teorije smatraju da društvene promene i potrebe ne utiču na pravo, te da mehanizme pravnih promena kontrolišu pravničke elite, odnosno, pripadnici pravničke profesije (Cotterrell, 2006: 110). Vilijem Evald (William Ewald) smatra da neki segmenti prava istrajavaju uprkos dubokim društvenim promenama i da se važni segmenti prava razvijaju nezavisno od društvenih uslova i da

ciju akademskog pravca koji se naziva pravo i društvo (engl. *law and society*) i koji naglašava vezu društva i prava i ulogu društvenih nauka u razumevanju prava.<sup>2</sup> U našem istraživanju mi ćemo se oslanjati na teorijske i istraživačke rezultate ovog akademskog pokreta, istovremeno pristupajući našem problemu iz sociološke perspektive: zakonodavni proces u ovom radu posmatra se kao empirijski sociološki problem (za jednu vrednu analizu zakonodavnog procesa pisanu iz drugačije perspektive cf. Milovanović *et al.*, 2012). Da bi objasnili prirodu prava i način na koji zakoni funkcionišu u jednom društvu, sociolozi koriste termine koji su strani pravnoj teoriji, kao što su društvena struktura i stratifikacija, (Wacks, 2005: 198) i upravo će tako teći i naša analiza. Zakon ćemo posmatrati i kao zavisnu i kao nezavisnu varijablu, koja je „ukorenjena“ u društvene strukture i odnose moći, ali ih istovremeno oblikuje (Edelman and Stryker, 2005).

Društveni interesi se ne preslikavaju u zakonske tekstove neposredno, već društvene institucije predstavljaju okvire unutar kojih se interesi artikulišu i pretaču u javne politike i zakone. Zato ćemo proces stvaranja zakona staviti u širi društveni kontekst institucionalnih struktura, društvenih interesa i odnosa moći. U našem radu polazimo od sledećeg razumevanja institucija: to su dominantni sistemi međusobno povezanih neformalnih i formalnih elemenata – običaja, verovanja, konvencija, normi i pravila – prema kojima delatnici orijentišu svoje delovanje kada teže da ostvare sopstvene interese.<sup>3</sup>

---

su rezultat „čiste pravne istorije“ (na primer, delovi evropskog građanskog prava) (Ewald, 1995: 500).

2 Ovaj akademski pokret uglavnom se razvio u Sjedinjenim Američkim Državama i obuhvata doprinose različitih naučnih disciplina, kao što su pravna sociologija, pravna antropologija, pravna istorija, političke nauke, psihologija i ekonomija, ali i socijalne, političke i pravne teorije. Ovaj pokret objedinjuje težnju da se naučnim i empirijskim metodama proučava pravo, kao i usmerenost na pitanja pravne doktrine (Tamanaha, 2010: 368). Dok pravna teorija teži da formuliše opšte i apstraktne pojmove (ili opise) zakona i pravnih sistema, pravo i društvo usmereno je ka tome da pokaže kako je zakon u interakciji sa društvenim okruženjem i kako utiče na ponašanje ljudi (Galligan, 2007: 9).

3 Pored toga, institucije shvatamo i kao pisana ili neformalna pravila koja upravljaju odnosima između pojedinaca koji zauzimaju određene uloge u društvenim organizacijama, kao što su porodica, škola ili druge institucionalno uređene oblasti organizacionog života: politika, ekonomija, religija itd. Pozivajući se na Gidensa (Giddens), Portes (Portes) naglašava da institucije nisu društvene strukture, one imaju društvene strukture (to jest, organizacije), kao otepljenje pravila koji određuje odnose među ulogama (Portes, 2006:

Prema ovom stanovištu, institucije su društvene strukture koje daju okvire za kolektivne akcije tako što posreduju ili organizuju interese delatnika i ostvaruju *pincipal-agent* odnose, to jest, odnose između delatnika (engl. *agent*) i nosioca interesa (engl. *pincipal*) (Nee, 2005: 55). Institucije su plod dugotrajnog procesa međusobnog prilagođavanja društvenih interesa. One nastaju kroz interakciju društvenih interesa – pojedinaca ili grupa – a same opet utiču na to kako će se u sadašnjosti ili budućnosti artikulirati društveni interesi. Zato što utiču na to kako će se artikulirati i ispoljiti interesi društvenih grupa, institucije utiču na javne politike, zakone i nova institucionalna rešenja. Na primer, društvene grupe neće imati isti oblik i slične zahteve u svim kapitalističkim zemljama. Njihovi politički identiteti i organizacija zavisice od institucionalnog okvira (Amenta, 2005: 100). U tom smislu, analize različitog stepena razvoja sindikalizma u evropskim zemljama pokazuju, da one zemlje koje imaju takozvani Gent sistem osiguranja u slučaju nezaposlenosti<sup>4</sup> imaju istovremeno i veće i razvijenije sindikate (Steinmo, 2008: 124–125). Ili, od strukture i unutrašnjih kapaciteta države zavisi kakav će biti odgovor date države na konkretne ekonomske ili političke prilike (za niz studija *cf.* Evans *et al.* eds., 1999). Mnogi institucionalisti bi se složili da se bazični interesi i težnje ne menjaju tako lako od društva do društva. Od institucionalne strukture datog društva zavisi kako će se ti interesi artikulirati i pretvoriti u konkretne politike i zakone.

Ovu vrstu institucionalne analize primenićemo na procese nastajanja javnih politika i zakona sa namerom da pokažemo koliko su institucije u okvirima kojih nastaju zakoni (resorna ministarstva i Narodna skupština) otvorene za različite društvene interese, posebno interese nedominantnih društvenih grupa i slojeva. Za sada, pod navedenim grupama i slojevima podrazumevamo one koje imaju mali udeo u društvenoj moći i nemaju privilegovan pristup ili uopšte nemaju pristup pojedincima i organizacijama koje kreiraju javne politike i zakone. Najpre ćemo se baviti identifikovanjem društvenih interesa koji su prethodili ili koje stoje u osnovi posmatranih zakona. Pri tome, oslanjamo se na naše ranije analize koje su primarno bile usmerene

---

241–242; Mitrović i Bovan, 2007: 189ff). Ovakvo razumevanje oslonjeno je na dugu sociološku tradiciju koja seže do 19. veka, ali i na nove institucionalne teorije nastale u okviru moderne ekonomske sociologije (Nee, 1998; Nee, 2005; Hall and Taylor, 1996; Steinmo, 2008; Portes, 2006).

4 Nazvan po belgijskom gradu Gentu, taj sistem podrazumeva veliku ulogu sindikata u raspodeli osiguranja za slučaj nezaposlenosti.

na mapiranje društvenih aktera i njihovih interesa u procesu formulisanja zakona i javnih politika u oblastima kao što su rad i zapošljavanje, visoko obrazovanje i socijalna zaštita (Vuković, 2013; Babović i Vuković, 2013). U ovim radovima analizirali smo proces prenošenja ovih interesa u zakone i javne politike. Sada je fokus našeg istraživanja još uže definisan: analiziraćemo institucionalne preduslove za preslikavanje interesa u zakone i javne politike, sa posebnim naglaskom na Narodnu skupštinu kao najviše zakonodavno telo. Zakonodavni proces ćemo posmatrati kao jedan institucionalni okvir koji čine ministarstva i Narodna skupština i njihove procedure (uključujući, na primer, procedure javnih rasprava). Taj institucionalni okvir može delovati podsticajno ili inhibirajuće na proces preslikavanja društvenih interesa na zakone. Zato ćemo se detaljno baviti sledećim grupama problema: (1) analizom aktera u pisanju zakona, kapaciteta državne uprave da priprema zakone i javne politike, procesom javnih konsultacije pod rukovodstvom Vlade Republike Srbije i resornih ministarstava; (2) analizom kapaciteta aktera iz domena građanskog društva da utiču na zakone i javne politike; (3) analizom rada Narodne skupštine Republike Srbije na zakonima i kanala komunikacije sa nosiocima različitih društvenih interesa (udruženjima građana, preduzećima, stručnjacima itd.).

U analizi polazimo od pretpostavke da je društvena moć nejednako raspoređena među društvenim grupama i slojevima, te da neke društvene grupe imaju privilegovan pristup procesima odlučivanja. U zavisnosti od toga koliko je demokratski sistem otvoren za uticaje nedominatnih društvenih slojeva, pravimo razliku između formalne, participativne i socijalne demokratije (Huber, et al., 1997). Ova razlika služiće nam kao analitičko sredstvo za analizu našeg demokratskog poretka i referentni okvir unutar koga ćemo posmatrati sposobnost društvenih grupa i slojeva da ispoljavaju svoje interese.

Do pada Berlinskog zida, teoretičari demokratije mahom su smatrali da se pitanje demokratizacije svodi na uspostavljanje jednog određenog skupa institucija i mehanizama, od kojih su slobodni izbori svakako najvažniji. Na primer, Robert Dal (Robert Dahl) izdvaja sedam karakteristika poliarhije<sup>5</sup>: odluke donose izabrani funkcioneri, funkcioneri se biraju na slobodnim i pravičnim izborima, svi odrasli imaju pravo glasa, svi odrasli imaju pravo da se kandiduju, postoji sloboda mišljenja i izražavanja, postoje alternativni izvori informacija i zakonom

---

5 Dal koristi ovaj termin da bi naglasio razliku koja postoji između idealne demokratije, to jest, zemlje u kojoj su svi kriterijumi ispunjeni, i režima koji se u određenom stepenu približavaju ovim kriterijumima.



su zaštićeni i postoji sloboda udruživanja (Dal, 1994: 38). Na osnovu ovako postavljenih kriterijuma, u grupi demokratskih zemalja našle bi se mnoge zemlje za koje današnji naučnici i aktivisti smatraju da to nisu. Promena je nastala usled nezadovoljstva tokom demokratizacije i jačanja demokratskih ustanova u „trećem talasu“ demokratizacije.

Upravo izložen minimalistički koncept demokratije usmeren je na fer i slobodne izbore kao ključni kriterijum za definisanje prirode jednog režima i takve teorije obično priznaju da je potreban i minimalni nivo sloboda (govora, štampe, organizovanja i sl.) da bi takmičenje i participacija imali smisla. Ali, one uglavnom ne poklanjaju puno pažnje ovim pitanjima, niti ih uključuju u merila demokratije koja primenjuju (Diamond, 1999: 8). Zato se dešava da se u demokratske režime ubroje i oni koji ne poštuju sva individualna prava svojih građana ili posebno neke manjinske grupe, oni režimi u kojima postoje paralelne strukture moći ili države koje predstavljaju opasnosti za regionalnu ili globalnu bezbednost.

Drugi izazov minimalističkom ili formalnom konceptu demokratije odnosi se na pitanje otvorenosti takvih režima prema interesima različitih društvenih grupa i slojeva. Evelin Huber (Evelyne Huber) i saradnici kreću od koncepta formalne demokratije. Pod formalnom demokratijom oni podrazumevaju politički sistem koji ima sledeće osobine: redovne slobodne i poštene izbore, opšte pravo glasa, odgovornost državne administracije izabranim predstavnicima i delotvorne garancije slobode izražavanja i udruživanja i zaštitu od arbitrarnih akcija države (Huber, *et al*, 1997: 323). Međutim, formalna demokratija ne podrazumeva jednaku raspodelu moći i formalne demokratije mogu imati različite socijalne politike kojima smanjuju socijalne i ekonomske nejednakosti. Zato Huber i saradnici uvode dva dodatna kriterijuma: visok stepen participacije među svim društvenim kategorijama (na primer, klase, etničke grupe ili rod) i rastuće jednakosti u pogledu socijalnog i ekonomskog statusa. Formalne demokratije koje ispunjavaju i ovaj prvi dodatni uslov nazivaju participativnim demokratijama, a one koje ispunjavaju oba uslova – socijalnim demokratijama (*Ibid*: 324). Upravo je ovaj poslednji aspekt, participativnost shvaćena kao mogućnost da nedominantni slojevi i grupe utiču na zakone i javne politike, jedna od centralnih istraživačkih tema ovog rada.

Za uspostavljanje participativne demokratije od posebne važnosti je odnos društva i države, odnosno, stepen i karakter autonomije

države. Autonomija države podrazumeva sposobnost samostalnog delovanja u kreiranju i sprovođenju unutrašnje i spoljne politike. Države mogu imati vrhovnu vlast na svojoj teritoriji, ali to ne znači da će u svakoj instanci samostalno delovati. U tom smislu, država očigledno nikada nije bila potpuno autonomna (Neš, 2006: 66). Teorijski gledano, jedna država može samostalno donositi odluke o ekonomskoj ili obrazovnoj politici jer su zakoni i javne politike u tim oblastima još uvek u njenoj nadležnosti, to jest, nisu prenete na neko nad-državno ili međudržavno telo. U praksi, malo je verovatno da će takve odluke donositi bez uticaja multinacionalnih kompanija, drugih država ili međunarodnih organizacija.

Autonomija države podrazumeva i sposobnost da se kontroliše ucenjivanje i korupcija i da se izbegne ovladavanje državom od strane moćnih društvenih grupa i interesa. Jedna uticajna struja teoretičara u savremenoj sociologiji naglašava značaj države kao aktera i zahteva da se, osim društvenih faktora, u sve rasprave o društvenim promenama uključi i faktor države i njene autonomije (Evans *et al. eds.*, 1999). Pod autonomijom države se smatra njena sposobnost da se odupre uticajima dominantnih klasa koje teže da odluke države podrede sopstvenim interesima (Rueschemeyer and Evans, 1999). Država, dakle, mora da bude jaka i samostalna dovoljno da osigura vladavinu prava i da ne bude talac interesa dominantnih grupa. Međutim, država ne sme da bude toliko jaka i nezavisna od svih društvenih snaga da nadvlada građansko društvo i da vlada bez odgovornosti. Zato se pravi važna analitička razlika između autonomije države prema dominantnim socio-ekonomskim interesima i načelne autonomije države u odnosu na sve društvene interese. Što je veća otvorenost države prema interesima onih grupa i slojeva koji ne spadaju u dominantne, to je demokratija više participativna i ima veće šanse da postane socijalno-demokratska (Huber, *et al.*, 1997: 326–328).

Stepen participativnosti jednog režima zavisi od niza faktora. Studije iz ove oblasti najpre su se bavile individualnim ili kolektivnim karakteristikama građana i grupa, da bi se identifikovali faktori koji utiču na stepen participacije i mnoge su naglašavale veću sklonost ka participaciji građana koji imaju veći stepen obrazovanja i više prihode. Drugi važan aspekt participativne demokratije jesu institucije koje onemogućavaju ili podstiču građansku participaciju. Teoretičari participativne demokratije polaze od pretpostavke da građani jesu zainteresovani za

politička pitanja i javni život, ali da institucije liberalne demokratije onemogućavaju punu i kontinuiranu participaciju koja bi donela nešto više od legitimizacije demokratskog poretka i elita koje ga nose (Zittel, 2007; Barber, 2003). Ovo stanovište polazi od pretpostavke da razvoj participativne demokratije ne znači samo kvantitativni povećanje broja mogućnosti građana da učestvuju u donošenju odluka, već i kvalitativno pomak ka novim vrstama participacije (u tom kontekstu, participativno budžetiranje često se pominje ne samo u naučnoj literaturi, već i u razvojnim programima; Wampler, 2008).

Karakteristike institucionalnog sistema utiču na stepen autonomije države u odnosu na dominantne društvene interese (te u tom smislu, i u odnosu na građansko društvo), a od toga zavisi koliko će demokratija biti „propusna“ za nedominantne interese. S druge strane, autonomija građanskog društva u odnosu na državu doprinosi da se uspostave neke druge važne odlike savremenih demokratija, kao što je vladavina prava (Vuković, 2011). Zato je naša dalja analiza usmerena na proučavanja institucionalnog okvira, strukture i snage građanskog društva. Najpre ćemo se pozabaviti samim konceptom građanskog društva, zatim ćemo analizirati stepen građanske participacije u Srbiji i u drugim zemljama, te detaljno analizirati obim i strukturu nevladinog sektora, kao jednog od posebno vidljivih i uticajnih delova građanskog društva.

U ovoj raspravi, građansko društvo ćemo posmatrati kao autonomnu sferu građanskog aktivizma, ispoljavanja vrednosti i interesa, koja leži izvan porodice, ekonomije i države (Molnar, 2003; cf. i Kin, 2003; Vujadinović, 2004; o različitim aspektima odnosa društva i države u srpskom kontekstu, cf. Čalić, 2004; Lazić, 2009; Stojanović, 2010). Građansko društvo je prostor svrsishodnog delovanja pojedinaca i grupa koji teže da ostvare svoje različite interese, vrednosti i stavove. Po definiciji, to je javan prostor, u kome postoji sloboda udruživanja i borbe za sopstvene vrednosti i interese. Tako posmatrano, građansko društvo nadopunjuje demokratske procedure.

U savremenom kontekstu, građansko društvo dobija sve više pažnje naučnika i političara. Za to postoje mnogi razlozi, ali je za našu raspravu najvažniji onaj koji se tiče uloge građanskog društva u demokratskoj konsolidaciji. Ovo pitanje postalo je predmet interesovanja stručnjaka i šire javnosti poslednjih nekoliko decenija, posebno u kontekstu demokratizacije bivših socijalističkih režima ili autoritarnih birokratskih režima Južne Amerike. Tako je, prema jednoj uticajnoj

formulaciji, koncept građanskog društva postao ključni termin kako za samorazumevanje demokratskih aktera, tako i kao važna promenjiva u analizi tranzicije ka demokratiji (Cohen and Arato, 1992: 48).

Kada je reč o demokratizaciji, slobodni i fer uslovi su nužan uslov za uspostavljanje demokratskog poretka, ali ne i dovoljan. Živo građansko društvo, prema nekim stanovištima, obezbeđuje kontekst unutar koga izbori zaista funkcionišu demokratski (Dahl, 2000). Organizacije građanskog društva posmatraju se kao kontrolni mehanizmi koji će naterati vlasti da budu odgovorne i transparentne, kao kanali kojima se ispoljavaju „pravi interesi“ građana i zajednice i kao osnova za „dobru upravu“. Tako Dal u jednoj klasičnoj raspravi o pluralističkoj demokratiji brani ulogu „nezavisnih organizacija“ zato što doprinose „uzajamnoj kontroli“ i predstavljaju osnov, ali i posledicu, „demokratije širokog prostiranja“ (Dal, 1994: 59 ff). S druge strane, građansko društvo može da se posmatra i kao demokratski cilj po sebi, kao prostor ispoljavanja demokratskih težnji građana nezavisno od državne moći i ekonomskih procesa. Takvo shvatanje građanskog društva bilo je, prema Bejkeru (Gideon Baker), uticajno među teoretičarima građanskog društva s ove strane „gvozdene zavese“ (Baker, 2002: 89 ff).

U daljoj konceptualizaciji odnosa demokratije i građanskog društva oprezno prelazimo sa minimalnog ili proceduralnog shvatanja demokratije na normativno. Naime, pod demokratijom podrazumevamo sistem u kome svi oni na koje jedna kolektivna odluka potencijalno utiče, imaju prilike da utiču na tu odluku u srazmeri sa njenim potencijalnim efektima (Young, 2000: 5–6). Zato građansko društvo nema samo kontrolnu funkciju, već predstavlja i forum za uticaj građana na javne politike. Ako građani ne mogu da utiču na javne politike, onda takve politike ne mogu da imaju normativnu demokratsku legitimizaciju. Građani taj uticaj sprovode tako što glasaju, ali je to „tanak oblik uticanja“, kako kaže Iris Jong (Iris Marion Young). Građanske organizacije postavljaju pitanja i promovišu određene ciljeve javnih politika u javnoj sferi i to predstavlja važan dodatak prostom izbornom procesu (Young, 2000: 177). Uticaj građana na javne politike može biti posredan, preko izabranih predstavnika, ali i direktan i u te oblike spadaju novi socijalni pokreti, *watchdog* organizacije, grupe za kontrolu ili samopomoć itd. (Warren, 2011). Ovakva koncepcija građanskog društva podrazumeva otvaranje prostora za uticaj na javne politike i zakone, ali postavlja i neka pitanja na koja mi sada ne možemo dati odgovor. Među njima, posebno su zanimljiva sledeća dva pitanja: Kako se sma-

njuju nejednakosti koje proizlaze iz činjenice da neki pojedinci i grupe imaju pristup resursima koji im omogućavaju delotvorniji uticaj od drugih grupa i pojedinaca? Kako se raspodeljuje odgovornost na aktere uključene u proces pitanja zakona i javnih politika?

Organizacije, čiji je cilj da utiču na javne politike i zakone, nastaju ili na temelju razgranatih društvenih interesa čiji su nosioci slobodni građani zainteresovani za društveni aktivizam u javnoj sferi ili zahvaljujući eksternoj političkoj podršci. Kako su ovi društveni uslovi u zemljama bivšeg socijalizma nedostajali, nastupio je proces veštačke „proizvodnje“ građanskog društva pod uticajem međunarodnih donatora. Nametanje njihovih interesa bilo je kontraproduktivno, jer je na taj način podrivana autonomija građanskog udruživanja (koja predstavlja bazičnu odrednicu liberalne koncepcije građanskog društva) i formiran sloj menadžera i izvršilaca koji su bili odgovorni donatorima, a ne klijentima (Lane, 2010: 312). Ne samo da međunarodni razvojni partneri i zapadne vlade ulažu velika sredstva u razvoj nevladinih organizacija i medija, već često zamenjuju sam politički proces u zemljama koje se nalaze u procesu demokratizacije (Linc i Stepan, 1998; Chandler, 2000; Chandler, 2006). Tako su nakon pada Berlinskog zida, Centralnu i Istočnu Evropu preplavile međunarodne organizacije i bilateralni donatori koji su podržavali i finansirali razvoj domaćeg nevladinog sektora kao glavni oblik razvoja građanskog društva.

Kao što smo već rekli, građansko društvo i nevladine organizacije posmatraju se kao sredstvo demokratske konsolidacije. Organizacije građanskog društva postaju kontrolni mehanizmi koji će naterati vlasti da budu odgovorne i transparentne, kao kanali kojima se ispoljavaju „pravi interesi“ građana i zajednice i kao osnova za „dobru upravu“. Zato savremene demokratije sadrže institucionalne mehanizme koji omogućavaju veće učešće građana u javnim poslovima i veću zaštitu njihovih interesa i prava (i kreću se od opštih izbora, preko mehanizama kontrole vlasti, do pravnih dokumenata koji na nacionalnom i međunarodnom nivou štite prava pojedinaca i ograničavaju postupke vlasti). Iako broj i raznovrsnost tih mehanizama raste, vlade se suočavaju sa rastućim pritiscima i nezadovoljstvom građana stepenom ostvarivanja pojedinačnih interesa i mogućnošću učestvovanja u javnim raspravama i odlučivanju, kao i zahtevima za još većom otvorenošću (za kratak pregled stanovišta u domaćem kontekstu Vukelić, 2009; za kritike Jelinčić i Đurović, 2011; SKGO, 2006; za pregled praksi neposredne demokratije Fung and Olin Wright, 2001; za pregled savreme-

nih rasprava Mirović, 2009; za kritike u EU kontekstu Saurugger, 2007; De Shutter, 2002; Smismans, 2003).

U uslovima nerazvijenog građanskog društva, međunarodni razvojni partneri i zapadne vlade ulažu velika sredstva u razvoj nevladinih organizacija i medija. Argument koji stoji u osnovi ove ideje je jednostavan: državni organi i demokratske procedure ne mogu da dovedu do stabilizacije demokratije, do učvršćivanja pravne države i jačanja odgovornosti nosilaca vlasti. Nosioци vlasti nemaju interes da uspostave i održe kontrolne mehanizme, drugi društveni interesi ne postoje ili njihovo formiranje nije na vidiku i zato je potrebno da se uspostave alternativni mehanizmi. U ovim teorijskim raspravama, a pogotovo praktičnim intervencijama, pitanje veze između mehanizma kontrole i birača, odnosno, reprezentativnosti ovakvog građanskog društva manje je važno. Zato mnogi autori naglašavaju razliku između onog što nazivamo organizacijama građanskog društva i društvenih pokreta, pri čemu se stepen aktivizma i povezanost sa građanima vide kao dva ključna pokazatelja na kojima se oni razdvajaju. Dok organizacije građanskog društva ili nevladine organizacije (NVO) karakteriše visok stepen profesionalizacije, zavisnost od međunarodnih i domaćih donacija, usmerenost na rad sa vladom i slično, dotle društvene pokrete primarno karakteriše jača veza sa građanima, grupama i njihovim interesima, te odlučnost i čak radikalizam u zastupanju tih interesa (Reese-Schäfer, 2004; Lazić, 2005). Uprkos ovim distinkcijama, dominantan diskurs u javnoj politici i praksi nalazi se na fonu već identifikovanih ideja: participacija građana u odlučivanju i kontroli vlasti odigrava se primarno kroz aktivnosti organizacija građanskog društva i njihov rad sa državom.

U kontekstu naše rasprave posebno su značajna dva teorijska koncepta koja leže u osnovi različitih ideja u ulozi građanskog društva: (1) građansko društvo kao funkcionalno predstavljanje i participacija i (2) građansko društvo kao sredstvo za jačanje političkog procesa (prema Smismans, 2003). U prvom konceptu, uloga građanskog društva je da obezbedi *participaciju* građana i njihovih interesa u procesu kreiranja javnih politika i zakona kroz stručne savete i podršku u primeni zakona i javnih politika. Mnogo dalje od toga ide interpretacija prema kojoj građansko društvo obezbeđuje *predstavljanje* građana i građanskog društva u zakonodavnim procesima kao oblik demokratskog predstavljanja. U nedostatku potpuno adekvatnog teritorijalnog predstavljanja, organizacije građanskog društva nadopunjuju demokratske

processe pomoću funkcionalnog predstavljanja (tako što predstavljaju određene grupe). Drugi koncept oslanja se na Patnamove (Robert D. Putnam) ideje o socijalnom kapitalu (Patnam, 2008), pa se građansko društvo posmatra kao sredstvo obnavljanja veza poverenja i uzajamnosti u lokalnim zajednicama, jačanja socijalnog kapitala i stvaranja mreža društvenih odnosa koji mogu da se mobiliju za građanske akcije (Smismans, 2003: 495–496). Na taj način se jačaju i demokratija i demokratske institucije u jednom društvu.

Iz ovih širokih koncepcija izvedeni su i konkretni mehanizmi saradnje države i organizacija građanskog društva i oni se kreću od konsultacija, preko dijaloga, do participacije u odlučivanju i sprovođenju javnih politika (za detalje, Lončar i Spasojević, 2010; Smismans, 2003). *Informisanje* građana omogućava javnost rada i veću kontrolu i odgovornost nosilaca vlasti. Javnost se obezbeđuje mehanizmima koji se kreću od redovnog objavljivanja podataka i izveštaja, preko uspostavljanja regulatornih tela koja obezbeđuju javnost podataka o radu državnih organa, do aktivnog rada NVO na prikupljanju informacija o radu državnih organa (primeri u Srbiji kreću se od programa praćenja trošenja budžetskih sredstava namenjenih NVO do kontrole rada javnih ustanova, na primer, domova za smeštaj dece sa invaliditetom). Sledeći nivo saradnje su *konsultacije* koje se kreću od jednostavnih konsultacija (kao što je proces javne rasprave), tokom kojih vlada prikuplja mišljenja o nekom zakonu ili javnoj politici, bez jasne obaveze šta s tim mišljenjima treba da obavi, pa do *obavezujućih konsultacija* (engl. *committed consultation*, De Schutter, 2002) ili dijaloga, gde je vlada u mnogo čvršćoj obavezi da koristi ili uvaži mišljenja građanskog društva. Na kraju, *partnerstvo* ili *participacija* je najdublji i najčvršći oblik saradnje u kome su država i građansko društvo usmereni jedni na druge u zajedničkom procesu kreiranja i sprovođenja javnih politika i zakona. Dobar primer za ovaj oblik saradnje je Socijalno-ekonomski savet (Lončar i Spasojević, 2010:180) o kome će kasnije biti nešto više reći. Na kraju, vredni napomenuti da na razvijenost saradnje države i građanskog društva utiče ne samo stepen razvoja građanskog društva, već i istorija institucija građanskog društva i njihovog odnosa prema državi (Christiansen and Rommetvedt, 1999).

U domaćem kontekstu, prevashodno pod jakim uticajem Evropske unije i međunarodnih razvojnih partnera, ali i domaćih NVO, pitanje učestvovanja građana u donošenju javnih odluka i zakona predstavlja se kao pitanje saradnje vlade i civilnog sektora, odnosno, NVO.

Ona su svoju formu dobila osnivanjem Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, a postoje i drugi oblici saradnje, koji se kreću od *ad hoc* mehanizama za konsultacije<sup>6</sup>, budžetskog finansiranja NVO, pa do podugovaranja ili čak delegiranja nekih funkcija ministarstava na NVO (na primer, u oblasti socijalne zaštite i omladinskih politika). To znači da se saradnja nevladinih organizacija i države odvija na svim delovima kontinuuma koji smo u uvodnom poglavlju prikazali, od informisanja, preko konsultovanja, do participacije. Stepem te saradnje zavisi od niza faktora: prirode pitanja kojim se javna politika ili zakon bavi (za očekivati je veće učestvovanje u socijalnoj nego bezbednosnoj politici), otvorenosti državnih organa (čemu posebno doprinosi transfer ljudskih resursa iz nevladinog u državni sektor, Babović and Vuković, 2013), te kapaciteta organizacija građanskog društva da na adekvatan način učestvuju u procesima upravljanja. Iako je teško doneti opšti zaključak o ovoj saradnji, neke indicije već postoje. Sociološke studije ukazuju da su procesi kreiranja zakona i javnih politika u oblasti socijalne politike relativno zatvorene za građane i njihove organizacije, te da se različiti društveni interesi u mnogim slučajevima teško nađu u zakonskim dokumentima (Vuković, 2013; Babović and Vuković, 2013). Istraživanja takođe ukazuju da su u mnogim oblastima organizacije građanskog društva slabe i podložne političkim uticajima (Stojiljković i Mihailović, 2010), da su nastale kao deo zapadne političke agende, a da je stepen građanskog aktivizma izrazito nizak (Lazić, 2005; Vuković, 2012). Tako se relativno razvijeni mehanizmi konsultovanja i participacije grade na osnovama relativno nerazvijenog građanskog društva i nedovoljne sposobnosti društvenih aktera da artikuliraju i zastupaju svoje interese u javnoj sferi. Zato se pitanje učestvovanja građanskog društva u javnoj upravi tiče koliko mehanizama i teorijskih koncepata, toliko i kapaciteta organizacija građanskog društva da učestvuju u tom procesu.

### 3.2. Uloga parlamenta u zakonodavnom procesu

Skupštine imaju posebno mesto u strukturi vlasti. Za skupštine se kaže da predstavljaju najviše predstavničko mesto koje čine predstavnici građana i svih društvenih grupa i interesa. Skupštine predstav-

6 Verovatno najpoznatiji program ovog tipa je program Kontakt organizacije civilnog društva, koji vodi Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva pri kabinetu Predsednika Vlade, <http://www.inkluzija.gov.rs/?p=11944>, pristupljeno juna 2012. godine.



ljaju vezu između naroda i vlade, oni su kanal komunikacije koji može i da podržava vladu, ali i da je natera da odgovara na zahteve naroda (Heywood, 2004). Njihova uloga je da budu političko predstavništvo, da kontrolišu izvršnu vlast i da, što se često podrazumeva kao njihova centralna uloga, donose zakone. Zakone donose poslanici, iako, kao što ćemo kasnije videti, oni retko pripremaju i pišu zakone. Zakone donose i sprovode ljudi koji su deo određenih kulturnih i vrednosnih krugova, koji nose sopstvene i kolektivne interese, čije je delovanje posredovano i ograničeno institucionalnim i istorijskim okvirima. U tako složenom društvenom okruženju, analiza zakonodavnog procesa nužno mora početi od opštih pretpostavki o ulozi parlamenta, što je predmet ovog odeljka, da bismo došla do uvida o konkretnoj ulozi Narodne skupštine Republike Srbije u političkom sistemu i zakonodavnom procesu, o čemu će reći biti u narednim poglavljima.

Savremenim raspravama o demokratiji dominira ideja da tri grane vlasti (zakonodavna, izvršna i sudska) jesu i treba da budu razdvojene, ali se priznaje da je u modernim demokratskim političkim sistemima uloga parlamenta višestruka i ne ograničava se isključivo na zakonodavnu. U funkcije parlamenta spada i izglasavanje vlade i budžeta, izbor nezavisnih regulatornih i kontrolnih tela, izbor ili učestvovanje u izboru sudija i tužilaca i dr. (za jedan iscrpan pregled uporedi Pajvančić, 2008: 115 ff i Milovanović *et al.*, 2012; za analizu kontrolne uloge parlamenta Krstić, 2008). Međutim, zakonodavna funkcija parlamenta je njegova centralna odlika i u vezi je sa ulogom parlamenta u predstavljanju društvenih grupa i slojeva i njihovih interesa. Parlament je, zapravo, jedina institucija koja makar ima potencijal da predstavlja najrazličitije društvene grupe (socio-ekonomske, kulturne, etničke, teritorijalne i dr.). Do koje mere će se taj potencijal i ostvariti zavisi koliko od karakteristika izbornog sistema i samih partija, toliko i od kapaciteta društvenih grupa da se mobilizuju i izbore za to da njihovi interesi budu predstavljeni u parlamentu.

Izvršna vlast zadužena je za primenu zakona, tekuće upravljanje javnim poslovima, kreiranje javnih politika itd. U savremenim demokratijama, međutim, izvršna vlast ima i značajnu ulogu u zakonodavnoj aktivnosti jer se sve više zakona priprema u organima izvršne vlasti.<sup>7</sup> Zbog toga se veći deo zakonodavne aktivnosti i pregovori između

7 Na karakter promene o kojoj je reč ukazuju i podaci o udelu predloga zakona pripremljenih u izvršnoj vlasti: 80% u SAD, 75% u Nemačkoj i čak 90% u Srbiji (Antonić, 2009; Orlović, 2007).

predstavnik različitih interesa prilikom formulisanja zakona i javnih politika odvijaju izvan parlamenta (što je u skladu sa iskustvima komparativnih studija, Olson and Mezey, eds. 1991). Na to utiču brojni razlozi, a za našu raspravu posebno su relevantni sledeći: (1) parlamenti raspolažu sa manje sposobnosti da formulišu političke agende, tako da u praksi imaju manje inicijative nego vlada i (2) parlamenti imaju daleko manje resursa od vlade za uspešno pisanje javnih politika i zakona.<sup>8</sup>

Veća sposobnost vlade da formuliše političke agende proističe iz činjenice da se vlada bavi primenom zakona i vođenjem javnih politika, pa joj je stoga lakše da kreira adekvatnu zakonodavnu agendu; ima ministarstva koja se bave različitim resorima, pa prema tome i mnogo veće resurse za pripremu zakona itd. Kada je reč o drugom faktoru, jedan od indikatora administrativnih i stručnih kapaciteta parlamenta da se detaljno bavi zakonodavnom delatnošću predstavlja veličina i kapacitet stručnih službi.<sup>9</sup> Pored toga, drugi indikatori koji ukazuju na sposobnost parlamenta da samostalno upravlja zakonodavnim postupkom tiču se, na primer, budžetske samostalnosti parlamenta, proceduralnih pravila koja regulišu zakonodavni proces (na primer, ona koja se tiču ovlašćenih predlagača, obaveznih mišljenja i sl.), te izbornog sistema.

Parlamenti sa jakom ustavnom i političkom pozicijom mogu da odbace zakonske predloge vlade, da ih modifikuju, pa čak i da sami iniciraju i formulišu predloge zakona. Pozicija umereno jakih parlamenata kreće se od toga da mogu da modifikuju, ali ne i odbace zakonske predloge vlade, do toga da mogu i da ih odbace, ali ne mogu da formulišu sopstvene predloge zakona. Najzad, slabi parlamenti ne mogu ni da modifikuju, a pogotovu ne da odbace zakonske predloge vlade, niti, naravno, da formulišu sopstvene. U političkim sistemima sa slabim parlamentom, vlade često vladaju uredbama i drugim podzakonskim aktima, zaobilazeći na taj način parlament i umanjujući mu značaj (Pavlović, 2007: 92; Heywood, 2000: 215).

---

8 Pod resursima mi podrazumevamo ljudske i organizacione resurse. Ovde se pretpostavlja da su resursi koje parlament ima po definiciji manji od onih koje ima vlada (zbog prirode svog posla i svoje strukture), ali da su istovremeno i pitanja koja se pred zakonodavca postavljaju sve složenija i zahtevaju sve više tehničkih i stručnih znanja koja je gotovo nemoguće izgraditi u okvirima jednog parlamenta. Za korisne rasprave o državnom kapacitetu u širem teorijskom okviru, cf. Stojanović, Đurić, Despotović, 2011 i Fukujama 2007.

9 U stručnim službama parlamenata rade ljudi čiji je zadatak da poslanicima pružaju podršku u analizi zakona, pripremi inicijativa, odluka i zakonskih predloga, formulisanju i podnošenju komentara i amandmana itd.

Standarda pretpostavka u političkoj teoriji je da postoje parlamenti u kojima stranke imaju najveću vlast, pa prema tome i mogućnost da kazne poslanike koji pokušavaju samostalno da deluju (kao primer, uzimaju se evropski parlamenti sa proporcionalnim sistemom). S druge strane su parlamenti nalik američkom Kongresu, u kome su stranke slabe (iako se značaj partijskog glasanja menja i pojačava, čak i u američkom Kongresu), ali je pozicija poslanika i komiteta jaka i postoji čvrsta veza poslanika sa izbornom bazom, tako da oni više odgovaraju građanima nego svojim partijama (Uslaner and Zittel, 2006). Ako stranke koje formiraju vladu šalju predlog zakona parlamentu u kome kontrolišu poslanike, onda će kapacitet parlamenta da kreira ili da utiče na zakone biti mali. Obrnuto, oni parlamenti u kojima su poslanici manje zavisni od partijskih struktura imaju veću mogućnost da utiču na izgled zakona i javnih politika.<sup>10</sup>

Pitanje odnosa poslanika i građana zavisi od konkretnih odlika pravnog i političkog sistema: u nekim, poslanici predstavljaju primarno svoje birače, a u nekim celu naciju, odnosno, sve građane (Pajvančić, 2008: 19). S druge strane, nisu samo građani i poslanici učesnici političkog procesa. Političke stranke su te koje artikulišu interese, predstavljaju programe, nude ih biračima i osvajaju mesta u parlamentu. Zato parlament predstavlja građane i njihove interese, ali predstavlja i političke stranke. Od tipa izbornog sistema zavisi i to kakav će tip parlamentarnog predstavljanja biti dominantan (*Ibid*: 31–32). Po pravilu, većinski izborni sistemi imaju veću verovatnoću da „proizvedu“ poslanike koji imaju jake veze sa svojom izbornom bazom, ali istovremeno često dovode do dvopartizma, te neadekvatnog predstavljanja svih društvenih interesa. Proporcionalni sistemi, iako omogućavaju adekvatnije predstavljanje svih diverzifikovanih društvenih interesa i grupa, pre će rezultirati u parlamentima sa jakim ulogom partija, ali i parlamentima u kojima ima mnogo stranaka, što može dovesti do nestabilnosti vlada ili razvoja klijentelizma.

---

10 Podela parlamenata na one sa slabom i jakim vezom poslanika i izborne baze je jednodimenzionalna i lako može da prenebregne neke empirijski činjenice o radu parlamenta, kao i institucionalne strukture parlamenta i samog društva (na primer, druge izvore sposobnosti parlamenta da utiče na javne politike i zakone, snagu korporativizma u datom društvu i snagu institucije socijalnog dijaloga itd., cf. Pavlović, 2007; Lajphart, 2003; Siaroff, 1999; Christiansen and Rommetvedt, 1999; Smismans, 2008). Uprkos tome, mi je koristimo kao važan segment teorijskog okvira jer ukazuje na (samo) percepciju parlamenta u kontekstu adekvatnog predstavljanja društva i društvenih interesa.

Narodna skupština Republike Srbije uklapa se u evropsku tradiciju skupština sa jakim ulogom stranaka, stranačkom disciplinom i jakim stranačkom kohezijom pri glasanju (Stojiljković, 2007). Naša zakonodavna scena takođe je obeležena dominacijom vlade.

**Tabela 1. Struktura podnetih i donetih akata u Narodnoj skupštini Republike Srbije prema ovlašćenim predlagачima**

	Doneti akti		Ukupno donetih akata	Od toga zakona	Struktura podnetih predloga prema ovlašćenim predlagачima <sup>1</sup>				Ukupno podnetih akata
	Ukupno	Po hitnom postupku			Vlada	Poslanici	Odbori skupštine	Ostali predlagачi	
2009	384	129	384	265	309	69	29	50	457
U %	100%	33%	100%	69%	68%	15%	6%	11%	
2010	310	99	310	262	195	83	13	33	324
U %	100%	32%	100%	85%	60%	26%	4%	10%	

Izvor: Informator o radu Narodne Skupštine, decembar 2010. godine

Za Narodnu skupštinu Republike Srbije kaže se da spada u red umereno slabih parlamenata (Orlović, 2007). Na ovakvu ocenu uloge Narodne skupštine utiče različiti status predlagачa zakona (formalna prednost vlade u predlaganju zakona), institut delegiranog zakonodavstva i tehnika okvirnih zakona kojom se zakonodavne ingerencije dodatno prebacuju na vladu, te prebacivanje moći odlučivanja sa poslanika na poslaničke grupe i stranke (koja se vidi u praksi da se unapred saopštava stav poslaničke grupe i time glasanje čini izlišnim) (Pajvančić, 2007). Analize pokazuju da većinu zakona predlaže vlada. Ranija istraživanja pokazuju da tek oko 16% zakona koji predlože poslanici zaista biva i usvojeno (Orlović, 2007). Pored toga, veliki broj zakona donosi se u sklopu napora Srbije da se približi članstvu u EU, bez rasprave i po hitnom postupku, što dodatno slabi moć i uticaj Narodne skupštine. Položaj našeg parlamenta dodatno je otežan lošim položajem poslanika – do nedavno stranke su kontrolisale poslaničke mandate. Iako ostaje da se vidi da li će se ta praksa u budućnosti promeniti, treba imati na umu da ni suprotnost koju naša politički sistem poznaje – transfer ili kupovina poslanika – ne predstavlja indikator razvijene demokratije.

Kao i većina drugih evropskih parlamenata (a za razliku od američkog Kongresa), poslanici Narodne skupštine nemaju svoje osoblje,

11 Ne postoji statistika o strukturi donetih akata prema predlagачima, već samo podnetih

niti sopstvene budžete. U tipičnom evropskom parlamentu, poslanici nemaju dovoljno zakonskih mogućnosti niti resursa da uspostave bliske veze sa svojim izbornim telom. Nasuprot tome, snaga partija i poslaničkih klubova veoma je velika. Istraživanja beleže veliku partijsku disciplinu pri glasanju, a poslušnost poslanika klubovima je tako velika da vrlo često traže pismenu dozvolu od partijskog rukovodstva da postave poslaničko pitanje (čak i u razvijenim demokratijama kao što su Danska i Nemačka) (Uslaner and Zittel, 2006: 458). Pored zakonskih mogućnosti i političke kontrole, rad parlamenata ograničen je i malim stručnim i administrativnim kapacitetima. U Stručnoj službi Narodne skupštine Republike Srbije radi 392 službenika (što je rast od 30% u poslednjih pet godina), tako da je na svakog poslanika dolazi 1.6 službenika. Poređenja radi, taj odnos je u 1:3 u Italiji, 1:2 u Finskoj i 1:4 u Sloveniji (prema Orlović, 2007: 164).

Na kraju, jedan od faktora koji umanjuju političku samostalnost Narodne skupštine Republike Srbije jeste i tek nedavno osvojena budžetska samostalnost parlamenta. Naime, Zakonom o Narodnoj skupštini iz 2010. godine postignuta je budžetska samostalnost parlamenta, mada ne možemo da se otmemo utisku da će u uslovima ekonomske krize i koncentracije političke moći u rukama vlade, ova samostalnost biti pod stalnim znakom pitanja.

Narodna skupština Republike Srbije suočena je i sa stalnom krizom poverenja. Istraživanje koje je autor ovog teksta sproveo krajem 2012. godine na teritoriji Srbije, pokazuje da je stepen poverenja u Narodnu skupštinu manji nego u druge institucije. Ukupno 46% ispitanika ima poverenje u Narodnu skupštinu (a od toga, samo 11% ima puno poverenje), nasuprot 58% onih koji imaju poverenje u državu Srbiju, 52% koji veruju Vladi, 57% koji veruju premijeru ili 59% koji veruju policiji (SeConS, 2012). Ovi nalazi u skladu su sa ranijim istraživanjima javnog mnjenja koji pokazuju da je Narodna skupština, uz političke stranke, institucija u koju građani imaju najmanje poverenja (Slavujević, 2010). Doduše, ranija istraživanja pokazuju i manji stepen poverenja, što se može pripisati metodološkim razlikama (na primer, različito formulisanim pitanjima i skalama odgovora), ali i posle-izbornom optimizmu koji je zahvatio Srbiju krajem 2012. godine, o čemu svedoče i druga istraživanja.<sup>12</sup>

---

12 Na primer: „Narod veruje u borbu vlade protiv korupcije”, *Politika*, 28.01.2013. godine.

Dosledno nisko poverenje u Narodnu skupštinu beleži i istraživa-  
nje stavova političke, ekonomske i medijske elite (Vuletić, 2010). Poslov-  
ne elite iz zemalja sa iskustvom tranzicije (istočne) imaju značajno manje  
poverenja u nacionalne institucije nego zemlje bez tog iskustva (zapad-  
ne). Istovremeno, poslovne elite iz bivših socijalističkih zemalja imaju više  
poverenja u evropske nego u nacionalne institucije. Biznis elite zapadnih  
zemalja, po pravilu, imaju više poverenja u nacionalne nego u evropske  
institucije. Osnovni razlog za uočenu pravilnost je taj što poslovne elite  
bivših socijalističkih zemalja imaju veoma malo poverenja u parlamente  
i vlade svojih zemalja, a ne taj što imaju mnogo poverenja u evropske  
institucije. Istraživanje pokazuje da ni u jednoj od bivših socijalističkih ze-  
malja pripadnici medijske elite ne ocenjuju sopstveni stepen poverenja  
u parlament ocenom višom od 5 (na skali od 0 do 10, gde 0 znači „uop-  
šte nemam poverenje“, a 10 znači „imam puno poverenje“). Nasuprot  
tome, ni u jednoj od zapadnih zemalja ocene stepena poverenja nisu  
niže od 5 (jedini izuzetak predstavlja Grčka u kojoj je stepen poverenja u  
nacionalne institucije na najnižem nivou) (Vuletić, 2010: 111–113).

Ovakvi nalazi pokazuju da Narodna skupštine ne uživa povere-  
nje građana, poslovne ali, što je posebno iznenađujuće i dugoročno  
opasno, i političke i medijske elite. Mi smatramo da je jedan od važnih  
uzroka ovakvog stanja kontinuirana kampanja koja se u medijima vodi  
protiv Narodne skupštine. Predmet tog negativnog medijskog izvešta-  
vanja su razni aspekti rada parlamenta i kreću se od opštih negativnih  
ocena o njegovom radu, preko kritičkih zamerki na oštrinu političkih  
borbi ili činjenica da poslanici ne sede na raspravama, pa do večite  
teme o niskim cenama hrane i pića u skupštinskom restoranu i put-  
nim troškovima poslanika.<sup>13</sup> Iako možda nisu do kraja jasni svi motivi i  
izvori ove kampanje, koja se u talasima sprovodi već više od decenije,  
jasno je da od nje koristi može imati samo izvršna vlast – jer ako je  
parlament nekompetentan, korumpiran i nezainteresovan za interese  
i probleme građana, postavlja se pitanje kako oni koji u njemu sede

13 Neki od primeri tih medijskih izveštaja su i sledeći tekstovi: “Ministri piju kafu za samo 5 dinara”, Press, 06.04.2011. godine; “U Skupštini ručak 180 dinara”, Novosti, 02.11.2011. godine; “Poslanici ručaju za 260 dinara”, Blic 27.10.2008. godine; “Čanak, pa kako si se toliko ugojio?”, Kurir, 07.09.2012. godine; “Poslanici zaobilaze Skupštinu, a naplaćuju putne troškove”, Blic 09.11.2011. godine; “Skupština: Ubace kartice pa odu”, B92 14.11.2012. go-  
dine itd. Parlament je bio predmet oštrih kritika i u naučnoj literaturi koje se se oslanjale na argumente kao što su necivilizovane diskusije, odustvo sa sednica, partijsko glasanje i sl. (Slavujević, 2010; Pavlović, ur. 2010).

(na primer, opozicija) mogu predstavljati interese naroda, kritikovati vladu i, konačno, kako onda parlament može vršiti i svoju važnu ustavnu ulogu kontrole izvršne vlasti? Kao što ćemo kasnije pokazati, poslanici su svesni ovog problema, a neki od njih se trude da poboljšaju imidž Narodne skupštine, dok su mnogi institucionalni naponi skupštinskog rukovodstva usmereni upravo u tom pravcu. Među njima se nalaze različite inicijative, kao što su sastanci odbora van Beograda, otvaranje parlamenta za pitanja građana, veća transparentnost rada kroz objavljivanje planova rada i transkripata sednica itd.





## 4. Zakon na putu do Narodne skupštine

Cilj naše analize je da otkrijemo institucionalne karakteristike našeg zakonodavnog sistema koje podsticajno ili inhibirajuće deluju na interakciju društvenih grupa i njihovih interesa sa državnim organima koji se bave kreiranjem zakona i javnih politika. Kako je proces kreiranja zakona složen i obično započinje u resornim ministarstvima, najveći deo ovog poglavlja posvećen je upravo ovim akterima i njihovoj ulozi. S druge strane, kako su društveni interesi najčešće artikulirani preko različitih udruženja građana i kako se upravo tim kanalima vrši uticaj na zakonodavce, mi ćemo se u drugom delu ovog poglavlja baviti analizom organizacija iz domena građanskog društva i medijskim izveštajima o toku pripreme zakona.

### 4.1. Priprema predloga zakona i javna rasprava

Analiza procesa pisanja nacrtu i predloga zakona od ključne važnosti je za razumevanje pitanja koji društveni interesi su uticali na sadržaj zakona i kako. U ovoj fazi rada donose se ključne odluke za koje je malo verovatno da će tokom daljeg rada na tekstu zakona i tokom javne rasprave biti izmenjene. Zato smo posebnu pažnju u našoj analizi posvetili upravo procesu pripreme zakonskih predloga, pre nego što oni uđu u skupštinsku proceduru. Svaki zakon je pojedinačno analiziran tako što smo prvo prikazali sam proces donošenja zakona, ispitali ko su bili ključni akteri uključeni u taj proces, ukratko se osvrnuli na društvene interese koje je taj zakon dotakao, prikazali tok javne rasprave, te na kraju, za poslednja dva zakona, prikazali i tok medijskog izveštavanja. Najpre se bavimo Zakonom o zapošljavanju, zatim redom Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju, Zakonom o upravljanju migracijama i Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit preduzeća. Ovaj deo studije napisan je na osnovu (1) serije polu-strukturisanih dubinskih intervjua sa predstavnicima ministarstava i drugih institucija i članovima radnih grupa koje su radile na izradi zakona i (2) analize relevantnih dokumenata.

**Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti** iz 2009. godine pisan je pod okriljem Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja (MERR). Radnu grupu za izradu Nacrta zakona o zapošlja-

vanju činili su predstavnici MERR, sindikata i udruženja poslodavaca i dva univerzitetska profesora (jedan sa Ekonomskog i jedan sa Pravnog fakulteta). Radna grupa je radila tako što su se njeni članovi podelili po oblastima i tako, u užim grupama ili samostalno, pripremali delove zakona. Nakon toga, cela radna grupa je prolazila zajedno sve delove zakona, član po član.

Intervjui i analiza dokumenata ukazuju na to da ministarstva imaju ograničene kapacitete da se upuštaju u debate o praktičnim politikama i u svom radu se često oslanjaju na spoljašnje stručnjake. Spoljašnji stručnjaci uglavnom sprovode analize, rade kao stalni ili povremeni savetnici (saradnici), učestvuju u radu različitih radnih grupa, zastupajući stavove u skladu sa svojim kompetencijama i uverenjima, kao i u skladu sa interesima samog ministarstva.<sup>14</sup> Takav je bio slučaj i sa ovim zakonom.

Pored resornog ministarstva, među zainteresovanim akterima za oblasti rada i zapošljavanja najvažniji su sindikati.<sup>15</sup> Njihovo članstvo opada i ograničeno je na javni sektor i donekle multinacionalne kompanije. U Srbiji postoje tri velika sindikata i nekolicina manjih. Sredinom 2010. godine u sindikate je bilo učlanjeno oko 30% radnika, a taj broj je duplo manji među najmlađim radnicima. Većina članstva radi u javnom sektoru i delimično u privatizovanim preduzećima, dok je obuhvat radnika u malim i srednjim preduzećima neznatan (Stojilković i Maihailović, 2010: 42). Budući da je položaj radništva pogoršan tokom 1990-tih (visokom nezaposlenošću, propadanjem privrede, raširenom

---

14 U pogledu angažovanja i plaćanja stručnjaka, zabeležili smo različite prakse. U nekim ministarstvima sagovornici su se žalili da nemaju sredstva da plate stručnjake, a da često zavise od njihove pomoći. Nasuprot tome, neka ministarstva plaćaju rad u radnim grupama za pripremu zakona (tako što stručnjake angažuju samo ministarstvo ili međunarodna organizacija koja podržava rad na datom zakonu). Sprovedeni intervjui ukazuju na mogućnost formiranja manje ili više trajnih mreža saradnje i podrške (koje nekada imaju odlike „policy“ mreža) između stručnjaka i činovnika iz ministarstava i spoljašnjih saradnika (na primer, stručnjaka sa univerziteta ili instituta). Sagovornici često potenciraju značaj neformalnih veza koje postoje između njih i spoljašnjih stručnjaka. Te neformalne veze nadomeštavaju nedostatak formalnih kanala komunikacije i saradnje (cf. Vuković, 2012b, Vuković, 2013 i Babović i Vuković, 2013).

15 Društvo Srbije odlikuje nedovoljna zainteresovanost za pitanja rada i zapošljavanja, tako da se ovim pitanjima jedino bave sindikati. Tradicionalno, NVO se drže dalje od ovog polja i uključuju se jedino kada je reč o nekim konkretnim deprivilegovanim grupama (kao što su Romi).

sivom ekonomijom itd.), nedostatak društvene moći koja bi proizašla iz „široke baze“, sindikati su nadoknađivali političkim angažmanom. Tako su ministri rada u republičkim vladama u periodu od 2001. do 2008. godine bili predstavnici sindikata.<sup>16</sup> Kao što ćemo kasnije videti, uprkos tradiciji sindikalnog organizovanja, pa čak i pregovaranja sa sindikatima, njihova uloga u pripremi Zakona o zapošljavanju nije bila preterano velika.

Drugi važan akter iz javnog sektora je Nacionalna služba za zapošljavanje (NSZ). Ova služba je u svom radu odgovorna resornom ministarstvu (u periodu 2008–2012. godina to je Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja), ali je istovremeno i velika stručna i birokratska organizacija sa sopstvenim interesima. Analiza procesa ukazuje da je u mnogim aspektima promena zakona i javnih politika NSZ delovala samostalno.<sup>17</sup>

Poslodavci su poslednja grupa aktera kojima ćemo se u ovoj analizi baviti. Predstavnici poslodavaca učestvovali su u brojnim zakonskih inicijativama, a imaju i svog predstavnika u Socijalno-ekonomskom savetu.<sup>18</sup> Interese poslodavaca u Socijalno-ekonomskom savetu, kao i u mnogim radnim grupama za izradu zakona i strategija, predstavlja Unija poslodavaca. Međutim, ova organizacija okuplja mala i srednja preduzeća i ima mali politički uticaj. Svi ispitanici ukazuju na značajnu ulogu multinacionalnih kompanija, pogotovo onih okupljenih oko Foruma stranih investitora i velikih domaćih kompanija okupljenih oko kluba Privrednik (koji ne učestvuju u radu Socijalno-ekonomskog save-

---

16 Sindikati takođe aktivno učestvuju i izbornim procesima, tako da su dva velika sindikata danas na listama stranaka za izbore 2012. godine (ASNS je uz Preokret, Savez samostalnih sindikata uz DS).

17 Na primer, NSZ se zalagala da se u Zakonu u zapošljavanju zadrži odredba da su poslodavci obavezni da joj prijavljuju svako novo radno mesto koje se otvara. Taj stav NSZ tumačen je željom da se uloga NSZ u svakom aspektu politike zapošljavanja zadrži, ali i kao težnja da se ne smanjuje obim administrativnog posla koji bi oslobodio prostor za povećanu obavezu rada sa korisnicima.

18 Socijalno-ekonomski savet radi na osnovu Zakona o socijalno-ekonomskom savetu iz 2004. godine, (Službeni glasnik Republike Srbije br 125/04), iako postoji još od 2001. godine. Socijalno-ekonomski savet je nezavisno telo koga čine predstavnici Vlade Republike Srbije i predstavnici reprezentativnih udruženja poslodavaca i sindikata. Socijalno-ekonomski savet osnovan je kao mehanizam socijalnog dijaloga i bavi se pitanjima materijalnog, socijalnog i ekonomskog položaja radnika i poslodavaca, razvoja kulture pregovaranja i mirnog rešavanja kolektivnih radnih sporova.

ta kao formalnom okviru usaglašavanja društvenih interesa poslodavaca, radnika i države).

*To su uglavnom vaninstitucionalni uticaji. Jedan od razloga zašto se jedan broj tih poslodavaca ne učlanjuju u udruženja ili zašto strani investitori ne ulaze u domaća udruženja poslodavaca (a po zakonu mogu) je upravo zato što njima ne treba niko da bi im otvorio vrata u ministarstvu, oni to mogu sami (Intervju, Socijalno ekonomski sa-  
vet, mart 2012).*

Nalazi istraživanja ukazuju da sindikati i udruženja poslodavaca imaju ograničene kapacitete da prate, analiziraju i predlažu javne politike.

**Zakon o zapošljavanju** iz 2009. godine sačinjen je uz učešće malog broja aktera. Najvažniji i najuticajniji među njima bili su MERR, NSZ i stručnjaci koje su oni pozvali. U radnoj grupi za izradu Nacrta zakona nisu učestvovali predstavnici socijalnih partnera, niti međunarodnih organizacija, ali je savetodavna podrška dobijana od predstavnika Međunarodne organizacije rada (engl. *International Labor Organization*) koji su u Srbiji bili angažovani na drugim projektima. Za razliku od ovog, međunarodne organizacije imale su veliki uticaj na prethodne zakone iz oblasti rada i zapošljavanja. Na primer, u procesu kreiranja Zakona o radu iz 2001. godine najvažniju ulogu imali su predstavnici tadašnjeg Ministarstva rada i zapošljavanja i Svetske banke, dok je Međunarodna organizacija rada (MOR) bila isključena iz pripreme zakona (Deacon and Stubbs, 2007).

Najveći uticaj na konačnu formulaciju Nacrta zakona o zapošljavanju imalo je samo Ministarstvo, odnosno, njegovi rukovodioci. S jedne strane, to je posledica jasne podele nadležnosti (horizontalne, ali po svedočenju aktera i vertikalne i hijerarhijske strukture državne uprave) i male zainteresovanosti društvenih aktera za ovu oblast. Kao što smo rekli, sindikati i poslodavci nisu učestvovali u radu radne grupe i izradi Zakona, a nevladin sektor se ne bavi time (osim organizacija osoba sa invaliditetom, a i one se opet bave samo pitanjima u vezi sa statusom osoba sa invaliditetom). Jedan ispitanik objašnjava to na sledeći način:

*Uprava je hijerarhijski organizovana i sve vi možete, sve je OK i sve je konstruktivno dok onaj ko je glavni ne*

*kaže dosta. Intimno, vi to prihvatili ili ne, ne radi se o mojoj firmi, u pitanju je država....ako onaj ko je odgovaran kaže ne ovako ćemo, tu nema dalje (Intervju, Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja, mart 2012).*

Nije jasno do koje mere učestvovanje u procesu konsultacija može da utiče na sam tekst zakona. Čini se da su predlozi zakona koji se razmatraju u radnim ili ranim fazama već uveliko definisani i zao-kruženi tekstovi. Relativnost angažovanja u radnim grupama i na konsultacijama ilustruje sledeći stav:

*Učestvujete u radnoj grupi, tu ste, deset puta se sastajete i dajete svoje primedbe, ali se ništa ne usvaja. To je pitanje efekata. Nisu bitni samo akteri, već kako uredite proces. Ako je on puka formalnost, to nije dovoljno (Intervju, Socijalno ekonomski savet, mart 2012).*

Intervjui ukazuju da su mreže i koalicije stvarale i vršile pritisak u pravcu izmena javnih politika i zakona tamo gde je postojao uzak, konkretan i neposredan finansijski interes (Vuković i Babović, 2013). Tokom istraživanja dobili smo svedočanstva o lobiranju ili pritisku da se u Zakon o radu unese obaveza firmi da isplaćuju topli obrok u obliku bonova koji bili plaćani međunarodnim firmama koje se time bave i nameravali su da uđu u naše tržište. Slično lobiranje zabeleženo je i u oblasti privremenog i povremenog rada (engl. *temporary work*).

Nakon što je sam tekst Zakona napisan i usvojen od strane republičke Vlade, započela je javna rasprava. Na javnu raspravu o Zakonu o zapošljavanju bili su pozvani predstavnici sindikata i poslodavaca koji su zapošljavali radnike preko NSZ, ali je ona trajala kratko i bila je održana samo u Beogradu. Podaci o dužini trajanja javne rasprave se razlikuju i kreću se od sedam do deset dana. Jedan od učesnika ovako svedoči:

*Zakon o zapošljavanju urađen je uglavnom u Ministarstvu, imao je vrlo kratku javnu raspravu od sedam dana, maltene je bila više predstavljanje pojedinim institucijama nego javna rasprava. U tom pogledu učestvovali su i sindikati i poslodavci, na nešto što je već gotovo davali su svoje primedbe, i oni su bili izuzetno nezadovoljni jer maltene ništa od toga nije prihvaćeno suštinski (Intervju, Socijalno ekonomski savet, mart 2012).*

Kao i u slučaju različitih parlamentarnih procedura (o čemu će kasnije biti više reči) i ovde je prisutna tendencija da republička vlada, time što ne poštuje odredbe u vezi sa rokovima za rasprave, stavlja svoje partnere u neravno prava položaj.

**Predlog Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti** Skupština je primila 17. februara 2009. godine, a 26. februara Vlada je predložila da se on stavi u proceduru po hitnom postupku. Predlog Vlade stavljen na glasanje 5. marta 2009. na Prvoj sednici Prvog redovnog zasedanja i nije prihvaćen (za – niko, protiv 126 poslanika, bez uzdržanih, tri poslanika nisu glasala, ukupno 129).

Poslanica DS Nada Kolundžija predložila je 30. marta 2009. godine, na početku Četvrte sednice Prvog redovnog zasedanja, da se obavi zajednički načelni pretres o Predlogu zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti i Predlogu zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom. Poslovnik Narodne Skupštine Republike Srbije<sup>19</sup> predviđa da narodni poslanik može da predloži spajanje rasprave.<sup>20</sup> Predlog je prihvaćen (za – 127 poslanika, 4 nije glasalo, od ukupno 131) i poslaničke grupe su za oba zakona imale na raspolaganju 5 sati za raspravu.

Za predstavnika Vlade u Narodnoj Skupštini bio je određen Mlađan Dinkić, ministar ekonomije i regionalnog razvoja, ali je umesto njega Vladu predstavljala Verica Kalanović, ministar za Nacionalni investicioni plan. O Predlozima zakona je raspravljano u načelu 15. i 16. aprila, dok je pretres Predloga zakona u pojedinostima održan 4. maja 2009. godine. S obzirom na to da su Predlozi zakona (Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti i Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom) bili predmet glasanja Narodne skupštine u objedinjenoj raspravi, objedinjeno je vreme za raspravu o oba ova zakona. Pretresu u pojedinostima nije prisustvovao predstavnik Vlade.

**Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju** pripreman je u okvirima nekadašnjeg Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva. Ovo ministarstvo proživelo je od tada značajne organizacione promene. Sektor za ruralni razvoj je u jednom trenutku bio ugašen,

19 Reč je o tadašnjem Poslovniku, u međuvremenu donet je novi koji predviđa istu mogućnost.

20 Prema Poslovniku Narodne Skupštine Republike Srbije, narodni poslanik može da predloži spajanje rasprave.

deo osoblja koje je radilo na Zakonu više nije zaposlen u resornom ministarstvu<sup>21</sup>, a mnogi od zaposlenih koji su u periodu kada je istraživanje sprovedeno radili u ministarstvu, nisu bili zainteresovani da učestvuju u istraživanju. Iz tih razloga, bilo je veoma teško identifikovati sve ključne aktere koji su učestvovali u pripremi Zakona. Istraživači nisu mogli da dobiju spisak i kontakte ljudi koji su bili članovi radne grupe, kao i formalne dokumente o njihovom angažovanju. Na osnovu ovih činjenica zaključujemo da Ministarstvo poljoprivrede karakteriše nedovoljan institucionalni kontinuitet i slabo institucionalno pamćenje.<sup>22</sup>

Radnu grupu za pripremu zakona činili su samo zaposleni u Ministarstvu poljoprivrede. Radna grupa nije se oslanjala na stručnjake van Ministarstva niti na predstavnike i stručnjake iz međunarodnih organizacija. Ministarstvo poljoprivrede ima dobre odnose sa resornim ministarstvima okolnih zemalja i mnoga rešenja u ovom Zakonu su preuzeta iz postojećih zakonskih dokumenata.

*U ovom Zakonu nema kontradiktornih rešenja iako je sve neselektivno prepisivano iz zakona okolnih zemalja (Intervju, Ministarstvo poljoprivrede, juni 2012)*

Na sam sadržaj Zakona veliki uticaj imala je i politika ruralnog razvoja EU. Ovaj Zakon predstavlja jedan od institucionalnih preduslova da naša zemlja koristi fondove EU namenjene ruralnom razvoju i, po svoj prilici, pisan je upravo da zadovolji ovaj cilj. S druge strane, mnogi ispitanici naglašavaju da postoje rešenja koja odgovaraju isključivo domaćim prilikama i da su naši sopstveni interesi takođe uticali na tekst Zakona.

Kada je reč o Zakonu o poljoprivredi i ruralnom razvoju, identifikovanje zainteresovanih aktera bilo je nešto teže zato što je reč o „krovnom“ zakonu koji nije direktno uticao na pojedinačne interese proizvođača, preduzetnika ili njihovih asocijacija. Ovaj zakon daje okvir za sve agrarne politike i politike ruralnog razvoja, ali ne precizira nijednu konkretno. Po rečima naših sagovornika iz Ministarstva po-

---

21 U vreme kada su rađeni intervjui to je bilo Ministarstvo poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede.

22 Između ostalog, to je posledica čestih smena ministara (prema našoj evidenciji, između 2000. i 2012. godine smenilo se čak sedam ministara poljoprivrede), ali i drugih faktora (tokom intervjuja, identifikovali smo sledeće: nedovoljni ljudski resursi, stalne smene prioriteta usled političkih i ekonomskih interesa uticajnih grupa itd.).

ljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, neki drugi zakoni su uključivali mnogo više različitih i međusobno suprotstavljenih aktera.

*Zakon o rakiji je dobar primer. Ovaj zakon je uticao na brojne male proizvođače, na velike proizvođače, tiče se intelektualne svojine, Svetske trgovinske organizacije i Evropske unije i zato su svi oni bili uključeni u izradu ovog zakona. Ministarstvo je bilo tu da moderira sve te različite interese (Intervju, Ministarstvo poljoprivrede, juni 2012).*

Poljoprivredni proizvođači kao takvi nisu organizovani u neku stalnu mrežu za zagovaranje. Njihove koalicije su privremene i ograničene na konkretna pitanja koja se u tom trenutku rešavaju. Tokom intervjua uočena je još jedna važna karakteristika udruženja poljoprivrednika (osim, na primer, uzgajivača malina i svinja) – svi su iz Vojvodine i svi su pod jakim političkim uticajem i mnogo više odgovaraju na političke interese stranaka (na primer, pokretanje protesta tokom predizborne kampanje), nego na autohtone interese poljoprivrednika. Zadružni savez, kao krovna organizacija, ima mali uticaj na javne politike i još manje veze sa neposrednim proizvođačima.

Od udruženja poljoprivrednih proizvođača, mnogo trajniji i uticajniji akter su veliki proizvođači i privrednici. Iako smo tokom intervjua malo saznali o njihovom stvarnom uticaju na formulisanje zakona, stiče se utisak da je njihov uticaj veliki i da se neformalni kanali saradnje, komunikacije i uticaja ne vide na nivou stručnjaka i savetnika u ministarstvu ili da oni o tome nisu voljni da govore.

Pored ministarstva i aktera iz privrede, sledeći važan akter jeste Privredna komora. Predstavnici Privredne komore učestvuju u procesu pisanja zakona iz oblasti poljoprivrede zato što ova organizacija ima kapacitet da okupi brojne privrednike, male i velike. Privredna komora na samo da učestvuje u izradi zakona, već učestvuje, a često i organizuje javne rasprave i predstavljanja zakona. Sagovornici iz Ministarstva poljoprivrede navode da se svi zakoni usaglašavaju sa predstavnicima Evropske komisije i Kancelarije za evropske integracije Vlade Republike Srbije i da su ti procesi dugotrajni i administrativno zahtevni. To se posebno odnosi na obrazloženja kojima pokazuju da su predložena rešenja u skladu sa zakonodavstvom EU.

Zaposleni u Ministarstvu poljoprivrede dele uverenje da je uloga Ministarstva da moderira procese donošenja politika, da sasluša sve zainteresovane strane i da donosi odluku u skladu sa onim što percipira kao opšte dobro ili in-



teres građana. Intervju u ovom ministarstvu, kao i u drugim delovima državne uprave, svedoče da oko gotovo svih zakona postoje oštri sukobi i da se oni razrešavaju uglavnom u samom ministarstvu.

*Od toga koliko je ozbiljno pitanje zavisi i to ko će ga razrešiti. Ako je neko veliko političko pitanje, ono može da stigne i do ministra ili pomoćnika ministra. A za neka stručna pitanja, to možemo i mi stručnjaci (Intervju, Ministarstvo poljoprivrede, juni 2012).*

Javna rasprava o Zakonu o poljoprivredi i ruralnom razvoju bila je organizovana i na njoj su učestvovali stručnjaci iz akademske javnosti, predstavnici udruženja i proizvođači i prerađivači. Učesnici u istraživanju ocenjuju da je rasprava bila transparentna, kao i u drugim slučajevima u resoru poljoprivrede (na primer, navodi se da su dokumenta u principu dostupna na sajtu Ministarstva poljoprivrede). S druge strane, organizatori javne rasprave su istovremeno vodili računa o tome koga i kada pozivaju, gde se pozivaju i mediji, a gde ne, kako bi, po rečima naših ispitanika, obezbedili pozitivnu medijsku prezentaciju. Svi ispitanici rezimiraju uticaj javne rasprave na sledeći način:

*Više je bilo sugestija nego osporavanja. Nakon svega, niko ne postavlja pitanje da li se primenjuje to što je napisano (Intervju, Ministarstvo poljoprivrede, juni 2012)*

Predlog Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju podnet je Skupštini 24. decembra 2008. godine, sa predlogom da se donese po hitnom postupku. Za predstavnika Vlade u Narodnoj Skupštini određen je Saša Dragin, ministar poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Skupština je o predlogu Vlade da se po hitnom postupku stavi na dnevni red Predlog zakona odlučivala 5. marta 2009. na Prvoj sednici Prvog redovnog zasedanja i predlog odbila (za – 4, protiv 121, uzdržanih nije bilo, nisu glasala tri od 128 narodnih poslanika). Na otvaranju Šeste sednice Prvog redovnog zasedanja (13. maj) Skupština je prihvatila (za 127, nije glasao 1 poslanik) predlog narodnog poslanika Vlatka Ratkovića da se obavi zajednički načelni pretres o Predlogu zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju i još 14 predloga zakona.<sup>23</sup> Ukupno

---

23 Predlog zakona o bezbednosti hrane, Predlog zakona o zdravlju bilja, Predlog zakona o sredstvima za ishranu bilja i oplemenjivačima zemljišta, Predlog zakona o sredstvima za zaštitu bilja, Predlog zakona o vinu, Predlog zakona o rakiji i drugim alkoholnim pićima, Predlog zakona o etanolu, Predlog zakona

vreme rasprave u načelu za poslaničke grupe iznosilo je pet časova (20 minuta po zakonu). O zakonu u načelu raspravljano je 15. maja, a u pojedinostima 25. maja 2009. godine. Odlukom o objedinjavanju vremena objedinjeno je i vreme koje je na raspolaganju poslaničkim grupama za raspravu u pojedinostima. Na set zakona o poljoprivredi podneto je 1260 amandmana.<sup>24</sup>

**Zakonu o upravljanju migracijama (ZM)** prethodila je Strategija za upravljanje migracijama i Akcioni plan. Jedna od mera predviđenih u Akcionom planu za sprovođenje Strategije za upravljanje migracijama bila je i izrada zakona. Tim dokumentom predviđa se stvaranje normativnih preduslova za rad Komesarijata za izbeglice i raseljena lica kao organa nadležnog za prikupljanje i analizu podataka o obimu i tokovima migracija i praćenje migracionih trendova.

Rad na Zakonu započet je u aprilu 2010. godine i njegovu izradu vodio je Komesarijat za izbeglice i interno raseljena lica. Nacrt zakona izradila je grupa stručnjaka koju je okupio Komesarijat. Relevantna ministarstva delegirala su svoje predstavnike u tu „projektну 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 prema rečima ispitanika sledili su i definicije osnovnih problema i načela koje prihvata i EU.

Po rečima intervjuisanih predstavnika resornih ministarstava i Komesarijata, „rad na zakonu tekao je glatko“. Tokom izrade Nacrta zakona nije bilo većih sukoba, niti razlika u mišljenjima. Ispitanici tvrde da je „definitivno postojala saglasnost da zakon treba da se donese i da Komesarijat treba da ima tu vodeću ulogu u praćenju migracija“. Ta ista ministarstva su dala ranije i saglasnost na akcioni plan kojim je to već bilo tako definisano.

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 do-

---

o javnim skladištima za poljoprivredne proizvode, Predlog zakona o genetički modifikovanim organizmima, Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o reproduktivnom materijalu šumskog drveća, Predlog zakona o stočarstvu, Predlog zakona o dobrobiti životinja, Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu Predlog zakona o zaštiti prava oplemenjivanja biljnih sorti.

24 Svaki predlagač amandmana ima dva minuta za obrazloženje, ali po ovom osnovu trajanje pretresa u pojedinostima ne može biti duže od 10 sati

maćih 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 kapaciteta. Kao što ćemo videti, slične kritike čule su se i tokom skupštinske rasprave.

Iako je tekst Zakona završen tokom 2011. godine, a na samom njenom kraju održana i javna rasprava, sam Zakon je u pravu skupštinsku proceduru ušao tek krajem sledeće godine, zbog blokade rada parlamenta usled izbora. 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). Ova odluka bila je direktna posledica postavljenog cilja analize medija, da se prati izveštavanje o radu Narodne skupštine, a ne rad na pripremi Zakona u resornom ministarstvu i drugim telima. U takvim okolnostima, ovaj Zakon je dobio je očekivano manje pažnje nego Zakon o izmenama o dopunama Zakona o porezu na dobit preduzeća (drugi zakon koji je bio predmet analize medija). 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 Zakon o upravljanju migracijama u skupštinskoj proceduri. Nasuprot tome, *B92*, *RTS* i *Politika* daju iscrpne izveštaje o skupštinskoj raspravi verno prenoseći ključne argumente predlagača 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. Mediji prenose reči poslanika DS Janka Veselinovića da „Zakon možda nije idealan, mogao je biti bolji, sadržajniji, 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“. Takođe, zabeleženi su i stavovi poslanika Koalicije Albanaca Preševske doline, Rize Halimija, da se kao lažni azilanti uglavnom apostrofiraju Romi i Albanci sa juga Srbije, 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 ovoj izveštaja. U tom smislu, iako Zakon o upravljanju migracijama rešava važna društvena i politička pitanja, on nije otvorio dnevno-politička pitanja i nije mogao ni poslužiti kao osnova za intenzivnije medijsko izveštavanje.

**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 приходima, a drugi da se oporezuju transakcije kao teritorijama sa preferencijalnim poreskim sistemom (takozvanim „of šor“ zonama). Predmet tih poreskih mera pre svega su bili ugovori koji domaće firme sklapaju sa tamošnjim firmama koje su u vlasništvu srpskih preduzetnika i firmi, jer je, 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.

Ključnu ulogu u pripremi Zakona imalo je resorno ministarstvo i Poreska uprava. Proces pripreme zakonskog teksta nije bio lišen nesuglasica i koncepcijskih sukoba, ali o njima smo tokom intervjuja dobijali samo površne informacije. Naknadnom rekonstrukcijom događaja na osnovu sprovedenih intervjuja, analize zakonskih tekstova (radne

i konačne verzije), te analizom medijskih izveštaja, došli smo do zaključka da je jedan od konceptijskih sukoba vođen oko stope poreza na transakcije ka „of šor“ destinacijama. Konačna verzija zakonskog teksta urađena je u resornom ministarstvu, tako što je polazni tekst izmenjen nakon održane javne rasprave. Međutim, neke od izmena koje mi posebno pratimo nisu, po rečima naših sagovornika, bile zasnovane na javno saopštenim stavovima tokom javne rasprave. Tako, na primer, konačna verzija Zakona ne sadrži na početku predložene visoke stope poreza na transakcije sa firmama iz „of šor“ destinacija (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.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit preduzeća dobio je znatnu medijsku pažnju. 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. Najveći naglasak u medijskim izveštajima stavljen na povećanje opšte stope poreza na dobit preduzeća sa 10% na očekivanih 15% (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*, citiran je 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, 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, Mlađan Dinkić, najavio izmene poreskih propisa. Mediji se najviše bave najavljenim povećanjem 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“. Ministar 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 rajeovima“. Cilj zakonodavca je da se spreči odliv neoporezivih prihoda.*

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

Predstavljeni medijski izveštaji najčešće se zasnivaju na preno-  
šenju agencijskih vesti i saopštenja za štampu. Dnevni list *Politika* izdva-  
ja 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 di-  
nara. 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 precenjeno“.

## **4.2. Akteri zakonskih promena**

Dosadašnja analiza pokazala je da resorna ministarstva pred-  
stavljaju najvažnije aktere u pripremi zakonskih predloga. Zato ćemo  
se u narednim odeljcima baviti upravo aktivnostima resornih ministar-  
stava na pripremi zakona, njihovim unutrašnjim kapacitetima i praksi  
oslanjanja na druge aktere, to jest, eksternalizaciji zakonodavne aktiv-  
nosti. Potpuno razumevanje ovog procesa nije moguće bez njegove  
društvene kontekstualizacije. Zato ćemo se baviti analizom aktera iz  
domena građanskog društva koji su uticali ili su mogli uticati na ana-  
lizirane zakone. Na kraju ćemo izvući osnovne zaključke o medijskom  
izveštavanju upravo u kontekstu uloge medija u posredovanju druš-  
tvenih interesa u procesima kreiranja javnih politika i zakona.

Najvažniji akteri u procesu pisanja zakona i javnih politika su re-  
sorna ministarstva. Od njih potiču inicijative za pisanje zakona, mini-  
starstva formiraju radne grupe koje pripremaju predloge zakone, ona  
su, konačno, najčešći formalni predlagači zakona pred parlamentom.  
Međutim, u ovom procesu resorna ministarstva pokazuju značajan ne-  
sklad između nadležnosti i unutrašnjih kapaciteta ili moći da donose i  
sprovode odluke. U kontekstu ove rasprave, moć ili institucionalni ka-  
pacitet posmatramo kao sposobnost da se formulišu i sprovode politi-

ka, da se donose zakoni, da se uspešno upravlja uz pomoć minimuma birokratije, da se kontrolišu ucenjivanje, korupcija i podmićivanje, da se održava visok nivo javnosti rada i odgovornosti državnih institucija, i ono najbitnije, da se primenjuju zakoni (Fukujama, 2007: 19–20; o konceptu državnog kapaciteta u domaćoj literaturi cf. Stojanović, Đurić, Despotović, 2011).<sup>25</sup> Naše istraživanje pokazuje da su se resorna ministarstva koja su pripremala predloge zakona redom suočavala sa nedostatkom ovako definisanog institucionalnog kapaciteta. Dva aspekta malog institucionalnog kapaciteta bila su posebno vidljiva: nedostatak stručnih kadrova koji bi mogli da formulišu nova zakonska rešenja i javne politike i loši upravljački mehanizmi u državnoj upravi.

Studije o državnoj upravi u Srbiji pokazuju da je državna birokratija u Srbiji oslabljena dugogodišnjim i neprestanim derogiranjem državnih institucija, odlivom kvalitetnih stručnjaka i nesposobnošću države da privuče nov kvalitetan kadar (Grupa autora, 2002; Eriksen, 2005). Nedostatak kadrova posledica je kumulativnog dejstva više faktora. Prvi od njih je dugogodišnja međunarodna izolacije naše zemlje, tokom koje su profesionalne mreže državnih službenika pokidane, a oni sami su ostavljeni bez mogućnosti da se profesionalno usavršavaju. Detaljna istraživanja iz oblasti socijalne zaštite i obrazovanja (Vuković, 2013; Babović and Vuković, 2013) pokazuju, ne samo izolovanost kadrova u državnoj službi, već i to da su međunarodne organizacije i nevladin sektor bili najvažniji kanali kojima su nove profesionalne ideje dolazile u naše stručne zajednice. Kao što ćemo kasnije videti, zahvaljujući tome, ove organizacije su posle 2000. godine lakše „ušle“ u ministarstva i bile u prilici da ponude svoju stručnu i finansijsku pomoć, ali i da nametnu svoje ideološke i političke agende.

---

25 Moć ili kapacitet države može varirati od oblasti do oblasti i može se menjati kroz vreme, isto kao i delokrug njenih delatnosti. Da bi ovo ilustrovaao, Fukujama (Francis Fukuyama) daje poznati primer reformi javnog sektora na Novom Zelandu. Do početka 1980-tih godina, Novi Zeland je imao jednu od najrazvijenijih država blagostanja, ali je bio u velikim dugovima i borio se sa visokim platnim deficitom. Tih godina započet je niz reformi kojima je liberalizovana trgovina, ukinute subvencije, promenjena poreska politika, a na kraju sprovedena i duboka promena upravljanja u javnom sektoru posle koje je javni sektor bio organizovan po ugledu na privatni, sa jasnijim linijama odgovornosti, novim mehanizmima zapošljavanja i izveštavanja itd. Rezultat je bio sužavanje domena vladinih intervencija uz rast njenih kapaciteta. (Fukujama, 2007: 24–25). Ove ideje poznate pod nazivom nova javna uprava (engl. new public management) kasnije su primenjivane i u drugim zapadnim zemljama, posebno Velikoj Britaniji.



Državni službenici dugo su bili u lošem materijalnom položaju i on je počeo značajnije da se popravlja tek posle 2004. godine. Naravno, loši i demotivišući su uslovi zapošljavanja na početničkim položajima<sup>26</sup>, dok rigidni sistem upravljanja kadrovima onemogućava rukovodioce da nude posebne uslove zaposlenja.<sup>27</sup> Sistem platnih razreda, motivacije i napredovanja koji je zasnovan na godinama staža, a ne postignućima i individualnim kvalitetima, ne pospešuje efikasnost u radu, niti uspeva da privuče kvalitetnu radnu snagu sa tržišta.<sup>28</sup> Analize pokazuju da je tokom poslednjih dvadesetak godina stručni kadar odlazio iz državne administracije, kvalitet novopridošlih bio je nizak, a i starosna struktura u srpskim ministarstvima je danas dosta loša (Vlada RS, 2002: 70).

S druge strane, za kadrove koji su manje konkurentni na tržištu radne snage, radno mesto u državnoj upravi ekonomski je atraktivno. Takva radna mesta donose veće plate u poređenju sa odgovaraju-

---

26 Oni su posebno demotivišući za kadrove koji su konkurentni na tržištu radne snage. U poslednjih trinaest godina, privatni sektor je uspevao da ponudi bolje uslove rada, posebno za perspektivne visoko-kvalifikovane kadrove.

27 To stoji u suprotnosti sa nekim od ideja nove javne uprave, koja je svoj put našla i do srpske birokratije kroz ideje outsourcing-a, podugovaranja i sl. (Vuković, 2007, Mathiasen, 1999).

28 U Zakonu o državnim službenicima postoje norme koje govore o ocenjivanju i napredovanju državnih službenika, kao i norme kojima se propisuju uslovi za određivanje zvanja državnog službenika. Imenovanja u viša zvanja jesu uslovljena određenim godinama radnog staža, ali je uveden i sistem ocenjivanja rada koji treba da bude razrađen podzakonskim aktom (autoru nije poznato da li je dotični podzakonski akt donet), kojim se detaljnije uređuje ocenjivanje i napredovanje, koje nije uslovljeno samo godinama staža već i znanjem i stručnošću. Neke mere koje se preporučuju za ovakve probleme u državnoj administraciji, kao što je uvođenje platnih razreda koji bi se zasnivali na zaslugama u radu, kao i uvođenje novog sistema zapošljavanja i edukacije, zahtevaju velike troškove koji nisu u skladu sa fiskalno restriktivnim makroekonomskim merama čiji je osnovni cilj razvoj (Angell i Graham, 1995: 209), a povećanje plata zaposlenih u javnoj upravi ima inflatorni potencijal. Drugi, nefinansijski motivacioni faktori nekada daju dovoljno dobre rezultate (povećan obima odgovornost, javne pohvale i promocije, mogućnost napredovanja po zaslugi, mogućnost usavršavanja i studijskih putovanja itd.). Neka istraživanja pokazuju da državni službenici mogu biti motivisani i smanjenjem supervizije, davanjem zanimljivijih zadataka ili povećanjem veličine organizacije, što sve može nadomestiti nedovoljno povećanje plate (cf. Jack, 2001). Međutim, nijedan aspekt našeg istraživanja ne pokazuje da su ovakve ideje dublje uticale na rad državne birokratije.

ćim poslovima u privatnom sektoru (ovaj zaključak ne važi za najviše stručne i upravljačke pozicije u privatnom sektoru), a to, uz zapošljavanje partijskih funkcionera i aktivista u državnom sektoru, dovodi do rasta udela zaposlenih u javnom sektoru. Zato je danas država ne samo veliki, već i dominantan poslodavac na srpskom tržištu radne snage. Tome je doprinela i ekonomska kriza i pad zaposlenosti u privatnom sektoru. U poslednjih nekoliko godina, pad zaposlenosti u javnom sektoru manji je nego u privatnom: u javnom sektoru je 7.9% a u privatnom 19.9%. Prema podacima iz 2011. godine, u državnom i društvenom sektoru radi 31.1% radnika, u privatnom registrovanom 54.1%, u privatnom neregistrovanom 13.2% i u ostalim oblicima svojine 1.4% (RZS, 2011:56). Prema podacima OECD<sup>29</sup>, 2005. godine udeo zaposlenih u administraciji i javnim preduzećima u razvijenim evropskim zemljama kretao se od 10.4% u Nemačkoj i 12.9% u Češkoj, preko 14% u Grčkoj i Italiji, 17.1% u Belgiji, do 21.9% u Francuskoj, 28.3% u Švedskoj i 28.8% u Norveškoj. Prema ovim podacima, uloga države na tržištu radne snage u Srbiji daleko je veća nego u privredama s kojima bismo mogli da se poredimo. Ako bismo pak posmatrali samo formalnu zaposlenost u Srbiji, udeo radnika u državnom sektoru bi prema ovim podacima iznosio oko 36%, a ako bismo otišli dalje od statističkih konvencija i posmatrali samo zaposlene radnike (i izbacili sitne preduzetnike, poljoprivrednike i pomažuće članove domaćinstava i tako izbegli polje „ranjive“ zaposlenosti) došli bismo do podatka da gotovo svaki drugi zaposleni radnik (46.3%) radi za državu.<sup>30</sup>

Na neadekvatan stručni kadar uticali su i nefinansijski aspekti: apsorbovanje višeg administrativnog aparata od strane partijskih struktura što je onemogućilo regrutovanje kompetentnog kadra koji bi svoju karijeru razvijao u državnoj upravi (Vlada RS, 2002: 70–80), ali i nesposobnost partija da popune sva mesta stručnim kadrovima. Politički pritisci pri zapošljavanju i potreba da se „ima veza“ postali su

---

29 Podaci preuzeti sa <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264075061-en/icons/excel-table.gif>

30 Posmatrano u širem kontekstu, država je u Srbiji tradicionalno imala veliku ulogu na tržištu i nadmoć nad društvom (Čalić, 2004; Stojanović, 2010; Lazić, 2011). Uloga države u privredi smanjivala se tokom 90-tih godina, ali je u poređenju sa drugim zemljama u tranziciji i dalje visoka. Danas se 40% srpskog BDP stvara u državnom, odnosno, javnom sektoru. Ovaj iznos je u poslednjih pet godina pao sa 45% na 40%, ali je i dalje veći od uspešnih tranzicionih zemalja gde se kreće od 20% (Slovačka, Mađarska) do 30% (Slovenija, Hrvatska).

deo opšte kulture i rašireno razumevanje procesa zapošljavanja. Svaka nova vlada u poslednjih deset godina dala je svoj doprinos rastu državnog sektora tako što je zapošljavala „svoje“ ljude, a problem je dobio te razmere da je, na primer, predstavljao jednu od glavnih tema predizborne kampanje 2012. godine.<sup>31</sup> Međutim, nakon uspostavljanja nove vlade, nije bilo naznaka da će se nešto promeniti u ovom pogledu.

Loši mehanizmi upravljanja u državnoj službi u Srbiji posledica su niza istorijskih institucionalnih faktora i pomenutih slabosti ljudskog kadra. Oni se primarno pokazuju u visokoj koncentraciji ovlašćenja u rukama malog broja postavljenih i imenovanih lica. Pomoćnik ministra jedno je od ključnih tačaka u strukturi ministarstva, makar s obzirom na činjenicu da je to mesto na kome se donosi velika količina odluka. Takva koncentracija odgovornosti u jednoj ili malom broju odluka dovodi do neefikasnosti i zastoja u radu. Ostali zaposleni u ministarstvima imaju mala ovlašćenja i u takvim okolnosti, motivacija za rad je očekivano manja. Konačno, državni službenici provode najveći deo svojih karijera u jednoj organizacionoj jedinici ili čak na jednom radnom mestu. Studije o državnoj upravi u Srbiji pokazuju da državni službenici u Srbiji ne menjaju profesionalne oblasti – retkost je da se stručnjak iz, recimo, Ministarstva prosvete prebaci u zdravstvo ili socijalni rad (cf. Šević, 1999; Eriksen, 2005; Eriksen, 2007). U takvim okolnosti lakše dolazi do rutinizacije birokratskih aktivnosti i opadanja motivacije za proaktivan rad i inovacije.

Ova kratka analiza sistema odgovornosti i upravljanja samo dodatno pojašnjavaju nedostatke u kapacitetima koji se javljaju u srpskim ministarstvima. U uslovima koje obeležavaju nedostatak kadrova, slaba motivacija i niski stručni kapaciteti nekih od postojećih kadrova, te loši upravljački mehanizmi, kada poslovi koji su povereni ministarstvi-

---

31 Ideja depolitizacije i departizacije bila je posebno značajan element, pa možda i okosnica kampanje Ujedinjenih regiona Srbije. Paradoks te kampanje ogleda se u tome što ju je vodila stranka koja je u poslednjih 12 godina učestvovala u svim vladama i sa manjim ili većim prekidima upravljala važnim sektorima (zdravstvo, finansije i privreda, regionalni razvoj, kultura itd.). O pojmovima klijentelizam i poličkog kapitalizama cf. Roniger, 2004; García-Guadilla and Pérez, 2002; Eisenstadt and Roniger, 1980; Ganev, 2009; Kettering, 1988; Brinkerhoff and Goldsmith, 2004; Roudometof, 2000; Hallin and Papatthanassopoulos, 2002; za neke aspekte klijentelizma u srpskom kontekstu, Antonić et al. 1993, Arandarenko, 1995 i Arandarenko, 2000).

ma moraju da se obave, to upražnjeno polje za delovanje popunjavaju drugi akteri. Istraživanja o procesu izrade zakona i javnih politika (na primer, Babović i Vuković, 2013; Vuković, 2013), kao i rezultati kvalitativnog istraživanja koje je sprovedeno za potrebe ove analize, pokazuju da se neki važni poslovi iz domena njenih odgovornosti eksternalizuju. Najočitiiji primer jeste eksternalizacija procesa pisanja zakona i javnih politika koja se ogleda u formiranju radnih grupa u čiji sastav ulaze stručnjaci sa univerziteta, predstavnici nevladinog sektora, pa ponekad i predstavnici privatnog sektora. Ovakva praksa zabeležena je u brojnim analiziranim zakonima iz, na primer, oblasti rada, zapošljavanja, obrazovanja, socijalne zaštite, poreske politike itd.

Rezultati naših istraživanja pokazuju da je eksterne stručnjake po pravilu pozivaju predstavnici ministarstva. Uloga eksternih stručnjaka i saradnika u radu ministarstva može biti različita. Jedan od identifikovanih modela je angažovanje spoljašnjih saradnika da obavljaju redovne poslove ministarstva, što je posebno bilo karakteristično za prve tri vlade nakon promena 2000. godine. Mnogi od njih su vremenom kooptirani u državni aparat, čime su administrativni, a možda i stručni kapaciteti državne uprave unapređeni. Primera radi, prvi kabinet ministra za socijalna pitanja, u vladi Zorana Đinđića, bio je gotovo u potpunosti sastavljen od eksternih konsultanata, a mnoge ključne reformske aktivnosti vodili su ljudi koji nisu bili državni službenici u ministarstvu (Vuković, 2012). Kako su se političke prilike stabilizovale, a materijalni položaj državna birokratije malo unapredio, ovako radikalne situacije postale su ređe. Tipičan oblik angažovanja eksternih konsultanata danas ima nešto izmenjen oblik, pa se oni uglavnom angažuju za kratkoročne i jednokratne aktivnosti izrade zakona, podzakonskih akata, analiza ili programskih dokumenata. U takvim okolnostima, njihov zadatak je da donesu savremene stručne ideje, te da usaglašavaju zakone sa drugim zakonskim rešenjima, evropskim zakonodavstvom i međunarodnim konvencijama.

Međutim, to što je reč o kratkotrajnim angažmanima ne znači da je priroda odnosa između stručnjaka i resornog ministarstva kratkotrajna i usmerena samo na taj pojedinačni zadatak. Naprotiv, mnogo češće je reč o trajnijim oblicima saradnje između eksternih stručnjaka i predstavnika resornih ministarstava. U nekoliko analiziranih situacija, ovi oblici saradnja su toliko čvrsti, stabilni i definisani zajedničkim interesima, ali i ideološkim preferencijama, da smo

ustanovili da je reč o mrežama usmerenim na kreiranje javnih politika (engl. *policy networks*). Ove mreže posmatramo kao relativno stabilne skupove odnosa između društvenih aktera (bilo da je reč o pojedincima, grupama, organizacijama), koji uključuju razmene različitih resursa (materijalnih, usluga, informacija, vrednosti, shvatanja, normi, praksi i sl.) i koji poseduju određenu strukturu (Burt, 1982: 20). Pod mrežama usmerenim na kreiranje zakona i javnih politika podrazumevamo skupove formalnih institucionalnih i neformalnih veza između predstavnika vlade i drugih aktera (institucija kao što su univerziteti, ustanove iz javnog sektora, međunarodne institucije, ali i istaknuti pojedinci) koji imaju zajedničke interese i verovanja u pogledu kreiranja i sprovođenja javnih mera. Ovi akteri su međusobno zavisni i javne politike proističu iz njihove interakcije (Rhodes, 2006: 426).<sup>32</sup> Jedan poseban aspekt mreža usmerenih na kreiranje javnih politika i zakona predstavljaju međunarodne stručne zajednice (engl. *epistemic communities*). Ovaj pojam referira na međunarodne mreže stručnjaka koji učestvuju u formulisanju zakona i javnih politika, daju savete i sprovode analize. Članovi stručnih mreža imaju priznata stručna znanja u određenom domenu i povezani su zajedničkim viđenjima stvarnosti (Haas, 1992). U kontekstu naše raprave posebno su značajni stručnjaci angažovani u međunarodnim organizacijama, konsultantskim kućama, međunarodnim nevladinim organizacijama i bilateralnim donatorskim organizacijama.

Položaj i uloga konkretnih pojedinaca u mrežama koje su usmerene na kreiranje javnih politika po pravilu su uslovljeni i posredovani položajem koji ta osoba zauzima u nekoj organizaciji. Članovi mreža nekada su tu samo zbog svog znanja i uticaja i to je posebno važno kod veoma uglednih i istaknutih pojedinaca. Ujedno, to su i ređi slučajevi.<sup>33</sup> Mnogo češće, članovi političkih mreža su tu zahvaljujući institucijama u kojima rade i koje predstavljaju, te koje su posredujući

---

32 Mreže mogu biti manje ili više integrisane – veoma integrisane mreže nazivaju se zajednicama (tipičan primer su lekari u javnom sektoru), a slabije integrisane su mreže okupljene oko nekog konkretnog pitanja i one mogu nastati, funkcionisati neko vreme i nestati (za različite upotrebe pojma mreža i mrežnih analiza u sociologiji i političkim naukama cf. Babović, 2005; Börzel, 1998; Dowding, 1995; Ficher et al.(eds.), 2007; Emirbayer and Goodwing, 1994; Haas, 1992; John, 2000).

33 Moguće je, naravno, da samo članstvo u mreži ima dodatni pozitivni efekat na društveni ugled i moć pojedinaca, te da na pomalo cirkularan način članstvo u mreži i njena delotvornost osnažuju i individualne položaje njenih čla-

faktori za njihovo imenovanje i rad. U oblastima koje smo mi analizirali, posebno je vidljiv uticaj međunarodnih organizacija kao što su Svetska banka i agencije Ujedinjenih nacija, međunarodnih nevladinih organizacija i bilateralnih donatora. Njihovo delovanje i uticaj na javne politike u različitim oblastima predmet je brojnih analiza, kako u Srbiji, tako i u međunarodnim okvirima (Deacon and Stubbs, eds. 2007; Bickerton *et al.*, eds. 2007; Chandler, 2006; Deacon, 2007; Jordan, 2006; Vuković, 2012). Dostupni empirijski podaci pokazuju da međunarodne organizacije na različite načine utiču na procese pisanja zakona i javnih politika. *Prvo*, međunarodne organizacije često finansiraju rad radnih grupa koje pripremaju zakone i javne politike. To znači da plaćaju honorare članovima radne grupe, finansiraju izrade analiza i studija koje prethode konkretnim zakonskim rešenjima ili po potrebi finansiraju posete drugim zemljama radi upoređivanja rešenja i razmene iskustava. *Drugo*, međunarodne institucije su imale odlučujuću ulogu u profesionalnoj socijalizaciji i usavršavanju mnogih stručnjaka, o čemu imamo posebno detaljna saznanja u oblastima kao što su socijalna zaštita, obrazovanje, rad i zapošljavanje (Vuković, 2012). Ove organizacije su predstavljale primarni kanal komunikacije naše stručne javnosti sa svetskim tokovima tokom perioda političke izolacije krajem dvadesetog veka. One su takođe predstavljale finansijere mnogih stručnih aktivnosti u posmatranim oblastima u prethodnim decenijama. Tako su uspostavile diskurzivni i ideološki monopol (Deacon, 2007) zahvaljujući kome direktno utiču na konkretan sadržaj zakona i javnih politika. Zato, kada govorimo o eksternalizaciji procesa odlučivanja i pisanja zakona u kontekstu polu-periferne zemlje u tranziciji, mi zapravo govorimo o složenim mrežama uticaja koje uključuju brojne domaće i međunarodne faktore koji posreduju u sasvim konkretnim i naizgled ne toliko značajnim procesima izrade zakonskih i drugih dokumenata.

Interesi koje predstavljaju članovi radnih grupa za izradu zakona ne moraju nužno biti reprezentativni za različite društvene interese koji se formiraju oko konkretnog pitanja koje dati zakon reguliše. To je posebno jasno ako se ima u vidu da proces imenovanja članova radnih grupa po pravilu ne vodi računa o tome da svi relevantni društveni interesi budu adekvatno predstavljeni. Naprotiv, taj proces je češće motivisan nekim drugim utilitarnim razlozima (da se omogući finansiranje rada radne grupe, da se obezbedi politička podrška za pojedina

---

nova. Ovakve okolnosti zabeležene su u našim istraživanjima u oblasti socijalne zaštite i obrazovanja (Vuković, 2013; Babović and Vuković, 2013).

rešenja i sl.). Iz tih razloga, predmet naše dalje analize jesu institucionalni mehanizmi kojima se obezbeđuje da se različite društvene grupe i njihovi interesi čuju tokom pripreme zakona i da njihove ideje nađu svoje mesto u konačnim tekstovima zakona i javnih politika.

Socijalno-ekonomski savet je prvi među institucionalnim mehanizmima koji omogućavaju da se različiti društveni interesi čuju tokom pripreme zakona i javnih politika koji ćemo mi analizirati. Socijalno-ekonomski savet predstavlja okvir za tripartitne konsultacije između vlade, poslodavaca i sindikata. Naše istraživanje, međutim, beleži niz nedostataka koji sprečavaju Socijalno-ekonomski savet da u potpunosti ostvari svoju ulogu i tako omogući da različiti društveni interesi utiču na formulisanje zakona.

Prvi nedostatak proističe iz sumnjive reprezentativnosti poslodavaca u Socijalno-ekonomskom savetu. Interese poslodavaca u Socijalno-ekonomskom savetu predstavlja Unija poslodavaca koja okuplja mala i srednja preduzeća i ima mali politički uticaj. Velike firme, posebno multinacionalne kompanije (okupljene oko Foruma stranih investitora) i domaći poslovni sistemi (okupljeni oko kluba Privrednik) ne učestvuju u radu Socijalno-ekonomskog saveta. Kao što je već rečeno, to se objašnjava njihovim jakim vaninstitucionalnim i neformalnim uticajem.<sup>34</sup>

Druga slabost mehanizama za konsultovanje proističe iz karakteristika same institucije Socijalno-ekonomskog saveta. Naime, neke proceduralne odredbe onemogućavaju konsultovanje u vezi sa zakonskim predlozima, tako da oni reflektuju šire društvene interese i unaprede javnost rada Vlade i drugih republičkih organa. Tako, na primer, Poslovnik Vlade predviđa rok od 20 dana za davanje mišljenja o sistemskim zakonima, a o onima koji nisu sistemski – 10 dana (Poslovnik Vlade, član 47). Prema svedočenju ispitanika, to je kratko vreme za konsultovanje i davanje mišljenja i to je jedan razlog zbog koga konsultovanje ne funkcioniše najbolje. Ako članice Socijalno-ekonomskog saveta žele da daju komentar ili saglasnost na neki zakon, one moraju da prime zakon preko Saveta, da ga upute svojim službama koje će ga

---

34 Još je Franc Nojman naglašavao da monopolima ne treba vladavina prava, već sitnim preduzetnicima. Oni prvi svoje probleme mogu da reše i bez zaštite zakona i to vrlo često na mnogo efikasniji način (Scheurman, ed., 1996: 132).

analizirati i oceniti i tek onda te komentare mogu predstaviti na Socijalno-ekonomskom savetu. Za tako složenu proceduru obično nema dovoljno vremena. Situaciju ilustruju i ove izjave:

*Neka evropska iskustva idu do 4 meseca. Mi za 20 dana ne možemo da sazovemo sednicu, da stručna služba da mišljenje. Mi smo tražili da se produži rok. Ovako kratki rokovi miniraju proces konsultovanja. Izmene zakona o zapošljavanju, dobili smo dva dana pre nego što je otišao na telefonsku sednicu vlade. To je zloupotreba socijalnog dijaloga. Na stranu što je bilo preko 400 telefonskih sednica vlade što je demokratski deficit jedne institucije (Intervju, Socijalno ekonomski savet, mart 2012).*

Treća slabost proističe iz svesnog kršenja procedura konsultovanja, posebno od strane izvršne vlasti. Zakoni iz oblasti rada (koji se bave oblastima kao što su radni odnosi, mirno rešavanje sporova, štrajk i sl.) trebalo bi da prolaze tripartitne konsultacije (u trouglu vlada, sindikati i poslodavci). Međutim, naši ispitanici kažu da se Socijalno-ekonomski savet najmanje bavi zakonima iz ekonomske oblasti. Na primer, Zakon o zapošljavanju nije bio na socijalno-ekonomskom savetu, odnosno, on je dostavljen kada je bio u formi predloga vlade, iako po zakonu Savet raspravlja o zakonima u formi nacрта (pre nego što bivaju upućeni na odlučivanje na sednici republičke Vlade). Savet je dao negativno mišljenje i tražio povlačenje jer je povređena procedura, ali to se nije dogodilo.

Pored nedostataka institucija koje daju okvir za konsultovanje širih društvenih interesa, identifikovali smo i teškoće na nivou procedura koje su deo zakonodavnog procesa. Najvažniji primeri su kratke javne rasprave i donošenje zakona po hitnom postupku<sup>35</sup>. Izvršna vlast takođe organizuje kratke javne rasprave tokom kojih ne samo da nije moguće pribaviti mišljenja svih relevantnih aktera, nego je sasvim nejasno kako ih vlada organizuje, koga poziva i kako postupa sa prikupljenim stavovima. Pored toga što su kratke, javne rasprave nisu ni obavezujuće. 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:

35 U svojoj studiji o zakonodavnom procesu u Srbiji, Milovanović i saradnici pokazuju da je, na uzorku od 176 akata koji su morali biti predmet javne rasprave, ona održana samo u 43 slučajeva (Milovanović et al., 2012: 113).



*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)*

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. Veliki broj zakona šalje se u Skupštinu po hitnoj proceduri. Taj brzi tempo donošenja zakona onemogućava različite društvene aktere da ih komentarišu i eventualno se izbere za unapređenje zakonskog teksta.

Dostupni podaci ukazuju i da su medijski izveštaji takođe kratki i površni. 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 kasnije pokazati.

### **4.3. Građansko društvo i zakonodavni proces u Srbiji**

U uvodnom poglavlju ocenili smo da je razvoj organizacija građanskog društva, odnosno, udruženja građana ili nevladinih organizacija, u zemljama Centralne i Istočne Evrope najpre bio deo procesa demokratizacije i liberalizacije koji je promovisan, podržavan i finansiran sa Zapada. Na temeljima nerazvijene i depolitizovane građanske participacije, u relativno kratkom roku, trebalo je da izraste bogata mreža udruženja građana od koje se očekivalo ne samo da reprezentuju diverzifikovane društvene uticaje, već i da bude društveno i politički relevantna. Takav scenario nije se, kao što znamo, ostvario, ali se zahvaljujući međunarodnoj podršci razvio relativno snažan nevladin

sektor (pogotovo u oblasti kao što su borba za demokratiju i ljudska prava ili socijalna pitanja). U ovom odeljku analiziraćemo najpre temelje takvog nevladinog sektora (stepen građanske participacije u domaćem i međunarodnom okviru), zatim ćemo prikazati strukturu i obim nevladinog sektora u Srbiji, te na kraju ukazati na aktivnosti nevladinog sektora u vezi sa donošenjem zakona koji su predmet ove analize.

Podaci o građanskom aktivizmu ukazuju na relativno nizak stepen zainteresovanosti građana Srbije za aktivno učestvovanje u građanskim inicijativama. Aktivno članstvo u religijskim organizacijama, odnosno, crkvama od 3.9% građana nešto je više nego u Rusiji ili Bugarskoj, na nivou izrazito sekularne Francuske (4.4%), ali daleko manje nego, na primer, Slovenija (12.4%). Nešto viši stepen aktivizma uočavamo kod sportskih i rekreativnih organizacija (6.9%). Međutim, ma kako one bile važne za njihove članove, ali i građansko društvo uopšte, daleko važnije svakako je malo učešće građana Srbije u drugim važnim oblicima organizovanja. Ekološke, profesionalne, humanitarne i organizacije za zaštitu potrošača u Srbiji okupljaju nekoliko puta manje građana nego u zemljama zapadne Evrope. Na kraju, i nivo sindikalnog organizovanja je nizak, daleko niži nego u Norveškoj (koja ne predstavlja tipičnu evropsku zemlju u ovom pogledu, zbog jake socijal-demokratske tradicije) ili u Bugarskoj, Rusiji i Nemačkoj.

**Tabela 2. Aktivno članstvo u organizacijama građanskog društva**

Aktivni član...	Francuska	Velika Britanija	SAD	Norveška	Slovenija	Bugarska	Rusija	Srbija	Nemačka
Crkve ili religijske organizacije	4.4 %	19.2 %	37.9 %	8.3 %	12.4 %	1.9%	2.6 %	3.9 %	12.9 %
Sportske ili rekreativne organizacije	22.7 %	30.0 %	15.4 %	27.1 %	18.2 %	1.3%	5.9 %	6.9 %	26.8 %
Umetnost, muzika, obrazovanje	11.3%	21.7%	15.1%	12.6%	9.2%	1.2%	4.2%	2.5%	8.2%
Sindikati	5.8%	10.1%	7.7%	13.6%	8.9%	3.2%	3.4%	2.2%	3.4%
Političke partije	2.6%	3.3%	16.3%	4.3%	2.1%	2.1%	0.8%	2.7%	2.3%
Ekološke organizacije	6.3%	6.0%	6.1%	1.3%	2.7%	0.4%	0.4%	1.1%	1.5%
Profesionalne organizacije	6.4%	14.6%	12.1%	7.5%	6.4%	1.2%	1.6%	1.9%	3.8%
Humanitarne organizacije	8.8%	20.9%	15.2%	12.3%	7.7%	0.7%	1.1%	1.2%	4.7%
Organizacije za zaštitu potrošača	2.7%	3.2%	4.4%	2.4%	1.1%	0.3%	0.5%	0.9%	0.2%

Izvor: World Vaule Survey, 2005–2008, podaci dostuni na <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264075061-en/icons/excel-table.gif>

Stepen građanskog aktivizma posebno je nizak u zemaljama bivšeg socijalizma. Ove zemlje su u period demokratizacije i demokratske konsolidacije ušle sa specifičnim političkim i institucionalnim nasleđem. Jedna od važnih karakteristika tog nasleđa bilo je nepoverenje u institucije i trajnost i značaj privatnih, odnosno, ličnih veza u uslovima kada javne veze i interesno povezivanje građana nije bilo dozvoljeno. Trajno nepoverenje u institucije, kao i značaj ličnih veza, održali su se i u novom političkom sistemu. Na kraju, posebno značajan faktor koji je uticao na stepen poverenja u građanski aktivizam jeste post-komunističko razočaranje (Edwards, 2011: 139). Sve zemlje bivšeg socijalizma suočile su se sa rastućim nezadovoljstvom tempom promena i tempom rasta prihoda koji su imali izrazito negativan efekat na stepen poverenja u državne institucije i u velikoj meri dovele do krize legitimiteta države i njenih institucija.

Opadanje stepena građanskog aktivizma u Srbiji i drugim zemljama u tranziciji deo je globalnog trenda pasivizacije građana. U tom pogledu, Srbija se ne razlikuje od drugih zemalja, kako zemalja ra-

zviženog kapitalizma, tako i onih drugih. Mi se slažemo sa Edwardsom (Michael Edwards) koji kaže da to ne mora nužno da implicira da će demokratije u ovim zemljama biti „formalističke“ ili „prazne“, niti da su zemlje bivšeg istočnog bloka preskočile jednu razvojnu fazu došle u stadijum razvijene postmoderne demokratije u kojoj će se izjednačiti sa ostalim razvijenim državama. Istovremeno, to ne znači da su one nužno osuđene na propast demokratije, niti da suprotni istorijski ishod treba čekati sa velikim stepenom izvesnosti. Naprotiv, to može prosto da znači da slabost građanskog društva predstavlja osobenu karakteristiku post-socijalističkih društava i da ukazuje na obrasce odnosa između građana i države, koji važe za mnoge zemlje post-socijalističke tradicije (Edwards, 2011: 144).

Iako je, kada se meri stepenom građanskog aktivizma, građansko društvo u Srbiji ostaje relativno nerazvijeno, u poslednjoj deceniji razvio se relativno veliki broj nevladinih organizacija. One se bave nekim od ključnih pitanja koje moderno građansko društvo postavlja na svoju agendu: ljudskim pravima, vladavinom prava, siromaštvom, interesima socijalno ugroženih itd. Prema dostupnim podacima<sup>36</sup>, u Srbiji je registrovano 18.119 udruženja građana koja zapošljavaju 5.376 radnika, što je pad u odnosu na 2008. godinu kada su zapošljavale 6.113 radnika (u 2011. godini to čini 0.2% svih zaposlenih i 0.3% zaposlenih kod pravnih lica). Ukupni prihodi ovih udruženja iznose oko 265 miliona evra (APR, 2011). U ovu grupu spadaju sva udruženja građana, uključujući i profitabilna poslovna udruženja i organizacije čiji je primarni cilj da se bore za interese svojih članova. Istraživanje koje su sprovele NVO „Građanske inicijative“ u saradnji sa stručnjacima iz Republičkog zavoda za statistiku<sup>37</sup> pokazuje da su samo 72 ili 1.5% im-

36 Podaci iz Agencije za privredne registre predstavljaju jedini potpuno obuhvaćan podatak kojim raspolažemo, a svi drugi izvori podataka zasnivaju se na istraživanjima koja su rađena na uzorcima nevladinih organizacija. Mi ćemo se koristiti nalazima različitih istraživanja koje karakterišu neujednačeni ciljevi i metodologije. Pored toga, korist ćemo i neke baze podataka (Centra za neprofitni sektor i Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu) koje se popunjavaju na dobrovoljnoj bazi. Iz tih razloga, naša analiza ima metodološka ograničenja kojih ćemo sve vreme biti svesni.

37 Cilj ovog istraživanja bio je da „izmeri“ ekonomske parametre neprofitnog sektora (GI, 2009), a sprovedeno je na uzorku od 4.786 NVO koje se bave pitanjima demokratije, ljudskih prava, socijalne zaštite, ekologije, kulture i sl i koje su predale popunjen završni račun. Istraživanjem nisu bile obuhvaćene organizacije zabavnog i sportsko-rekreativnog karaktera, udruženja poslodavaca i uzgajivača životinja i biljaka, skupštine stanara zgrada, organizacije

ale više od 10 zaposlenih. Relativno mali broj neprofitnih organizacija uopšte ima zaposlene – oko 17% – što je posledica činjenice da se neprofitne organizacije većinski oslanjaju na volonterski rad ili na rad spoljnih saradnika angažovanih po osnovu ugovora izvan radnog odnosa. Prema podacima ovog istraživanja, prosečna NVO je u 2008. godini zapošljavala manje od jednog zaposlenog, a prosečna plata u sektoru bila je oko 300 evra, dok je prosečna neto plata u Srbiji te godine iznosila oko 390 evra (GI, 2009).

Za dalje analize veličine i strukture budžeta okrenućemo se istraživanju NVO sektora koje su Građanske inicijative obavile na uzorku od 516 NVO (GI, 2008). Prema podacima iz ovog istraživanja, prosečan godišnji budžet jedne srpske NVO iznosi 103.334 evra (u Beogradu je taj iznos, očekivano, veći i iznosi oko 140 hiljada evra). U odnosu na 2006. godinu, prosečan budžet je skoro duplo veći<sup>38</sup>.

**Tabela 3. Struktura NVO prema veličini budžeta**

	2005	2009
Do 1000 evra	22%	12%
1.000 – 5.000 evra	25%	20%
5.000 – 20.000 evra	27%	24%
20.000 – 100.000 evra	19%	32%
Preko 100.000 evra	7%	12%

Izvor: GI, 2010

Ovi podaci ukazuju da je u periodu između 2005. i 2009. godine došlo do ukрупnjavanja NVO sektora, što se pre svega ogleda u padu udela malih organizacija i rastu udela velikih. Naravno, moramo imati u vidu da je ovde reč o iskazu predstavnika ispitivanih NVO i njihovim budžetima, a ne preciznim podacima iz registra. Najveće budžete imaju organizacije koje se bave razvojem civilnog društva (362.202 evra),

SUBNOR-a, udruženja, lovaca, boraca i veterana ratova, i sve druge organizacije koje su primarno orijentisane ka realizaciji užih ciljeva vlastitog članstva. Moguće je da je ovakav izbor uzorka uticao na relativno visoke iznose godišnjih budžeta.

38 Nama se čini da ovako visoki budžeti možda ukazuju na to da je u uzorak ušao nadproporcionalno visok broj velikih organizacija, ali mi to u ovom tekstu ne možemo dokazati.

zatim ljudskim pravima (74.069 evra), humanitarnim i socijalnim radom (67.358 evra), a na kraju su one NVO koje se bave mladima, ekonomijom i stručna udruženja sa prosečnim budžetima od 40.321 evra (GI, 2010: 57).

Donacije međunarodnih organizacija predstavljaju glavni izvor prihoda za domaće NVO i taj nalaz potvrđuju sva istraživanja. U proseku, oko 75% NVO u Srbiji finansira se iz međunarodnih donacija i dotacija iz republičkog, lokalnih i pokrajinskog budžeta (to jest, sredstva Republike Srbije), 12,7% od ostalih prihoda, 7.9% od prihoda od prodaje roba i usluga, i skromnih 4.2% od članarine (GI, 2009). Međutim, i na ovom planu nastupile su neke zanimljive promene. Najuočljivija je promena broja NVO koje prijavljuju da dobijaju sredstva iz državnih fondova. Period između 2005 i 2009. godine odlikuje sve veća dostupnost javnih fondova – lokalnih, gradskih, pokrajinskih i republičkih. U tabeli 3 prikazani su višestruki odgovori na pitanje „Ko finansira vašu organizaciju?“

**Tabela 4. Izvori finansiranja**

	2005	2009
Međunarodne donatorske organizacije	74%	75%
Lokalna vlada	36%	55%
Domaće donatorske organizacije	34%	49%
Ministarstva	17%	44%
Poslovni sektor	27%	35%
Samofinansiranje	34%	28%
Regionalna vlada	13%	22%
Građani	15%	11%

Izvor: GI, 2010

Predstavljeni podaci pokazuju da poslednjih godina dolazi do ukрупnjavanja segmentovanog NVO sektora u Srbiji. To ukрупnjavanje najvidljivije je među NVO koje se bave političkim pitanjima i samim civilnim sektorom. Većina njih oslanja se na strane fondove.<sup>39</sup> Taj iznos

39 Od 1999. godine do 2011. godine ukupna međunarodna pomoć građanskom društvu u Srbiji iznosila je 320 miliona evra. Ukupna pomoć EU civilnom sek-

opada, tako da je 2010. godine iznosio oko 10 miliona evra, nasuprot 59 miliona evra u 2003. godini ili 30 miliona evra u 2006. godini.

Struktura NVO sektora u velikoj meri je posledica načina na koji je on nastao – primarno kroz različite mehanizme podrške iz međunarodne zajednice, a kasnije i iz državnih fondova (za sličan argument cf. Lazić, 2005).<sup>40</sup> Kada je reč o međunarodnim izvorima finansiranja, oni su dugo i u velikoj meri bili usmereni na pitanja kao što su ljudska prava i razvoj građanskog društva i zato neće biti predmet daljih razmatranja<sup>41</sup>. No, oni su u prethodne dve decenije podržavali i domaće NVO koje se bave socijalnim pitanjima. Drugi važan izvor finansiranja predstavlja država – na republičkom, pokrajinskom ili opštinskom nivou. U poslednjih nekoliko godina država sve više finansira rad NVO kao pružalaca usluga ili sproveditelja državnih strategija. Najbolji primer predstavljaju sektori kao što su socijalna zaštita i omladina. U okvirima Ministarstva za rad i socijalnu politiku, sa manjim prekidima, već punu deceniju rade fondovi koji finansiraju usluge socijalnog rada koje sprovode NVO (o čemu će više reči biti u narednom poglavlju). Ovaj model rada preuzelo je i Ministarstvo omladine i sporta koje finansira stotine omladinskih projekata čiji je cilj sprovođenje državne Strategije za mlade, ali i podugovara NVO da sprovode neke aktivnosti

---

toru u Srbiji od 2002. do 2011. godine iznosila je oko 60 miliona evra ili oko 6 miliona evra godišnje. Cf. "Procena realizacije međunarodne pomoći Republici Srbiji po OECD sektorima i godinama", <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264075061-en/icons/excel-table.gif> i "Za nevladin sektor Zapadnog Balkana i Turske 20 miliona evra", Danas, 19. maj 2011. godine

40 Prema podacima Centra za razvoj neprofitnog sektora, u Srbiji je iz republičkog budžeta tokom 2010. godine dodeljeno 47 miliona evra nevladinim organizacijama. Tome treba dodati još 46 miliona evra iz lokalnih budžeta. Koliko novca odlazi NVO sektoru, a koliko se preliva u druge oblasti nije poznato. NVO su često kritikovale državu zbog netransparentne raspodele ovih sredstava, ali i činjenice da veliki deo sredstava odlazi i na finansiranje crkava, verskih organizacija, predstavničkih institucija manjinskih naroda itd.. Cf. "Najunosnija privredna grana u Srbiji: nevladine organizacije dobijaju 150 miliona evra godišnje", Novi Standard, 1. juli 2010. godine, [www.standard.rs](http://www.standard.rs)

41 Napomenimo samo da je jedan od ključnih problema NVO sektora u Srbiji – nepoverenje javnosti – proističe iz ovih strukturnih korena. „Pogled na svet“ koji stoji u osnovi ovog dela sektora suštinski se razlikuje od dominantnih interpretacija stvarnosti i prošlosti koju prihvataju građani Srbije (za podatke cf. npr. Mihajlović, 2007; GI, 2009b). Zato kritičari ovakvog građanskog sektora kažu da više počiva na ideji legitimisanja novog poretka, nego podsticanja dijaloga i negovanja različitih vizija sveta (Chandler, 2006).

koje bi u drugim okolnosti pre bile u mandatu državnih organa<sup>42</sup>. Sve dostupniji državni fondovi podstiču razvoj NVO koje se bave socijalnom zaštitom, mladima, Romima, rodnom ravnopravnošću i sličnim pitanjima iz domena socijalne uključenosti.

Istraživanje NVO u Srbiji (GI, 2010) pokazuje upravo ovakvu strukturu<sup>43</sup>: najveći je procenat NVO koji se bave socio-humanitarnim pitanjima (25%) i rodnom ravnopravnošću (13%), a kada tome dodamo još po 5% onih koji se bave obrazovanjem i mladima, dolazimo do zaključka da bi se za gotovo polovinu obuhvaćenih NVO moglo reći da se bave pitanjima koja spadaju u domen socijalne uključenosti.

Finansiranje NVO od strane države dovodi do niza načelnih problema od kojih je prvo i najočiglednije: kako će NVO koje finansira vlada zastupati interese svojih članova ili građana čije interese brani, onda kada to podrazumeva kritiku vlasti? Zato na prvi pogled čude rezultati istraživanja koji pokazuju da su upravo NVO koje okupljaju neke korisničke grupe i koje je finansirala država, bile te koje su odlučujuće uticale na, na primer, uspostavljanje usluga za osobe sa invaliditetom, veću brigu za decu sa smetnjama u razvoju i sl. (Vuković, 2010).

**Tabela 5. Misija NVO**

Misija	Procenat u uzorku
Socio-humanitarna pitanja	25%
Rodna ravnopravnost	13%
Ljudska prava i demokratija	10%
Mir, tolerancija i saradnja	10%
Razvoj građanskog društva	7%
Mladi	5%
Obrazovanje	5%
Razvoj lokalne zajednice	5%
Ostalo (zdravlje, umetnost, kultura itd.)	20%

Izvor: GI, 2010

Analiza Direktorijuma NVO koje održava Centar za razvoj neprofitnog sektora iz Beograda donekle potvrđuje ove nalaze<sup>44</sup>. Od 2.282

42 Zbog zabrane zapošljavanja novih radnika, državni organi često koriste mehanizme podugovaranja da omoguće obavljanje redovnih dužnosti.

43 Podaci su preračunati i neke kategoriju su spojene, radi lakšeg praćenja.

44 Ovaj izvor podataka ima niz ograničenja, a najvažnije je to što Direktorijum nije sveobuhvatan. Naime, upis u direktorijum je dobrovoljan, tako da imamo



NVO upisane u Direktorijumu NVO, najviše njih, jedna četvrtina ili 547 bavi se socio-humanitarnim radom<sup>45</sup>. Ove nalaze potvrđuju i odgovori na pitanje o prioritarnim oblastima za aktivnosti: 16% NVO odgovara da su to socio-humanitarni rad i obrazovanje, 12% mladi, po 11% ženska i ljudska prava itd. (GI, 2010: 16). Ovako visok udeo NVO koji se bave siromaštvom, socijalnom zaštitom ili posebno ugroženim grupama posledica je specifičnog toka tranzicije u Srbiji koji obeležava gotovo dve decenije raširenog siromaštva i propadanja privrede. Drugi važan faktor jeste opredeljenost, prvo međunarodnih donatora, a kasnije i države, da finansiraju projekte koji se bave siromašnim i socijalno isključenima.

Uprkos razvijenom nevladinom sektoru, naše analize ukazuju na odsustvo značajnijih građanskih aktivnosti u procesu pripreme zakona i javnih politika (Babović and Vuković, 2013). Istraživanja pokazuju da programi čiji su korisnici siromašni i marginalizovani pojedinci uglavnom imaju malu društvenu i političku podršku jer su koalicije koje mogu da se stvore iza tih programa uglavnom male i politički neuticajne. Javne politike koje su usmerene ka većim grupama, na primer, srednjim slojevima, imaju veće šanse da budu primenjene (Amenta, 2005: 107). Takav je, dakle, slučaj i sa zakonima i javnim politikama u oblasti rada, zapošljavanja, socijalne zaštite i poljoprivrede i ruralnog razvoja.

U domenu rada, najvažniji akteri građanskog društva jesu sindikati. Sindikati u Srbiji su slabi i članstvo im se osipa, pa svoj društveni uticaj pokušavaju da osnaže neposrednim angažovanjem u politici. Takva strategija možda donosi koristi samoj organizaciji ili njenim rukovodiocima (na primer, intervjui sprovedeni sa poslanicima koji dolaze iz sindikata ukazuju da poslanički angažman vide i kao resurs u raspodeli imovine nekadašnjeg državnog sindikata). Međutim, ona nedvo-

---

podatke samo o onim NVO koje su znale za direktorijum i bile zainteresovane da se upišu. Međutim, u nedostatku drugih izvora podataka, mi ćemo koristiti ovaj, sve vreme imajući u vidu njegova ograničenja. Direktorijum NVO u Srbiji dostupan je na adresi <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264075061-en/icons/excel-table.gif>.

45 Po učestalosti slede NVO koje se bave umetnošću i kulturom (11%), obrazovanjem i istraživanjem (10%), životnom sredinom (10%), izgradnjom i razvojem lokalne zajednice (10%) i ljudskim pravima (8%). Kao što smo i očekivali, polovina registrovanih NVO rade u pet velikih gradova (Beograd, Novi Sad, Niš, Kragujevac i Kraljevo), a najveća je koncentracija u Beograd – jedna trećina svih registrovanih NVO.

smisleno ugrožava mogućnost sindikata da zastupa interese radništva kroz direktnu konfrontaciju sa privatnim poslodavcima i vladom (kao izvorom političke moći i kao najvećim poslodavcem).

Osim sindikata, drugih uticajnih aktera u oblasti rada i zapošljavanja ni nema. Nevladine organizacije se tek sporadično bave pitanjima iz oblasti rada. Koliko je taj sektor nerazvijen, pokazuje i analiza usluga besplatne pravne pomoći. Nedavno sprovedeno istraživanje o pristupu pravdi i besplatnoj pravnoj pomoći u Srbiji pokazuje da su radno pravni problemi visoko na listi problema koje građani Srbije trenutno rešavaju pred sudovima i državnim organima (svaki treći ispitanik trenutno vodi neki radno-pravni sudski ili upravni spor). Uprkos tim podacima, analiza rada pružalaca besplatne pravne pomoći pokazuje da nevladine organizacije gotovo da ne pružaju besplatnu pravnu pomoć u ovoj oblasti (Vuković *et al.*, 2013: 28 *ff*).

Sličnu situaciju beležimo i u oblastima kao što su poljoprivreda i ruralni razvoj, obrazovanje i socijalna zaštita. Intervjui sprovedeni u Ministarstvu poljoprivrede i sa stručnjacima angažovanim u ovoj oblasti ukazuju da su udruženja poljoprivrednika često pod jakim političkim uticajem, da su predmet političkih manipulacija tokom predizbornih kampanja, na primer, i da ne uspevaju da adekvatno zaštite interese svog članstva. Kada je reč o sektorima obrazovanja i socijalne zaštite, ranija istraživanja pokazuju da mnogo veći uticaj na zakone i javne politike imaju profesionalna udruženja (na primer, nevladine organizacije koje okupljaju stručnjake, univerzitetske profesore i konsultante i koje zastupaju jedan određen pogled na svet, kao i relativno uske profesionalne interese). Udruženja korisnika i roditelja su slaba, nerazvijena i ne uspevaju značajnije da utiču na zakonska rešenja.

S druge strane, akteri građanskog društva bili su „žrtve“ strategije depolitizacije javne sfere. U dokumentima međunarodnih organizacija, reforme javnog sektora predstavljane su kao tehnički proces koji se poverava stručnjacima i koji, manje ili više, nema veze sa društvenim interesima i grupama koje ih nose, niti sa političkim procesima koji iz tih društvenih struktura proizlaze. Tako, na primer, Svetska banka bori se za smanjivanje siromaštva, ali savetuje vladama da uspostave programe koji odgovaraju direktno na potrebe siromašnih. Istovremeno, Svetska banka traži od vlada da se odupru zahtevima srednjih i gradskih slojeva. To znači da je Svetska banka zagovarala jedan liberalni sistem socijalne zaštite koji je bio zasnovan na iskustvima SAD. Isto-

vremeno, Svetska banka želela je da siromašni utiču na vlade i da ih nateraju da kreiraju mere koje odgovaraju na njihove potrebe, a ne da se povezuju sa drugim društvenim grupama i kreiraju društvene pokrete koji bi zagovarali radikalnije društvene promene (Deacon, 2007:30). Sasvim suprotan primer nalazimo u programskim dokumentima Međunarodne organizacije rada (ILO, 2008) kojim se zagovaraju umerene reforme penzijskog sistema, razvoj inspekcije rada, uspostavljanje aktivnih mera zapošljavanja i programa za zapošljavanje mladih, kao i razvijanje socijalnog dijaloga (ILO, 2008). Poslednja tačka je posebno važna jer predstavlja jedan aspekt rada UN agencija koji za cilj ima podršku u artikulisanju društvenih interesa, razvoj institucija unutar kojih bi se ti interesi artikulisali i sukobljavali, te izgradnja mehanizma za društveno pregovaranja i usaglašavanje. Većine drugih aktivnosti za cilj su imale projektno rešavanje uže ili šire postavljenih pitanja ili konkretne zakonske reforme. Takve donatorske aktivnosti ne podstiču domaće političke procese i vrlo često idu „protiv struje“ – ne legitimišu i ne naslanjaju se na društvene interese i depolitizuju proces upravljanja i pisanja zakona (Bickerton *et al.* (eds.), 2007, Chandler, 2006). Za razliku od ovakvih projektnih ili programskih aktivnosti, MOR je Srbiji i drugim zemljama nudio koncept osnaživanja mehanizama za socijalni dijalog upravo s implicitnom pretpostavkom da jačanje procesa društvenog i političkog pregovaranja i dogovaranja zapravo vodi onome što međunarodni razvojni partneri nazivaju „vlasništvom“ i „održivošću“ – stanju u kome domaće institucije preuzimaju ili iniciraju proces i održavaju ga.

Poslednji akter iz domena građanskog društva koji ćemo analizirati jesu mediji. Pri tome, ostavićemo po strani analizu i ulogu medija u građanskom društvu. Od tog pitanja, mnogo je važnija i šire prihvaćena teza o vezi medija i demokratije (toliko da je postala opšte mesto u sociologiji politike i masovnih medija i političkim naukama). Mediji su značajni jer informišu javnost i bez njih glasovi opozicije i kritike vlasti ne bi mogli da se čuju. Takvo stanovište ima dugu istoriju, pa je još Edmund Berk (Edmund Burke) izjavljivao da u parlamentu sede predstavnici tri staleža, a na galeriji sa izveštačima, predstavnici četvrtog i najvažnijeg, dok je Džon Stjuart Mil (John Stuart Mill) smatrao da je nezavisna štampa preduslov liberalne demokratije. Mi se nećemo detaljno baviti teorijom demokratije i medija (za neke rasprave *cf.* Schultz, 1998; Bennet and Entman *eds.* 2001; Baker, 2007; Thompson, 2004) već ćemo pokušati da rezimiramo nalaze o medijskom izvešta-

vanju o toku pripreme Zakona o upravljanju migracijama i Zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrednost. Poseban naglasak biće stavljen na nedostatak kritičke refleksije u medijima o sadržaju zakona i površno medijsko izveštavanje. Najočitiiji pokazatelj jeste tok izveštavanja o jednom, u datom kontekstu ekonomske krize i smanjenih fiskalnih kapaciteta države, veoma važnom zakonu – Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrednost.

Kao što smo već naveli, u periodu kada je ovaj Zakon bio na javnoj raspravi, Srpska napredna stranka i njen lider, Aleksandar Vučić, pokrenuli su svoju anti-korupcionu kampanju, a mediji su bili preplavljeni izveštajima o poslovnim manipulacijama poznatih srpskih privrednika i vlasnika velikih poslovnih sistema. U žutoj štampi već je počelo licitiranje s datumima i imenima onih koji će biti uhapšeni. S druge strane, predstavnici Ministarstva privrede i finansija i političari iz Ujedinjenih regiona Srbija uveliko su najavljivali mogućnost da se Srbija suoči sa ozbiljnim teškoćama u prikupljanju potrebnih budžetskih sredstava, otplati dugova i isplati plata. Istovremeno, najavljivana je potreba da se poveća poreska disciplina. U takvim okolnostima, ne može se reći da je pitanje oporezivanja transakcija ka „of šor“ destinacijama predstavljalo nebitnu temu ili temu koja se nije uklapala u tada dominantan politički diskurs. Upravo obrnuto, pitanje oporezivanja transakcija sa „of šor“ zonama uklapalo se u oba tada dominantna politička pitanja.

Na početku javne rasprave, članovi radne grupe koja je sastavljala Zakon najavili su visoke poreske stope za transakcije ka „of šor“ destinacijama. Izveštaj o tome pojavio se u dnevnim listovima *Politika*, *Press* i *Blic* od 04.10.2012. godine. U tim izveštajima najavljena je poreska stopa od „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“.<sup>46</sup> Međutim, u narednim medijskim izveštajima koji se bave ovim zakonom pojavljuju se druge, niže poreske stope. Ovu primenu nijedan medij nije zapazio. Upravo suprotno, medijskim izveštajima dominiraju tonovi koji nedvosmisleno predstavljaju odraz političke agende ministra privrede i finansija Mlađana Dinkića i njegove stranke G17+. U tom pogledu, izdvajaju se dve teme: povećanje poreza na dobit i podsticaji za investitore. Mediji su se, kao što

---

46 Preuzeto sa [www.pressonline.rs](http://www.pressonline.rs), izdanje 04.10.2012. godine

smo već rekli, najviše bavili najavljenim povećanjem poreza na dobit preduzeća sa 10% na 15%, naglašavajući da je „to i dalje niže od poreza u Evropskoj uniji koji je oko 25 odsto“. Uz to, detaljno se prenose informacije o merama kojima se podstiču investitori. Obe ove teme predstavljaju politički *trademark* ministra Dinkića i čini se da svi mediji tiho i jednoglasno prate Vladu i prvog čoveka srpske ekonomije u njihovoj interpretaciji novih zakona i ekonomskog konteksta u kome su oni doneti.

Mi u ovom trenutku možemo samo da nagađamo zašto su mediji u Srbiji propustili da javnost obaveste o tako značajnoj promeni poreske politike. Moguća objašnjenja veoma su raznolika i kreću se od (1) uticaja krupnog biznisa na medije (a predložene poreske mere pogađale su upravo krupni biznis), preko (2) uticaja politike i političke elite, (3) nedostatka istraživačkog novinarstva i kvalitetnih novinarskih kadrova, te (4) oslanjanje na mlađe novinare i saopštenja stranaka i ministarstava kao izvor vesti, do, na kraju, (5) mogućeg uticaja pravničke profesije sa svojim specijalizovanim znanjima na tumačenje pravnih normi i njihovo predstavljanje javnosti. Koje god da je objašnjenje tačno, činjenica je da su u ovom slučaju mediji u Srbiji zakazali u svojoj ulozi informisanja javnosti, kontrolisanja vlasti i stvaranja preduslova da se diverzifikovani društveni interesi predstave u javnoj sferi. U nastavku teksta videćemo, između ostalog, i kako su državne institucije reagovale povodom ove izmene zakonskog teksta, te na osnovu toga doneti nove zaključke o kvalitetu demokratskog poretka u Srbiji.

#### **4.4. Rezime: uticaj društvenih interesa i zainteresovanih strana na tekst zakona**

Dosadašnje analize procesa pisanja zakona i javnih politika pokazuju da su resorna ministarstva ključni akteri koji najčešće iniciraju pisanje zakona, formiraju radne grupe koje pripremaju zakonske tekstove i potrebne analize i, po mnogim mišljenjima, presudno utiču na finalni tekst zakona. Analiza rada resornih ministarstava pokazuje, međutim, da se ona oslanjaju na brojne spoljašnje resurse u procesu pisanja zakona. Ovu „eksternalizaciju“ zakonodavnog procesa uočili smo u ovom, ali i u drugim istraživanjima koje smo sproveli (Babović and Vuković, 2013). Glavni razlog ovakve strategije državne uprave jesu slabi stručni i administrativni kapaciteti čije smo manifestacije i razlo-

ge detaljno prikazali u ovom poglavlju. U takvim okolnostima, ministarstva se oslanjaju na stručnjake koji dolaze iz akademskih krugova, međunarodnih i nevladinih organizacija, pa čak i iz privatnog sektora. U procesu pisanja zakona oni predstavljaju kako svoje sopstvene profesionalne stavove i vrednosti, tako i interese organizacija koje posreduju u njihovom radu na zakonima, pa na kraju i interese svojih profesionalnih zajednica (Vuković, 2013). Zato je uticaj elita i pod-elita presudan na finalni izgled zakona. Pod elitom ćemo podrazumevati predstavnike moćne društvene manjine koja može da utiče na političke i društvene procese na sistematičan i značajan način, pa i na održavanje datih društvenih odnosa ili nastanak novih. Uticaj elite zasniva se na kontroli resursa koji su koncentrisani u velikim organizacijama (kapital, autoritet, sredstva prinude, znanje, sredstva masovnih komunikacija itd.), ali istovremeno na sposobnost da deluju koordinisano (Lazić, 2011:65; Turner ed., 2006: 162). Pod elitom podrazumevamo pojedince koji se nalaze na formalnim položajima sa najviše političke i ekonomske moći.<sup>47</sup>

Ovakav obrazac posebno je vidljiv kod zakona i javnih politika koje imaju jak redistributivni potencijal. Istraživanja pokazuju, da se oko zakona i javnih politika koji omogućavaju da se javni resursi preraspodeljuju dominantnim socio-ekonomskim grupama, stvaraju delotvorne i vrlo često trajne mreže usmerene ka kreiranju javnih politika. Te mreže predstavljaju posrednike između društvenih interesa i zakonskih tekstova, i to takve posrednike koji pokazuju veću propusnost prema interesima dominantnih društvenih grupa, nego prema interesima nižih slojeva. Jedan od razloga, koji je identifikovan u našim ranijim istraživanjima, jeste potreba da se kroz redistributivne mehanizme obezbedi politička podrška među onim slojevima koji tu podršku najpre mogu da daju (srednji slojevi), ali i da se ponudi kompenzacija za niz simboličkih političkih gubitaka (za detaljna razmatranja, cf. Vuković, 2012).

47 Moć ćemo posmatrati kao sposobnost pojedinaca i grupa da donose odluke od interesa ne samo za sebe, nego i za druge (Mitrović, 2007: 157; Veber, 1976: 45ff). Moć ne proizilazi samo iz kontrole ekonomskih resursa (sredstva za proizvodnju u marksističkoj terminologiji), već i političkih institucija, sredstava prinude i kulturnog pod-sistema. Tako moć posmatramo kao ekonomsku, političku, moć prisile, ali i moć koja proističe iz kontrole tokova informacija i simboličku moć povezanu sa dominantnim položajem u interpretiranju stvarnosti.

Jedan od institucionalnih faktora koji osnažuju ove obrasce jeste i nedovoljno razvijen proces javnih konsultacija u toku pripreme zakona. Kao što smo već videli, javne konsultacije su po pravilu kratke, odvijaju se često u pažljivo odabranom krugu organizacija i pojedinaca, a obaveze resornog ministarstva u pogledu primljenih komentara potpuno su nedefinisane. Druga istraživanja potvrđuju ove nalaze (Milovanović *et al*, 2012). Takve okolnosti deluju demotivišuće na različite društvene aktere, od pojedinaca, preko udruženja građana, pa čak i do velikih asocijacija kao što su sindikati i udruženja poslodavaca.

Isti institucionalni obrazac identifikovan je i analizom rada Socijalno-ekonomskog saveta. U radu Socijalno-ekonomskog saveta ne učestvuju potpuno reprezentativni predstavnici poslodavaca, već samo udruženje koje okuplja vlasnike malih i srednjih preduzeća. Istraživanja pokazuje da je to veliki konstrukcioni nedostatak ove institucije. Pored toga, analiza rada Socijalno-ekonomskog saveta pokazuje da Vlada ne šalje sve zakone na razmatranje ili da ih šalje u tako kratkim rokovima, da Savet ne može da zauzme stav. Očigledno je da je strategija političke i ekonomske elite da podriva značaj i delotvornost ovog mehanizma socijalnog dijaloga.

Pored članova Socijalno-ekonomskog saveta, na izgled zakona i javnih politika mogu da utiču i druga udruženja građana, odnosno, nevladine organizacije. Naša analiza pokazuje da je nevladin sektor u Srbiji relativno razvijen, ali da ima neke karakteristike koje mu ne daju dovoljno jake društvene osnove da se može očekivati njegov kontinuiran i delotvoran uticaj na zakone i javne politike. Prvo, građanski aktivizam je nizak, čak i kada se poredi sa uobičajeno niskim aktivizmom u drugim zemljama bivšeg socijalizma. Na osnovama niskog građanskog aktivizma izrastao je broj nevladin sektor zahvaljujući ideološkom podsticaju i finansijskoj podršci međunarodnih aktera. Taj sektor je, kako pokazuju istraživanja, rasparčan i finansijski zavistan od države i međunarodnih donatora. Domaća privatna filantropija je nerazvijena i zato naše nevladine organizacije zavise od agende kako međunarodnih donatora, tako i naše Vlade. Pored toga, nevladine organizacije su profesionalizovane i mnoge gube ili uopšte nemaju *grassroots* karakter.<sup>48</sup> U takvim okolnostima, one ne mogu predstavljati autonomnog

---

48 I ono malo organizacija koje su sve ove uslove mogle ispuniti nalaze se pod udarom strategije depolitizacije, kako međunarodnih aktera, tako i srpske Vlade. Kroz kooptiranje, razbijanje društvenih saveza, pretvaranje društvenih

kontrolora vlasti, čuvara građanskih i demokratskih vrednosti, niti, što je za našu raspravu najvažnije, pouzdan kanal za artikulisanje društvenih interesa u procesu kreiranja zakona i javnih politika.

Na kraju, kratka i na dva zakona ograničena analiza medija pokazuje da oni ne igraju onu ulogu u demokratskom procesu koja im se obično pripisuje. Kratko i površno izveštavanje medija, uz već poznate dileme u vezi sa vlasništvom i političkim pritiscima na medije<sup>49</sup>, ne doprinose pluralizaciji kanala kojima se društveni interesi (opet naglašavamo, ne dominantnih, već nižih društvenih slojeva) mogu preslikati u zakone i javne politike.

---

reformi u tehnički proces, a ne političku borbu, dolazi do depolitizacije javne sfere. Takve okolnosti deluju negativno na proces artikulisanja i zastupanja interesa društvenih grupa.

49 „Izveštaj o pritiscima i kontroli medija u Srbiji“, Savet za borbu protiv korupcije Vlade Republike Srbije, Beograd, 2011. godine, dostupno na: <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/mediji/IZVESTAJ%20O%20MEDIJIMA,%20PRECISCENA%20VERZIJA.pdf>



## 5. Rad na zakonu u Narodnoj skupštini

Narodna skupština je najviše predstavničko telo koje ima i kontrolni i zakonodavnu funkciju. Prema svim raspoloživim podacima, Narodna skupština najveći naglasak u svom radu stavlja upravo na zakonodavnu funkciju, posebno u kontekstu evropskih integracija.

Postupak donošenja zakona uređen je poslovníkom Narodne skupštine. Prema članu 150 Poslovníka o radu Narodne skupštine Republike Srbije, pravo predlaganja zakona i drugih opštih akata imaju: svaki narodni poslanik, Vlada, skupština autonomne pokrajine ili najmanje 30.000 birača, kao i Zaštitnik građana i Narodna banka Srbije u oblastima koje su u njihovoj nadležnosti. Po prijemu, predsednik Narodne skupštine predlog zakona dostavlja narodnim poslanicima, nadležnom odboru i Vladi, ako ona nije predlagač, kao i Zaštitniku građana ili Narodnoj banci Srbije, ako zakon uređuje materiju iz njihove nadležnosti (čl.152). Nadležni odbor i Vlada, ako nije predlagač zakona, mogu da predlože Narodnoj skupštini da prihvati ili ne prihvati predlog zakona u načelu (čl.155).

Mišljenja se moraju dostaviti u roku ne kraćem od pet dana pre početka sednice Narodne skupštine na kojoj se predlog zakona razmatra. Ako nadležni odbor ili Vlada ne dostave svoj izveštaj, odnosno, mišljenje o predlogu zakona, predlog zakona će se razmatrati i bez tog izveštaja, odnosno mišljenja.

Nadležni odbor najpre raspravlja o zakonu u načelu, a potom u pojedinostima (to jest, o amandmanima). Nakon završetka pretresa, nadležni odbor podnosi Narodnoj skupštini izveštaj, koji sadrži mišljenje i predloge odbora, kao i izdvojeno mišljenje člana odbora. Odbor određuje izvestioca, koji ima pravo da obrazlaže izveštaj odbora na sednici Narodne skupštine (čl.156).

Na sednici Narodne skupštine najpre se vodi načelni pretres. Narodna skupština može da odluči da obavi zajednički načelni pretres o više predloga zakona koji su na dnevnom redu iste sednice, s tim što se odlučivanje o svakom predlogu obavlja posebno. Od završenog načelnog pretresa, do otvaranja pretresa predloga zakona u pojedinostima, mora da prođe najmanje 24 časa i u tom periodu nadležni odbor može podneti amandman (čl.157). Ukupno vreme za

raspravu raspodeljuje se prema snazi poslaničkih klubova, s time da predsednici poslaničkih klubova ili njihovi ovlašćeni predstavnici imaju dodatnih petnaest minuta. Svaki podnosilac amandmana ima dva minuta vremena da obrazloži svoj amandman, s tim da ukupno trajanje pretresa u pojedinostima po ovom osnovu ne može biti duže od deset časova (čl.158).

Narodna skupština odlučuje o predlogu zakona u načelu, o amandmanima na predlog zakona i o predlogu zakona u celini u danu za glasanje. Ako je predlog zakona prihvaćen u načelu, Narodna skupština odlučuje o amandmanima. Ako na predlog zakona nisu podneti amandmani, Narodna skupština o tom predlogu zakona odlučuje samo u celini. Nakon odlučivanja o amandmanima, Narodna skupština pristupa glasanju o predlogu zakona u celini (čl.160).

U periodu od 11. juna 2008. godine do 13. marta 2012. godine, Narodna skupština Republike Srbije održala je ukupno 98 sednica. Od ukupnog broja održanih sednica, 39 je bilo u redovnom zasedanju, 38 u vanrednom zasedanju, 11 posebnih sednica, 9 sednica na kojima su predstavnici Vlade odgovarali na poslanička pitanja i jednu konstitutivnu sednicu. U ovom periodu, Narodna skupština zasedala je ukupno 518 dana, od čega 326 u redovnom zasedanju, 167 u vanrednom, 11 dana posebnih sednica, 9 dana sednica za odgovaranje na pitanja i 5 dana konstitutivnih sednica. Na osnovu ovih podataka sa velikom verovatnoćom možemo zaključiti da je Narodna skupština Republike Srbije zakonodavnu aktivnost obavljala ukupno 453 dana u redovnim i vanrednim zasedanjima. Na ovih 77 sednica u redovnom i vanrednom zasedanju bilo je ukupno 984 tačaka dnevnog reda, što znači da je na svakoj sednici u proseku bilo gotovo 13 tačaka dnevnog reda i da je za svaku tačku dnevnog reda u proseku bilo odvojeno nešto više od dva dana rada.

Od početka ovog saziva Narodne skupštine do 24. februara 2012. godine na sednicama odbora razmotreno je ukupno 1.588 predloga zakona (isti predlog zakona razmatrala su najmanje dva odbora – Zakonodavni i nadležni odbor). Narodna skupština donela je 807 zakona i 217 drugih akata, a podneto je i razmatrano ukupno 22.251 amandman (od tog broja, 502 amandmana podneli su odbori Narodne skupštine). Ovih 807 zakona razmatrano je na 77 sednica, što znači da je na svakoj sednici u proseku bilo oko 10 zakona. Redovne i vanredne sednice trajale su ukupno 453 dana, što znači da je

za svaki zakon, Narodna skupština na raspolaganju imala nešto manje oko pola radnog dana za raspravu i glasanje. Ako dodamo ostale akte kojima se Skupština bavila, vreme raspoloživo za diskusiju i glasanje pada na manje od pola dana.

Ovi podaci govore o velikom pritisku pod kojim je Narodna skupština radila. Sami poslanici izveštavaju da su često imali tek po nekoliko minuta za raspravu o pojedinom zakonu, da su tačke dnevnog reda objedinjavane itd. kako bi Skupština radila efikasnije. Veliki broj zakona donet je po hitnom postupku. Prema podacima iz odgovora na Upitnik Evropske Komisije o pristupanju<sup>50</sup>, u periodu od juna 2008. godine do decembra 2010. godine, Narodna skupština usvojila je ukupno 520 zakona, od kojih je 193 ili 37% doneto po hitnom postupku. Prema izveštaju domaćih vlasti, najčešći razlog da zakoni budu doneti po hitnom postupku bio je u cilju usklađivanja sa propisima EU, prema dinamici koju je utvrdila Vlada.

Poslanici ocenjuju da donošenje zakona po hitnom postupku predstavlja prepreku za detaljnu javnu raspravu o zakonu. Kao što ćemo videti u narednim odeljcima, kratki rokovi onemogućavaju ih da se pripreme za sednice, da analiziraju zakone, otežavaju pripremu amandmana, a često i obesmišljavaju koncept demokratske skupštinske rasprave. Slično mišljenje ima i Evropska komisija koja u svom Izveštaju o napretku Srbije za 2010. godinu kritikuje demokratski deficit ove institucije<sup>51</sup>.

## 5.1. Analiza predloga zakona

Poslanici se samostalno upoznaju sa zakonima, što često postavlja gotovo nepremostive teškoće pred njih. Iako većina intervjuisanih poslanika tvrdi da čitaju sve zakone, bilo je i onih koji ukazuju da to nije slučaj i da poslanici zapravo čitaju i bave se samo onim zakonima koji (a) spadaju u domen njihove profesije, (b) koji ih interesuju ili (c) za koje su zaduženi u samoj stranci.

---

50 Odgovori na Upitnik Evropske komisije, dostupni na sajtu Kancelarije za pridruživanje Evropskoj Uniji, na adresi <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.199.html>

51 Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2010. godinu, dostupan na adresi [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/izestaj\\_o\\_napretku\\_srbije\\_2010\\_sa\\_%20aneksom.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf)

*Zakon čitaš ako si zainteresovan. Svi poslanici dobijaju sve materijale. Ti dobiješ 45 centimetara papira i nema šanse da pročitaš sve. Pročitaš samo ono što poznaješ i što te interesuje. Šta ja da radim sa nekim zakonom o mašinama ili bilju o čemu baš ništa ne znam (poslanik vladajuće koalicije, intervju april 2012. godine).*

Mnogi poslanici su u svojim strankama i poslaničkim grupama zaduženi da se bave pitanjima koja spadaju u domen njihove profesionalne biografije. Tako se, na primer, veterinari bave pitanjima iz domena poljoprivrede, lekari pitanjima iz oblasti javnog zdravstva, stručnjaci koji su nekada radili u domenima kao što je zapošljavanje (na primer, u Nacionalnoj službi za zapošljavanje) bave se upravo tim pitanjima itd.

Prema svim raspoloživim podacima dobijenim intervjuima sa narodnim poslanicima, poslanički klubovi ne predstavljaju okvir za žive i važne rasprave o pojedinim zakonskim rešenjima. Razlog verovatno leži u činjenici da nisu svi poslanici podjednako zainteresovani ni stručno pripremljeni da raspravljaju o svim zakonima, a posebno ne o onim kojima se rešavaju uska stručna i tehnička pitanja. S druge strane, poslanički klubovi, posebno stranaka iz vladajuće koalicije, nemaju važnu ulogu ni zbog procedure donošenja odluka. Naime, političke odluke u vezi s nekim konkretnim zakonom donose se na nivou stranačkih rukovodstava i u samim ministarstvima, tako da nema posebne potrebe za političkim konsultacijama unutar poslaničkog kluba.

*U poslaničkom klubu ne znam da je bilo debata. Dok stigne do poslaničkog kluba i Skupštine, to je već završeno (poslanik vladajuće koalicije, intervju, april 2012. godine).*

*Kada je, pak, reč o poslaničkim klubovima opozicije, tu ima indicija o većoj važnosti. U njima se, prema rečima ispitanika, dele zadaci u vezi sa pripremom amandmana na pojedine zakone, diskutuje o predloženim rešenjima i traži podrška rukovodstva stranke i poslaničkog kluba.*

*Mi smo u poslaničkom klubu organizovani tako da se ljudi opredele prema odborima strukovno i da mi prevashodno imamo obavezu da razmotrimo svaki od zakona koji je u proceduri donošenja čak i pre unošenja u dnevni red i da pripremamo amandmane ako imamo neke zamerke.*

*Nas trojica smo razmatrali te amandmane i ako ih je bilo više onda smo i drugim poslanici davali obrazloženje da ih vide. Onda se to stavi na uvid predsedniku stranke odnosno poslaničke grupe i objasnimo zašto smo bili za takva rešenja i šta taj amandman treba da menja. Nije zasedala cela poslanička grupa, ne može pravnik ili ekonomista da se upušta u raspravu [...] naša praksa je bila da svi članovi poslaničkog kluba potpisuju amandman, a da ga obrazlaže onaj ko je najstručniji (poslanik opozicije, intervju april 2012. godine).*

Uloga stranke u dogovaranju političkih i zakonskih rešenja očigledno je presudna, ali ne nužno i uloga samih poslanika u stranačkim telima. To u velikoj meri zavisi od pozicije koju poslanik ima u stranačkoj hijerarhiji. U našem prvobitnom uzorku bilo je poslanika koji su imali visoke stranačke pozicije, ali po pravilu, u tim slučajevima razgovor je vođen sa njihovim zamenama. Iz tog razloga, naši ispitanici nemaju direktne uvide u procese pregovora na nivou stranke (što je posebno relevantno za stranke i vladajuće koalicije) i o tome nije bilo puno reči tokom intervjua. Ipak, neki od odgovora jasno ukazuju da se ključne političke odluke, kao i konkretna rešenja iz domena zakona i javnih politika, donose na stranačkim organima i u pregovorima među strankama koje su članice vladajuće koalicije.

Koliko će se na stranačkim organima raspravljati o pojedinim zakonima zavisi i od toga koliko je sama stranka zainteresovana za dati zakon. Ako je resorni ministar dolazi iz njenih redova, onda će ona biti više zainteresovana da se njime bavi i obrnuto. Međutim, svi dostupni podaci pokazuju da je u svom radu u parlamentu, poslanik nosilac odgovornosti i inicijative. Ukoliko su zainteresovani i hoće da prate neku temu, poslanici ulažu više napora u čitanje predloga zakona, analizu predloženih rešenja i eventualno pisanje amandmana. Ukoliko nisu zainteresovani, impuls može doći od stranke ili poslaničkog kluba, koji dele zaduženja svojim članovima. Na kraju, može se desiti, a zapravo se često i dešava, da poslanici provedu ceo mandat u Skupštini, a da se ne pozabave nijednim zakonom, niti se, na primer, javljaju za rasprave.

Poslanici dobijaju malu pomoć od stranke, poslaničkog kluba ili stručne službe. Kao što ćemo kasnije videti, u nekim strankama (posebno opozicionim), poslanici dobijaju zaduženja da pišu amandmane,

pripremaju kritičke govore o predloženim zakonima i sl. Međutim, ni tada ne postoje jasni mehanizmi podrške na koje mogu da se oslone i nikada ne mogu biti sigurni koliko će pomoći dobiti (a u tom smislu i koliko će korisnih inputa u fazi odlučivanja o zakonu oni dati). Na kraju, sve to u velikoj meri zavisi i od njihovog socijalnog kapitala:

*Onda se podelimo, ako je Zakon o poljoprivredi, pozvaću profesore sa poljoprivrednog fakulteta, pa da mi oni malo pomognu, pojasne šta je dobro, a šta nije (poslanik opozicije, intervju april 2012).*

Mnogi poslanici naglašavaju značaj međusobne neformalne saradnje. Poslanici se unutar poslaničkih grupa dele po oblastima, ali i pomažu jedni drugima da pripreme amandmane i obrazloženja. U ovim okolnostima, rezultati rada presudno zavise od individualnih sposobnosti poslanika. Ocene rada stručnih službi, kao i iskazi poslanika o neformalnim kanalima komuniciranja ili oslanjanju poslanika na pomoć kolega u radu, ukazuju da se poslanici ne rukovode u svom radu jasnim pravilima niti njihovo poslovno okruženje sadrži formalizovane mehanizmima podrške. Zato veliki značaj dobijaju neformalni mehanizmi i privatna inicijativa poslanika, bilo da je reč o negovanju solidarnosti i prijateljskih odnosa podrške među samim poslanicima ili o ličnoj inicijativi poslanika da dođu do važnih saznanja o nekom pitanju koje predlog zakona tretira.

Jedan od aspekata zajedničkog rada poslanika odvija se u okvirima resornih odbora. 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. 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 njihovi predlozi neće biti usvojeni. 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).*

## 5.2. 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.

U prethodnom sazivu Narodna skupština razmatrala je 22.251 amandman, a sami odbori predložili su 502 amandmana. Poslanici pripremaju amandmane na predložene zakone samostalno, u okvirima stranke ili poslaničkog kluba. Pisanje amandmana je tehnički zahtevno i potrebno je vreme dok poslanici steknu iskustvo i znanje potrebno za pravilno sastavljanje amandmana. Neki od poslanika koje smo intervjuisali svedoče o tome kako je potrebno znati kada se reč zakon piše velikim, a kada malim početnim slovom, neki nisu znali da razlikuju tačku od alineje, neki su koristili reči koje se ne pojavljuju u zakonskom tekstu, pa su im amandmani bili odbijeni iz tih razloga (na primer, „zapošljavanje na otvorenom tržištu“ umesto „zapošljavanje kod poslodavaca“) itd.

U radu na amandmanima, poslanici se suočavaju sa nepoznavanjem stručnih pitanja koja spadaju u domen datog zakona, ali i pravnih pitanja. Jedan od poslanika svedoči:

*Bilo bi dobro da postoje lica koja su osposobljena da daju pomoć, da daju pravničko tumačenje. Jer u amandmanima je nekad reč i o tome, a mi kao ljudi van struke tu često nismo sigurni (poslanik opozicije, intervju april 2012).*

I dok se tehnički aspekti pisanja amandmana s vremenom savladaju, neke stručne i pravničke prepreke ostaju nepremostive. Iz tih razloga, procenjuje se da je udeo poslanika koji ne pišu amandmane relativno visok među populacijom poslanika (prema procenama naših ispitanika, i do polovine svih poslanika).

Stranka predstavlja važan resurs pri pisanju amandmana, jer poslanik može da se konsultuje sa predstavnicima resornog ministarstva, ukoliko to ministarstvo „drži“ njegova ili njena stranka. Tako poslanik vladajuće stranke izveštava da nije davao amandmane na Zakon o zapošljavanju, ali njegova stranka jeste:



*On je bio usaglašen u okvirima stranke, jer je to bio njihov resor. Obično se prihvataju amandmani stranke čiji je to resor. U ministarstvu koje vodi tvoja stranka možeš da se konsultuješ [...] oko pravih formulacija amandmana (Poslanik vladajuće koalicije, intervju, april 2012).*

Proces pridruživanja Evropskoj uniji predstavlja veliku prepreku i demotivišući faktor za rad na zakonima. Mnogi zakoni prenose se iz zakonodavstva zemalja članica EU i, prema rečima poslanika, tu nema mesta poboljšanjima ili izmenama.

*[...] mnogi zakoni su prepisani iz EU tako da nije bilo baš puno manevarskog prostora za neko prilagođavanje konkretnoj situaciji u Srbiji. Puno zakona je prepisano iz EU, tako da tu ne možete imati neku veliku zamerku kad to već funkcioniše u Evropi [...] Pokušavali smo da na svaki način prilagodimo, da nešto dopunimo, ono što bi bilo u interesu naše zemlje i naših građana (poslanik opozicije, intervju april 2012).*

Tokom prvog istraživanja (koje smo radili u prvoj polovini 2012. godine), ustanovili smo da se, u procesu analize predloga zakona i pisanja amandmana, poslanici ne oslanjaju na podršku stručnih službi u pogledu sadržaja zakona. Stručne službe imaju niz tehničkih zadataka, ali ne pomažu poslanicima u radu na zakonima.

*Stručna lica koja pomažu u radu odbora, to je pre svega sekretar odbora, on obavlja tehničke poslove, sazivanja sednice, vođenja zapisnika i sl. Tamo ne postoje neki posebno obučeni (poslanik opozicije, intervju, april 2012).*

*To nisu stručne službe od kojih možete da očekujete neku vrstu stručne pomoći. Prosto, ovo je partijska država i te službe rade u interesu vladajućih partija, koliko god to bilo dobro ili loše, one tako funkcionišu. Mi onda nemamo puno manevarskog prostora da funkcionišemo i da se oslonimo na te službe. Onda moramo da koristimo sopstvene resurse (poslanik opozicije, intervju, april 2012).*

*Drugi parlamentarci imaju „stafere“ koji im svašta rade. Mi imamo stručnu službu, ali jako malo ljudi rade. Mi smo doneli više od 1000 zakona u ovom mandatu, ne sećam se da je bilo više od 10 ili 20 slučajeva da smo mi*

*dobili analizu na vreme, pre nego što smo raspravljali u odboru ili na plenumu ili glasali za taj zakon, da smo dobili analizu koja je bila više nego korisna [...] možemo i mi da istražujemo, ali fizički ne stižemo (poslanik vladajuće koalicije, intervju, april 2012).*

Intervjui daju protivrečne nalaze o tome ko je aktivniji u pisanju amandmana. Kakvo god da je realno stanje, zanimljiv nalaz je da amandmani prestaju da budu metod opstrukcije rada parlamenta, već mehanizama za unapređenje zakonskih predloga. O tome svedoči i ovaj iskaz:

*U prethodnom sazivu 95% amandmana su bili iz vladine većine, ali sada je mnogo bolje, vlada prihvata i mnoge amandmane Nove Srbije i SNS. SRS i dalje ima besmislene amandmane „briše se“, „briše se“ [...] mislim da je i DSS dosta uspešan u pisanju i prihvatanju amandmana (poslanik vladajuće koalicije, intervju april 2012).*

Iako su poslanici aktivni u pripremi amandmana, rasprava na plenumu nije preterano sadržajna, a neki od poslanika koje smo intervjuisali nazivaju je čak „površnom“ i „vulgarizovanom“. Tome posebno doprinosi brz tempo donošenja zakona i objedinjavanje rasprave po više tačaka dnevnog reda.

Rasprava je vremenski ograničena, a poslanici opozicije često ne prisustvuju glasanju. Po svedočenju poslanika, oni raspravljaju o velikom broju, čak i o stotinama amandmana i da ne bi odbijali svaki mandat, oni ne glasaju, nego te amandmane niko ne podržava i oni otpadaju. Jedino kad se između stranaka napravi dogovor da se prihvati amandman, poslanici glasaju za i taj amandman se prihvata.

*Znate kako izgleda rasprava. Zависи šta je dogovoreno na nivou koalicije šta će da prođe. Jedan zakon ima i po 300 amandmana. Svaki mora da se pročita, da se kaže ko ga je podneo, da se pročita tekst amandmana, kaže se mišljenje nadležnog odbora, ne znaš napamet ceo zakon, ne znaš kako glasi amandman, i onda se izgubiš, a glasanje traje 4 sata. Onda kad god dođe amandman koji treba da se prihvati predsednica zvoni za ono zvono za tišinu i onda znaš da je to taj za koji treba da se glasa. Tako da to ni-*

*kada nije neka velika rasprava kad do toga dođe (poslanik vladajuće koalicije, intervju april 2012).*

Kao što smo već rekli, naše prvo istraživanje ukazalo 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. Drugo 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).*

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 došla 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).*

Osim toga, poslanici moraju na vreme da šalju zahteve, što često nije moguće jer ne znaju dnevni red narednih zasedanja. 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>52</sup> Ostali, očigledno, moraju da se oslone na druge resurse. A ti resursi su, kako se čini, uglavnom samostalni rad i neformalne konsultacije.

---

52 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.

### 5.3. Konsultovanje sa eksternim akterima

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. Poslanici nemaju potrebna znanja iz svih oblasti iz kojih se donosi zakon i zato smatraju da je važno da se konsultuju sa stručnjacima.

*Znači, ako sam ja diplomirani pravnik, ja znam proceduru, ali naravno ne znam baš svaki detalj. Zato se uvek konsultujem sa nekom stručnom javnošću po nekom pitanju, po nekom zakonu koji je trenutno aktuelan (poslanik opozicije, intervju, april 2012. godine).*

U procesu komunikacije sa stručnom javnošću javlja se problem brzine donošenja zakona. Poslanici često fizički ne mogu da stignu da valjano pročitaju zakonski predlog, da ga analiziraju i da se konsultuju sa stručnjacima ili da pročitaju neke stručne ili naučne analize koje su relevantne za dati zakonski predlog.

*Nismo uvek u situaciji da možemo pronaći istraživanja na određene teme, jer je brzina kojom donosimo zakone približavajući se Evropskoj uniji ogromna (poslanik vladajuće koalicije, intervju, april 2012. godine).*

Drugo važno ograničenje tiče se stručne i administrativne podrške koju poslanici imaju. Prema podacima dobijenim kroz intervju, poslanici sami organizuju svoje konsultacije sa stručnom javnošću. Oni navode da poslanici u skupštinama razvijenih zemalja imaju mnogo bolju stručnu i administrativnu podršku.

Jedna od dimenzija istraživanja koja je dala najmanje upotrebljivih empirijskih podataka tiče se komunikacije poslanika sa zainteresovanim stranama. Poslanici nisu bili skloni da otvoreno i detaljno govore o procesu lobiranja za određena zakonska rešenja. Neki od njih smatraju da toga ima, ali nemaju neposredna iskustva o lobiranjima. S druge strane, ima poslanika koji lobiranje smatraju uobičajenim i legitimnim, ali ne daju neposredna i lična iskustva o tom fenomenu. Oni najčešće govore o posrednim iskustvima i kao primer se navode zakoni koji se bave pitanjima u vezi s kojima postoji jak, koncentrisan, jasno artikulisan i kroz neko udruženje ili firmu organizovan društveni

interes. Jedan od primera koji je u razgovorima često pominjan bio je Zakon o restituciji, a pominjani su i zakoni o javnim beležnicima, statističkim regionima, pravosudni zakoni i sl. Druga strategija koju su tokom intervjua primenjivali bilo je naglašavanje iskustava sa lobiranjem u „neproblematičnim“ oblastima, kao što su socijalna i humanitarna ili da oni lično nemaju takva iskustva.

Poslanici deklarativno izjavljuju da oni ne podležu pritiscima, da su zainteresovani da saslušaju sve strane, ali da odluke donose samostalno i na osnovu predloženih argumenata. Ne postoje ustaljene procedure komuniciranja sa zainteresovanim akterima ili lobi grupama. Jasno je da ovi odgovori više skrivaju, nego što otkrivaju detalje o procesu lobiranja u Narodnoj skupštini. Svi raspoloživi podaci govore 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.

Nasuprot kontakata poslanika sa zainteresovanim stranama, javna slušanja predstavljaju otvoren i javan mehanizam kojim narodni poslanici prikupljaju mišljenja i stavove zainteresovanih društvenih aktera. Javna slušanja se retko organizuju iako je ova praksa uvedena u parlamentarni život Srbije kroz nekoliko programa koje je Narodna skupština sprovodila sa međunarodnim razvojnim partnerima (UN i neki bilateralni donatori) kao i domaćim nevladinim organizacijama (BFPE). U periodu između 2008. i 2012. godine odbori Skupštine organizovali su 10 okruglih stolova i 29 javnih slušanja, a najveći broj (više od polovine) odnosio se na pitanja iz oblasti socijalne politike (smanjenje siromaštva, interno raseljena lica, deca i mladi, rodna ravnopravnost, obrazovanje i sl.). Nijedan okrugli sto ili javno slušanje nije bilo posvećeno pitanjima poljoprivrede, ruralnog razvoja i zapošljavanja, a na ovih 39 zasedanja razmatrano je 9 zakona.<sup>53</sup> Ovi podaci ukazuju na to da su okrugli stolovi više posvećeni širim društvenim i političkim pitanjima nego zakonima, da se kao instrument više koriste od strane odbora koji se bave pitanjima iz oblasti socijalne politike

53 Podaci preuzeti iz izveštaja Izveštaj o radu službe Narodne skupštine u periodu od 11. juna 2008 do 13. marta 2012. Godine, Beograd, Narodna skupština Republike Srbije, 2012. godina, dostupno na adresi: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2012/Izvestaj%20web%20poslednje.pdf>

Tokom skupštinskog saziva od 2008. do 2012. godine održano je 29 javnih slušanja, a od toga je tokom 2011. godine održano 16 javnih slušanja:

1. Primena Nacionalnog akcionog plana za implementaciju Rezolucije Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1325 – Žene, mir i bezbednost – Odbor za odbranu i bezbednost
2. Problematika završetka privatizacije u Srbiji u svetlu nastupa nove ekonomske krize – Odbor za predstavke i predloge
3. Predstavljanje Izveštaja podgrupe o sprovođenju Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja u segmentu inkluzije – Radna grupa za prava deteta uz podršku UNICEF-a
4. Izrada socijalne karte za 200 porodica čiji su bliski srodnici kidnapovani ili nestali na Kosovu i Metohiji – Odbor za rad, boračka i socijalna pitanja
5. Interresorna saradnja i mehanizmi podrške žrtvama nasilja, povodom obeležavanja Međunarodnog dana borbe protiv nasilja nad ženama – Odbor za ravnopravnost
6. Jedinствена metodološka pravila za izradu propisa – Zakonodavni odbor uz podršku Misije OEBS u Srbiji
7. Zdravstvena zaštita adolescenata – u svetlu novih zakonskih odredbi – Radna grupa za prava deteta u saradnji sa Ministarstvom zdravlja i UNICEF
8. Od siromaštva do održivosti: Ljudi u centru inkluzivnog razvoja, povodom obeležavanja Svetskog dana borbe protiv siromaštva – Odbor za smanjenje siromaštva
9. Javno slušanje o Predlogu zakona o javnoj svojini – Odbor za finansije i Odbor za evropske integracije
10. Javno slušanje o Predlogu zakona o energetici – Odbor za industriju
11. Ostvarivanje prava izbeglih i prognanih lica u zemljama njihovog porekla – Odbor za rad, boračka i socijalna pitanja
12. Javno slušanje o izazovima prisilnih migracija u Srbiji – Odbor za evropske integracije
13. Javno slušanje o Predlogu zakona o finansiranju političkih aktivnosti – Odbor za pravosuđe i upravu

14. Javno slušanje o Radnoj verziji predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika – Odbor za pravosuđe i upravu
15. Saradnja Odbora za predstavke i predloge Narodne skupštine sa komisijama, tj. radnim telima lokalne samouprave koja se bave ovom tematikom – Odbor za predstavke i predloge
16. Analiza postojećeg stanja u sprovođenju Strategije za unapređenje položaja Roma i implementacije Dekade Roma, povodom obeležavanja Svetskog dana Roma – Odbor za međunarodne odnose u saradnji sa Pododborom za razmatranje pitanja u vezi sa unapređenjem položaja Roma i implementaciju Dekade Roma.

Već zabeležen trend veće zastupljenosti tema iz oblasti socijalne politike nastavljen je i u 2011. godini. Od 16 javnih slušanja, 9 je bilo posvećeno pitanjima siromaštva, obrazovanja, socijalne zaštite, migracija i sl.

Javnim slušanjima i okruglim stolovima prisustvuju, po pozivu, predstavnici NVO i međunarodnih organizacija, kao i predstavnici republičke izvršne vlasti, pokrajinskih i opštinskih vlasti. Broj poslanika koji prisustvuju varira i zavisi od teme i tekućih aktivnosti u Narodnoj skupštini i kreće se od nekoliko poslanika do nekoliko desetina poslanika. Po pravilu, češće učestvuju članovi odbora koji organizuje javno slušanje ili okrugli sto.

Spoljašnji akteri učestvuju samo po pozivu i njihov odziv je po pravilu dobar. Međutim, odziv i građana i poslanika može biti manji kada se javno slušanje ili okrugli sto zakažu u kratkom vremenskom periodu, pa potencijalni učesnici ne mogu da prilagode svoje obaveze i dođu. Odziv građana je veći kada inicijativa za organizovanje javnog slušanja dođe od građana ili njihovih organizacija. U proseku, javnim slušanjima prisustvuje nekoliko desetina predstavnika NVO i međunarodnih organizacija.

Prema rečima ispitanika, javna slušanja mogu se unaprediti boljim planiranjem i blagovremenim zakazivanjem, tako da učesnici imaju više vremena za pripremu. Analiza takođe ukazuje na potrebu da se pažljivo biraju učesnici, tako da oni predstavljaju sve relevantne društvene aktere i grupe. Iskustva pokazuju da javna slušanja imaju bolje efekte kada svi učesnici pripreme materijal unapred i kada se on distribuira učesnicima pre održavanja javnog slušanja. Takođe, na-



glašeno je da je važno fokusiranje na temu i nastojanje da se na kraju slušanja dođe do konstruktivnih zaključaka i predloga, kao i da se izrade mehanizmi za praćenje realizacije zaključaka i preporuka.

U nekim odborima smatraju da su javna slušanja jednako važan kanal komunikacije poslanika i javnosti kao i okrugli stolovi, radionice i seminari. Javna slušanja smatraju se važnim jer omogućavaju da se čuju stavovi građanskog društva, da se poboljša zakonodavna aktivnost i kontrolna uloga parlamenta i doprinese boljem razumevanju rada Narodne skupštine i njenoj otvorenosti ka građanima i stručnoj javnosti. Najavljujući nastavak ove prakse, predstavnici jednog odbora izjavljuju sledeće:

*Javna slušanja doprinose približavanju parlamentarne procedure građanima, otvorenosti i transparentnosti. Učešćem predstavnika civilnog društva u javnom slušanju stavlja se veći akcent na potrebe i mišljenja građana i jača poverenje u parlament.*

S druge strane, iskustva poslanika i predstavnika Stručne službe ukazuju na to da se javna slušanja više koriste kao mehanizam predstavljanja javnih politika i zakonskih mera, a manje kao mehanizam prikupljanja stavova zainteresovanih društvenih grupa, institucija i pojedinaca.

Istraživanje pokazuje da, pored javnih slušanja, postoje različite prakse neformalne komunikacija između poslanika i građana. Mnogi poslanici, pogotovo oni iz unutrašnjosti, izjavljuju da imaju mehanizme direktnog komuniciranja sa biračima. Oni periodično organizuju takozvane otvorene dane, kada njihovi birači i građani mogu da im se obrate sa idejama, predlozima ili sa konkretnim problemima. Direktna komunikacija sa građanima obično se odvija preko stranačke infrastrukture, u opštinskim odborima, i u nekim slučajevima je, po svedočenju poslanika, redovna (na primer, „kancelarija je otvorena subotom koja je pazarni dan“).

Poslanici najčešće drže konsultacije sa građanima iz njihovog kraja, ali postoje i drugačiji primeri. U nekim strankama poslanici su zaduženi za određeni broj opštinskih odbora bez obzira iz kog kraja dolaze. Prema nalazima istraživanja, ne postoji jedinstvena praksa, a komunikacija nije redovna. Kao što je bilo za očekivati, poslanici ukazuju da ovi mehanizmi manje služe da se dobiju konkretne ideje od

građana ili da se sa građanima proveri valjanost određenih zakonskih rešenja ili javnih politika, već više kao jedan od mehanizama pomoći građanima.

*Znate, mala sredina, ljudi traže od vas razne stvari – da intevenišete u zdravstvenim ustanovama u Beogradu, da pomognete da se neko operiše u određenoj klinici, da pomognete nekom da reši problem na radnom mestu [...] Tako da, eto, te poslaničke kancelarije i razgovori u njima se uglavnom pretvore u razgovore o najaktuelnijim problemima koji muče ljude a to je posao, nezaposlenost [...] I svi misle da posao poslanika treba da bude da pronađe posao, a ne da stvorimo zakonske uslove i okvire kojima će zapošljavanje i razvoj ići brže pa tako se posao i dobijati (poslanik vladajuće koalicije, intervju, april 2012.godine)*

Neki poslanici izjavljuju kako ova komunikacija ima za cilj da im približi probleme sa kojima se građani suočavaju, tako da ima i saznavnu i političku, a ne samo socijalnu funkciju.

*Dakle, građani sa mnom razgovaraju o svemu što ih muči. I ti razgovori mi pomažu da prilikom odlučivanja o nekim zakonskim rešenjima imam na umu probleme ljudi u malim sredinama, kao naravno i u velikim (poslanik opozicije, intervju, april 2012. godine).*

Važno je napomenuti da u iskazima poslanika ne postoji jasna granica između građana i birača. Oni mnogo češće govore o komunikaciji sa biračima i stranačkim kolegama, što je dodatno ojačano činjenicom da proces komunikacije zavisi od stranačke infrastrukture.

Konačno, neki poslanici racionalno ukazuju i na probleme s kojima se koncept „komunikacije poslanika sa građanima“ suočava. Oni ukazuju na to da je teško operacionalizovani koncept „biračko telo“, te da mnogi građani nemaju dovoljno kompetencija da raspravljaju o pravničkim ili stručnim aspektima pojedinih zakona.

*Nemoguće je konsultovati biračko telo. Šta smatramo biračkim telom? Konsultujemo ljude od struke koji su kompetentni i to su ljudi koji čine biračko telo...bilo bi i neproduktivno okupiti nekoliko stotina ljudi i čitati im rešenje, čak i da su to stočari i pročita im se zakon o stočarstvu,*

*malo njih bi davalo komentare, većina bi ili prihvatila kako je napisano ili bi bili protiv svega što se napisalo (poslanik opozicije, intervju, april 2012).*

Za uspostavljanje bliske i redovne komunikacije građana i poslanika postoje najmanje dve prepreke. Prvo, Srbija ima proporcionalni izborni sistem, tako da pojedinačni poslanici ne predstavljaju izborne okruge, pa je uspostavljanje mehanizama komunikacije teško (a može biti i proizvoljno). Drugo, ne postoje osnovne pretpostavke za uspostavljanje redovne komunikacije između poslanika i građana ili birača iz njihove izborne jedinice, jer poslanici nemaju svoje kancelarije niti osoblje koje servisira njihovu komunikaciju sa građanima. Imajući to u vidu, posebnu pažnju posvetili smo elektronskoj komunikaciji poslanika i građana.

U drugom istraživanju koje je sprovedeno krajem 2012. godine i početkom 2013. godine, zabeleženi su neki pozitivne pomaci u komunikaciji sa biračima. To se, pre sve, ogleda u nešto većem broju poslanika koji imaju poslaničke kancelarije. Čak je i samim istraživanjem obuhvaćen jedan broj poslanika koji su otvorili takve 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 snalažljivosti, energičnosti i inovativnosti zavisi kako će kancelarija zaživeti.

Komunikacija sa poslanicima, poslaničkim grupama i predsednikom Skupštine odvija se i preko formulara na sajtu Narodne skupštine. Na sajtu se ne mogu naći podaci o ovoj prepisci, niti najčešća pitanja i odgovori. Zbog toga, ne može se zaključivati o intenzitetu i sadržaju ove komunikacije, niti o otvorenosti poslanika, poslaničkih grupa i Predsednika skupštine za komunikaciju sa građanima. U prethodnom parlamentarnom sazivu (2008–2012) od ukupno 250 poslanika, samo 64 imalo je javno dostupne e-mail adrese. Od ukupno 250 poslanika iz trenutnog saziva Skupštine, građani su krajem 2012. godine mogli kontaktirati samo 29 poslanika preko on-line formulara.<sup>54</sup> Tokom 2009. i 2010. godine otvoreno je pet kancelarija za komunikaciju narodnih

54 Podaci dobijeni pregledom sajta Narodne skupštine 16.09.2012. godine. Tokom oktobra 2012. godine testirao dostupnost poslanika preko on-line formulara tako što je na ovih 29 adresa poslat e-mail na koji je u roku od sedam dana odgovorilo samo četvoro poslanika. To znači da je preko e-mail dostupan tek svaki sedmi poslanik Narodne skupštine Republike Srbije.

poslanika sa građanima. Kancelarije su otvorene u Leskovcu, Novom Pazaru, Beogradu, Valjevu i Zrenjaninu. Na sajtu Skupštine ne mogu se naći podaci o radu ovih kancelarija.

U periodu koji pokriva naša analiza, komunikacija građana i Skupštine preko Odbora za predstavke i predloge bila je uređena Poslovníkom Narodne skupštine (Sl. Glasnik RS broj 20/12). U novom skupštinskom sazivu ukinut je ovaj Odbor, a predlozi i predstavke rešavaju se na pojedinačnim odborima, a naročito pred Odborom za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva, koji je po opsegu pitanja kojima se bavi najbliži starom Odboru za predloge i peticije.<sup>55</sup>

U periodu između 2008. i 2012. godine, Služba Odbora za predstavke i predloge primila je i stručno obradila 1.942 predstavke i predloga građana, neposredno primila 1.594 građana na razgovor i obavila preko 4.800 telefonskih razgovora putem kojih su postavljana pitanja iz različitih oblasti i tražena uputstva i pravna pomoć.<sup>56</sup> Samo tokom 2011. godine Odbor za predstavke i predloge dobio je 300 predstavki i predloga i sve su obrađene (rešene). Sam Odbor za predstavke i predloge ne rešava predstavke, već ih prosleđuje nadležnim organima, a podnosiocu odgovaraju tako što šalju obaveštenja o postupanju po konkretnoj predstavi. U ovom periodu poslato je ukupno 283 odgovora građanima, bez obzira na ishod predstavke.

---

55 Poslovníkom Narodne Skupštine u članu 61 propisuje da Odbor za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva razmatra predlog zakona i drugog opšteg akta i druga pitanja iz oblasti: radnih odnosa i prava iz rada, bezbednosti i zdravlja na radu; zapošljavanja; prava na štrajk i sindikalno organizovanje; sistema socijalne zaštite; sistema penzijskog i invalidskog osiguranja, socijalnog osiguranja i zaštite vojnih osiguranika; kao i zaštite boraca, vojnih invalida, civilnih invalida i žrtava rata, članova njihovih porodica i članova porodica lica na obaveznoj vojnoj službi. Odbor razmatra predlog zakona i drugog opšteg akta sa stanovišta socijalnog uključivanja i nadzire proces donošenja odluka i raspodelu budžeta u oblasti socijalnog uključivanja; daje sugestije, primedbe i ocene u vezi sa realizacijom politika; gradi partnerske odnose na svim nivoima radi efikasne, racionalne i blagovremene realizacije procesa društvenog uključivanja u cilju dostizanja evropskog standarda i pune društvene uključenosti svih građana i marginalizovanih grupa; angažuje se na institucionalizaciji i učešću predstavnika građana u procesu donošenja odluka. Odbor obavlja i druge poslove, u skladu sa zakonom i ovim poslovníkom. Odbor ima 17 članova.

56 Izveštaj o radu Službe Narodne skupštine, str.53

Građani mogu da daju predstavke i putem interneta, ali ipak najviše koriste pismenu formu obraćanja Narodnoj skupštini. Telefon kao sredstvo komunikacije se daleko manje koristi. Sa jednim brojem građana vrše se neposredni razgovori kako od strane predsednika Odbora, tako i od strane službenika Odbora. Predstavke se stručno obrađuju od strane kvalifikovanih službenika Odbora, sa čime se upoznaju predsednik i članovi Odbora, nakon čega se uz odgovarajuće propratno pismo, dopis prosleđuje nadležnom organu, a drugi primerak se dostavlja podnosiocu uz obaveštenje kom organu je prosleđen na dalju nadležnost. Odbor ne odgovara na anonimne dopise, te na dopise čiji sadržaj je besmislen, nejasan ili bez konkretnog zahteva za postupanje. Takođe, Odbor se ne bavi porukama podnosioca koji su se više puta obratili Odboru i već dobili odgovore, kao i onih koji su uvredljive sadržine, sadrže neprimerene izraze i psovke upućene državnim funkcionerima i sl.

Predstavnici Odbora smatraju da građani upućuju korisne predloge i inicijative za rešavanje problema, kako njihovih ličnih tako i šire zajednice u kojoj žive. Neke od korisnih predloga iz 2011. godine su slučajevi privatizacije poljoprivrednih gazdinstava u Vojvodini i ostvarivanje prava na zaradu i druga primanja iz rada i po osnovu rada (penzije, socijalno osiguranje itd.) zaposlenih u privatizovanim firmama. Jedan od ispitanika svedoči:

*Ovi kanali su korisni i od posebnog su značaja zbog toga što državnim organima omogućavaju neposredan uvid u određenu problematiku, odnosno probleme pojedinca ili šire društvene zajednice.*

Na žalost, mi ne posedujemo preciznije i sistematičnije podatke na osnovu kojih bismo mogli da procenimo delotvornost ovog mehanizma.

#### **5.4. Plenarna rasprava**

O zakonu se raspravlja na matičnim odborima i na plenarnim sednicama Skupštine. Obrasci učestvovanja u raspravama o zakonima se razlikuju i na njih utiču strukturni i lični faktori. Strukturni faktori odnose se na to da li poslanici dolaze iz opozicije ili vladajućih stranaka i kakva je metodologija rada u poslaničkom klubu. Lični razlozi

odnose se na to koliko su poslanici osposobljeni za raspravu i koliko su za nju zainteresovani. Pojednostavljeno gledajući, opozicioni poslanici će biti više motivisani da iskoriste raspravu nego poslanici vladajućih stranaka. Međutim, poslanici mogu dobiti direktivu od šefova poslaničkih grupa da učestvuju u raspravama. Poslanici koji imaju potrebna znanja i informacije da učestvuju u raspravi, verovatno će češće koristiti tu mogućnost. Konačno, neki poslanici su više zainteresovani za neke teme, a za neke manje, i od toga zavisi i stepen njihovog angažovanja.

Prema svedočenju poslanika ton i tok rasprave biće određeni strukturnim i političkim faktorima. Stranačka pripadnost i raspodela resora opet imaju odlučujući uticaj.

*Matični odbor donosi odluku da li prihvata ili odbija amandman. Kod nas odbori preslikavaju mišljenje vlade. On čeka mišljenje vlade o podnetim amandmanima. U 95% slučajeva vlada odbije taj amandman. I onda se mi sastanemo na odboru i mi smo samo glasačka mašina. Kažemo, Vlada je prihvatila 5 od 100 mandata i mi ih prihvatamo. Tek nakon toga počinje rasprava o pojedinostima na plenumu, u sali. Šta je Vlada rekla u mišljenju Vlade, to se prihvata. Retko se dešava da neki poslanik ubedi Vladu, pa ministar u toku rasprave kaže da prihvata amandman (poslanik vladajuće koalicije, intervju april 2012).*

Rasprava na plenumu je na sličan način određena stranačkim nasleđem i širim aspektima političkog sistema. Ovi nalazi ukazuju na još jednu važnu karakteristiku parlamentarizma u Srbiji – veliku ulogu Vlade ne samo u kreiranju zakona već i u redovnom životu parlamenta. Pored toga što stranačka pripadnost i podela ministarstava utiču na to kako će teći tok diskusije, na rasprave na odborima i plenarnim zasedanjima Skupštine utiče i dinamika dostavljanja zakonskih predloga. U tom pogledu, nekoliko faktora ima posebnu važnost:

1. Nema planova rada. Po pravilu, poslanici ne znaju kojim redom i dinamikom će vlada dostavljati zakonske predloge. Iz tog razloga, oni ne mogu da se unapred pripreme za rasprave.

2. Donosi se mnogo zakona. Vlada predlaže, a Skupština donosi mnogo zakona, posebno onih koji su deo agende za pristupanje Evropskoj uniji. Iz tog razloga, rasprave na plenumu često su kondenzovane i obuhvataju više tačaka dnevnog reda i poslanici nemaju dovoljno vremena da detaljno raspravljaju o svakom zakonu.

Već smo rekli da se poslanici suočavaju sa velikim izazovima kada je reč o vremenu koje im stoji na raspolaganju za rasprave. O tome rečito govori i sledeći iskaz:

*Kažem nesreća je što se kod nas zakoni brzo donose. Vi imate na jednoj sednici po 20–30 tačaka i onda se objedini rasprava za 5–6 zakona. Moja poslanička grupa je imala 14 minuta i 24 sekunde da priča. I sad, kada nam objedine 4 zakona, možete misliti koliko mi vremena ostaje da kažem nešto o ovom zakonu. Jedino kad napišemo amandmane imamo po 2 minuta da obrazložimo amandman. Eto to je sve. I onda možete vi zamisliti koliko je to malo vremena, ako imamo 4 zakona šta mogu da kažem za 14 minuta. Još ako podelim sa kolegom, jer uvek delimo to vreme, onda kažem joj koliko ja imam. On kaže pa ti imaš 3 minuta. Pa taman krenem da pričam, ono već isteklo 3 minuta. Tako da je to malo. Morate da budete takosativni da bi nešto rekli, da bi poslali neku poruku onima koji treba to da čuju (poslanik vladajuće koalicije, intervju april 2012).*

U takvim okolnostima poslanici ne mogu detaljno da se bave zakonskim odredbama. Štaviše, ni kada ministri ili predstavnici resornih ministarstava obrazlažu zakonske predloge pred poslanicima, oni zbog vremenskih ograničenja ne uspevaju da obuhvate sve važne segmente datog zakona.

Jasniju sliku o ulozi, toku i karakteru parlamentarne rasprave može se dobiti jedino detaljnijim uvidom u sam tok rasprave. Zato ćemo u narednim redovima prikazati tok rasprave o svakom od četiri zakona koji su predmet naše studije. U ovoj analizi koristili smo transkripte skupštinskih zasedanja koji su dobije od Stručne službe Narodne skupštine Republike Srbije. Pored kvalitativne analize tran-

skripata, sprovedli smo i analizu stavova izrečenih tokom rasprava o Zakonu o poljoprivredi i ruralnom razvoju i Zakona o zapošljavanju. Na kraju ovog odeljka, analiziraćemo i obrasce glasanje na izabranom uzorku zakona.

Rasprava o **Zakonu o izmenama o dopunama Zakona o porezu na dobit preduzeća** vodila se kao deo objedinjene rasprave o nizu ekonomskih zakona, uključujući i Zakon o budžetu.<sup>57</sup> Tokom rasprave koja je trajala 5 dana, u periodu između 23.11 i 01.12. 2012. godine, ovaj Zakon je dobio veoma malo pažnje. Samo 6 poslanika ga je u svojim govorima pomenulo ili se bavilo problematikom kojom se ovaj Zakon bavi.

Milisav Petronijević, poslanik Socijalističke partije Srbije, sa jasno levičarskim obrazloženjem, podržao je donošenje Zakona o izmenama o dopunama Zakona o porezu na dobit preduzeća 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. (izvod iz transkripta skupštinske rasprave)*

---

57 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.



Disonantne tonove u rasprave poslanika vladajuće većine uneli su predstavnici Srpske napredne stranke. 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 precenjenih 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 Srpske napredne stranke. 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 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 svestu, jer Srbija gubi značajna sredstva koja nisu uložena u razvoj, koja nisu uložena u podsticaj, u proizvodnju. (izvod iz transkripta skupštinske rasprave)*

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 Zakona o izmenama o dopunama Zakona o porezu na dobit preduzeća u kontekstu predviđenog smanjenja budžetskog deficita. U svojim raspravama pozivali su se na stav Fiskalnog saveta da je očekivani rast prihoda od Zakona o izmenama o dopunama Zakona o porezu na dobit preduzeća 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 pro-*

*cenjen 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. (izvod iz transkripta skupštinske rasprave)*

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. (izvod iz transkripta skupštinske rasprave)*

Ništa drugačije nije bilo na raspravi o pojedinostima trajala koja je kratko i u njoj je takođe učestvovalo samo šest poslanika. Najviše pažnje privukle su mere za podsticanje investicija, dok se poreskim stopama poslanici gotovo uopšte nisu bavili.

Drugi zakon koji je predmet ove konkretne analize je **Zakon o upravljanju migracijama**. Ovaj zakon 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 Srbija 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. (izvod iz transkripta skupštinske rasprave)*

Poslanici opozicije kritikovali su Zakon i Vladu Srbije i 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 pre-

ma Kosovu i Metohiji ima ili nema granicu.<sup>58</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.

U raspravu o **Zakonu o poljoprivredi i ruralnom razvoju** u načelu uključilo se 20 poslanika, a u pojedinostima 17 poslanika. U raspravi o **Zakonu o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti** uključilo se najpre 23 poslanika (rasprava o Zakonu u načelu) a potom 8 poslanika (rasprava o Zakonu u pojedinostima). Treba napomenuti da je 52 poslanika Srpske radikalne stranke isključeno sa sednice, pa samim tim nisu bili u mogućnosti da učestvuju u raspravi. S obzirom na ovako mali broj poslanika koji je učestvovao u raspravama povodom dva zakona, nemoguće je dalje sprovesti kvantitativnu analizu koja bi bila statistički pouzdana. Ono što se zapaža kao osnovni trend jeste da se među poslanicima, koji su učestvovali u raspravama, najčešće nalaze malobrojni prisutni poslanici opozicije, stranaka koje nisu u vladajućoj koaliciji ali koje ne pripadaju ni izraženoj opoziciji, i vrlo retko poslanici stranaka koje su predlagači zakona. Stoga se, posebno onda kada se vodi rasprava o zakonima u pojedinostima, u većem procentu registruju negativni stavovi prema zakonu. Tako je u slučaju Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju u načelu bilo jednako (po 36,8%) pozitivnih i negativnih stavova prema Zakonu, dok su preostali bili neutralni, dok je prilikom rasprave o ovom Zakonu u pojedinostima bilo 70,6% negativnih stavova, 23,5% neutralnih i 5,9% pozitivnih.

Kada je Zakona o zapošljavanju bio predmet načelne rasprave, polovina učesnika u raspravi imala je pozitivan stav, dok je 31,8% imalo negativan, a 18,2% neutralan stav. Kada se, međutim, raspravljalo o ovom Zakonu u pojedinostima, negativnih mišljenja bilo je 62,5%, neutralnih 25,0% i pozitivnih 12,5%.

---

58 DSS je predložio ZUM članom koji bi glasilo: "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".

Negativna mišljenja iskazana u raspravi o Zakonu o poljoprivredi i ruralnom razvoju i u načelu i u pojedinostima bila su najčešće obrazložena time da Zakon nije u interesu građana načelno, ili neke posebne društvene grupe (u 40,5% slučajeva), a zatim da nije bilo konsultacija i javnih rasprava o Zakonu (18,9% slučajeva), te da ne postoje uslovi za primenu Zakona (16,2% slučajeva), da će primena Zakona biti skupa (8,1%), dok su ostali stavovi bili obrazloženi time da zakon nije u interesu privrede, odgovara interesima jedne posebne grupe i nije dovoljno tehnički i stručno dorađen (u po 5,4% slučajeva).

Sličnim argumentima su obrazlagana i negativna mišljenja o Zakonu o zapošljavanju. U 39,1% slučajeva učesnici u raspravi koji su iskazali negativan stav ukazali su da Zakon nije u interesu građana, u 34,8% slučajeva da ne postoje uslovi za njegovu primenu, u po 8,7% slučajeva da će primena biti skupa i da Zakon odgovara interesima jedne grupe, a u po 4,3% slučajeva da Zakon nije u interesu evropskih integracija ili domaće privrede.

Primeri:

*Mislimo da se ovim (Zakon o poljoprivredi prim.), kao i drugim zakonima koji su doneti u proteklih par meseci, štite određene organizacije, određene kompanije koje predvode i na čijem celu sede određeni tajkuni.*

*Smatram da je u pitanju neopravdano uvođenje novog harača na građane Srbije. Ovim se nastavlja neodgovorna i pogubna politika nekontrolisanog zapošljavanja u državnoj administraciji.*

*Bojim se da će Zakon, kao i mnogi zakoni koje smo doneli u ovoj Skupštini, i u ovom i u prethodnom mandatu, ostati samo slovo na papiru, odnosno neće doneti nikakve pozitivne efekte.*

*Kako ovaj Zakon da se primeni, da dâ efekte u uslovima u kojima se trenutno nalazi srpska ekonomija. Njima (nezaposlenima) se ukida godinu dana pravo na naknadu i još im se naknada snižava. Cilj je da se na mala vrata uvede jedna paralelna institucija. Gde će zaposliti ljude, sigurno partijski kadrovi, da ne budemo naivni.*

Kada su u pitanju argumenti kojima se obrazlažu pozitivna mišljenja prema ovim zakonima, ona su ista u oba slučaja i uključuju stanovište da su dati zakoni u interesu građana, evropskih integracija, domaće privrede i države.

Primeri:

*Mislim da ovih 15 zakona u oblasti poljoprivrede, i iščekivanja naših građana koji žive od fabrike pod vedrim nebom, dolaze možda u pravom trenutku. Hteo bih posebno da se osvrnem na Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju. Mi moramo da shvatimo da je ovo jedan paket kojem treba da se stvori milje ili osnov za strateški cilj ove države, a to je što pre ulazak, odnosno približavanje EU.*

*Poslanici i poslanička grupa manjina podržaće ovaj zakon bez obzira da li podržavate naše amandmane ili ne. Ipak, tražim o vas da ih prihvatite. Drago nam je da posle dužeg perioda imamo set zakona o poljoprivredi i nadamo se da će ovi zakoni samo olakšati položaj naših poljoprivrednika i ubrzati približavanje RS u EU.*

*Naravno da je ovim predlozima zakona napravljen ozbiljniji iskorak u efikasnijem rešavanju problema u ovoj oblasti, i u pogledu zapošljavanja i u pogledu profesionalne orijentacije. Kao ono sto smo već par puta ovde čuli, važan iskorak u usklađivanju naše zakonske regulative iz ovih oblasti s odgovarajućom evropskom zakonskom regulativom.*

*Zbog toga su aktivne mere zapošljavanja i dodatno obrazovanje, prekvalifikacije, dokvalifikacije, svi mogući podsticaji koje se ovim zakonom nude, apsolutno, odgovor na nezaposlenost i dodatni odbor na krizu koja nas čeka.*

Na kraju, potrebno je napomenuti da se povremeno rasprave o zakonima značajno udalje od centralne teme i koriste za stranačka sukobljavanja koja nisu ni u kakvoj vezi sa zakonskim predlogom.

Primeri:

*Kako je moguće da s tolikom lakoćom mesecima, a naročito poslednjih nedelja, trpите zulum koji izvrsna vlast,*

*na celu sa Borisom Tadićem, a preko marionetizovane vlade RS i njegovog kabineta, radi narodnoj Skupštini? Pitanje upućeno predsednici skupštine.*

Ovde izneti podaci o toku rasprave, kao i sama analiza, pokazuju da postoji 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 nekonzistentnost 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.

Svi podaci o obrascima glasanja u Narodnoj skupštini pokazuju da poslanici dosledno glasaju prema svojoj stranačkoj pripadnosti. Imajući u vidu naš izborni sistem, ali i iskustva drugih razvijenih demokratija, to ne predstavlja 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 elementarna 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).*

Nalazi kvantitativnog istraživanja ukazuju na nekoliko izraženih obrazaca glasačkog ponašanja poslanika iz najvećih parlamentarnih stranaka. Na uzorku 28 situacija glasanja u 2009. i 2011. godini (24 glasanja za predloge zakona u celini i 4 glasanja za predloge zakona u načelu i u celini za Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju i Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti), jasno se uočava da postoji izražena stranačka kohezija. Ona se kod poslanika opozicionih stranaka manifestuje primarno u ne uzimanju učešća u glasanju, jer kao što se može primetiti u narednoj tabeli poslanici SRS, SNS, DSS i LDP nisu bili prisutni danima predviđenim za glasanje, tačnije, u najvećem broju slučajeva nisu registrovani od strane elektronskog sistema za glasanje. Kod vladajućih stranaka, odnosno onih koje su formirale vladu, ova kohezija se manifestuje u disciplinovanom prisustvu sednicama na kojima se usvajaju zakoni i homogenom glasanju – nema glasova „protiv“.



**Tabela 6. Glasačko ponašanje poslanika**

Stranačka pripadnost poslanika/ce	Nije glasao/la a nije prisustvovao/la sednici	Nije glasao/la a prisustvovao/la sednici	Glasao/la je ZA predlog	Glasao/la je PROTIV predloga	Bio/la je uzdržan/a	Nije bio/la poslanik/ca u vreme glasanja
Ukupno	43,9	0,8	47,2	1,3	0,1	6,7
DS	0,3	0,8	93,0	-	-	5,9
SRS	92,7	0,2	2,2	3,2	0,1	1,7
G17 plus	0,8	1,2	69,5	-	-	28,5
DSS	92,0	0,3	2,4	3,4	-	1,9
SNS	99,4	0,2	0,2	0,2	-	-
LDP	82,1	1,6	3,6	0,3	-	12,4
SPS	2,1	1,4	90,7	2,1	3,6	-

Izvor: Narodna skupština Srbije

Podaci iz naredne tabele još jasnije ukazuju koliko je izražena ova stranačka kohezija pri glasanju. Slučajevi u kojima se poslanici jedne stranke razilaze u glasačkim opcijama jedva da su prisutni, i javljaju se kod opozicionih i malih stranaka. Razlikâ nema u zavisnosti od toga da li se glasa o sistemskim ili drugim zakonima, sporazumima i sl.

**Tabela 7. Unutar stranačka kohezija pri glasanju (2008–2012)**

Stranačka pripadnost poslanika/ce	Broj slučajeva u kojima poslanici iste partije nisu glasali jednoglasno <sup>59</sup>	% slučajeva u kojima poslanici iste partije nisu glasali jednoglasno	Prosečan broj poslanika koji je glasao nasuprot većini u stranci
DS	0	-	-
SRS	1	1,7	2
G17 plus	0	-	-
DSS	0	-	-
SNS	0	-	-
LDP	1	1,7	1
SPS	1	1,7	3

Izvor: Narodna skupština Srbije

Slične tendencije pokazuje i analiza glasanja narednog skupštinskog saziva. Analiza glasanja u periodu između 31.5. i 31.12.2012. godine pokazuje da poslanici opozicionih poslaničkih klubova uglavnom ne dolaze u velikom broju na skupštinska zasedanja, za razliku

59 Ovde se ne uzimaju u obzir slučajevi u kojima poslanici nisu glasali, odnosno računati su samo glasovi „za“, „protiv“ i „uzdržan“.

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 1.23 poslanika. Vrlo je slična situacija i sa predstavnicima Liberalno demokratske partije, koji su imali u proseku 1.86 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 8. Posećenost skupštinskih zasedanja  
(31. maj – 31. decembar 2012. godine)**

STRANKA	Broj poslanika	Prosečan broj prisutnih	Procenat posećenosti
Demokratska stranka	45	18.13	35.54%
Demokratska stranka Srbije – Vojislav Koštunica	21	9.84	46.84%
Jedinstvena Srbija	7	6.35	90.65%
Liberalno demokratska partija	13	1.86	14.32%
Liga socijaldemokrata Vojvodine	5	1.34	26.70%
Nova Srbija	8	7.73	96.62%
Partije ujedinjenih penzionera Srbije	12	9.83	81.88%
Savez vojvodanskih Mađara	5	4.23	84.65%
Socijaldemokratska partija Srbije	9	7.78	86.40%
Socijalistička partija Srbije	25	22.35	89.40%
Srpska napredna stranka	65	57.99	89.21%
Srpski pokret obnove – Demohrišćanska stranka Srbije	5	1.23	24.69%
Ujedinjeni regioni Srbije	16	13.98	87.38%

Izvor: Narodna skupština Srbije

Glasanje poslanika je i dalje vrlo podređeno 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 6 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 9. Unutar stranačka kohezija pri glasanju  
(decembar 2012. godine)**

STRANKA	Glasao/la za	Glasao/la protiv	Uzdržan/a	Nije glasao/la, a jeste prisutan/na	Slučajevi kad se nije glasalo jednoglasno
Demokratska stranka	17.64%	31.97%	2.03%	48.42%	6
Demokratska stranka Srbije – Vojislav Koštunica	12.80%	38.73%	0.15%	48.57%	1
Jedinstvena Srbija	99.19%	0.00%	0.20%	0.61%	0
Liberalno Demokratska Partija	2.50%	32.69%	7.84%	56.47%	0
Liga socijal-demokrata Vojvodine	7.92%	8.94%	6.12%	77.02%	0
Nova Srbija	99.52%	0.00%	0.17%	0.31%	0
Partije ujedinjenih penzionera Srbije	96.60%	0.00%	0.11%	2.99%	0
Savez Vojvođanskih Mađara	52.58%	13.74%	0.00%	33.67%	0
Socijaldemokratska partija Srbije	99.50%	0.00%	0.00%	0.32%	0
Socijalistička Partija Srbije	96.10%	0.05%	0.06%	3.62%	1
Srpska Napredna Stranka	99.12%	0.02%	0.11%	0.67%	1
Srpski pokret obnove – Demohrišćanska stranka Srbije	22.04%	32.37%	2.05%	43.54%	0
Ujedinjeni regioni Srbije	97.82%	0.10%	0.00%	1.82%	0

Izvor: Narodna skupština Srbije

## 5.5. Rezime: „tanka“ zakonodavna aktivnost Narodne skupštine i porozne demokratske procedure

Najvažniji zaključak na koju upućuju nalazi istraživanja je da zakonodavna aktivnost Narodne skupštine Republike Srbije 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. Ovakvom opštem zaključku doprinosi niz specifičnih nalaza iz istraživanja.

Istraživanje pokazuje da resorna ministarstva imaju presudnu ulogu u procesu pripreme zakona. Međutim, i sama ministarstva često imaju nedovoljno kapaciteta u oblasti analize i kreiranja javnih mera, pa se oslanjaju na spoljašnje resurse – stručnjake. Učestvovanje spoljašnjih stručnjaka omogućavaju ne samo njihove profesionalne kvalifikacije, već i veze sa međunarodnim i domaćim organizacijama koje su aktivne u datoj oblasti. Tako povlačenje državne birokratije iz procesa kreiranja zakona i javnih politika otvara prostor za intervencije i uticaj različitih, po pravilu, dominantni socio-ekonomskih interesa.

Sam proces pripreme predloga zakona često je netransparentan i neparticipativan, jer se zakoni pripremaju uz slabo učestvovanje šire javnosti i zainteresovanih aktera. U takvim okolnostima zainteresovani akteri često koriste neformalne kanale uticaja, a ne institucionalne mehanizme za pregovaranje i konsultovanje, kao što su Socijalno-ekonomski savet ili javne rasprave. Pored toga, i kada učestvuju u izradi predloga zakona, zainteresovani akteri imaju teškoća da predstavljaju svoje interese i mišljenja i ugrade ih u tekst zakona. Participativnost je često shvaćena samo kao formalni zahtev u procesu pripreme zakona. U ovoj fazi pripreme predloga zakona, predstavnici zakonodavne vlasti nemaju uticaj, izuzev u nekom sasvim indirektnom i generalizovanom obliku preko svojih stranačkih predstavnika ukoliko su iz stranaka koje formiraju Vladu i obavljaju funkcije u ministarstvima.

Kada zakoni uđu u skupštinsku proceduru i kada bi poslanici trebalo da izvrše temeljno pretresanje zakona i utiču na njegov finalni izgled, prava zakonodavna aktivnost Narodne skupštine i poslanika izostaje. Najvažniji razlog ovakvog stanja je to što je moć donošenja odluka u Vladi i strankama, dok je parlament marginalizovan. Poslani-

ci eksplicitno potvrđuju da se sve ključne odluke donose u strankama i u Vladi. Stranke se pokazuju kao važan resurs za konsultacije čak i oko amandmana, tako da poslanici usaglašavaju amandmane sa stranačkim kolegama u Vladi. Nalazi istraživanja pokazuju da ni poslanički klubovi nemaju značajniju ulogu u zakonodavnom procesu. Čini se da nešto veću ulogu imaju poslanički klubovi opozicionih stranaka, jer su one aktivne u analizi i kritici zakona i predlaganju amandmana (no, i dalje je najvažnija zainteresovanost i kvalifikovanost poslanika da se bave datim pitanjem). Dakle, na nivou donošenja javnih politika, pisanja konkretnih zakonskih predloga, ali i tokom procesa njihovog poboljšavanja kroz amandmane, upravo su stranke i vlada ključni akteri, centar političke moći i mesto na kome se donose najvažnije odluke.

Na institucionalnom nivou, dakle, na nivou procedura i obrazaca rada, sledeći faktori utiču na mali uticaj parlamenta na zakonodavni proces: (1) nedovoljno vremena za razmatranje pojedinačnog zakonskog predloga, (2) neposedovanje stručnih znanja i kompetencija kod većine poslanika za brojne zakonske oblasti i (3) odsustvo stručne podrške koja bi trebalo da omogući potporu za formiranje mišljenja i stavova u odsustvu adekvatnih znanja i kompetencija, ali i u tehničkom savladavanju obimne materije.

Pridruživanje EU ima poseban uticaj na ovakvo stanje u zakonodavnoj vlasti. S jedne strane, proces pridruživanja postavlja pritisak na zakonodavnu aktivnost da se veliki broj zakona usvoji u kratkom roku zbog ispunjavanja uslova za pridruživanje. S druge strane, neki zakonski modeli i rešenja uslovljeni su procesom pridruživanja i o njima se ne otvaraju pitanja i dileme, bar ne u suštinskom smislu. Posledica takvog stanja je da poslanici u proseku imaju manje od pola dana za raspravu o zakonu. Veliki broj zakona donosi se po hitnom postupku. U periodu 2008–2010. godine više od trećine donetih zakona bili su u Skupštini po hitnom postupku. To onemogućava poslanike da se detaljnije bave zakonima i umanjuje transparentnost i demokratski potencijal Skupštine.

Zbog grupisanja tačaka dnevnog reda, velikog broja zakonskih predloga i nedostatka jasnih planova rada Vlade, poslanici imaju malo vremena da se posvete analizi i raspravama o zakonima. I predlagači zakona, kada ga obrazlažu pred poslanicima, imaju malo vremena i ne mogu da se posvete svim važnim aspektima jednog predloga zakona. Ovakve okolnosti ne doprinose kvalitetu zakonodavnog rada Narodne

skupštine, uprkos tome što relativno mali broj poslanika učestvuje u raspravi. Predstavnici vladajuće većine aktivniji su u raspravi u načelu, a opozicioni poslanici u raspravi o pojedinostima. Usled velikog broja podnetih amandmana, kao i velikog broja zakona o kojima se odlučuju, rasprava o amandmanima je površna i kratka. Po pravilu, poslanici nemaju detaljan uvid u sadržaj amandmana o kojima glasaju.

Poslanici ne mogu biti dovoljno obučeni da analiziraju zakone iz mnoštva različitih oblasti u kojima se odvija zakonodavna aktivnost. Oni čitaju i detaljno se bave samo onim zakonima za koje su zainteresovani ili zaduženi od strane svoje stranke. Konsultacije sa stručnjacima i zainteresovanom javnošću smatraju se važnim delom njihovog rada. Međutim, ne postoje uobičajeni i formalizovani kanali saradnje sa stručnom javnošću i njihov oblik, sadržaj i intenzitet zavisi od samih poslanika. Kao i drugi aspekti rada na zakonskim predlozima, i proces konsultovanje opterećen je velikom brzinom kojom se zakoni donose, što onemogućava delotvorne konsultacije (poslanici ne mogu da stignu da se pripreme, stručnjaci s kojima razgovaraju ne mogu da stignu da analiziraju predlog zakona i napišu komentare itd.).

Komunikacija sa građanima nema gotovo nikakvog značaja za ispitivanje i redefinisane predloga zakona. Ne postoji ustaljena i redovna procedura komuniciranja poslanika sa građanima. U nekim slučajevima postoji veza poslanika sa krajem iz koga dolaze. Komunikacija se pre svega odvija na relaciji poslanik-birači i članovi stranke i to preko stranačke infrastrukture, odnosno, preko opštinskih odbora stranaka. Komunikacija poslanika i građana (birača) više ima za cilj da pomogne građanima da rešavaju neke aktuelne probleme nego da se ideje o zakonskim rešenjima i javnim politikama ispituju, diskutuju i provere. Čini se da značajniju ulogu imaju odnosi sa lobi grupama, ali o ovoj vrsti komunikacije poslanici nisu bili spremni da razgovaraju. Ne postoje ustaljeni mehanizmi komunikacije sa „lobistima“, odnosno, sa zainteresovanim akterima. U okolnostima male političke moći skupštine, otvoreno je pitanje do koje mere lobiranje među poslanicima uopšte ima smisla.

Stručne službe nemaju važnu ulogu u analizi zakonskog predloga i pripremi amandmana. Poslanici retko koriste kapacitete stručne službe, a ima i onih koji dovode u pitanje koliko su ti kapaciteti uopšte razvijeni. Poslanici se na pomoć službenika Narodne skupštine najviše oslanjaju u procesu pisanja amandmana. Pisanje amandmana je teh-

nički zahtevan posao i, po pravilu, poslanici formulišu ideju, a pravnici iz Sručne službe je uobliče u tekst amandmana. Poslanici vladajuće koalicije su u boljoj situaciji jer, budući da je stranka važan resurs za konsultacije oko amandmana, oni usaglašavaju amandmane sa stranačkim kolegama u Vladi.

Napokon, svi podaci ukazuju na izrazitu stranačku koheziju pri glasanju. Analiza dokumentacije pokazuju da je na uzorku od 28 situacija glasanja u 2009. i 2011. godini (24 glasanja za Predloge zakona u celini i 4 glasanja za Predloge zakona u načelu i u celini), bilo samo tri slučaja gde poslanici nisu glasali kao i većina iz njihove stranke. U posmatrana tri slučaja ukupno šest poslanika je glasalo protiv dominantnog raspoloženja. Slično tome, i u drugoj polovini 2012. godine zabeležili smo samo osam slučajeva stranački nekonzistentnog glasanja.

Izloženi nalazi generalno nameću sliku o parlamentu u kojoj se odvija intenzivna zakonodavna aktivnost, ali bez mnogo suštinskog uticaja na izgled zakonskih rešenja, bar u smislu aktivne i kompetentne uloge poslanika. 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, Skupštine 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. Takva zakonodavna aktivnost obeležena je demokratskim deficitom i o tome bi trebalo ozbiljno voditi računa pri nastojanjima da se uloga parlamenta učini transparentnijom, odgovornijom i otvorenijom prema građanima.

Pored svega navedenog, naše istraživanje otkriva neke važne slabosti, ne samo zakonodavnog procesa, već i demokratskih procedura u Srbiji, odnosno, šireg institucionalnog okvira savremene srpske demokratije. Ove zaključke temeljimo na analizi procesa donošenja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit preduzeća. Kao što je već navedeno, prvi nacrt ovog 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 (sa 45%, odnosno 32%, na stope 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 pretjnom bankrota (prema iskazima resornih ministara).

Ove promene zakonskog teksta bili su predmet dubinskih intervjua 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 ovaj zakon razmatran u paketu sa još nekoliko zakona, među kojima je i svakako najznačajniji – Zakon o budžetu. Usled toga, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit preduzeća nije dobio pažnju koju po svom značaju zasluži (posebno u aktuelnim političkim i ekonomskim uslovim krize i borbe protiv korupcije). Međutim, nezavisno od ovih okolnosti, ostaje zaključak da Narodna skupština i njeni poslanici nisu uspeali 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.

Analiza medija ukazuje na još lošiju sliku srpske demokratije: 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 i reprezentativnom funkcijom, preko medija, do građanskog društva – nije oglasio ovim povodom. To je utoliko čudnije ako se ima u vidu da je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit preduzeća 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 rešenja iz ovog Zakona, kao i izmene izvršene u poslednji čas, postanu predmet javne diskusije niti da se i na ovom konkretnom primeru vide na delu kontrolna funkcija javnosti i parlamenta.



## 6. Zaključak

Najvažniji cilj našeg istraživanja bio je da utvrdimo u kojoj meri i na koji način različiti društveni interesi utiču na sadržaje zakona u savremenoj Srbiji. Da bismo dobili odgovor na to pitanje, analizirali smo proces donošenja zakona, sa posebnim naglaskom na rad Narodne skupštine Republike Srbije. Sprovodeći ovu institucionalnu analizu, hteli smo da pokažemo koliko je zakonodavni proces u nekim ključnim fazama – od kreiranja radne grupe za pripremu zakona, preko javnih konsultacija, do rada u parlamentu i komunikacije parlamenta i javnosti kroz javna slušanja, okrugle stolove, konsultacije i sl. – otvoren za predstavnike organizovanih društvenih interesa i grupa, posebno onih koje nazivamo nedominantnim. Važna pretpostavka našeg istraživanja bila je da dominantni društveni interesi relativno laki utiču na tekstove zakona i javnih politika i da je malo verovatno da ćemo taj uticaj identifikovati u samom parlamentu. Ova pretpostavka se pokazala kao tačna i mi verujemo da je potvrđuju ne samo analize rada parlamenta i ministarstava, već i pokazatelji u vezi sa sadržajem zakona (makar jedan zakon koji smo obrađivali, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o porezu da dobit preduzeća, to potvrđuje).

Naša rasprava o participativnosti srpske demokratije namerno je postavljena tako da nas ne odvede u oblast klasifikacije demokratskog poretka prema, recimo, kriterijumima koji se odnose na stepen razvijenost korporativizma (Sieroff, 1999; Lajphart 2003). Istraživanja o post-socijalističkim državama blagostanja pa i o režimu blagostanja u savremenoj Srbiji brojna su i veoma sadržajna (Cerami and Vanhuyse eds. 2009; Babović, *ur.* 2010; Babović, *ur.* 2011; Deacon and Stubbs, eds. 2007; Stambolieva and Dehnert, eds. 2011; Vuković, 2010b). Ove analize pokazuju da se u Srbiji uspostavlja hibridni režim u kome su kombinovana rešenja iz liberalnih, socijalno-demokratskih i kontinentalnih režima sa specifičnim socijalističkim nasleđem i elementima kulture, porodičnih odnosa i tržišta rada koje delimo sa mediteranskim režimima. Takva hibridizacija karakteristična je i za neke druge zemlje bivšeg socijalizma (Lendvai, 2009; Cerami, 2008; Deacon 2000). Druge analize pokazuju na teškoće u uspostavljanju korporativističkih struktura i razvoju socijalnog dijaloga (Andrić, 2012; Bernaciak *et al.*, 2010; Grdešić, 2008; Kohl, 2009; Stojiljković, 2007; Upchurch, 2006). Nasu-

prot ovim široko postavljenim istraživanjima, naš zadatak je mnogo skromniji. Želimo da pokažemo do koje mere je zakonodavni proces u Srbiji, koji posmatramo u domenu ograničenom institucijama, zakonodavnim procedurama i organizovanim društvenim interesima, otvoren prema interesima nedominantnih društvenih grupa i slojeva. Da bismo došli do odgovora na to pitanje, detaljno smo analizirali zakonodavni proces, a posebno rad parlamenta, i to one aspekte rada na zakonu koji otvaraju mogućnost da se takav uticaj i ostvari. Na žalost, svi naši nalazi pokazuju da je zakonodavni proces zatvoren za javnost i različiti aspekti kako zakonodavnog procesa, tako i šireg društvenog i institucionalnog okruženja, potvrđuju ove nalaze.

*Prvo*, proces pripreme zakonskih tekstova u resornim ministarstvima zatvoren je za nedominantne društvene aktere. Radne grupe za pisanje zakona formiraju se na osnovu odluke resornih ministarstava i po pravilu ne sadrže reprezentativne predstavnike udruženja građana i drugih društvenih aktera. I u kasnijim fazama rada na zakonskom tekstu, ovi akteri ne dobijaju dovoljno prostora da utiču na sadržaj zakona. To se posebno vidi u nedostacima procesa javnih konsultacija. Javne konsultacije obično su kratke i uključuju samo mali broj aktera. Po pravilu, učesnici u javnoj raspravi dolaze po pozivu resornog ministarstva, što znači da taj proces i nije toliko otvoren. U mnogim javnim raspravama spisak učesnika se pravi s eksplicitnom namerom da se izbegnu moguće konfrontacije.

*Drugo*, kapacitet udruženja građana i drugih predstavnika građanskog društva da se aktivno uključe u zakonodavni proces relativno je mali. To se vidi po maloj zainteresovanosti ovih aktera za proces pripreme zakona i javne rasprave, kao i po njihovom malom uticaju na razmenu mišljenja koja se beleži u masovnim medijima. Osim toga, udruženja građana nastala su uz veliku pomoć međunarodnih organizacija i stranih fondova, dok se u poslednje vreme sve više finansiraju iz državnih fondova sa republičkog, pokrajinskog i lokalnog nivoa. To dovodi u pitanje kako njihovu ukorenjenost u društvu, tako i njihovu sposobnost da autonomno postavljaju svoje ciljeve i za njih se bore.

*Treće*, parlament, kao najviše predstavničko i zakonodavno telo, ima malu ulogu u procesu pripreme zakona. Na to utiče niz faktora: veliki broj zakona usvaja se po hitnoj proceduri, tako da poslanici nemaju dovoljno vremena za pripremu i komentarisanje zakona; najvažnije odluke donose se u strankama i vladi, a parlament je mesto

na kome one samo dobijaju legitimitet; parlament i poslanici imaju nedovoljne stručne i administrativne kapacitete da obavljaju svoje zadatke itd. Osim toga, mehanizmi konsultovanja sa javnošću veoma su nerazvijeni i nisu zamišljeni kao kanali prikupljanja informacija i stavova društvenih aktera, već kao kanali prenošenja informacija o radu Narodne skupštine. Iako je prenošenje informacija o radu parlamenta i otvaranje ove institucije prema javnosti i građanskom društvu važno (a u tom pogledu posebno mesto imaju javna slušanja i okrugli stolovi), kvalitetu zakona može doprineti samo prvi aspekt, to jest, prikupljanje stavova i mišljenja građana, organizacija, privrednih aktera i svih zainteresovanih strana.

Sve skupa, ovo upućuje na zaključak da institucionalni i društveni okvir u Srbiji ne pogoduje uspostavljanju participativnije demokratije. Tome doprinose dva faktora: (1) proces kreiranja zakona (i javnih politika) nije otvoren za društvene interese nedominantnih društvenih grupa i slojeva, i (2) organizacije iz domena građanskog društva koje bi mogle da utiču na sadržaj zakona i javnih politika nisu dovoljno utemeljene u samom društvu i dovoljno snažne da takav uticaj i ostvare.

Na kraju, naše istraživanje otkriva duboke slabosti demokratskih procedura u savremenoj Srbiji. Detaljno analizom zakonodavnog procesa, od faze pisanja zakona, preko javnih rasprava, do skupštinskih rasprava i glasanja, pokazali smo kako nijedan kontrolni mehanizam u demokratskom poretku nije bio aktiviran kada je vlada smanjila poreske stope na određene transakcije ka „poreskim rajevima“. Da ponovimo, reč je o transakcijama kojima domaće firme iznose kapital iz zemlje da bi izbegle oporezivanje, tako da uvođenje visokih poreskih stopa pogađa samo te firme i takve transakcije. Na ovu odluku vlade, koja je doneta u poslednji čas, nisu reagovali ni poslanici niti javnost – mediji i građansko društvo. U lancu kontrolnih mehanizama koji bi trebalo da drže odgovornom vladu i političare – svi su zakazali. Ovaj nalaz ukazuje na sposobnost dominantnih društvenih interesa da utiču na javne politike i zakone, ali i na inherentnu slabost i poroznost demokratskih procedura i institucija u savremenoj Srbiji.



## 7. Summary

The aim of this study is to analyze legislative and policy making process in contemporary Serbia, with particular emphasis on the National Assembly of the Republic of Serbia. Specifically, our aim was to examine how various social groups and interests influence policymaking and lawmaking and how the institutional environment facilitates these influences. One of the assumptions we had at the beginning was that the dominant social interests easily influence lawmaking and policymaking and the research has confirmed it (at least with the analysis of the recent corporate tax legislation). The institutional analysis of the lawmaking process in all of its phases – from the creation of the working groups in charge of drafting the legislation, through public consultations, to the parliamentary work on the legislation – ought to demonstrate to what extent this process is open to various social group interests, particularly the non-dominant ones. The results indicate that the lawmaking process is closed to the wider public and this is confirmed by the specific aspects of the lawmaking process and procedures as well as with the analysis of wider social and institutional environment.

*First*, the process of drafting of the legal documents within line ministries is closed for the participation of non-dominant social group interests. Typically, the laws are prepared by the working groups formed by the line ministries. Representatives of civic associations and other social actors rarely participate in their work, unlike professionals from the academia for example. These actors do not have enough space for influence in the later phases of the legislative process as well. This is particularly obvious with the public consultations process. Public consultations are often short and include just a small number of participants. They are invited by the line ministry which means the process itself is not transparent enough. In many cases, the list of participants is made with explicit purpose to avoid public conflict and criticism.

*Second*, civic associations and other representatives of civil society have insufficient capacities to participate in the lawmaking process. This is obvious as the interest for the participation in the preparation of law and public consultations is rather low. Also, civil society

organizations do not substantially contribute to the exchange of opinions and public discussion in the media. Many civic associations are formed with the logistical and financial support of international actors while as of recently they are being funded more frequently from the state budget. This questions their entrenchment in the society and ability to autonomously set their objectives and fight for their achievement.

*Third*, parliament as the supreme representative and legislative body has a minor role in legislative process. Numerous factors influence this: large number of law is adopted through the urgent and shortened procedure so the MPs do not have enough time to prepare for the discussion and actually participate in it; the most important decisions are made in the government, while the parliament only legitimizes them; the parliament and the MPs have insufficient professional and administrative capacities to perform their tasks etc. In addition to this, public consultations are weak and they serve less for collecting opinions and attitudes of citizens and social groups and more as a means for conveying information about the work of the parliament. Although it is important to open the parliament and inform the citizens about its activities, it is the other process – collecting opinions and attitudes of citizens and social groups – that improves the quality of laws.

Altogether, this leads us to the conclusion that the institutional and social framework is not conducive for the development of participatory democracy. Two factors are of particular importance: (1) the lawmaking and policymaking processes are not open towards the interests of non-dominant social groups and (2) civil society organizations are not rooted in the society itself and capable of influencing laws and policies.

Finally, our research reveals some deep rooted weaknesses of the democratic procedures in contemporary Serbia. The detailed analysis of lawmaking process shows that none of the control mechanisms (checks and balances) in the democratic process was activated when the government reduced proposed tax levels for the transaction to „tax heavens“. These initially high tax rates were meant to tackle certain type of financial transaction of domestic companies to „tax heavens“ that basically aim to take out the resources from the country and evade local taxation. Introduction of higher tax rates wo-



uld only hit these domestic companies and no one else. However, the government gave up this source of revenue in the last moments of the drafting of the law and not a single public reaction was identified. The whole chain of control mechanisms that aim to hold accountable the government and the politicians has failed. This indicates that dominant social interests can influence public policies and laws and that there is an inherent weakness of democratic procedures and institutions in contemporary Serbia.



## 8. Literatura

1. Amenta, Edwin „State-Centered and Political Institutional Theory: Retrospect and Prospect“ in Janoski, Thomas et.al. (eds.) (2005), *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*, Cambridge: CUP
2. Andrić, Čedanka (2012), „Socijalni dijalog u Srbiji: Dogovor o razvoju ili gašenje požara“ u Stojilković, Zoran (ur), *Lavirinti tranzicije*, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung
3. Angell, Alan and Carol Graham (1995), „Can Social Sector Reform Make Adjustment Sustainable and Equitable? Lessons from Chile and Venezuela“, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 27, No.1 (Feb 1995), pp. 189–219
4. Antonić, Slobodan (2006), *Elita, građanstvo i slaba država*, Beograd: Službeni glasnik
5. APR (2011), *Saopštenje o poslovanju neprofitnih institucija u Republici Srbiji u 2010. godini*, Beograd: Agencija za privredne registre
6. Arandarenko, Mihail (1995), „Srbija devedesetih: prvobitna akumulacija kapitala ili politički kapitalizam“, *Srpska politička misao*, Vol.2, No.4
7. Arandarenko, Mihail (2000), „Ekonomska stvarnost Srbije“ u Lazić, Mladen (2000) (ur), *Račiji hod*, Beograd: Filip Višnjić
8. Arandarenko, Mihail i dr. (2008), *Reforme u Srbiji: dostignuća i izazovi*, Beograd: CLDS
9. Babović, Marija (2005), „Socijalne mreže – povezivanje društvenih aktera u sferi ekonomskih aktivnosti“, *Sociologija*, Vol. XLVII, No 4, pp.351–370
10. Babović, Marija (ur.) (2010) *Izazovi nove socijalne politike: socijalna uključenost u EU i Srbiji*, Beograd: SeConS – Grupa za razvojnu inicijativu
11. Babović, Marija (ur.) (2011), *Socijalno uključivanje: koncepti, stanje, politike*, Beograd: SeConS i Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu
12. Babović, Marija and Danilo Vuković (2013), „Shaping Social Policies in the Western Balkans: Legal and Institutional Changes in the Context of Globalization and Post-socialist Transformation“ in Thomas, Margo and Vesna Bojčić Dželilović (eds) *Public Policy Making in the Western Balkans: Case Studies of Networks, Actors and Coalitions*, London: Springer Publishers (forthcoming)
13. Baker, Gideon (2002), *Civil Society and Democratic Theory: Alternative Voices*, London and New York: Routledge

14. Baker, Edwin, C (2007), *Media Concentration and Democracy: Why Ownership Matters*, Cambridge; Cambridge University Press
15. Barber, Benjamin R. (2003), *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age, Twentieth Anniversary Edition With a New Preface*, Berkeley: University of California Press
16. Bennett, W. Lance and Robert M. Entman (eds.) (2001), *Mediated Politics: Communication In The Future Of Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press
17. Bernaciak, Magdalena, Anil Duman and Vera Scepanovic (2010), Employee welfare and collective bargaining in exposed and protected sectors: Evidence from Poland and Serbia, REC-WP 04/2010 Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, RECOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh
18. Bernhard, Michael (1993), „Civil Society and Democratic Transition in East Central Europe“, *Political Science Quarterly*, Vol.108, No2. pp.307–326
19. Bickerton, Christopher, Counliffe, Philip and Gourevitch, Alexander (eds.) (2007), *Politics Without Sovereignty: A Critique of Contemporary International Relations*, London: The University College Press
20. Brinkerhoff, Derick and Arthur Goldsmith (2004), „Good Governance, Clientelism and Patrimonialism: New Perspectives on Old Problems“ *International Public Management Journal*, Vol.7, No.2, pp. 163–18
21. Börzel, Tanja A. (1998) „Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks“, *Public Administration*, Volume 76, Issue 2, pp. 253–273
22. Burt, Ronald S., (1982) *Toward a Structural Theory of Action: Network Models of Social Structure, Perception, and Action*. New York: Academic Press
23. Carey, John M. (2006), „Legislative organization“ in Rhodes, R.A.W *et al.*(eds.), pp.431–455
24. Cerami, Alfio (2008) „Central Europe in Transition: Emerging Models of Welfare and Social Assistance, tekst predstavljen na konferenciji „Building Capacity, Improving Quality. Social Services in the New Member States“ conference, European Social Network (ESN), Ljubljana, Slovenia, May 19–20, 2008
25. Cerami, Alfio and Pieter Vanhuysse (eds.) (2009), *Post-Communist Welfare Pathways: Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan
26. Chandler, David (2000), *Bosnia: Faking Democracy After Dayton*, London: Pluto Press

27. Chandler, David (2006), *Empire in Denial: The Policy of State-building*, London: Pluto Press
28. Chrstiansen, Peter Munk and Hilmar Rommetvedt (1999), „From Corporatism to Lobbyism? Parliaments, Executives, and Organized Interests in Denmark and Norway“, *Scandinavian Political Studies*, Vol.22, No.3, pp. 195–220
29. Cohen, Jean and Andrew Arato (1992) *Civil Society and Political Theory* Cambridge: The MIT Press
30. Cotterrell, Roger (2006), *Law, Culture and Society. Legal Ideas in the Mirror of Social Theory*, Ashgate
31. Čalić, Mari-Žanin (2004), *Socijalna istorija Srbije 1815–1941*, Beograd: Clio
32. Dahl, Robert A. (2000), *On Democracy*, New Haven: Yale University Press.
33. Dal, Robert (1994), *Dileme pluralističke demokratije*, Beograd: BIGZ
34. Deacon, Bob (2000) „Eastern European welfare states: the impact of the politics of globalisation“, *Journal of European Social Policy*, 2000, 10 (2): 146–161.
35. Deacon, Bob (2007), *Global Social Policy and Governance*, London: SAGE
36. Deacon, Bob and Paull Stubbs, (eds.) (2007), *Social Policy and International Interventions in South East Europe*, Cheltenham: Edward Elgar
37. De Schutter, Olivier (2002), „Europe in Search of its Civil Society“, *European Law Journal*, Vol. 8, No. 2, pp. 198–217
38. Diamond, Lary (1999), *Developing Democracy – Toward Consolidation*, Baltimor and London: The John Hopkins University Press
39. Dowding, Keith, (1995), „Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach“, *Political Studies*, Vol. 43, pp. 136–158
40. Edelman, Lauren B. (2004), „Rovers of Law and Contested Terrain: A Law and Society Approach to Economic Rationality“, *Law and Society Review* 38 (2): 181–197
41. Edelman, Lauren B. (2007), „Overlapping Fields and Constructed Legalities: The Endegoneity of Law“, *ESRC/GOVNET Workshop The Dynamics of Capital Market Governance*, Australian National University, Canberra
42. Edelman, Lauren B. and Robin Stryker (2005), „A Sociological Approach to Law and Economy“ in Smelser and Swedberg (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, NJ: Princeton University Press, p: 527–551
43. Edwards, Michael, (eds.) (2011), *The Oxford Handbook of Civil Society*, Oxford: Oxford University Press

44. Eisenstadt, S. N. and Louis Roniger (1980), „Patron–Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange“, *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 22, No. 1, pp. 42–77
45. Emirbayer, Mustafa and Jeff Goodwin (1994) „Network Analysis, Culture, and the Problem of Agency“, *American Journal of Sociology*, Vol. 99, No. 6, pp. 1411–1454
46. Eriksen, Svein (2007), „Institution Building in Central and Eastern Europe: Foreign Influences and Domestic Responses“, *Review of Central and East European Law* 32 (2007) 333–369
47. Eriksen, Svein (2005), „Unfinished Transition – Public Administration Reform in Serbia 2001–2004“, Paper presented to the 13th NISPAcee Annual Conference Democratic Governance for the XXI Century: Challenges and Responses in CEE Countries, Moscow, May 19 – May 21, 2005
48. Evans, Peter; Rueschmeyer, Dietrich and Skockpol, Theda (eds.) (1999), *Bringing the State Back In*, Cambridge: CUP
49. Ewald, William (1995), ‘Comparative Jurisprudence (II): The Logic of Legal Transplants’, *American Journal of Comparative Law*, Vol.43, No.4, pp. 489–510
50. Ficher, Frank, Gerald J. Miler and Mara S. Sidney (eds.) (2007), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, Boca Raton: CRC Press, Taylor and Francis Group
51. Fung, Archonand Erik OlinWright (2001), „Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance“, *Politics and Society*, Vol. 29 No. 1, pp.5–41
52. Fukujama, Frensis (2007), *Građenje države*, Beograd: Filip Višnjić
53. Galligan, Denis (2007), *Law In Modern Society*, Oxford: OUP
54. Ganev, Venelin, I. (2009), „Postcommunitic Political Capitalism: A Weberian Interpretation“, *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 51, No.3, pp.648–674
55. García-Guadilla, María Pilar and Carlos Pérez (2002), „Democracy, Decentralization, and Clientelism: New Relationships and Old Practices“, *Latin American Perspectives*, Vol. 29, No. 5, Clientelism and Empowerment in Latin America (Sep., 2002), pp. 90–109
56. GI (2009), „Analiza ekonomskih performansi neprofitnih institucija u Srbiji“, Beograd: Građanske inicijative, [http://www.gradjanske.org/admin/download/files/\\_id\\_250/ecc%20doprinos%20NVO.doc](http://www.gradjanske.org/admin/download/files/_id_250/ecc%20doprinos%20NVO.doc) 57. GI (2009b), *Percepcije i stavovi javnosti o NVO sektoru*, Beograd: Građanske inicijative
58. GI (2010), *NVO u Srbiji u 2009. godini*, Beograd: Građanske inicijative

59. Grdešić, Marko (2008), „Mapping the Paths of the Yugoslav Model: Labour Strength and Weakness in Slovenia, Croatia and Serbia“, *European Journal of Industrial Relations* 14 (2), pp.133–151
60. Grupa autora (2002), *Izazovi reforme – dijagnostička studija organa državne uprave Republike Srbije*, Beograd: Vlada RS
61. Haas, Peter (1992), „Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination“, *International Organization*, Vol.46, No.1, str.
62. Hall, Peter and Taylor, Rosemary (1996), „Political Science and the Three New Institutionalisms“, *Political Studies*, Vol.44, pp. 936–957
63. Hallin, Daniel and Stylianos Papathanassopoulos (2002), „Political clientelism and the media: southern Europe and Latin America in comparative perspective“ *Media Culture Society* 2002; Vol. 24; pp. 175–195
64. Heywood, Andrew (2000), *Key Concepts in Politics*, London: Palgrave Macmillan
65. Heywood, Andrew (2004), *Politics*, Palgrave Macmillan
66. Huber, Eveline, Dietrich Rueschemeyer and John D. Stephens (1997), „The Paradoxes of Contemporary Democracy. Formal, Participatory, and Social Dimensions“, *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 3, pr., 1997
67. ILO (2008), *Serbia. Decent Work Country Programme: 2008 – 2011*, Budapest, ILO
68. Jack, William (2001), „Social investment funds: An organizational approach to improved development assistance,“ *World Bank Research Observer*, 2001.
69. Jelinčić Jadranka i Srđan Đurović (ur.) (2011), *Evropeizacija Srbije – Građansko društvo*, Beograd: Fond za otvoreno društvo
70. John, Peter (2000), „Policy networks“ in Nash, Keith Scott (eds.) *Blackwell Companion to Political Sociology*, Oxford: Blackwell, 2000
71. Jordan, Bill (2006), *Social Policy for the Twenty-First Century: New Perspectives, Big Issues*, London: Polity Press
72. Kin, Džon (2003), *Civilno društvo*, Beograd: Filip Višnjić
73. Kettering, Sharon (1988), „The Historical Development of Political Clientelism“, *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 18, No. 3, pp. 419–447
74. Kohl, Heribert (2009), *Freedom of Association, Employees' Rights and Social Dialogue in Central and Eastern Europe and the Western Balkans*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung
75. Krstić, Zoran (2008), „Parlamentarna kontrola vlade. Upporedna analiza“, *Srpska politička misao*, god.15, vol.20, str. 117–142
76. Lajphart, Arend (2003), *Modeli demokratije*, Beograd i Podgorica: Službeni list SiCG i CID

77. Lane, David (2010), „Civil Society in the Old and New Member States“, *European Societies*, 12:3, 293–315
78. Lazić, Mladen (2005), *Promene i otpori*, Beograd: Filip Višnjić
79. Lazić, Mladen (2009), „Društveni odnosi u Srbiji u vreme zakasnelog kapitalističkog razvoja“, *Godišnjak za društvenu istoriju*, god. XVI, br. 3, str. 7–41
80. Lazić, Mladen (2011), *Čekajući kapitalizam: nastanak novih klasnih odnosa u Srbiji*, Beograd: Službeni glasnik
81. Lendvai, Noemi (2009), „Variety of Post-communist welfare: Europeanization and emerging Welfare regimes in the New EU Member States“, Paper prepared for the RC–19 Montreal, August 2009
82. Linc, Huan i Alfred Stepan (1998), *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, Beograd: Filip Višnjić
83. Lončar, Jelena i Dušan Spasojević (2010), „Institucionalni mehanizmi saradnje države i civilnog društva“ u Pavlović, Vukašin i Zoran Stojiljković (ur.), *Savremena država: Struktura i socijalne funkcije*, Beograd: Fakultet političkih nauka i Fondacija „Konrad Adenauer“
84. Mathiasen, David (1999), „The new public management and its critics“, *International Public Management Journal*, Volume 2, Issue 1
85. Mihailović, Srećko (2007), „Javno mnjenje o civilnom društvu i nevladinim organizacijama“, u Paunović, Žarko (ur), *Budućnost civilnog društva u Srbiji*, Beograd: Milenijum-Centar za razvoj građanskog društva
86. Mihailović, Srećko et al. (2011), *Dometi tranzicije– Od socijalizma ka kapitalizmu*, Beograd: Fondacija Friedrich Ebert
87. Mihailović, Srećko et al. (2010), *Kako građani Srbije vide tranziciju: Istraživanje javnog mnjenja tranzicije*, Beograd: Fondacija Friedrich Ebert
88. Milovanović Dobrosav et al. (2012), *Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji*, Beograd: GIZ
89. Mirović, Aleksandra (2009), „Diskurzivna demokratija kao specifičan oblik deliberativno-demokratskog modela“, *Srpska politička misao*, god.16, vol. 23, str. 45–84
90. Mitrović, Milovan i Saša Bovan (2007), *Uvod u sociologiju i sociologiju prava* Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
91. Molnar, Aleksandar (2003), „Civilno društvo“, u Vukadinović, Đorđe i Predrag Krstić (ur.), *Kritički pojmovnik civilnog društva, knj. 1*, Beograd: Grupa 484
92. Nee, Victor (1998), „Sources of the New Institutionalism in Sociology“ u Mary Brinton and Victor Nee (eds.), *The New Institutionalism in Sociology*, New York: Russell Sage Foundation, 1998



93. Nee, Victor (2005), „The New Institutionalism in Economics and Sociology“ in Neil J. Smelser and Richard Swedberg (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton and Oxford: Princeton University Press
94. Nesh, Kate and Alan Scout eds. (2004), *The Blackwell Companion to Political Sociology*, Blackwell Publishing
95. Neš, Kejt (2006), *Savremena politička sociologija: Globalizacija, politika i moć*, Beograd: Službeni glasnik
96. NSRS (2012), *Izveštaj o radu službe Narodne skupštine u periodu od 11. juna 2008 do 13. marta 2012. godine*, Beograd: Narodna skupština Republike Srbije
97. Olson, David and Michael Mezey eds. (1991), *Legislatures in the policy process: The dilemmas of economic policy*, Cambridge: Cambridge University Press 1991
98. Orlović, Slaviša (2007), „Nadležnosti parlamenta“ u Pavlović, Vukašin i Slaviša Orlović (ur.), *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Beograd: Fakultet političkih nauka i Fondacija „Konrad Adenauer“
99. Pajvančić, Marijana (2007), „Zakonodavni postupak“ u Pavlović, Vukašin i Slaviša Orlović (ur.), *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Beograd: Fakultet političkih nauka i Fondacija „Konrad Adenauer“
100. Pajvančić, Marijana (2008), *Parlamentarno pravo*, Beograd: Fondacija „Konrad Adenauer“
101. Patnam, Robert D. (2008), *Kuglati sam. Slom i obnova američke zajednice*, Novi Sad: Mediterran
102. Pavlović, Vukašin (2007), „Parlamentarizam i demokratija“ u Pavlović, Vukašin i Slaviša Orlović (ur.), *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Beograd: Fakultet političkih nauka i Fondacija „Konrad Adenauer“
103. Pavlović, Vukašin (ur.) (2010), *Kvalitet političkih institucija*, Beograd: Fakultet političkih nauka
104. Portes, Alejandro (2006), „Institutions and Development: A Conceptual Reanalysis“, *Population and Development Review* Vol.32, No.2, pp.233–262
105. Reese-Schäfer, Walter (2004), „Civilno društvo i demokratija“, *Politička misao*, Vol XLI, br. 3, str. 65–79
106. Rhodes, R. A. W. (2006), „Policy Network Analysis“, u Moran, Michael, Martin Rein, and Robert E Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, pp. 425–448
107. Rhodes, R.A.W, Sarah A. Binder and Bert A. Rockman (eds.) (2006), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press

108. Roniger, Louis (2004), „Political Clientelism, Democracy, and Market Economy“, *Comparative Politics*, Vol. 36, No. 3 (Apr., 2004), pp. 353–375
109. Roudometof, Victor (2000), „The Social Origins of Balkan Politics: Nationalism, Underdevelopment, and the Nation-State in Greece, Serbia, and Bulgaria, 1880–1920“, *Mediterranean Quarterly*, Volume 11, Number 3, pp. 144–163
110. Rueschemeyer, Dietrich and Peter Evans (1999), „The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention“ u Evans, *et al.*, (eds.) 1999
111. RZS (2011), *Statistički godišnjak Republike Srbije 2011. godina*, Beograd: Republički zavod za statistiku
112. Saurugger, Sabine (2007), „Democratic ‘Misfit’? Conceptions of Civil Society Participation in France and the European Union“, *Political Studies*, Vol 55, p. 384–404
113. Scheuerman, William E. (ed.), (1996), *The Rule of Law under Siege: Selected Essays of Franz L. Neumann and Otto Kirchheimer*, Berkeley: University of California Press
114. Schultz, Julianne (1998), *Reviving the fourth Estate: Democracy, Accountability and the Media*, Cambridge: Cambridge University Press
115. SeConS (2012), *Pristup pravdi*, baza podataka
116. Siaroff, Alan (1999), „Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement“, *European Journal of Political Research* 36: 175–205,
117. Slavujević, Zoran (2010), „Institucije političkog sistema – umesto simboličkog izraza prava građana da vladaju, sredstvo vladavine nad građanima“ u Mihailović, Srećko *et al.*, str. 59–71
118. Smismans, Stijn (2008) „New Models of Governance and the Participatory Myth“, *West European Politics*, vol.32, No.5, pp.874–895
119. SKGO (2006), *Neposredno učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou*, Beograd: Stalna konferencija gradova i opština
120. Stambolieva, Marija and Stefan Dehnert eds. (2011), *Welfare States in Transition: 20 Years after the Yugoslav Welfare Model*, Sofia: Friedrich Ebert Foundation
121. Steinmo, Sven (2008), „What is Historical Institutionalism?“ in Donatella Della Porta and Michael Keating (eds.), *Approaches in the Social Sciences*, Cambridge UK: Cambridge University Press
122. Stojanović, Dubravka (2010), *Ulje na vodi: Ogledi iz istorije sadašnjosti Srbije*, Beograd: Peščanik

123. Stojanović, Đorđe, Živojin Đurić i Ljubiša Despotović (2011), „Konceptualni okvir za analizu državnog kapaciteta“, *Srpska politička misao*, Vol. 32, No.2, str. 11–40
124. Stojiljković, Zoran (2007), „Partije u parlamentu“, u Pavlović, Vukašin i Slaviša Orlović (ur.), *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Beograd: Fakultet političkih nauka i Fondacija „Konrad Adenauer“
125. Stojiljković, Zoran (2007), „Srbija i evropski socijalni model(i)“ u Lutovac, Zoran (ur.), *Političke stranke u Srbiji i EU*, Beograd: FES i IDN
126. Stojiljković, Zoran i Srećko Mihailović (2010), *Stanje socijalnog dijaloga u Srbiji posle dvadeset godina tranzicije*, Beograd: Swiss Labour Assistance
127. Thompson, John B. (2004), „The Media and Politics“, in Nesh, Kate and Alan Scout .eds., pp. 173–183
128. Turner, Brian (ed.) (2006), *The Cambridge Dictionary of Sociology*, Cambridge: Cambridge University Press
129. Upchurch, Martin (2006) „State, labour and market in post-revolution Serbia“, *Class and Capital*, vol. 30, no.2, pp. 1–30
130. Uslaner, Eric M. and Thomas Zittel (2006), „Comparative Legislative Behavior“ in Rhodes, R. A. W., Sarah A. Binderand Bert A. Rockman (eds.) (2006), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford: Oxford University Press
131. Vago, Stephen (2009), *Law and Society*, Upper Saddle River, NY Pearson Prentice Hall
132. Veber, Maks (1976), *Privreda i društvo*, Beograd: Prosveta
133. Vlada RS (2002), *Izazovi reforme: dijagnostička studija organa državne uprave Republike Srbije*, Beograd: Vlada RS
134. Vujadinović, Dragica (2004), „Pojam civilnog društva u savremenom kontekstu“, u Vujadinović, Dragica et al. (eds.), str. 15–43
135. Vujadinović, Dragica et al. (eds.) (2004), *Između autoritarizma i demokratije: Srbija, Crna Gora, Hrvatska*, Beograd, Podgorica i Zagreb: CEDET, CEDEM, CTCSS
136. Vukelić, Jelisaveta (2009), „Neposredno učešće građana u donošenju odluka na lokalnom nivou vlasti u Srbiji“, *Sociologija*, Vol. LI, No.3, str. 291–312
137. Vuković, Danilo (2007), „Reforma sistema socijalne zaštite“, u Đurković, Miša (ur.) *Srbija 2000–2006: Država, društvo, privreda*, Beograd, Institut za evropske studije
138. Vuković, Danilo (2010) „Institutional Capacities, Social and Human Capital and the Application of Law: Reforms of the Local Social Protection System in Serbia“, rad predstavljen na konferenciji *Poverty and So-*

- cial Inclusion in the Western Balkans*, World Bank, 14.–15. decembar 2010, Brisel, Belgija
139. Vuković, Danilo (2010b) „Izazovi oblikovanja socijalnog režima u Srbiji“, u Babović, M. (ur.) *Izazovi nove socijalne politike: socijalna uključenost u EU i Srbiji* Beograd: SeConS – Grupa za razvojnu inicijativu
  140. Vuković, Danilo (2011) „Društvene osnove pravne države: Slučaj Srbije“, *Sociološki pregled*, vol. XLV, no. 3, str. 421–451
  141. Vuković, Danilo (2011b), „Pravna kultura i primena zakona“, *Pravni život* 12/2011
  142. Vuković, Danilo (2012), *Društveni uslovi stvaranja i primene socijalnog prava u Srbiji*, neobjavljena doktorska disertacija, Beograd: Pravni fakultet
  143. Vuković, Danilo (2013), „Interesi, mreže i institucije – sociološko-pravna analiza novog socijalnog zakonodavstva u Srbiji“, *Sociologija*, Vol. LV, No1, pp. 26–45
  144. Vuković, Danilo and Marija Babović (2013), „Social Interests, Policy Networks and Legislative Outcomes: The Role of Policy Networks in Shaping Welfare and Employment Policies in Serbia“, neobjavljen rukopis
  145. Vuković, Danilo *et al.* (2013), *Pristup pravdi i besplatna pravna pomoć*, Beograd: Yucom i SeConS
  146. Vuletić, Vladimir (2010), „Poverenje političkih i ekonomskih elita u nacionalne i evropske političke institucije“ u Pavlović, Vukašin ur. str. 101–129
  147. Wampler, Brian (2008), „When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil“, *Comparative Politics*, Vol. 41, No. 1 (Oct., 2008), pp. 61–81
  148. Waren, Mark E. (2011), „Civil Society and Democracy“ u Michael Edwards ed. *The Oxford Handbook of Civil Society*, Oxford: Oxford University Press
  149. Young, Iris Marion (2000), *Inclusion and Democracy*, Oxford: Oxford University Press
  150. Zittel, Thomas and Dieter Fuchs (eds.) (2007), *Participatory Democracy and Political Participation: Can participatory engineering bring citizens back in?*, London: Routledge
  151. Zitel, Thomas (2007), „Participatory democracy and political participation“ in Zittel, Thomas and Dieter Fuchs eds., pp. 9–29
  152. Šević, Željko (1999), „Government and the State, Politicians and civil Servants: Politico-Administrative Relations in Yugoslavia“ in Caddy, Joanne and Jak Jabes (eds), *Improving Relations Between the Administration and the Public*, Slovakia: NISPAcee



CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

340.134(497.11)

342.537.3/.4(497.11)

ВУКОВИЋ, Данило, 1974–

Kako nastaju zakoni u savremenoj Srbiji : uloga društvenih interesa i institucija u zakonodavnom procesu / Danilo Vuković. – Beograd : SeConS – Grupa za razvojnu inicijativu : Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta, 2013 (Beograd : Dosije studio). – 132 str. : tabele ; 24 cm

Tiraž 500. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija: str. 123–132. – Summary.

ISBN 978-86-89515-05-3 (SeConS)

а) Законодавни поступак – Србија

COBISS.SR-ID 197904652