

УДК 342.53(497.11)“2008/2020“

DOI: <https://doi.org/10.22182/pr.6822021.5>

Прегледни рад

*Дијана Вукомановић**
Институт друштвених наука, Београд

ИНСТИТУЦИОНАЛНА ЕФИКАСНОСТ ПАРЛАМЕНТА СРБИЈЕ (2008-2020)**

Сажетак

Применом нео-институционалног нормативно-емпиријског приступа и критеријума Интерпарламентарне уније за оцену демократичности парламента, четири сазива Скупштине Србије (VIII-XI) анализирана су у складу са пет индикатора: репрезентативност, транспарентност, приступачност, одговорност и ефикасност, да би се добио одговор на питање у коликој мери је Скупштина Србије у периоду 2008-2020. била институционално ефикасна, нарочито у вршењу законодавно-контролне надлежности. Анализа је показала да је током овог периода институционална ефикасност Скупштине Србије варирала, и да су позитивне тенденције, покренуте током VIII и IX сазива (у периоду 2008-2014) заустављене или дерогиране и постепено довеле до институционалне кризе, која је кулминирала у XI сазиву (2016-2020) када долази до слома политичког *modus operandi* парламента на релацији владајућа већина - опозициона мањина. Коначан исход ове политичке и институционалне кризе се очитује у феномену делегитимизације и депарламентаризацији Скупштине Србије.

Кључне речи: парламент, посланици, квоте, одбори, јавна слушања, хитни поступак, буџет

* dijana.vukomanovic@gmail.com

** Рад је написан у оквиру Програма истраживања Института друштвених наука за 2021. годину који подржава Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

УВОД

Парламент је у политичком систему замишљен као извориште политичке моћи и симбол народне суверености. Институција парламента је производ историјског контекста и образаца политичке културе, који су омогућили појаву одређених норми и вредности који обликују функционисање парламента (види: Kelso 2013: 9-27), али постоји заједнички аксиом за све: што је јачи парламент, јача је демократија, како констатује Фиш (Fish, 2006). Устав Србије (2006) и Закон о Народној скупштини (ЗНС, 2010) дефинишу Народну скупштину (НС) као највише представничко тело и носиоца уставотворне и законодавне власти, која има изборне и представничке функције. Поставља се питање да ли је данашњи парламент – Скупштина Србије снажна, ефикасна институција, место где станује моћ?

Да би се добио одговор на постављено питање, у анализи ће бити примењен теоријско-методолошки оквир заснован на нео-институционалном приступу у политичким наукама, који су нарочито афирмисали Марч и Олсен у низу радова, од средине 80-их до данас (March, Olsen, 2010), и који су, како указује Питерс, заговарали потребу промене фокуса савремених политичких наука, приметивши да се превише теоријске и концептуалне енергије усмерава у правцу индивидуалистичких претпоставки и методологија који потцењују централни значај политичких вредности, колективних избора, и организација (Peters 2019, 29). Овај је приступ преовладао у анализи институционалне структуре Европске уније. Тако Ритбергер, анализирајући Европски парламент, такође указује на неадекватност „супротстављених теоријских приступа који се такмиче за експланаторну супериорност“ и залаже се за анализу „институционалне креације, институционалне промене и институционалног избора“ (Rittberger, 2012).

Институционална нормативно-емпиријска анализа која следи усмерена је на пропитивање функционалних капацитета Скупштине Србије, на основу критеријума и индикатора установљених у компаративним студијама парламентаризма, које је установила Интерпарламентарна унија (ИПУ) и која истиче пет суштинских вредности које су кључне за оцену демократичности парламента. Да би се неки парламент могао назвати демократским, требало би да буде утемељен на следећих пет вредности:

1. да је репрезентативан – да обезбеђује адекватну представљеност;
2. да је отворен према народу – грађанима и транспарентан у свом раду;

3. да је доступан - приступачан и да је у његов рад укључена јавност, представници цивилног друштва и других народних иницијатива;
4. да је одговоран – парламент који полаже рачуне, и
5. да је ефикасан – да ефикасно контролише извршну власт на националном нивоу (Betham, 2006).

Применом ових пет критеријума, циљ анализе је да се подробније истражи институционална ефикасност - функционисање и структура савременог парламента у Србији у периоду четири сазива Народне скупштине: VIII сазиву (од 11. јуна 2008. до 31. маја 2012), IX (од 31. маја 2012. до 16. априла 2014), X (од 16. априла 2014. до 3. јуна 2016) и XI сазиву (од 3. јуна 2016. до 3. августа 2020. године).

РЕПРЕЗЕНТАТИВНОСТ СКУПШТИНЕ СРБИЈЕ

Адекватна представљеност грађана Србије у парламенту

Репрезентативност парламента је блиско повезана са степеном друштвене и политичке инклузивности, тако да састав парламента што реалније одрази адекватну политичку и друштвену структуру свих делова политике и друштва, без дискриминације. Применом критеријума репрезентативности, очигледно је да структура 250 посланика Скупштине Србије не пресликава адекватну слику „Србије у малом“, тј. не представља адекватно политичко-територијалну структуру Србије. Наиме, структура посланика XI сазива Скупштине (од 2016-2020. године) показује да велики број општина у Србији немају „свог“ посланика/посланицу.¹ Подаци из 2019. године говоре да већина, чак 104 општина и градова од укупно 174 локалне самоуправе у Србији, није имало представнике у Скупштини Србије, док је већина посланика имала пребивалиште из три највећа града у Србији: Београда (97 посланика), Новог Сада (16) и Ниша (11). Дакле, више од 1/3 посланика – чак 38% је долазило из главног града Србије.²

Метрополизација Скупштине Србије последица је примене пропорционалног изборног система са затвореним листама, и чињенице да партијске елите имају кључни утицај на селекцију кандидата за посланике, тако да су у крајњем исходу фаворизовани чланови партија из највећих градова у Србији. За сада не постоји политичка

1 Напомена ауторке: У овом тексту се употреба именица у мушком граматичком роду односе инклузивно и недискриминативно на лица и женског и мушког рода.

2 “Без посланика чак 104 општине”, Последњи приступ: 15. децембар 2020. <http://www.novosti.rs/vesti/naslovn/politika/aktuelno.289.html:806314-Bez-poslanika-cak-104-opstine>

воља да се деметрополизује Скупштина Србије тако што ће се покренути озбиљна реформа изборног законодавства у Србији, премда постоје бројни предлози у том правцу, како међу партијама, тако и међу стручњацима и невладиним организацијама. Два су могућа решења овог проблема: увођење већинског система, што је мало вероватно – само је на првим вишестраначким изборима 1990. у Србији био примењен овај модел. Друго решење је реалније и подразумева модификацију постојећег пропорционалног у персонализовани пропорционални изборни систем, са паралелним повећањем броја изборних јединица (тренутно је цела Србија једна изборна јединица) у складу са бројем округа у Србији, а број изабраних посланика по округу би био усклађен са бројем становника који живе у појединачном округу (Отворени парламент 2017, 23-24).

Репрезентативност националних мањина

Репрезентативност – заступљеност политичких представника националних мањина у Скупштини Србије произлази, првенствено, из бројчане заступљености мањина у укупној популацији Републике Србије. У Скупштини Србије, у посматраном периоду, у сва четири сазива (VIII-IX) политичке партије три националне мањине: Мађара, Бошњака и Албанаца су заступљене у парламенту, будући да су успеле да на изборима пређу редуковани цензус – тзв. природни праг. Позитивно је што су у Скупштини Србије посланици и припадници других националних мањина, премда у симболичном броју – Бугари, Власи, Македонци, Словаци, Роми (види: Лазић 2020, 222-228). Интересантно је да је пред парламентарне изборе 2020. године и у случају већинских и у случају мањинских партија примењен метод (пост)изборног инжењеринга, изменом Закона о избору народних посланика и Закона о локалним изборима. Наиме, изменом изборног законодавства изборни цензус за већинске партије смањен је са 5 на 3 посто, док је за политичке партије националних мањина увећан – тј. пондерисан количник за расподелу мандата мањинским странкама, и то за 35%. Напоследку, након одржаних избора, 21. јуна 2020. могло се видети да је пондерисање природног прага за националне мањине резултирало у значајно већој репрезентативности мањинских странака у Скупштини Србије. Наиме, политичке партије и мађарске, и бошњачке, и албанске националне мањине добиле су и појединачно и збирно повећани број мандата: укупно 19 посланика – док се збирни број њихових мандата у претходна четири сазива Скупштине Србије (VIII-XI), од 2008. до 2020. године кретао у релацијама 7 – 9 – 11 посланика.

Женске квоте – „феминизација“ парламента

Поред националних мањина, врло је добра и оцена репрезентативности парламента Србије када се погледају подаци о заступљености жена у скупштинским клубовима, првенствено захваљујући увођењу афирмативних мера. Према су жене већинско становништво Србије, нису биле бројчано адекватно представљене у Скупштини Србије - након демократских промена 2000. године, учешће жена у законодавној власти се кретало између 10% и 20% (Тодоровић 2016, 29). Захваљујући увођењу и постепеном повећању изборних квота, које су 2011. године износиле 30%, а непосредно пред изборе 2020. повећане на 40%, Скупштина Србије је по европским и светским стандардима достигла висок ниво репрезентативности жена - посланица. Према подацима Интерпарламентарне уније из 2014. године, Србија се нашла на високом, 25. месту од укупно 189 земаља, испред водећих земаља чланица Европске уније, од којих већина ни нема изборне квоте за жене, а десет примењују различите методе афирмативних мера (Белгија, Шпанија, Ирска, Грчка, Француска, Хрватска, Италија, Пољска, Португал и Словенија, види: EIGE 2019, 6). Након увођења квоте од 40%, и избора у јуну 2020. број посланица у XII сазиву Скупштине Србије повећан је на 39% (од 250 посланика 97 су жене), и тиме је Србија повећала ниво репрезентативности жена и у Скупштини, и у политици уопште.

ОТВОРЕНОСТ И ТРАНСПАРЕНТНОСТ ПАРЛАМЕНТА

По критеријуму отворености, Скупштина Србије би се могла сврстати у отворен и транспарентан парламент. Како је показало компаративно истраживање Центра за истраживање, транспарентност и одговорност (ЦРТА, 2016) којим се мерио Индекс отворености парламента у региону Западног Балкана, Скупштина Србије је континуирано у периоду од 2014-2016. године заузимала високу 2. позицију, у групи анализираних парламената Црне Горе, Хрватске, Албаније, Македоније, Словеније и Босне и Херцеговине.

Пленарне седнице Скупштине доступне су јавности, будући да се преносе у реалном времену преко телевизије – јавног сервиса (Радио телевизије Србије) или путем интернета - парламентарне интернет странице www.parlament.rs и преко *YouTube* канала *ParlamentSrbija* који омогућавају и преглед архиве преноса. Такође су преко интернет странице Скупштине доступни и преноси сед-

ница радних тела – одбора Скупштине. У Скупштини се организују конференције за новинаре и издају званична саопштења за које је задужено Одељење за односе са јавношћу Скупштине.

Позитиван је тренд што се континуирано повећава и транспарентност рада Скупштине применом Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Тако је у току 2017. године поднето укупно 75 захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја, од чега су 33 захтева поднели грађани, 20 медији, организације цивилног друштва 19, остали 2 захтева, органи власти 1 захтев, а политичке странке ниједан. Грађани и удружења грађана углавном упућују захтеве ради добијања копија предлога закона старијег датума, образложења и тумачења закона, и њихове примене у судској пракси, текстова амандмана и пратећих аката Владе и надлежних одбора.

ПРИСТУПАЧНОСТ – ДОСТУПНОСТ ПАРЛАМЕНТА ГРАЂАНИМА

Парламент као највише представничко тело потврђује своју сврху само ако је приступачан – доступан грађанима и организацијама цивилног друштва да буду укључени у дискусију и консултације пре него што неки закон буде усвојен у парламенту. Проточност ових канала комуникације проверићемо на основу два показатеља: приступачности Скупштине Србије за представке и петиције грађана, и учесталости организовања јавних слушања.

Представке и предлози грађана

Потребно је одмах истаћи да је 2012. године, у новом IX сазиву Скупштине Србије, на основу претходно усвојеног новог пословника Скупштине Србије (2011. године), укинут за грађане Србије изузетно значајан Одбор за представке и предлоге, који је био главни канал институционализоване комуникације грађана и народних посланика. Овај одбор је био изузетно значајан индикатор доступности парламента грађанима, поготово што су посланици могли и непосредно да се ангажују – изласком на терен, у циљу утврђивања чињеничног стања. Ипак, одбор је имао ограничену моћ, јер посланици нису били надлежни да мериторно решавају проблеме грађана, и могли су само да апелују – врше својеврсни притисак на разне државне органе да предузму мере из своје надлежности, а да

о утврђеним чињеницама доставе извештај одбору. Вукадиновић истиче да се овај метод рада у парламентарној пракси показао као “веома ефикасан начин рада” (Вукадиновић 2012, 254-258).

У наредном IX сазиву Скупштине, уведен је нови метод пријема и обраде представки и предлога грађана – оне су убудуће прослеђиване свим одборима, тј. председницима одбора НС који су надлежни за предмет - материју представке. Унутар сваког одбора се организују мање радне групе за поднеске грађана које чине 3 до 5 посланика, које би требало да прегледају поднеске, и у зависности од праксе конкретнoг одбора, да организују расправу о њима. Одређен је рок од 30 дана да грађани добију одговоре на своје поднеске. Врло често се дешава да поднесци не спадају у надлежност скупштинског одбора, већ надлежног министарства, па се поднесци прослеђују на даље поступање органима извршне власти, уз обавезу да одбори буду обавештени о начину на који су надлежни органи реаговали на поднесак.³

Одборима је у току 2015. године достављено укупно 712 представки, предлога и других писмена које су поднели појединци, организације и удружења грађана, а које су надлежни одбори разматрали или су их секретари тих одбора, у договору са председницима одбора, упућивали надлежним органима на решавање (Информатор, 2018). Оправдано је закључити да се у парламентарној пракси у Србији ипак редукује - сече “пупчана врпца” која би требало да повезује грађане и народне посланике, и да они нису довољно доступни грађанима у чије име су изабрани.

Јавна слушања

Следећи примере добре праксе развоја парламентаризма, Скупштина Србије је коначно институционализовала јавна слушања 2010. године Законом о Народној скупштини, док је процедура за њихово организовање прецизније уређена Пословником Народне скупштине, у чл. 83. и 84. Механизам јавног слушања почео да се примењује у Србији и пре његове институционализације, на иницијативу Канцеларије UNDP-а у Србији, у оквиру пројекта „Јачање одговорности Народне скупштине“, кроз пружање материјалне и техничке помоћи. Након иницијалног периода чинило се да су јавна слушања заживела у скупштинској пракси, и неколико

3 Упутство за поступање са иницијативама, петицијама и предлозима упућеним Народној Скупштини <http://www.parlament.rs/gradjani/pitajte/inicijative,-peticije,-predstavke-i-predlozi.1098.html> Последњи приступ: 23. јануар 2021.

година се одржавао овај почетни оптимизам, који није пореметила ни промена у структури владајуће већине у Скупштини 2012. године. У 2013. године одржан је највећи забележен број јавних слушања у једној години – укупно 28. Међутим, већ годину дана касније, овај тренд је почео да бележи пад, и то двоструки, како је приказано у Графикону 1.

Графикон 1. Број одржаних јавних слушања у Скупштини Србије 2008-2020.



Извор: обрада аутора⁴

Из података изложених у Графикону 1. видимо индикативан тренд - да број јавних слушања најпре расте у првој години након парламентарних избора и конституисања новог сазива парламента, а потом, у години пред следећи циклус избора, почиње нагло да пада. Што говори да динамика избора утиче на динамику организовања јавних слушања. Такав тренд је уочљив у VIII, IX и X сазиву парламента. Али је забрињавајуће што је након конституисања XI сазива парламента 2016. године, уместо очекиваног раста, број јавних слушања нагло пао на минимум – и 2017. и 2018. одржано је свега једно јавно слушање, у 2019. било је одржано шест, да би у току 2020. године, у последњој години мандата XI сазива било одржано свега два јавна слушања.

⁴ Подаци су прикупљени са званичног веб-сајта Народне скупштине, где се налази списак тема и информације о јавним слушањима. Последњи приступ: 27. фебруар 2021. <http://www.parlament.gov.rs/2892.html?offset=0>

У периоду интензивног организовања јавних слушања, између 2011. и 2015. године, одабирале су важне животне и системске теме, од значаја за проблеме и грађана и друштва, као што су: борба против насиља у породици, медијске слободе, борба против дроге, женско предузетништво, управљање комуналним отпадом – депоније – рециклажа у Србији, климатске промене, сајбер безбедност, старење, заштита деце у Србији, итд. и не постоје оправдани аргументи зашто су јавна слушања у периоду након 2015. минимизирана, и готово обустављена.

ОДГОВОРНОСТ – ПАРЛАМЕНТ КОЈИ ПОЛАЖЕ РАЧУНЕ БИРАЧИМА

Одговорни су они парламенти чији чланови – посланици одговарају на очекивања свог бирачког тела да ће њихов рад у обављању мандата бити ревносан и савестан, и да ће одговарати за интегритет својих поступака. За посланике су прецизно установљени стандарди и обавезујући прописи – правила за обављање мандата, пре свега у Закону о избору народних посланика, Закону о НС, и Пословнику Скупштине Србије.

Права и дужности посланика

Скупштински делокруг рада народног посланика обухваћен је његовим правима и дужностима које посланик обавља у име грађана (како је детаљно прецизирано одредбама чланова 36. до 46. Закона о НС), између којих су најважнији: да предлаже законе и друге акте, учествује у расправи и одлучивању о предлогу закона и других аката на седницама Скупштине и њених радних тела и подноси амандмане, учествује у подношењу предлога за расписивање референдума о питањима која се уређују законом, подноси предлог за образовање комисије или анкетног одбора, подноси предлог за спровођење јавног слушања о питањима од јавног интереса, предлаже измене и допуне предложеног дневног реда, поставља посланичка питања, учествује у подношењу интерпелације – за гласање о неповерењу Влади или члану Владе, и др.

Да би се осигурала независности у раду посланика, стандарди добре парламентарне праксе полазе од претпоставке да су посланици адекватно плаћени за свој рад, као и да морају да пријаве своје приходе и сукобе интереса. Народни посланик има право на: плату, накнаде и друга примања у складу са законом и другим ак-

том. Статусна и материјална права народних посланика регулисана су Законом о примањима народних посланика у НСРС, Законом о НС и другим законима и прописима, као и одлукама Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања.

Перцепција о преплаћености посланика, која се продуцира у медијима, заживела је у јавности. Зато је питање о висини плате посланика и једно од најчешће тражених информација од стране средстава јавног информисања. У складу са мерама штедње којима су умањене плате запослених у јавном сектору, у децембру 2014. године редуковане су и плате посланика.⁵ „Колико кошта посланик“ је често питање медија и грађана, али Скупштина Србије не објављује прегледно и континуирано ову врсту података и зато је Центар за истраживачко новинарство Србије (ЦИНС) иницирао подухват формирања свеобухватне базе података која је представљена у јуну 2020. године и која обухвата податке о 402 посланика који су у различитим временским интервалима били посланици XI сазива Скупштине у току 2016-2020. године – према тим подацима посланици XI сазива су буџет Србије коштали укупно 1,4 милијарде динара (око 11,9 милиона евра) (ЦИНС, 2020).

Имунитет народног посланика

Да би могао да обавља свој мандат, посланик је заштићен имунитетом, у складу са Уставом и законом. Посланик не може бити позван на кривичну или другу одговорност за усмено или писмено изражено мишљење или гласање у вршењу своје посланичке функције. Ако се позвао на имунитет, народни посланик не може бити притворен, нити се против њега може водити кривични или други поступак у коме се може изрећи казна затвора, без одобрења Народне скупштине. Народни посланик који је затечен у извршењу кривичног дела за које је прописана казна затвора у трајању дужем од пет година, може бити притворен без одобрења Народне скупштине. Непозивање народног посланика на имунитет не искључује право Народне скупштине да успостави имунитет (чл. 103. Устава, чл. 38. Закона о Народној скупштини, чл. 252. до 254. Пословника НС).

5 Поред плате, посланици имају и право на посланички додатак за вршење посланичке дужности у изборној јединици, у месечном паушалном износу у висини од 40% пуног износа плате посланика (тзв. паушал) Плата посланика који су на сталном раду у Скупштини била је крајем 2014. умањена за 10% и износила је 68.297,76 динара (око 565 евра), а такође је смањен и паушал и износио је 27.320,00 динара – око 226 евра). Постепено су мере штедње релаксиране, и са растом плата у јавном сектору, постепено су расле и плате посланика.

Имунитет посланика је и брана и гаранција да ће он слободно и у пуном капацитету обављати послове народног посланика, али је истовремено и „лакмус тест“ спремности политичких партија да ли ће, или неће заштити своје посланике у случају када посланик прекрши закон. Зато је важно навести податак да је у IX сазиву Скупштине Србије два пута одузимао имунитет посланицима Скупштине Србије – једном посланику опозиције (октобра 2012), и једном посланику владајуће већине (марта 2014), обојици због покретања кривичног поступка против њих услед индиција за злоупотребу службеног положаја.

Кључна институција надлежна за борбу против евентуалне корумпираности посланика, као и других јавних функционера, је Агенција за борбу против корупције, која након ступања на снагу новог Закон о спречавању корупције (ЗСК, 2019) септембра 2020. године мења име у Агенција за спречавање корупције, будући да је нагласак на превентивним мерама. Агенција је законом дефинисана као самосталан и независан државни орган, и између осталих надлежности, има и надлежност да решава о сукобу интереса у случају народних посланика, као и других јавних функционера, да води регистар функционера, регистар њихове имовине и прихода, као и да покреће поступак и изриче мере због повреде овог закона.

ИНСТИТУЦИОНАЛНА ЕФИКАСНОСТ И НЕЗАВИСНОСТ СКУПШТИНЕ СРБИЈЕ

Финансирање и финансијска аутономија Скупштине Србије

Да би парламент могао да обезбеди независност и да ефикасно контролише извршну власт требало би да обезбеди аутономију у располагању одговарајућим ресурсима, укључујући и контролу над сопственим буџетом. Народна скупштина има висок степен самосталности у утврђивању и располагању скупштинским буџетом који се финансира из средстава обезбеђених у буџету Републике Србије и средстава у својини Републике Србије. Генерални секретар Народне скупштине припрема предлог скупштинског буџета у складу са законом којим се уређује буџетски систем Србије и Пословником НС и подноси га надлежном Одбору за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања Народне Скупштине (чл. 65. ст. 1. Закона о НС) који је надлежан да утврђује скупштински буџет (чл. 65. ст. 1. алинеја 12. Пословника НС). Административни одбор, након разматрања предлога скупштинског буџета утврђује предлог скупштинског буџета који доставља Ми-

нистарству за финансије на мишљење (чл. 65. ст. 2. Закона о НС и чл. 180. Пословника НС). Планирање буџета Скупштине је програмско - узимају се у обзир индикатори функционисања и потребе финансирања различитих активности Скупштине у следећој буџетској години, али и пројекције за наредне две године.

Административни одбор потом прима и разматра образложено мишљење Министарства на седници на којој присуствује министар (чл. 65. ст. 3. до 6. Закона о НС и чл. 181. Пословника НС). На тој седници усаглашавају се ставови министра и чланова Административног одбора о предлогу скупштинског буџета. Скупштински буџет је утврђен када се о њему на седници Административног одбора постигне сагласност. Ако се не постигне сагласност, Министарство предлог скупштинског буџета који је утврдио Административни одбор, без измена укључује у нацрт буџета Републике Србије, а Влада, без измена, у предлог закона о буџету Републике Србије. Важно је нагласити да Влада без сагласности председника Народне скупштине не може обуставити, одложити или ограничити извршавање скупштинског буџета. Дакле, Народна скупштина у готово максималној мери самостално уређује и располаже средствима за рад Народне скупштине.

Капацитети Стручне службе Скупштине

Постојање професионалне стручне службе, независне од политичких партија – посланичких група такође је један од критеријума независности и институционалне ефикасности, у складу са критеријумима добре праксе Интерпарламентарне уније. Рад запослених у Стручној служби Скупштине неопходан је предуслов за рад посланика, будући да им Стручна служба пружа стручну и административно-техничку подршку, а такође унутар посланичких група посланицима су на располагању и консултанти.

Стручна служба Скупштине подељена је у неколико организационих јединица у оквиру којих постоје разна одељења, од којих су за ефикасност рада посланика најважнији Сектор за законодавство и Одељење за послове посланичких група где се обављају послови анализе, припреме и стручне обраде закона и предлога закона, и других аката, као и амандмана које народни посланици подносе Народној скупштини. Међутим, редуковањем буџета Скупштине, и смањивањем трошкова за стручну службу, смањен је и број запослених у Стручној служби.⁶ Будући да је у Скупштини Србије

6 Почетком 2015. године укупан број запослених и радно ангажованих је са 536 смањен

укупно 250 посланика, учљив је недостатак стручно-административних и техничко-логистичких капацитета Стручне службе, првенствено због недостатка материјалних средстава за финансирање већег броја и боље обучености службеника.

Законодавно-контролна ефикасност Скупштине

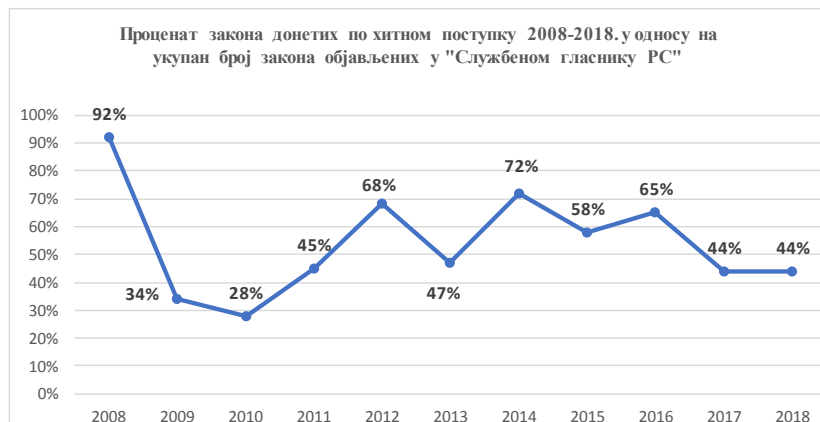
На нивоу националне политике, критеријуми Интерпарламентарне уније кажу да су парламенти најефикаснији када су ефикасни у изради закона, и када су у стању да држе Владу одговорном – да је надзиру и да контролишу спровођење усвојених политика. Парламенти су ефикасни када је одређеним механизмима омогућено ангажовање парламента у свим фазама поступка доношења буџета на националном нивоу, укључујући и касније вршење ребаланса.

У процесу вршења законодавне функције Скупштине Србије уочени су озбиљни недостаци. Највећи проблем је што се велики број предлога закона и других аката разматра и усваја по хитном поступку, који готово да је постао правило, а не изузетак. Ова је пракса постала учљивом нарочито после 2000. године надаље, будући да је, како бележи ЦРТА, до 2015. године више од половине закона у Србији донето по хитном поступку (ЦРТА, 2015).

Према члану 154. Пословника НС предлог закона према редовном поступку може доћи на дневни ред Скупштине тек пошто протекне 15 дана од дана његовог подношења, док је чланом 168. Пословника утврђено да предлог закона према хитном поступку може доћи на дневни ред Скупштине и у року од 24 часа од тренутка његовог уласка у скупштинску процедуру. Тако да у пракси посланици имају на располагању и мање од 24 сата за читање предлога закона, да се припреме за расправу о предлогу закона на одборима и у пленуму, док за писање амандмана посланицима остаје фактички само једна ноћ, што сигурно утиче и на квалитет амандмана, и на квалитет расправе и коначног текста закона.

на 519, који су били распоређени на 205 радних места. Овај се тренд смањења броја запослених наставио, тако да је почетком 2017. у Служби Народне скупштине било регистровано 427 запослених, што је износило смањење од 8% за две године (Информатор, 2018).

Графикон 2. Проценат закона донетих по хитном поступку 2008-2018. у односу на укупан број закона објављених у „Службеном гласнику РС“



Извор: обрада аутора⁷

Дакле, може се закључити да се континуирано задржава висок проценат учесталости примене хитног поступка приликом усвајања закона, премда та тенденција осцилира. Крајња последица ескалације броја закона који су усвојени по хитној процедури је да се смањује демократски легитимитет Скупштине Србије у вршењу њене законодавне функције. Поред демократског дефицита, једна од дугорочно негативних последица је то што се закони усвајају са различитим номотехничким недостацима, почевши од материјалних грешака до неусклађености са осталим прописима. Наводимо илустративан пример Закона о финансијској подршци породици са децом (ЗФППД 2017), који је по хитном поступку усвојен у децембру 2017. године, да би након шест месеци, због накнадно уочених мањкавости, Влада поново упутила Скупштини измењен предлог овог закона који је усвојен у јуну 2018, и то опет по хитном поступку. Потом је Влада најавила нове измене и допуне у јесен исте године. Оваква пракса, како закључује Тепавац, доприноси перцепцији Народне скупштине као “машине за штанцовање закона по мери Владе” (Тепавац 2019, 13).

⁷ Подаци су прикупљени из следећих извора: ЦРТА 2015, Извештај Одељења за припрему и обраду седница од 19. јануара 2016. доступном на веб-сајту НС и Извештаји Европске комисије (2016-2019).

Рад радних тела – одбора

Структура радних тела – одбора у Скупштини Србије промењена је 2012. године, након усвајања новог Пословника, када је од ранијих 30 одбора из Пословника избрисано пет одбора (поред већ поменутог Одбора за представке и предлоге, престао је са радом и Одбор за омладину и спорт, Одбор за приватизацију, Одбор за развој и економске односе са иностранством и Одбор за привредне реформе), неки су наставили да делују под истим називом, док су 12 одбора чије су надлежности биле сродне интегрисани у 6 јединствених одбора. Тако да почевши од IX сазива у Скупштини делује 20 одбора, од чега 18 одбора има по 17 чланова, док Одбор за контролу служби безбедности, који је по први пут конституисан новим Пословником, има 9 чланова. Чланови одбора имају заменике чланова (чл. 28. Закона о НС и чл. 23. и 73. Пословника). Одбор за права детета је дефинисан као посебно стално радно тело (чл. 47. Пословника), и има већи број чланова, будући да га чине председник и потпредседници Народне скупштине, представници посланичких група, и председник Одбора за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва (у XI сазиву овај Одбор је имао 24 члана).

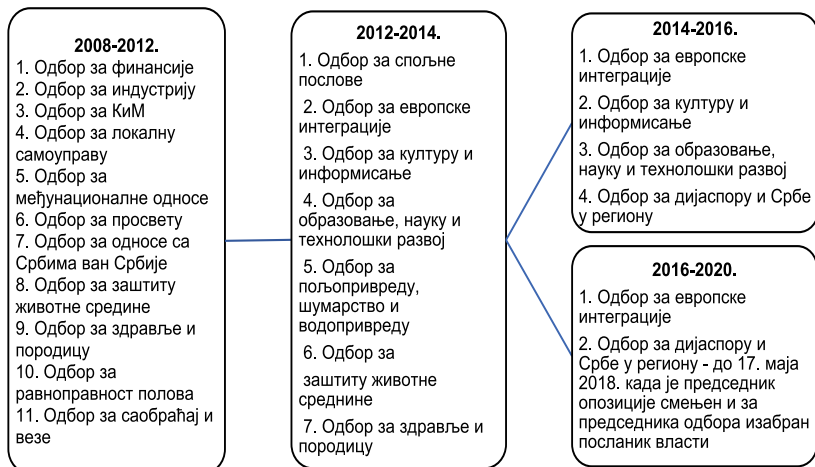
Скупштински одбори су стална радна тела Народне скупштине и њихов се рад може разматрати кроз две основне улоге – законодавну и контролну. Овлашћења одбора одређена су чланом 44. Пословника НС према којем одбори 1) разматрају предлоге закона и других аката, 2) прате спровођење политике коју води Влада, 3) прате извршавање закона и других аката, 4) разматрају план рада и извештај надлежног министарства и другог државног органа, организације и тела, 5) разматрају годишњи програм рада Народне скупштине, 6) дају сагласност на акте државних органа, организација и тела који ове акте, у складу са законом, подносе Народној скупштини на сагласност, (7) покрећу иницијативе и подносе предлоге Народној скупштини, у складу са законом и пословником, 8) разматрају иницијативе, петиције, представке и предлоге из свог делокруга и 9) разматрају друга питања из надлежности Народне скупштине.

Процедура конституисања одбора је утемељена на изборним резултатима, будући да Секретаријат Народне скупштине додељује квоте за сваки одбор по посланичким групама, сразмерно броју народних посланика посланичке групе у односу на укупан број посланика у Скупштини. Унутар посланичких група обављају се консултације, тако што шефови посланичких група, у консултацији са

руководством њихове матичне партије, праве списак чланова и заменика чланова одбора, узимајући у обзир образовање и стручне квалификације посланика, али и њихов партијско-политички репрезентативни капацитет. Наиме, у најважније одборе делегирају се најрепрезентативнији партијски кадрови. При том се има на уму и расподела министарстава у влади по партијским линијама. Ова партијска логика се свакако рефлектује и на квалитет рада појединих одбора, посебно на интензитет вршења контролне функције одбора, која је свакако подложна партијској логици, нарочито у случају поделе на власт и опозицију.

Зато је нарочито значајно ко обавља функцију председника одбора – посланик власти или опозиције. Уобичајена је парламентарна пракса да се расподела позиција председника одбора договара на скупштинском Колегијуму којег чине председник и потпредседници Скупштине и шефови посланичких група, и да је одређена изборним резултатима, као, уосталом, и квота за састав – чланство у одборима. Зато је важно анализирати у којим су одборима посланици опозиције били председници.

Графикон 3. Одбори којима су председавали посланици опозиције у сазивима Скупштине 2008-2020.



Напомена: у VIII сазиву Скупштине од 2008-2012. било је 30, а у наредним сазивима укупно 20 одбора. Извор: обрада аутора⁸

8 Обрада података доступних на званичном веб-сајту Скупштине Србије <http://www.parlament.gov.rs/13.html>

Изложени подаци показују да је за десет година (2008-2018) утицај опозиције у скупштинским одборима десеткован (сведен са 11 на 1 одбор). Изгледа да је област европских интеграција било последње уточиште опозиције. Наиме, у мају 2018. смењен је опозициони посланик – председник Одбора за дијаспору, под изговором да је позицију председника овог одбора користио за страначку промоцију, и на његово место изабран је посланик владајуће странке, који је до тада обављао функцију заменика председника. Тако је број посланика опозиције који председавају одбором у Скупштини Србије, у мају 2018. године минимизиран на један једини одбор.⁹ Без обзира на ове партијске линије поделе, општи је утисак да је рад одбора незаслужено маргинализован у српској политици и јавности, премда су они у традиционалној и савременој парламентарној пракси изузетно важни и моћни (види: Пејковић, 2011).

Контрола буџета Србије

Напоследку, поставља се питање – где је уочен највећи проблем у институционалној ефикасности Скупштине Србије, у посматраном периоду 2008-2020. године? Одговор на ово питање усмерава анализу на проблем мањкавости процедуре и праксе у вршењу буџетске контроле од стране Скупштине.

Како показују подаци које је ЦРТА изложила за дуготрајни период од готово две деценије – од 2001. до 2019. године, постало је уобичајено да влада често не поштује рок - 1. новембар, који поставља Закон о буџетском систему за достављање предлога Закона о буџету парламенту. Забрињавајући је податак да посланицима у ових 18 година никада (*sic!*) није остављен законски период од 45, односно месец и по дана, да разматрају буџет пре гласања, да поднесу амандмане и припреме се за расправу. У последњих десет година, посланици су почевши од 2011. године имали на располагању мање од 15 дана да се спреме за расправу о буџету. Кашњење владе утиче и на квалитет расправе о предлогу буџета у парламенту - 15. децембар је рок до ког би парламент требало да изгласа - усвоји Закон о буџету за наредну годину. Парламент је у просеку каснио 12 дана у периоду 2001-2019 (ЦРТА 2019).

⁹ Извор: портал *Истиномер*, “Од 20 скупштинских одбора само два воде опозиционари”, 13.10.2016. <https://www.istinomer.rs/analize/od-20-skupstinskih-odbora-samo-dva-vode-opozicionari/> и портал *PTC*, 17.5.2018. <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3141244/linta-novi-predsednik-odbora-za-dijasporu-kostic-smenjen-.html> Последњи приступ: 15. фебруар 2021.

Иако су се због ових кашњења увек највише бунили посланици опозиције, али без драстичнијих последица, у случају предлога Закона о буџету за 2019. годину ова пракса је кулминирала са далекосежним негативним последицама. Наиме, влада је опет каснила и предлог Закона о буџету ушао је у скупштинску процедуру 23. новембра 2018. године, а додатни проблем је настао што је предлог буџета био уврштен као 4. тачка заједно са 61 тачком у обједињену расправу. Велики број тачака дневног реда, као и преобиман број амандмана¹⁰ онемогућили су да се о предлогу буџета за 2019. годину уопште расправља, јер је време за расправу (десет сати предвиђених Пословником) истрошено на огроман број амандмана на прве две тачке дневног реда, тако да предлог Закона о буџету уопште није ни дошао на ред за расправу (*sic!*).

Оваква ситуација дешавала се и претходне 2017. године - посланици владајуће већине су нарочито у току XI сазива разрадили и практиковали овај “модел” опструкције расправе о буџету. Али се 2018. године десио преседан, будући да посланици шест посланичких група опозиције нису пристали да дају легитимитет оваквој флагрантној опструкцији посланика владајуће већине, и демонстративно су напустили скупштинску салу - расправу у пленуму, и потом организовали серију конференција за штампу, у холу Скупштине Србије током ноћи и јутра (6. и 7. децембра 2018), како би грађани имали прилику да чују критичке ставове опозиције о томе како се распоређују и троше паре прикупљене од пореза и доприноса грађана.

Како ће се касније испоставити, овај протест опозиције и демонстративно напуштање пленарне седнице, био је иницијални повод и увод у тотални бојкот рада Скупштине од стране релевантнијег дела опозиције, све до краја XI сазива, који ће напоследку прерасти и у бојкот избора одржаних годину и по дана касније, 21. јуна 2020. Тако се опструкција расправе о предлогу Закона о буџету 2018. године претворила у дуготрајну кризу рада Скупштине. Унутар Скупштине Србије престао је да функционише *modus operandi* на релацији већина – опозиција, и постало је очигледно да Скупштина не може ефикасно да врши контролу извршне гране власти - владе.

10 Око 2000 амандмана на пакет од 62 законодавна акта били су поднети већма од стране посланика власти, и то само на прве чланове првог предлога закона, док су остали, укључујући и предлог буџета игнорисани – што је био очигледан доказ опструкције.

ЗАКЉУЧАК

Коначан “резултат” дугогодишње ерозије законодавно-контролне улоге Народне скупштине кулминирала је у дуготрајну институционалну кризу. Криза институционалне ефикасности Скупштине, како је показала анализа, читовала се у хиперпродукцији закона по хитном поступку, док је рад одбора формализован и маргинализован, поготово у вршењу контролне улоге, а број јавних слушања минимизиран. Обједињавање расправе о великом броју предлога закона, паралелно са подношењем на хиљаде садржински бесмислених амандмана у циљу опструкције рада парламента, претворило се у својеврсни *filibustering* од стране владајуће већине. Опозициони посланици такође су прибегли ултимативном средству – бојкоту рада парламента, који је потом прерастао у бојкот парламентарних избора у јуну 2020. године.

Закључак ове анализе *post festum* је потврдио и новоизабрани председник Народне скупштине, када је три месеца након конституисања новог XII сазива, у новембру 2021. године изјавио да је Колегијум (пот)председника и шефова посланичких група у Скупштини Србије утврдио правила о унапређењу рада Скупштине, између осталог: да неће бити доношења закона по хитном поступку, осим изузетака када су у питању интереси државе, као и да предлог Закона о буџету више неће бити спајан са другим тачкама дневног реда, и да ће бити омогућено двоструко време за расправу о буџету. Такође је председник Скупштине најавио да ће бити повећана активност одбора, од којих се очекује да организују јавна слушања о предлозима закона. Напоследку је констатовао да је на Колегијуму Скупштине договорено да расправа на седницама буде ефикаснија, и да би посланици требало да се труде да се „дуже углед парламента“ (EWB, 2020).

Парадоксалан је коначни исход институционалне кризе у коју је Скупштина Србије доспела постепено, а која је кулминирала током XI сазива, од 2016-2020. Може се закључити да су већма недемократски поступци владајуће већине, али и бојкот опозиције и одустајање од метода парламентарне борбе довели до слабљења – депарламентаризације Скупштине. Овај тренд симптоматичан је за кризу савремене представничке демократије, када “јача популизам као пречица између народа и власти или чак као алтернатива представничкој демократији”, закључује Зајц (Зајц 2013, 7). Бројни показатељи демократског и легитимацијског дефицита који су изложени у анализи указују да је постепено дошло до институционалног слома Скупштине Србије. Партије и владајуће већине

и опозиције су вођене ускостраначком партократском логиком за-
робиле и обесмислиле парламент, уместо да га ојачају као кључни
национални форум за разматрање и креирање политике. Неизвес-
тан је и начин и рок изласка из ове институционалне кризе, али је
реално очекивати да ће главни метод бити организовање преговора
између најрелеватнијих партија власти и опозиције, уз посредо-
вање представника Европског парламента, по успешном моделу
посредовања у случају Северне Македоније и Албаније. Нови ци-
klus избора у Републици Србији у 2022. години ће показати да ли
је могуће да се Скупштина Србије извуче из дугогодишње инсти-
туционалне кризе и реконституише као највише представничко и
контролно тело, и носилац уставотворне и законодавне власти у
Републици Србији.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Вукадиновић, Слободан, 2012. „Однос грађана и народних посла-
ника након избора”, у: *Избори у домаћем и страном праву*,
прир. Оливер Николић и Владимир Ђурић, 269–270. Београд:
Институт за упоредно право, Последњи приступ: 15. децембар
2020. http://pravnofakultet.rs/images/2012/Odnos_gradjana_i_narodnih_poslanika.pdf
- Закон о буџетском систему, [ЗБС], „Службени гласник Републи-
ке Србије“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012,
62/2013, 63/2013 – испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. за-
кон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019 и
149/2020
- Закон о избору народних посланика [ЗИНС], „Службени гласник
Републике Србије“, бр. 35/2000, 57/203 – одлука УС, 72/2003
– др. закон, 75/2003 – испр. др. закона, 18/2004, 101/2005 – др.
закон, 85/2005 – др. закон, 28/2011 – одлука УС, 104/2009 – др.
закон, 12/2020 и 68/2020
- Закон о Народној скупштини [ЗНС], „Службени гласник Републи-
ке Србије“, бр. 9/2010
- Закон о примањима народних посланика у Народној скупштини
Републике Србије [ЗППП НСРС], „Службени гласник Репу-
блике Србије“, бр. 7/91, 22/91, 28/91, 48/91 – др. закон, 68/91,
44/98 – др. закон, 46/98 – др. закон и 34/2001 – др. закон
- Закон о спречавању корупције [ЗСК], „Службени гласник РС“, бр.
35/2019

- Закон о финансијској подршци породици с децом [ЗФППД], „Службени гласник Републике Србије“, бр. 113/2017, 50/2018, 46/2021 – одлука УС и 51/2021 – одлука УС
- Зајц, Драго, 2013. „Изазови данашње парламентарне демократије“, у: *Искушења парламентаризма*, прир. Славиша Орловић, 7-16. Београд: Fridrih Ebert Stiftung, Последњи приступ: 25. фебруар 2021. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/10636.pdf>
- Информатор о раду Народне скупштине, 30. април 2018. Последњи приступ 4. фебруар 2021. <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Informator.pdf>
- Извештаји Европске комисије о напретку Србије (2016-2019) Последњи приступ: 1. фебруар 2021. <http://europa.rs/srbija-i-evropska-unija/kljucni-dokumenti/>
- Лазић, Никола, 2020, „Представљеност националних мањина у Народној Скупштини Републике Србије од 2000. до 2020. године,“ *Политичка ревија*, 66 (4): 209-233. doi: <https://doi.org/10.22182/pr.6642020.9>
- Народна скупштина у бројкама, Последњи приступ: 3. јануар 2021. <http://www.parlament.gov.rs/народна-скупштина/народна-скупштина-у-бројкама-.1734.html>
- Отворени парламент*, 2017, *Отворено о јавним политикама – Периодични извештај 6 месеци рада Владе Републике Србије (28.4.2017)*, 1-28.
- Пејковић, Марко, 2011, „Српски парламентарни одбори – компаративна анализа“, *Српска политичка мисао*, вол. 34, год. 18. бр. 4/2011, 51-73.
- Пословник Народне скупштине [ПНС] (пречишћен текст), „Службени гласник Републике Србије“, бр. 03/2012.
- Тевавац, Тара, 2019, *Радни извештај: Народна Скупштина Републике Србије – храм или параван демократије?* Београд: ЦРТА, Последњи приступ: 5. фебруар 2021. <https://cрта.rs/wp-content/uploads/2019/01/Narodna-skup%C5%A1tina-Republike-Srbije-hram-ili-paravan-demokratije.pdf>
- Тодоровић, Марија, 2016, *Родна равноправност и политички процеси: Зашто жене не гласају за жене?*, 1-10, Београд: Центар за истраживање јавних политика, Последњи приступ: 12. фебруар 2021. 0807207acad5b5d5fd8cc86c49a1a0d044fd3102.pdf (publicpolicy.rs)
- Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 98/2006

- ЦИНС – Центар за истраживачко новинарство Србије, 2020, “*Колико кошта посланик*”, база података, Последњи приступ: 26. фебруар 2021. <https://www.cins.rs/baze-podataka/koliko-kosta-poslanik/>
- ЦРТА – Центар за истраживање, транспарентност и одговорност, 2016, *Индекс отворености парламента – Србија и регион*, Последњи приступ: 3. јануар 2021. <https://otvoreniparlament.rs/istrazivanje/14>
- ЦРТА – Центар за истраживање, транспарентност и одговорност, 2019, *Развојни пут буџета Републике Србије* (инфографика), Последњи приступ: 26. фебруар 2021. <https://otvoreniparlament.rs/uploads/istrazivanja/budzet-2019-op-final.pdf>
- Betham, David, ed. 2006, *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice*, Geneva: Inter-Parliamentary Union, Accessed: December 1, 2020. <https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-07/parliament-and-democracy-in-twenty-first-century-guide-good-practice>
- EIGE – European Institute for Gender Equality, 2019, *Gender equality in national parliaments across the EU and the European Parliament (2019 results from EIGE's Gender-sensitive Parliaments tool)*, Luxembourg, doi: 10.2839/192815 Available at: <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-sensitive-parliaments>
- EWB – European Western Balkans. 2020. Последњи приступ: 25. фебруар 2021. <https://europeanwesternbalkans.rs/dacic-medjustranacki-dijalog-nije-realan-kraja-godine/>
- Fish, Steven M. 2006, “Stronger Legislatures, Stronger Democracies,” *Journal of Democracy*, 17 (1): 5-20. Available at: 1. Fish pp 5-20. pmd (berkeley.edu)
- Kelso, Alexandra, 2013, „Historical Institutionalism and Parliament“, in: *Parliamentary reform at Westminster*, Manchester; New York: Manchester University Press <https://doi.org/10.7765/9781847793164.00007>
- March, James G. and Olsen, Johan P. 2010, *Rediscovering Institutions – The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press
- Peters, Gay B. 2019, *Institutional Theory in Political Science – The New Institutionalism*, Northampton: Edward Elgar Publishing (4th edition)
- Rittberger, Berthold, 2012, ”Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament”, *Journal of Common Market Studies*, 50 (spec. 1): 18-37 Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02225.x>

Dijana Vukomanović*
Institute of Social Sciences, Belgrade

INSTITUTIONAL EFFECTIVENESS OF THE SERBIAN PARLIAMENT (2008 – 2020)**

Resume

By applying a neo-institutional normative-empirical approach, the framework of the Inter-Parliamentary Union set out for assessment of democratic performances of parliaments in line with the five core values: representation, transparency, accessibility, accountability, effectiveness is used for analysis of four consecutive legislatures (VIII-IX) of the Serbian Assembly to establish in what measure the Serbian parliament could be evaluated as institutionally efficient body, especially in exercising its legislative and oversight functions during the period of 2008-2020. Analysis shows that institutional efficacy of the Serbian parliament was oscillating, starting from positive tendencies that were registered during VIII and IX legislatures (2008-2014), which have been suspended or derogated and gradually ended up in constitutional crisis, escalated by the end of the XI legislature (2016-2020), when political *modus operandi* between parliamentary ruling majority vs. opposition minority has been broken apart. Final outcome of this political and institutional crisis ended up in phenomena of delegitimization and deparlamentarisation of the Serbian Assembly.

Keywords: parliament, members of parliament MPs, quota, committees, public hearings, urgent procedure, budget

* dijana.vukomanovic@gmail.com

** Рад је написан у оквиру Програма истраживања Института друштвених наука за 2021. годину који подржава Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

* Овај рад је примљен 25. марта 2021. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 10. маја 2021. године.