



Kako parlament kontroliše izvršnu vlast?

Izveštaj Otvorenog parlamenta o kontrolnoj ulozi Narodne skupštine Republike Srbije

April, 2014.

Sadržaj

1. Uvod	3
2. Rezime	4
3. Kontrolna uloga parlamenta	8
4. Poslanička pitanja	15
5. Anketni odbori i javna slušanja	22
6. Uticaj Narodne skupštine	27
7. Zaključna razmatranja	31

1. Uvod

“Otvoreni parlament” predstavlja koaliciju četiri organizacije civilnog društva koje su se okupile sa istim ciljem - da povećaju javnost rada Narodne skupštine Republike Srbije. Kako bi se parlament otvorio i što bolje funkcionisao neophodno je bilo sprovesti početno istraživanje kojim bi se ispitalo stanje osnovnih uloga koje Narodna skupština Republike Srbije obavlja. SeConS, kao članica “Otvorenog parlamenta” sprovela je istraživanje među poslanicima Narodne skupštine i utvrdila njihova mišljenja o kontrolnim mehanizmima parlamenta.

Analiza je sprovedena kombinacijom kvantitativnih i kvalitativnih istraživačkih metoda. Kvantitativno istraživanje je sprovedeno tokom oktobra meseca 2013. godine i anketirano je 105 poslanika koji su bili u tada aktuelnom sazivu Narodne skupštine Republike Srbije. Dubinski intervjui, kao kvalitativna metoda, rađeni su tokom decembra 2013. godine takođe među poslanicima tadašnjeg saziva. Urađeno je ukupno 20 dubinskih intervjua. Prilikom izbora ispitanika za kvalitativni deo istraživanja vodilo se računa da budu zastupljeni predstavnici svih političkih stranaka kao i poslanici i poslanice.

Cilj istraživanja je da se utvrde stavovi i prakse poslanika o kontrolnoj funkciji Narodne skupštine Republike Srbije, te da se identifikuju mehanizmi za njeno unapređenje. U ovom širokom domenu aktivnosti i zakonskih mehanizama, ovaj izveštaj posvećen je analizi stavova i praksi poslanika o kontrolnoj funkciji uopšte, a posebna pažnja posvećena je poslaničkim pitanjima, anketnim odborima i javnim slušanjima. U skladu s tim, izveštaj se sastoji iz četiri dela. U prvom delu analize bavićemo se stavovima poslanika o kontrolnoj funkciji, stepenom upoznatosti sa ovim aspektom rada parlamenta, stavovima o tome koliko je Narodna skupština uspešna u ostvarivanju kontrolne funkcije i na koji način bi njen rad mogao da se unapredi. U drugom delu istraživačkog izveštaja bavimo se poslaničkim pitanjima. Treći deo izveštaja posvećen je analizi stavova i praksi poslanika u vezi sa anketnim odborima i javnim slušanjima. Poslednji deo posvećen je analizi stavova poslanika o uticaju i ulozi Narodne skupštine Republike Srbije.

Autori istraživanja zahvaljuju se svim poslanicama i poslanicima srpskog parlamenta koji su učestvovali u istraživanju. Za potrebe ovog istraživanja anketirano je čak 105 od 250 poslanika. Po pravilu, u ovakvim istraživanjima teško je obezbediti dovoljan broj ispitanika zbog njihove zauzetosti i nespremnosti da odgovaraju na pitanja o svom radu. Ovoga puta, poslanici Narodne skupštine Republike Srbije pokazali su izuzetno veliku spremnost da odgovaraju na pitanja i na taj način doprinesu otvorenosti rada parlamenta.

Ovaj izveštaj takođe ne bi ugledao svetlost dana da nije bilo profesionalizma i predusretljivosti Stručne službe Narodne skupštine Republike Srbije. Oni su, kao i više puta do sada, omogućili da se sprovede istraživanje sa poslanicima i tako našoj javnost dali dragocene informacije o radu najvišeg predstavničkog tela u Srbiji.

2. Rezime

Ciljevi i metodologija

Cilj istraživanja je bio da se utvrde stavovi i prakse poslanika o kontrolnoj funkciji Narodne skupštine Republike Srbije, te da se identifikuju neki mehanizmi za njeno unapređenje. U ovom izveštaju bavimo se stavovima poslanika o kontrolnoj funkciji uopšte, dok je posebna pažnja posvećena poslaničkim pitanjima, anketnim odborima i javnim slušanjima kao mehanizmima kojima se ta funkcija ostvaruje.

Analiza je sprovedena kombinacijom kvantitativnih i kvalitativnih istraživačkih metoda. Anketirano je 105 poslanika u periodu od 8.10. do 8.11.2013. godine. Dubinski intervjui rađeni su tokom decembra 2013. godine. Sprovedeno je dvadeset dubinskih intervjua sa narodnim poslanicima iz tadašnjeg saziva Narodne skupštine Republike Srbije. Poslanici različitih stranaka srazmerno su zastupljeni u uzorku, a takođe smo vodili računa o ravnomernoj rodnoj zastupljenosti ispitanika i ispitanica.

Kontrolna uloga parlamenta

Pored predstavničke, izborne i zakonodavne, parlament ima i kontrolnu funkciju i na raspolaganju mu stoji niz mehanizama kojima je ostvaruje. Među njima su i interpelacija u vezi sa radom Vlade ili člana Vlade; glasanje o nepoverenju Vladi ili članu Vlade; obaveštenja i objašnjenja; izveštavanje Narodne skupštine o radu Vlade; razmatranje izveštaja državnih organa, organizacija i tela; poslanička pitanja (pisana); poslanička pitanja u vezi sa aktuelnom temom (usmena); obrazovanje anketnog odbora ili komisije; informisanje odbora o radu ministara; javno slušanje; kontrola izvršenja budžeta i kontrola bezbednosnog sektora. Neki od ovih mehanizama koriste se veoma retko (na primer, interpelacija), a neki su deo redovne prakse Narodne skupštine Republike Srbije (na primer, poslanička pitanja).

Sednice odbora su, načelno gledajući, najbolji mehanizam za vršenje kontrolne funkcije parlamenta. Čak jedna trećina poslanika, tačnije 34%, istaklo je da su sastanci odbora najefikasniji mehanizam kontrolne uloge Skupštine, zatim slede poslanička pitanja sa 25%, a potom javna slušanja sa 17% odgovora. Ovaj nalaz potvrđuje i kvalitativna analiza. Tokom intervjua, poslanici su izdvojili sednice odbora kao jedan od najefikasnijih mehanizama kontrole. Kada smo poslanike pitali o kontrolnim mehanizmima **načelno**, a ne samo na primeru rada Narodne skupštine, dobili smo sledeće odgovore. Poslanici vladajuće većine više naglašavaju sastanke odbora kao najefikasniji mehanizam kontrolne funkcije parlamenta nego poslanici opozicije (40,5% prema 34,8%). Posmatrajući druge odgovore, primećujemo značajnu razliku između odgovora poslanika opozicije i vladajuće koalicije. Naime, poslanici opozicije u velikoj meri naglašavaju značaj javnih slušanja, čak 28,3% poslanika je navelo da je drugi po efikasnosti, dok je među poslanicima pozicije javna slušanja izabralo kao efikasan mehanizam samo 2,7% poslanika. Za poslanike opozicije, poslanička pitanja su treći mehanizam po efikasnosti, dok su kod poslanika vlasti na drugom mestu.

Kada je konkretno reč o radu Narodne skupštine Republike Srbije, kao najefikasniji mehanizmi izdvajaju se rad na odborima i poslanička pitanja. I u ovom slučaju, odborima su više naklonjeniji poslanici vlasti nego opozicije (41.9% prema 25.9%). Opozicioni poslanici više veruju u delotvornost poslaničkih pitanja kao načelnog mehanizma kontrole izvršne vlasti nego u kontekstu rada Narodne skupštine Republike Srbije. Značajan broj poslanika smatra da poslanička pitanja nisu korisna, jer Vlada izbegava ili da rešava probleme ili da daje odgovore na ova pitanja. Ono što se izvdaja kod poslanika vlasti jesu rasprave o izveštajima nezavisnih tela. Ukupno 16.1% poslanika vladajuće koalicije ističe ovu aktivnost kao posebno uspešnu u vršenju kontrolne uloge NS, dok se kod opozicije ovaj mehanizam ne prepoznaje. Pojedini poslanici opozicije bili su veoma kritični prema radu odbora tvrdeći da se na pojedinim odborima “neki ministri nisu pojavili godinu i po dana da brane svoje izveštaje” (intervju, decembar 2013). To, po njihovom, mišljenju značajno umanjuje efikasnost rada odbora.

Najveća prepreka za ostvarivanje kontrolne uloge parlamenta je izvršna vlast. Takav stav deli četvrtina poslanika. Još jedna četvrtina na različite načine odgovornost stavlja pred Narodnu skupštinu i poslanike: jer se ne primenjuju mehanizmi koji stoje na raspolaganju, jer je smanjen autoritet Narodne skupštine i sl. Različite odlike političkog sistema su glavna prepreka za oko 15% poslanika.

Da bi Narodna skupština bolje obavljala svoju kontrolnu funkciju potrebno je jačanje uloge Narodne skupštine (33%) i položaja poslanika (22%). Dakle, polovina poslanika vidi položaj parlamenta i poslanika kao glavnu prepreku za ostvarivanje kontrolne uloge. Petina poslanika smatra da bi kvalitetniji i efikasniji rad parlamenta doprineo jačanju kontrolne uloge.

Najvažniji partneri koji bi pomogli Narodnoj skupštini da unapredi kontrolnu ulogu su organizacije civilnog društva, čak 37.5% poslanika je izjavilo da bi saradnja sa civilnim sektorom unapredila kontrolnu ulogu parlamenta, dok je 27.7% poslanika izjavilo da bi trebalo poboljšati saradnju sa nezavisnim regulatornim telima.

Kontrola sprovođenja zakona (19%) i priprema i realizacija budžeta (18%) najvažnije su oblasti u kojima bi Narodna skupština trebalo da ostvaruje kontrolnu ulogu. Međutim, određen broj poslanika navodi i kontrolu bezbednosnih struktura (15%) i izvršne vlasti (12%). Ostali odgovori su rasuti na niz oblasti u kojima se jedino izdvaja privreda i privatizacija, i to kod poslanika vlasti (11%).

Poslanička pitanja

Poslanička pitanja postavljaju se usmeno ili pisano. Usmena poslanička pitanja postavljaju se na sednici parlamenta kojoj prisustvuju predstavnici Vlade, svakog poslednjeg četvrtka u mesecu ili na posebno određenoj sednici, kada se postavljaju poslanička pitanja u vezi sa aktuelnom temom. Pisana poslanička pitanja mogu se postavljati između dve sednice Narodne skupštine, preko Predsednika Narodne skupštine. Procedura postavljanja poslaničkih pitanja detaljno je regulisana Poslovníkom o radu Narodne skupštine Republike Srbije (čl. 204-216).

Poslanici su više zainteresovani za postavljanje usmenih pitanja Vladi: skoro dve trećine poslanika postavljalo je usmena pitanja, gotovo polovina i pisana. Očigledno je da je ova forma kontrolnog rada atraktivnija poslanicima zbog toga što lakše može postati predmet medijskih izveštaja.

Više od polovine onih koji postavljaju pitanja nisu zadovoljni odgovorima Vlade. Poslanici su u principu nešto zadovoljniji usmenim odgovorom, nego odgovorom na pisano poslaničko pitanje. Očekivano, poslanici opozicije veoma su nezadovoljni kvalitetom odgovora predstavnika Vlade na njihova pitanja (70%). Međutim, i među poslanicima vlasti tek svaki drugi je nedvosmisleno zadovoljan (50%), jer se oko petine direktno izjašnjava da nisu zadovoljni, a jedan značajan broj „beži“ u odgovor „ne mogu da ocenim“.

Poslanici smatraju da su poslanička pitanja korisna u kontroli rada izvršne vlasti. Većina ispitanih poslanika (71%) odgovara da su korisna ili veoma korisna. Preostalih 29% poslanika, dakle, nepunu trećinu intervjuisanih, mogli bismo svrstati u otvoreno ili prikrivene skeptike u pogledu ovog mehanizma. Među poslanicima vladajuće većine čak 80% ovaj mehanizam ocenjuje kao koristan, dok je kod opozicije taj broj nešto niži i iznosi 63%.

Poslanička pitanja razumeju se kao mehanizam usmeravanja Vlade i prikupljanja informacija, više nego kao sredstvo pritiska i kontrole. Reč je o izrazito „mekom“ tumačenju instituta poslaničkog pitanja.

Anketni odbori i javna slušanja

Narodna skupština formira anketne odbore i komisije da bi prikupila informacije o određenom pitanju ili u određenoj oblasti. Odlukom o osnivanju anketnog odbora određuje se cilj njegovog rada, kao i rok za njegovo izvršenje. Anketni odbori mogu da traže informacije od državnih organa i organizacija, te da uzimaju izjave od pojedinaca (ali to ne znači da mogu da vode istražne radnje).

Javna slušanja imaju ulogu u zakonodavnom procesu, kao i u ostvarivanju kontrolne funkcije parlamenta. Ona se organizuju radi prikupljanja informacija i mišljenja o aktu koji se nalazi u pripremi, radi razjašnjavanja pojedinih rešenja iz važećeg akta, kao i radi praćenja primene zakona.

Poslanici su podeljeni u pogledu zadovoljstva radom anketnih odbora: opozicija nije zadovoljna, a poslanici vladajuće većine jesu. Iako postoji samo jedan odbor u ovom sazivu parlamenta i iako on nije objavio rezultate svog rada, čak dve trećine poslanika vladajuće koalicije izjavljuje da je zadovoljna radom, nasuprot tek 23% poslanika opozicije. Poslanici nisu zadovoljni radom anketnih odbora najpre zato što ne daju rezultate (57% nezadovoljnih), dok 30% smatra da su to politički mehanizmi koji samo ispunjavaju formu.

Poslanici smatraju da je odsustvo inicijative poslanika glavni razlog što nema više anketnih odbora. Čak trećina poslanika smatra da su oni sami odgovorni, 20% smatra da su glavni razlog političke, a 16% organizacione i političke prepreke.

Velika većina poslanika ima iskustva sa javnim slušanjima i ocenjuje ih kao važne za kontrolnu funkciju parlamenta. Većina poslanika učestvovala je na nekom javnom slušanju na odboru (93%) i zadovoljna je kvalitetom javnih slušanja (90%). Stepen zadovoljstva poslanika opozicije i vlasti je izjednačen.

Većina poslanika (preko 80%) smatra da su javna slušanja korisna u ostvarivanju kontrolne uloge parlamenta. Ni u ovom pogledu nema razlika između poslanika vlasti i opozicije.

Najvažniji razlog zašto treba da bude više javnih slušanja je to što ona omogućavaju da se bolje sagledaju problemi. Poslanici javna slušanja cene najpre zato što predstavljaju forum za analizu problema (37%) i za dijalog (20%).

Odsustvo inicijative poslanika je najvažniji razlog zašto nema više javnih slušanja. Takav stav deli 43% anketiranih poslanika. Za 29% poslanika najvažnije su organizacione i finansijske prepreke, a 11% smatra da je reč o političkim razlozima. Na kraju, 15% smatra da ih ima dovoljno.

Uticao parlamenta

Poslanici smatraju da oni sami imaju daleko manji politički uticaj od drugih političkih aktera, pa i nezavisnih kontrolnih tela i agencija. Na skali od 1 (što znači „mali uticaj“) do 5 (što znači „veoma veliki uticaj“), Vlada ima prosečnu ocenu 4.5 i u tom pogledu nema razlike između poslanika vlasti i opozicije. Poslanici vladajuće koalicije uticaj Narodne skupštine ocenjuju sa 3.8, a poslanici opozicije sa 2.5. Slična razlika postoji i kada je reč o samim poslanicima: svoj sopstveni uticaj poslanici vlasti ocenjuju ocenom 2.9, a poslanici opozicije 2.5.

Poslanici smatraju da bi različite mere usmerene na jačanje pozicije i integriteta poslanika i Narodne skupštine bile najbolji metod da se poveća uticaj parlamenta (27% odgovora). Značajno je to što petina poslanika kaže da kvalitetniji i efikasniji rad Narodne skupštine može da dovede do njenog većeg političkog uticaja.

Od međunarodnih programa, unapređenju rada Narodne skupštine najviše su doprineli OEBS (40%), USAID (19%), NDI (13%), UNDP (12%) i UNICEF (6%). Od domaćih programa, na vrhu su Otvoreni parlament (39%) i BFPE (35%).

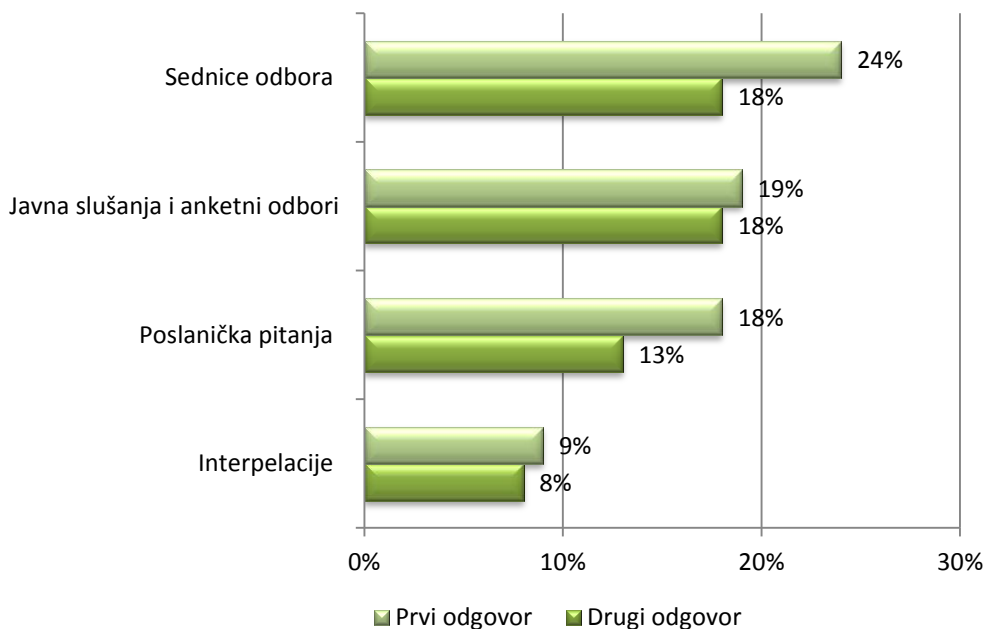
3. Kontrolna uloga parlamenta

Pored predstavničke, izborne i zakonodavne, parlament ima i kontrolnu funkciju i na raspolaganju mu stoji niz mehanizama kojima je ostvaruje. Među njima su i interpelacija u vezi sa radom Vlade ili člana Vlade; glasanje o nepoverenju Vladi ili članu Vlade; obaveštenja i objašnjenja; izveštavanje Narodne skupštine o radu Vlade; razmatranje izveštaja državnih organa, organizacija i tela; poslanička pitanja (pisana); poslanička pitanja u vezi sa aktuelnom temom (usmena); obrazovanje anketnog odbora ili komisije; informisanje odbora o radu ministara; javno slušanje; kontrola izvršenja budžeta i kontrola bezbednosnog sektora. Neki od ovih mehanizama koriste se veoma retko (na primer, interpelacija), a neki su deo redovne prakse Narodne skupštine Republike Srbije (na primer, poslanička pitanja).

Poslanike smo pitali da ocene efikasnost različitih mehanizama u principu, a zatim i na konkretnom primeru Narodne skupštine Republike Srbije.

Kada ocenjuju mehanizme za vršenje kontrolne funkcije parlamenta u principu, poslanici smatraju da su najbolji mehanizmi sastanci odbora, javna slušanja i anketni odbori, kao i poslanička pitanja. Čak 24% ispitanih poslanika kao prvi odgovor navodi da su „sednice odbora“ najefikasniji mehanizam za kontrolnu ulogu parlamenta, dok za 8% poslanika ne postoji efikasan mehanizam.

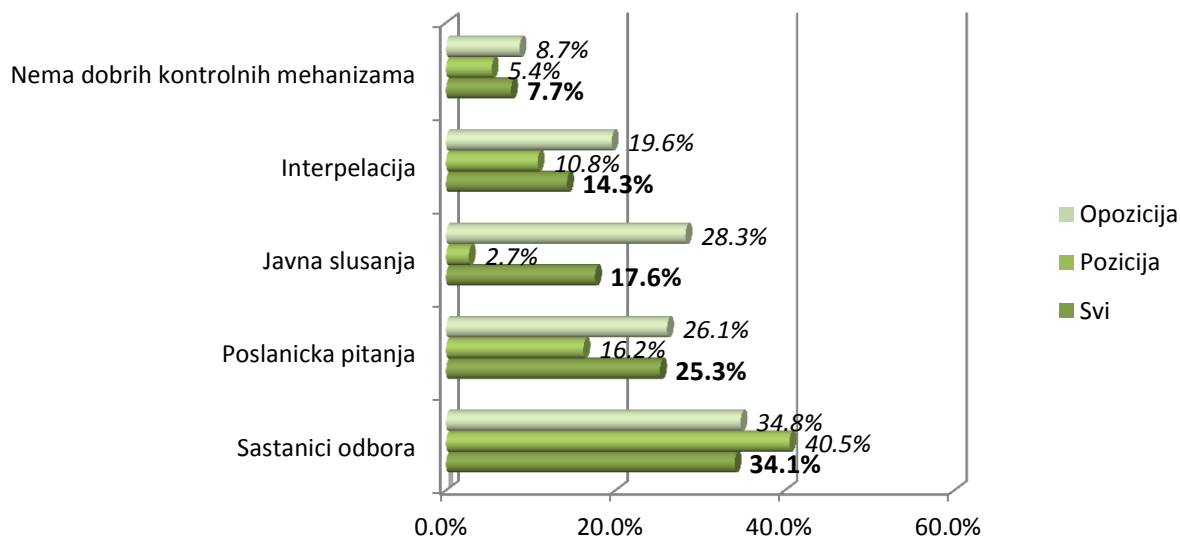
Grafikon 3.1. Najefikasniji mehanizmi za ostvarivanje kontrolne uloge parlamenta, rangirani po značaju



Kada analiziramo sve odgovore poslanika bez obzira na rang (dakle, bez obzira da li je prvi ili drugi odgovor), vidi se da je jedna trećina poslanika izjavila da je najefikasniji mehanizam

kontrole u principu upravo rad na sastancima odbora, zatim slede poslanička pitanja, pa javna slušanja.

Grafikon 3.2. Najefikasniji mehanizmi za ostvarivanje kontrolne uloge parlamenta (bez obzira na rang)



Postoje značajne razlike između poslanika vlasti i opozicije u pogledu rangiranja kontrolnih mehanizama. Tako je za poslanike vlasti rad na odborima dosta značajniji nego za opoziciju: 41% prema 35% bira ovo kao najznačajniji kontrolni mehanizam. Opozicija, pak, više naglašava značaj poslaničkih pitanja (26% prema 16%) i javnih slušanja. Najveća razlika u odgovorima primećuje se upravo kod javnih slušanja. Poslanici vlasti ovaj mehanizam vide kao efikasan samo u 3% slučajeva dok predstavnici opozicije prepoznaju efikasnost ovog mehanizma čak do 28%.

Kada je konkretno reč o Narodnoj skupštini Republike Srbije, kao najefikasniji mehanizmi opet se izdvajaju rad na odborima i poslanička pitanja. I u ovom slučaju, odborima su više naklonjeniji poslanici vlasti nego opozicije. Poslanici u ovom kontekstu ne pominju interpelaciju kao efikasan mehanizam za ostvarivanje kontrolne uloge, dok mali broj poslanika navodi razmatranje izveštaja nezavisnih tela, javna slušanja i razmatranje izveštaja ministarstava.

Tabela 3.1 Najefikasniji mehanizmi za ostvarivanje kontrolne funkcije Narodne skupštine Republike Srbije

Mehanizam:	Svi	Vlast	Opozicija
Rad u odborima	33%	42%	24%
Poslanička pitanja	28%	39%	18%
Razmatranje izveštaja nezavisnih tela	11%	16%	6%
Javna slušanja	9%	7%	12%
Razmatranje izveštaja ministarstava	5%	7%	3%

Govoreći o radu odbora, jedan od poslanika naglašava da je prenošenje odbora preko interneta veliki doprinos radu Narodne skupštine Republike Srbije: „jedna greška može da vas košta karijere. To je uozbiljilo odbore i poslanike [...] ne prenose se svi, ne znam kako izaberu [...] Bolja je diskusija i priprema. Sad i kad nije radni dan svi nose kravate“ (intervju, decembar 2013. godine).

Opozicioni poslanici više veruju u delotvornost poslaničkih pitanja kao mehanizma kontrole izvršne vlasti u principu nego u kontekstu rada Narodne skupštine Republike Srbije. Kao što ćemo kasnije videti, značajan broj poslanika smatra da poslanička pitanja nisu korisna jer Vlada izbegava ili da rešava probleme koji su naglašeni poslaničkim pitanjima ili da daje odgovore na ova pitanja.

Ovi rezultati zahtevaju određena pojašnjenja. Uloga odbora u ostvarivanju kontrolne uloge parlamenta je višestruka: kroz rad odbora vrši se kontrola sektora bezbednosti, kontrola pripreme i realizacije budžeta, prati se sprovođenje politike Vlade, prati se izvršenje zakona, te razmatra plan rada i redovni izveštaji resornog ministarstva (Poslovnik, čl. 44 i dalje). Danas poslanici naglašavaju rad odbora kao važan element kontrolne uloge Narodne skupštine, dok su u ranijim istraživanjima Otvorenog parlamenta izjavljivali da je rad odbora formalan, da ne postoje podsticaji da se radi na odborima, te da „sve staje kada se pogase kamere“ i sl.¹

Kvalitativna komponenta ipak jeste pokazala da poslanici percipiraju rad odbora kao najefikasniji mehanizam. Jedan od razloga koji su navodili jeste upravo da je to mesto gde se „može razgovarati, debatovati, sučeljavati neka mišljenja“ kao i da su to mesta gde imaju „više vremena da razgovaraju o tome“. Poseban značaj se pridaje prisutnosti ministara jer poslanici mogu odmah dobiti odgovor na postavljeno pitanje. Pored toga, poslanici navode da je jako bitna činjenica da poslanici u odborima nastupaju u političkim, kao i u svojim ličnim i stručnim kapacitetima, što u velikoj meri omogućava kvalitetniju raspravu.

Intervjui sprovedeni sa poslanicima ukazuju na to da je rad odbora unapređen, da se na njima vode suštinske rasprave (jer se u njima nalaze poslanici koji su stručni za određenu temu), te da poslanici imaju prilike da u neposrednom razgovoru sa predstavnicima Vlade dobiju tražene

¹Kako poslanici donose zakone? Analiza zakonodavne aktivnosti u Narodnoj skupštini Republike Srbije, Beograd, Otvoreni parlament, 2013, dostupno na: <http://otvoreniparlament.rs/wp-content/uploads/2013/03/Drugi-izve%C5%A1taj1.pdf>

informacije ili izvrše pritisak na izvršnu vlast (kada ministarstva podnose tromesečne izveštaje). Dodatni podsticaj radu odbora dalo je delimično otvaranje njihovog rada javnosti.

Ovde treba napomenuti da su pojedini poslanici i opozicije i pozicije kroz kvalitativno istraživanje isticali rad nezavisnih regulatornih tela kao najznačajniji mehanizam kontrole rada Vlade.

“Minimalni smisao ima taj posredni kontrolni mehanizam, a to je zapravo preko nezavisnih regulatornih tela, koje s jedne strane bira parlament, kontroliše njihov rad načelno, a ona donekle uspevaju da vrše tu kontrolnu ulogu.” (Intervju, decembar 2013. godine). Istovremeno, politički stavovi i aktuelne teme na javnoj sceni uticali su i na ove odgovore, pa tako jedan od intervjuisanih poslanika vladajuće većine kritikuje neka tela, na primer, Fiskalni savet, zbog „uznemiravanja javnosti“, dok druga, na primer, Državnu revizorsku instituciju, pohvaljuje zbog dobrog rada (intervju, decembar 2013. godine).

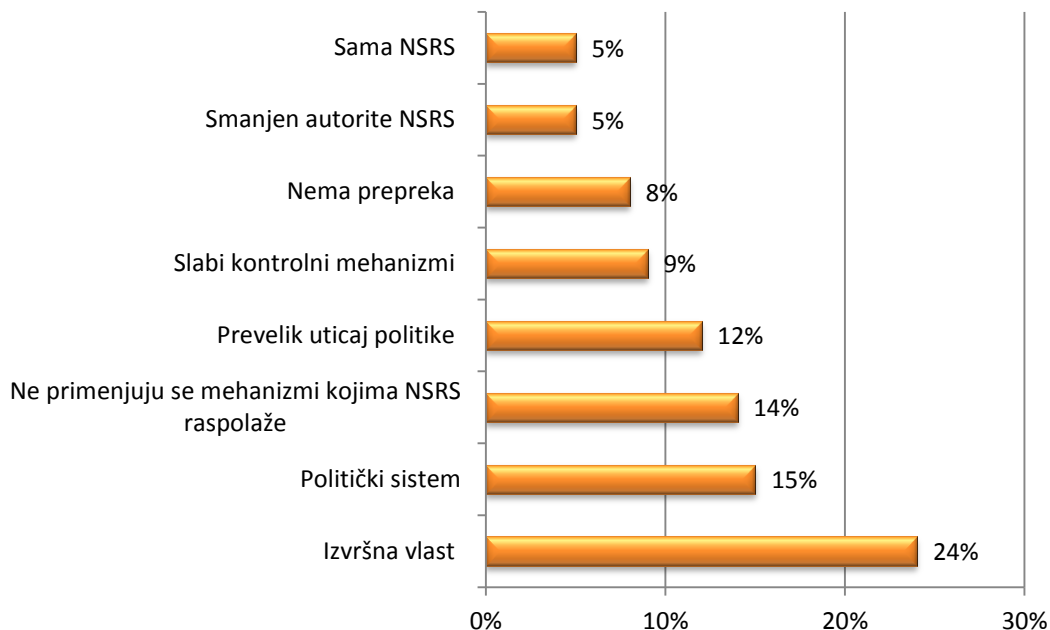
Poslanici smatraju da javnost nije upoznata sa kontrolnom ulogom parlamenta. Samo 13% ispitanih poslanika smatra da je upoznata; 45% da je delimično upoznata, a 40% da nije upoznata. Opet su opozicioni poslanici mnogo kritičniji: 58% njih smatra da nije upoznata, nasuprot 16% poslanika vladajuće većine.

Stavovi poslanika često su stranački polarizovani: opozicija je kritična, a vlast benevolentna u oceni uloge, položaja i rada parlamenta. Čini se da poslanici ne mogu da izađu iz svojih „stranačkih okvira“ i objektivno sagledaju rad Narodne skupštine Republike Srbije.

Ovi podaci, kao i mnogi drugi koje ćemo kasnije prikazati, pokazuju da poslanici rad parlamenta i njegovu ulogu u političkom sistemu Srbije posmatraju pre svega **kroz prizmu svoje stranačke pripadnosti**. To je utoliko čudnije ako se ima u vidu da su mnogi poslanici opozicije do nedavno bili poslanici vladajuće većine, a da je sadašnja najveća vladajuća stranka (SNS) do pre godinu i po dana bila u opoziciji. Poslanici kao da ne mogu objektivno da sagledaju položaj, ulogu i rad parlamenta: opozicija je izrazito kritična, a vlast izrazito benevolentna. Kao što ćemo videti, to važi čak i za ona pitanja koja izlaze iz okvira dnevne politike.

Najveća prepreka za ostvarivanje kontrolne uloge parlamenta je izvršna vlast. Takav stav deli četvrtina poslanika. Još jedna četvrtina na različite načine odgovornost stavlja pred Narodnu skupštinu i poslanike: jer se ne primenjuju mehanizmi koji stoje na raspolaganju, jer je smanjen autoritet Narodne skupštine i sl. Različite odlike političkog sistema su glavna prepreka za oko 15% poslanika.

Grafikon 3.3. Prepreke za ostvarivanje kontrolne uloge parlamenta



Najvažnija razlika između poslanika vlasti i opozicije je u tome koliki značaj pridaju izvršnoj vlasti kao faktoru koji predstavlja prepreku za kontrolnu funkciju parlamenta. Za trećinu poslanika opozicije to je najvažniji faktor, a tako se izjašnjava duplo manje poslanika vladajućih stranaka.

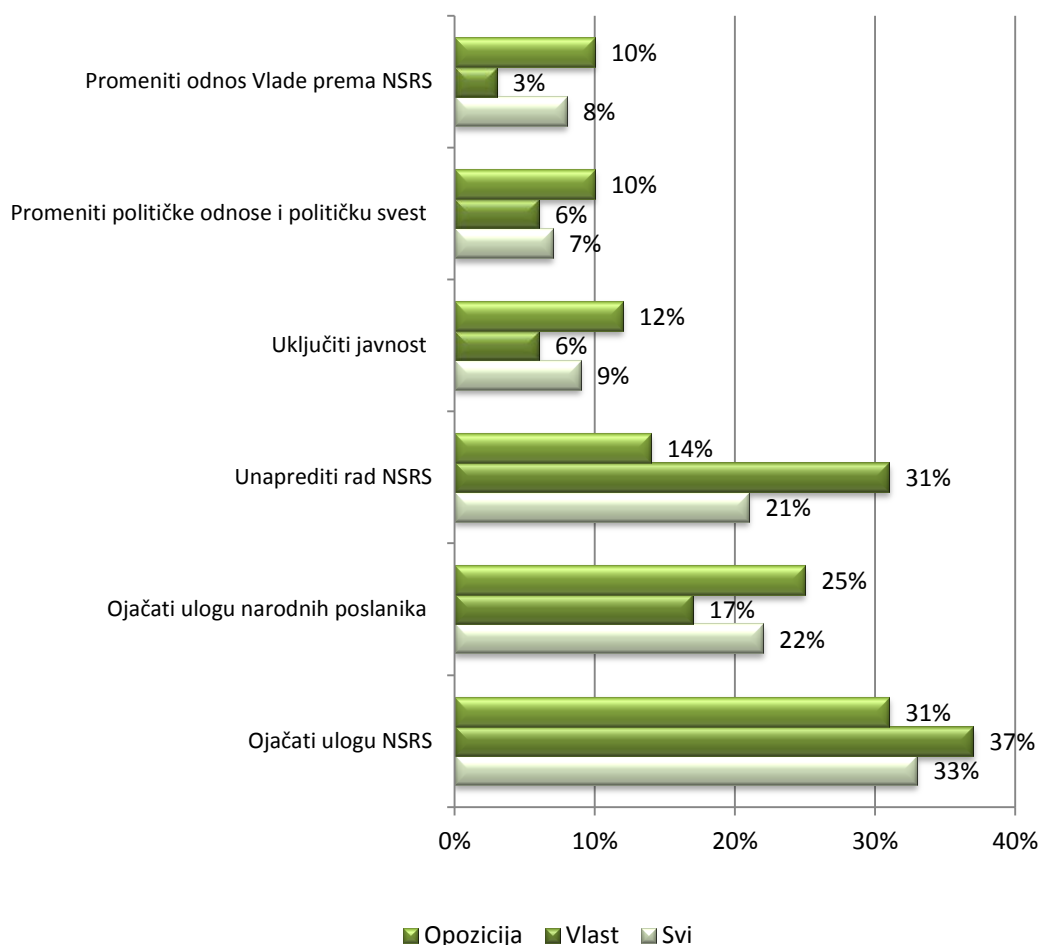
Da bi Narodna skupština bolje obavljala svoju kontrolnu funkciju potrebno je jačanje uloge Narodne skupštine i položaja poslanika. Najvažnije prepreke za jaču kontrolnu funkciju parlamenta jesu upravo strukturne slabosti koje karakterišu položaj parlamenta i poslanika u političkom životu Srbije. Posle promene položaja poslanika, slede argumenti koji se odnose na unapređenje rada same Narodne skupštine, uključivanje javnosti i promena odnosa Vlade prema parlamentu.

Slab položaj parlamenta i poslanika u političkom životu Srbije najvažnije su prepreke za jaču kontrolnu funkciju parlamenta.

Sprovedeni intervjui pokazuju da poslanici ne rade i odlučuju autonomno, već da su, gotovo po pravilu, njihovi stavovi oblikovani stranačkim odlukama i politikama. Najvažniji razlog leži u tome što njihov izbor zavisi od stranke. Poslanici su izabrani na stranačkoj listi i od stranačkih organa zavisi da li će ponovo biti postavljeni dovoljno visoko na listi, te samim tim i izabrani u parlament. Njihov izbor ne zavisi od toga koliko poverenje imaju među građanima. Zato mnogi poslanici smatraju da je izborni sistem „krivac“ za loš položaj poslanika i loš rad parlamenta.²

² U pogledu izmene izbornog zakona javljaju se oprečna mišljenja: jedna grupa poslanika smatra da bi uvođenje većinskog izbornog sistema ojačalo legitimitet i autonomiju poslanika, dok druga grupa poslanika iznosi probleme koji većinski sistem nosi, a to je pre svega mogućnost da pojedinac dobije mandat sa relativnom malom podrškom birača. Argumenti koje poslanici iznose u principu prate tok rasprave o izbornom zakonodavstvu u javnosti. Uporedite, na primer, Milan Jovanović, „Narodna skupština - deformacije teritorijalnog predstavljanja“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 2008, str.

Grafikon 3.4. Kako unaprediti kontrolnu ulogu Narodne skupštine Republike Srbije?



Najvažnija razlika između poslanika vlasti i opozicije leži u tome što prvi duplo češće nego drugi veruju da sam parlament može ojačati svoju kontrolnu ulogu. Tu najpre misle da se promenama u načinu rada parlamenta može unaprediti kontrolna uloga Narodne skupštine (organizacijom odbora, promenom poslovnika i sl.) Osim toga, za opoziciju je položaj poslanika veća prepreka nego za vlast (25% prema 17%).

Najvažniji partneri koji bi pomogli Narodnoj skupštini da unapredi kontrolnu ulogu su organizacije civilnog društva i nezavisna regulatorna tela. Orgnaizacije civilnog društva kao ključne partnere navodi 25%

poslanika, 22% smatra da bi saradnja sa nezavisnim regulatornim telima dovela do ovog cilja, dok je za 16% poslanika recept – saradnja sa Vladom. Zanimljivo je napomenuti da svaki deveti

Četvrtina poslanika smatra da bi saradnja sa OCD ojačala kontrolnu funkciju parlamenta.

117-132; Dragan Đukanović, „Izborni sistemi u zemljama nastalim na području nekadašnje Jugoslavije“, *Međunarodna politika*, Vol. LVIII, br. 4, str. 513-536; rasprave na sajtu www.izbornareforma.rs i sl.

ili 11% poslanika rešenje vidi u internacionalizaciji, odnosno, saradnji sa različitim međunarodnim akterima. Na taj način, oni zapravo priznaju da su slabosti domaćeg političkog i institucionalnog sistema tako značajne da se ne mogu prevazići bez uključivanja „stranog faktora“.

Kontrola sprovođenja zakona i priprema i realizacija budžeta su najvažnije oblasti u kojima bi Narodna skupština trebalo da ostvaruje kontrolnu ulogu. Međutim, određen broj poslanika navodi i kontrolu bezbednosnih struktura i izvršne vlasti. Ostali odgovori su rasuti na niz oblasti u kojima se jedino izdvaja privreda i privatizacija, i to kod poslanika vlasti.

Poslanici opozicije i vlasti imaju različite prioritete. Za poslanike vlasti najznačajnije pitanje je kontrola sprovođenja zakona i kontrola izvršne vlasti, dok opozicija naglašava pripremu i realizaciju budžeta i kontrolu sprovođenja zakona. Na neke odgovore nedvosmisleno su uticali vreme istraživanja i politički prioriteti. Istraživanje je rađeno krajem godine i verovatno otuda naglasak na kontroli budžeta kod poslanika opozicije. Na stavove poslanika opozicije sasvim sigurno je uticala borba protiv korupcije kao ideja vodilja SNS-a u prethodnom periodu, te su oni naglašavali teme kao što su privreda i privatizacija.

Tabela 3.2 Koje su prioritetne oblasti u kojima NSRS treba da ostvari kontrolnu ulogu?

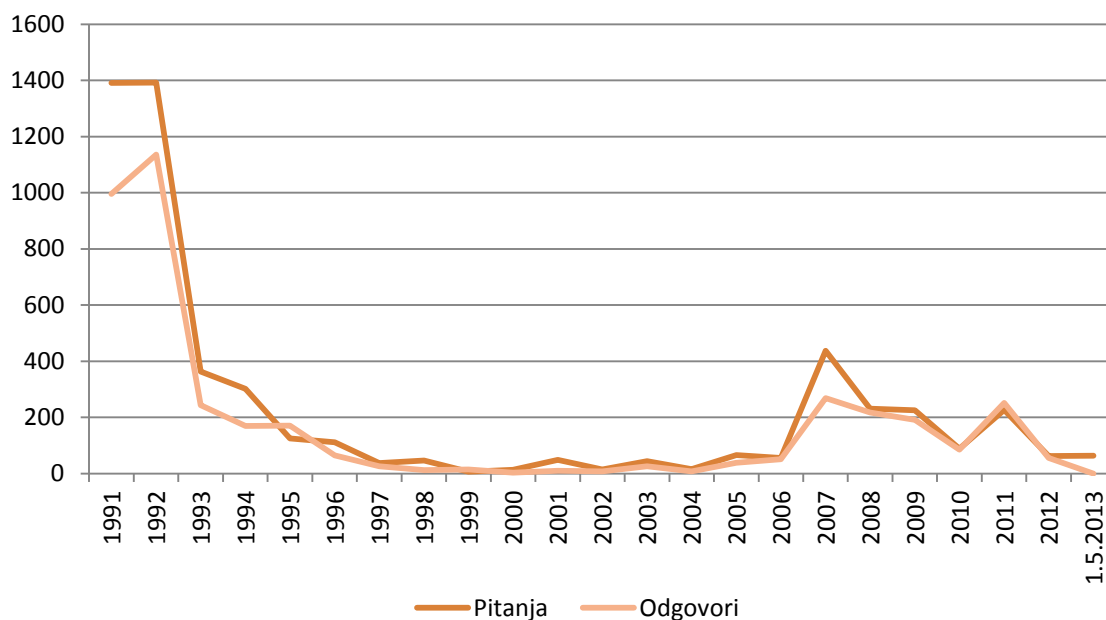
Oblast	Ukupno	Vlast	Opozicija
Kontrola sprovođenja zakona	19%	21%	18%
Priprema i realizacija budžeta	18%	13%	22%
Kontrola bezbednosnih struktura	15%	13%	16%
Kontrola izvršne vlasti	12%	16%	10%
Zaštita ljudskih i manjinskih prava	7%	5%	8%
Socijalna politika	6%	3%	8%
Privreda i privatizacija	6%	11%	2%
Pravosuđe	5%	3%	6%
Evropske integracije	3%	3%	4%
Ostalo	10%	13%	8%

4. Poslanička pitanja

Poslanička pitanja postavljaju se usmeno ili pisano. Usmena poslanička pitanja postavljaju se na sednici parlamenta kojoj prisustvuju predstavnici Vlade, svakog poslednjeg četvrtka u mesecu ili na posebno određenoj sednici, kada se postavljaju poslanička pitanja u vezi sa aktuelnom temom. Pisana poslanička pitanja mogu se postavljati između dve sednice Narodne skupštine, preko Predsednika Narodne skupštine. Procedura postavljanja poslaničkih pitanja detaljno je regulisana Poslovnikom o radu Narodne skupštine Republike Srbije (čl. 204-216).

Poslanička pitanja spadaju među mehanizme kontrole izvršne vlasti koje poslanici ističu kao najefikasnije. Istovremeno, to je relativno razvijen mehanizam u radu srpskog parlamenta čija popularnost varira u novijoj parlamentarnoj istoriji (grafikon 4.1).

Grafikon 4.1. Poslanička pitanja i odgovori u srpskom parlamentu 1991-2013³



Izvor: www.parlament.gov.rs i www.otvoreniiparlament.rs

³ Podaci za 2013. godinu obuhvataju period od januara do maja i samo usmena poslanička pitanja.

Službene statistike pokazuju da je u prvoj polovini 2013. godine postavljeno 63 poslanička pitanja. Pitanja je postavljalo ukupno 38 poslanika ili 15% poslanika u prošlom sazivu Narodne skupštine.⁴

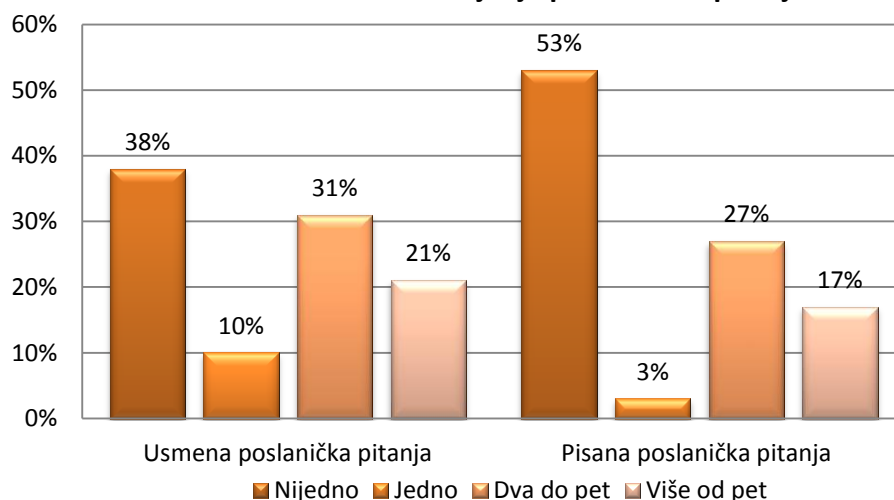
Poslanici su više zainteresovani za postavljanje usmenih pitanja Vladi: skoro dve trećine poslanika postavljalo je usmena pitanja, a gotovo polovina i pisana.

Istraživanje pokazuje da je 47% poslanika postavilo pisano pitanje, a kod usmenih taj broj je veći i iznosi 62%.⁵ Dakle, poslanici više postavljaju usmena poslanička pitanja nego pisana. Očigledno je da je ova forma kontrolnog rada atraktivnija poslanicima zbog toga što lakše može postati predmet medijskih izveštaja.

Četvrtina anketiranih poslanika nikada nije postavila nijedno poslaničko pitanje: od 105 anketiranih poslanika, čak 27% nikada nije postavilo nijedno poslaničko pitanje, ni usmeno ni pisano. Više od polovine poslanika (53%) nije postavilo pisano poslaničko pitanje Vladi, dok 38% nije postavilo usmeno pitanje. Prema podacima iz istraživanja, postoje dve grupe poslanika: oni koji ne postavljaju pitanja i oni koji postavljaju dva i više pitanja. Ovaj nalaz verovatno je posledica podele zaduženja u poslaničkim grupama. Poslanici vlasti i opozicije jednako su aktivni u postavljanju poslaničkih pitanja.

Polovina poslanika nije postavila pisano pitanje, a 38% usmeno. Poslanici vlasti i opozicije jednako su aktivni u postavljanju poslaničkih pitanja.

Grafikon 4.2. Postavljanje poslaničkih pitanja

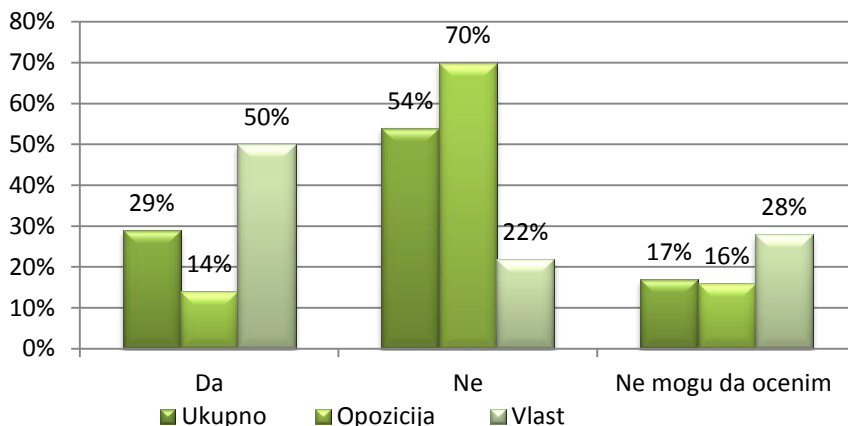


⁴ Otvoreni parlament, "Analiza korišćenja instituta poslaničkog pitanja na sednicama Narodne skupštine Republike Srbije, Januar-jun, 2013. godine", dostupno na www.otvoreniparlament.rs

⁵ Razlika u podacima iz zvanične statistike i istraživanja najverovatnije je posledica je toga što su poslanici odgovarali o svom *ukupnom iskustvu*, a ne samo o *trenutnom mandatu*, kao što je pitanjima od njih traženo. U našem uzorku nalazi se 28 poslanika kojima je ovo prvi mandat i postavljali su pitanja (53% uzorka poslanika kojima je ovo prvi mandat) i 35 poslanika koji su bili poslanici i u ranijim sazivima i postavljali su pitanja (73% poslanika kojima ovo nije prvi mandat).

Više od polovine onih koji postavljaju pitanja nisu zadovoljni odgovorima Vlade (grafikoni 2.2 i 2.3). Poslanici su u principu nešto zadovoljniji usmenim odgovorom, nego odgovorom na pisano poslaničko pitanje.

Grafikon 4.3. Zadovoljstvo odgovorima na USMENA poslanička pitanja



Opozicija je nezadovoljna odgovorima Vlade na poslanička pitanja, ali i među poslanicima vlasti samo je polovina nedvosmisleno zadovoljna. Očekivano, poslanici opozicije veoma su nezadovoljni kvalitetom odgovora predstavnika Vlade na njihova pitanja (70%). Međutim, i među poslanicima vlasti tek svaki drugi je nedvosmisleno zadovoljan (50%), jer se oko petine direktno izjašnjava da nisu zadovoljni, a jedan značajan broj „beži“ u odgovor „ne mogu da ocenim“.

Većina (oko polovine) poslanika vlasti zadovoljna je odgovorima na poslanička pitanja. To, međutim, ima i drugu stranu: druga polovina izjavljuje da nije zadovoljna ili da ne može da oceni!

Intervjuisani poslanici naglašavaju da su poslanička pitanja mehanizmi za promovisanje stranaka. Odgovori vlade „vrlo su retko potpuni i smisleni“ i da često se svode na „tehničke odgovore“, te zbog toga kroz njih ne može da se ostvari kontrolna funkcija. *„Poslanička pitanja su više kao politička provokacija sa odloženim dejstvom“* (Intervju, decembar 2013. godine). Takođe, ističe se i velika dominacija Vlade na samim sednicama na kojima se postavljaju usmena poslanička pitanja. S jedne strane, takve sednice traju kratko, a s druge strane, vlada dobija veliki deo vremena prilikom davanja odgovora.

„Usmena pitanja Vladi, tu pravila moraju da se menjaju, neravnopravna je pozicija poslaničkih grupa Vlade. Vlada kroz taj proces može prosto da dominira raspravom, zbog toga što ima gotovo neograničeno vreme, a i s druge strane što ne postoji nikakva garancija, pa čak ni najave unapred ko će iz Vlade dolaziti, što poslaničkim grupama vrlo otežava pripreme ili definisanje tema.“ (Intervju, decembar 2013. godine).

Poslanici nisu zadovoljni ni kvalitetom pisanog odgovora vlade. Samo 10% onih koji su postavili pisana pitanja vladi izjavljuju da su zadovoljni odgovorom. Više od polovine anketiranih, 56% nije zadovoljno, a dodatnih 28% ne može da oceni.

Poslanici su neodlučni kada je reč o zadovoljstvu brzinom odgovora. Zadovoljno je 30% poslanika, nije zadovoljno 34%, a ne može da oceni 28%. Jasno je da je procenat zadovoljnih brzinom odgovora tri puta veći nego kvalitetom, a da se u oba slučaja blizu trećine ispitanih poslanika opredeljuje za odgovor „ne mogu da ocenim“.

Tek 10% poslanika koji su postavljali pisana pitanja Vladi kažu da su zadovoljni KVALITETOM odgovora, dok je 30% zadovoljno BRZINOM odgovora.

Kao što se moglo i očekivati, poslanici vladajuće većine više su zadovoljni kvalitetom i brzinom odgovora nego poslanici opozicije. Razlika između ove dve grupe poslanika je veoma velika, tako da su poslanici vlasti u nekim slučajevima tri puta zadovoljniji odgovorima vlade od poslanika opozicije. Međutim, ovi podaci mogu se posmatrati i u drugom svetlu: **svaki drugi poslanik vladajuće većine koji je postavio usmeno ili pisano pitanje nije zadovoljan kvalitetom odgovora. Čak tri četvrtine ispitivanih poslanika vlasti nisu zadovoljni kvalitetom odgovora na poslednje poslaničko pitanje.**

Kvalitativno istraživanje pokazuje razne strane slabosti institucionalnog sistema u Srbiji i neke “kontingencije” od kojih politički sistem zavisi. Tako, jedan od poslanika izjavljuje da “*sama institucija poslaničkog pitanja mnogo zavisi od toga na koga naleti to pitanje kad stigne u Vladu ili ministarstvo* (intervju, decembar 2013. godine).

Tabela 4.1. Elementi zadovoljstva poslaničkim pitanjima

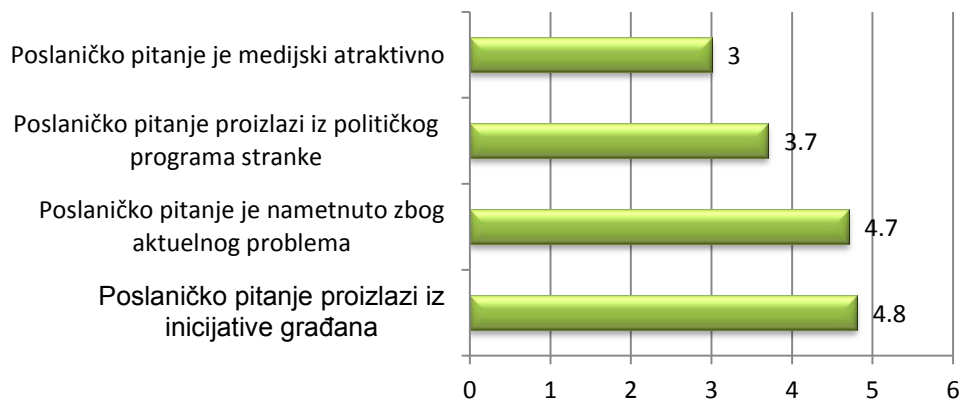
	Vlast	Opozicija
Kvalitetom odgovora na usmena pitanja	50%	15%
Kvalitetom odgovora na poslednje usmeno pitanje	50%	13%
Kvalitetom odgovora na pisana poslanička pitanja	46%	18%
Brzinom odgovora na pisana poslanička pitanja	39%	23%
Kvalitetom odgovora na poslednje poslaničko pitanje	25%	6%
Brzinom odgovora na poslednje poslaničko pitanje	67%	17%

Poslanici vladajućih stranaka zadovoljniji su brzinom i kvalitetom odgovora vlade na pisana poslanička pitanja, u odnosu na poslanike opozicije. Doduše, ovde je razlika nešto manja nego kada je reč o usmenim pitanjima. S druge strane, poslanici opozicije su zadovoljniji odgovorima na pisana pitanja, nego na usmena.

Poslanici opozicije su manje zadovoljni odgovorima vlade (i do tri puta), ali postoji veliko nezadovoljstvo i među poslanicima vlasti. Svaki drugi poslanik vladajuće većine koji je postavio usmeno ili pisano pitanje nije zadovoljan kvalitetom odgovora. Čak tri četvrtine ispitivanih poslanika vlasti nisu zadovoljni kvalitetom odgovora na poslednje poslaničko pitanje.

Poslanici izjavljaju da pitanja postavljaju zato što to građani i aktuelni problemi nalažu. Redosled razloga za postavljanje pitanja je očekivan. Najvažniji razlog je to što poslaničko pitanje proizilazi iz inicijative građana. Skoro podjednako važno, sa 97% onih koji kažu da je to važan razlog, jeste da je poslaničko pitanje nametnuto zbog aktuelnog problema, dok je najmanje isticana važnost pitanja koje je medijski atraktivno.

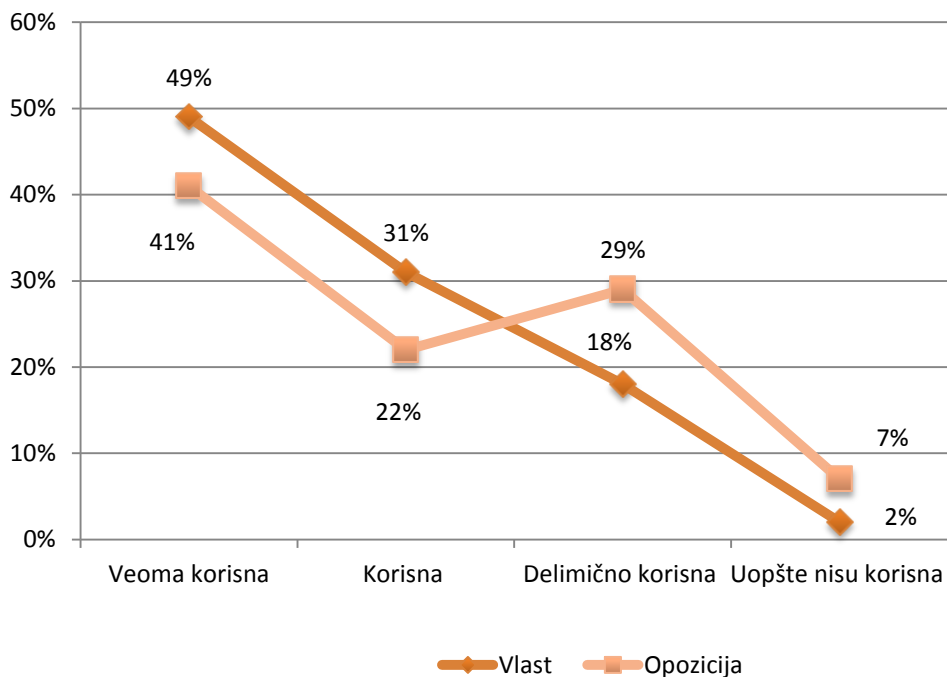
Grafikon 4.4. Razlozi za postavljanje usmenog poslaničkog pitanja, prosečna vrednost (1 znači „potpuno nevažno“, a 5 znači „veoma važno“)



Poslanici smatraju da su poslanička pitanja korisna u kontroli rada izvršne vlasti. Većina (71%) ispitanih poslanika odgovara da su korisna ili veoma korisna. Preostalih 29% poslanika, dakle, nepunu trećinu intervjuisanih, mogli bismo svrstati u otvorene ili prikrivene skeptike u pogledu ovog mehanizma.

Poslanici vlasti češće tvrde da su poslanička pitanja korisna za ostvarivanje kontrolne funkcije parlamenta. Među poslanicima vladajuće većine, čak 80% ovaj mehanizam ocenjuje kao koristan, dok je kod opozicije taj broj nešto niži i iznosi 63%. Vidljive, ali ne i upečatljive razlike postoje među onima koji smatraju da ovaj mehanizam *nije* koristan. Među opozicionim poslanicima, takvih je jedna trećina, a među poslanicima vlasti nešto manje – jedna petina.

Grafikon 4.5. Da li su poslanička pitanja korisna u kontroli rada Vlade?



Poslanici pitanja interpretiraju kao sredstvo usmeravanja Vlade i prikupljanja informacija, manje nego pritiska i kontrole. Kada treba da obrazlože zašto smatraju da poslanička pitanja jesu ili nisu korisna, ispitanici daju veoma raznovrsne odgovore. Upečatljivo je da dominiraju odgovori koji se ne tiču direktno kontrole izvrše vlasti već

„skretanja njene pažnje“ na određene probleme, kao i „prikupljanja informacija“, odnosno, „odgovora“ na određena pitanja. Petina poslanika smatra da su poslanička pitanja korisna jer „skreću pažnju Vlade na određena pitanja“. Među opozicionim poslanicima, dodatnih 25% veruje da su korisna jer se pomoću njih dolazi do informacija, odnosno, odgovora na određena pitanja. Nepuna trećina poslanika njihovu korist vidi u nešto „čvršćim“ razlozima koji se tiču kontrole, informisanja javnosti i podsticanja Vlade da radi bolje (odgovori 3-5)

Poslanička pitanja razumeju se kao mehanizam usmeravanja vlade i prikupljanja informacija, više nego kao sredstvo pritiska i kontrole. Reč je o izrazito „mekom“ tumačenju instituta poslaničkog pitanja.

Tabela 4.2 Zašto su poslanička pitanja važna za kontrolnu funkciju parlamenta?

R.br.	Razlog:	Ukupno	Vlast	Opozicija
1	Korisna su jer skreću pažnju Vlade na određena pitanja	21%	21%	21%
2	Korisna su jer se pomoću njih dolazi do informacija, odnosno, odgovora na aktuelna pitanja	20%	13%	25%
3	Korisna su jer tako Vlada zna da je kontrolišu	9%	8%	10%
4	Korisna su jer podstiču Vladu da radi bolje	14%	18%	10%
5	Korisna su jer iznose probleme pred javnost	8%	11%	6%
6	Korisna su jer se pomoću njih prenose stavovi i problemi građana	7%	13%	2%
7	Nisu od koristi jer Vlada svejedno ne rešava probleme	13%	11%	14%
8	Nisu korisna jer Vlada izbegava odgovore	9%	5%	12%

5. Anketni odbori i javna slušanja

Narodna skupština Republike Srbije formira anketne odbore i komisije da bi prikupila informacije o određenom pitanju ili u određenoj oblasti. Odlukom o osnivanju anketnog odbora određuje se cilj njegovog rada, kao i rok za njegovo izvršenje. Anketni odbori mogu da traže informacije od državnih organa i organizacija, te da uzimaju izjave od pojedinaca (ali to ne znači da mogu da vode istražne radnje). Rad anketnih odbora regulisan je Poslovníkom (čl. 68-82). Trenutno u Narodnoj skupštini postoji samo jedan odbor (Anketni odbor radi utvrđivanja činjenica o načinu trošenja sredstava budžeta Republike Srbije na teritoriji Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija u periodu od 2000. do 2012. godine).

Javna slušanja imaju ulogu u zakonodavnom procesu, kao i u ostvarivanju kontrolne funkcije parlamenta. Ona se organizuju radi prikupljanja informacija i mišljenja o aktu koji se nalazi u pripremi, radi razjašnjavanja pojedinih rešenja iz važećeg akta, radi razjašnjenja pojedinih pitanja od značaja za vršenje nadzora nad radom izvršne vlasti kao i radi praćenja primene zakona. Organizovanje javnih slušanja uređeno je Poslovníkom (čl. 83-84). U poslednjih nekoliko godina zaživela je praksa održavanja javnih slušanja i ona su postala deo redovne prakse Narodne skupštine, kako u njenoj zakonodavnoj, tako i u kontrolnoj ulozi.

Neki od intervjuisanih poslanika pokazuju vrlo nijansirane stavove o vezi javnosti, posebno stručne javnosti, i javnih slušanja: „ Stručna javnost želi da učestvuje u zakonodavnoj aktivnosti ali se najčešće svodi na to da u javnoj raspravi ostvare svoje interese. Onda zakon gubi status opšteg akta. Dobar primer je izuzimanje iz zakona o javnim nabavkama. “ (intervju, decembar 2013. godine).

Više od trećine ispitanih poslanika izjavljuje da nije upoznato sa radom anketnih odbora. Uprkos tome, 76% ispitanih poslanika znalo je da u Narodnoj skupštini Republike Srbije trenutno postoji jedan odbor koji se bavi načinom trošenja sredstava na teritoriji AP Kosovo i Metohija. Taj odbor nije objavio svoj izveštaj za vreme izrade ovog istraživanja.

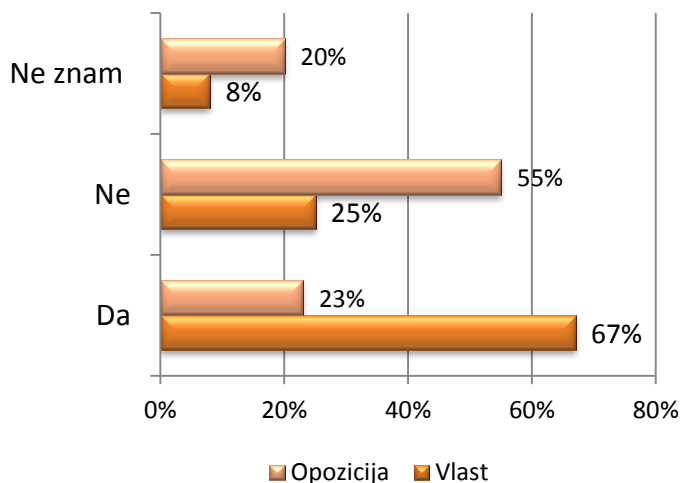
Poslanici su podeljeni u pogledu zadovoljstva radom anketnih odbora: opozicija nije zadovoljna, a poslanici vladajuće većine jesu. Iako je postojao samo jedan odbor u prošlom sazivu parlamenta i iako on nije objavio rezultate svog rada za vreme sprovođenja ovog istraživanja, čak dve trećine poslanika vladajuće koalicije izjavljuje da je zadovoljna radom, nasuprot tek 23% poslanika opozicije. Poslanici nisu zadovoljni radom anketnih odbora najpre zato što ne daju rezultate (57% nezadovoljnih), dok 30% smatra da su

Iako postoji samo jedan anketni odbor koji nije objavio svoj izveštaj o radu, 67% poslanika vlasti je izjavilo da je zadovoljno „radom anketnih odbora“, nasuprot 23% poslanika opozicije. Na skali od 1 do 4, poslanici vlasti po ovom pitanju imaju prosečnu vrednost 3.3, a poslanici opoziciji 2.6.

to politički mehanizmi koji samo ispunjavaju formu. Međutim, kvalitativno istraživanje ukazuje na jednu tačku slaganja: i poslanici vladajuće većine, i poslanici opozicije često citiraju izreku 'ako želiš da zabašuriš neku stvar, onda osnuješ ili komisiju ili anketni odbor'. Govoreći o radu

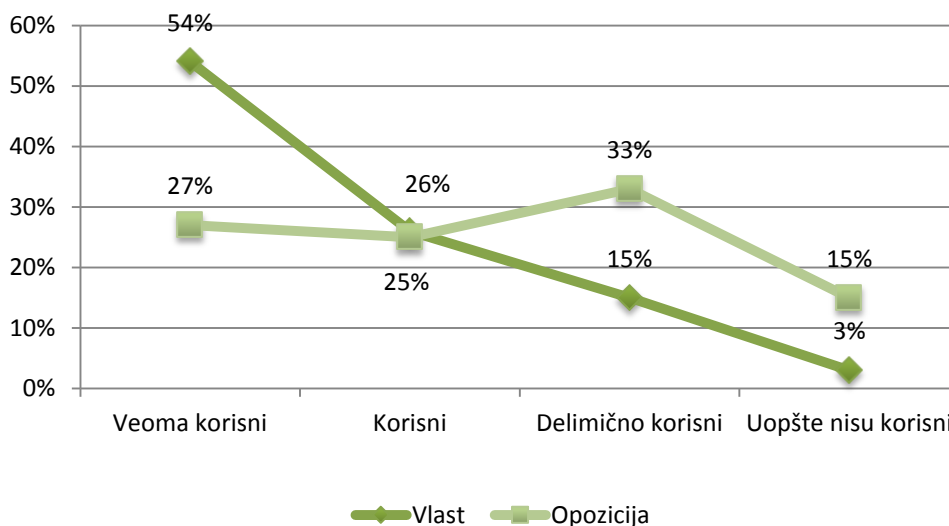
anketnih odbora, jedan poslanik izjavljuje: „Ne znam od 90-te nijedan anketni odbor koji je dao rezultate“. Pored toga, u intervjuima se naglašava i prikrivena politička funkcija anketnih odbora: „Anketni odbor o Kosovu i Metohiji je dobro odrađen posao. Završio je rad i sada se koristi za kontrolu onog ko loše stoji u tom izveštaju“ (intervju, decembar 2013. godine).

Grafikon 5.1. Zadovoljstvo radom anketnih odbora



Poslanici su podeljeni i kada je reč o proceni korisnosti anketnih odbora za kontrolnu ulogu parlamenta. Čak 80% poslanika vladajuće većine smatra da su korisni, nasuprot polovini poslanika opozicije. Na skali od 1 do 4, poslanici vlasti po ovom pitanju imaju prosečnu vrednost 3.3, a poslanici opoziciji 2.6.

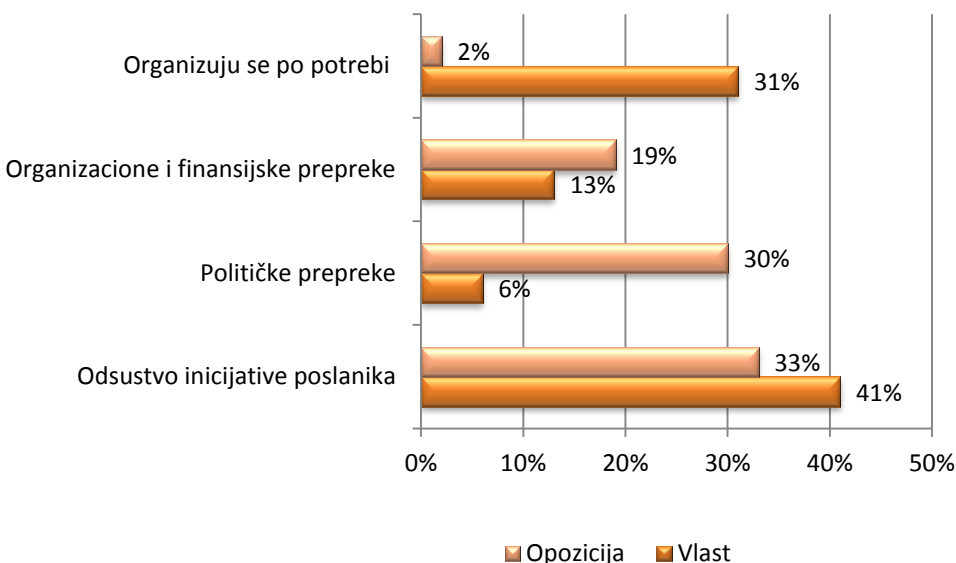
Grafikon 5.2. Koliko su korisni anketni odbori za kontrolnu funkciju parlamenta



Stranačka pripadnost u velikoj meri utiče na stavove poslanika o radu i korisnosti anketnih odbora. Poslanici opozicije su mnogo kritičniji od poslanika vladajuće većine.

Poslanici smatraju da je odsustvo inicijative poslanika glavni razlog što nema više anketnih odbora. Čak trećina poslanika smatra da su oni sami odgovorni, 20% smatra da su glavni razlog političke, a 16% organizacione i političke prepreke. I ovde se vidi već pomenuti obrazac različitog tumačenja rada parlamenta među poslanicima vlasti i opozicije. I kada daju odgovor na pitanje zašto nema dovoljno anketnih odbora, mnogi poslanici vladajuće koalicije kao da kažu da ih u stvari ima! Iako veliki broj poslanika vlasti smatra da su poslanici odgovorni (41%), gotovo trećina kaže da se anketni odbori organizuju po potrebi. S druge strane, poslanici opozicije vide odsustvo inicijative poslanika i političke prepreke kao najvažnije, dok nešto manje njih smatra da organizaciona i finansijska pitanja smanjuju broj anketnih odbora.

Grafikon 5.3 Zašto nema više anketnih odbora



Velika većina poslanika ima iskustva sa javnim slušanjima i ocenjuje ih kao važne za kontrolnu funkciju parlamenta. Većina poslanika učestvovala je na nekom javnom slušanju na odboru (93%) i zadovoljna je kvalitetom javnih slušanja (90%). Stepen zadovoljstva poslanika opozicije i vlasti je izjednačen.

Poslanici vlasti i opozicije imaju pozitivna iskustva sa javnim slušanjima i smatraju ih važnom oblašću rada Narodne skupštine.

Govoreći o značaju javnih slušanja u ostvarivanju kontrolne uloge, jedan poslanik izjavljuje sledeće: *“Može i javnost da se informiše i tako dignu neku paniku i tek onda se odreagovalo. Javna slušanja su bolja nego odbori zato što više dopiru do naroda, običnog čoveka, što može da stvori kritičnu masu koja može da vrši svojevrstni monitoring. Samo ako se narod uzbuni onda se tako vrši pritisak”* (intervju, decembar 2013. godine) .

Većina poslanika smatra da su javna slušanja korisna u ostvarivanju kontrolne uloge parlamenta. Ni u ovom pogledu nema razlika između poslanika vlasti i opozicije. Poslanici smatraju da su javna slušanja korisna i za ostvarivanje zakonodavne funkcije parlamenta.

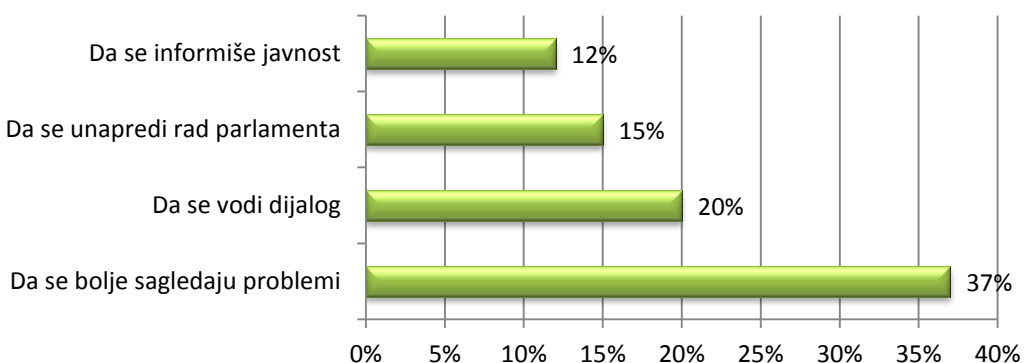
Međutim, ovde poslanici opozicije nešto kritičnije gledaju na javna slušanja nego poslanici vlasti.

Velika većina poslanika smatra da treba da bude više javnih slušanja (88%), dok samo 10% njih smatra da ne treba da ih bude više. Najvažniji razlog zašto treba da se održava više slušanja je to što ona omogućavaju poslanicima da dublje i preciznije sagledavaju probleme. Pored toga, poslanici smatraju da su javna slušanja dobra jer predstavljaju okvir za razmenu mišljenja i vođenje dijaloga.

Velika većina poslanika zahteva više javnih slušanja.

S tim u vezi stoji i čvrsto uverenje poslanika da javna slušanja imaju pozitivnu ulogu i u zakonodavnom aspektu rada Narodne skupštine. Poslanici imaju neznatno više poverenja u javna slušanja kao mehanizam zakonodavnog procesa nego kao kontrolni mehanizam. Kao i ranije, opozicija je za nijansu kritičnija od vlasti.

Grafikon 5.4. Zašto treba više javnih slušanja?



Najvažniji razlog zašto treba da bude više javnih slušanja je to što ona omogućavaju da se bolje sagledaju problemi. Poslanici javna slušanja cene najpre zato što predstavljaju forum za analizu problema (37%) i za dijalog (20%).

Odsustvo inicijative poslanika je najvažniji razlog zašto nema više javnih slušanja. Takav stav deli 43%

anketiranih poslanika. Za 29% poslanika najvažnije su organizacione i finansijske prepreke, a 11% misli da je reč o političkim razlozima. Na kraju, 15% smatra da ih ima dovoljno. Sasvim očekivano, poslanici vladajuće koalicije češće smatraju da ih ima dovoljno (25% prema 7% opozicionih) i više naglašavaju organizacione prepreke. Opozicija je više samokritična: svaki drugi poslanik smatra da je odsustvo inicijative među poslanicima razlog zašto nema više javnih slušanja.

Gotovo polovina poslanika smatra da je odsustvo njihove inicijative glavni razlog što nema više javnih slušanja.

Kvalitativnim istraživanjem pokušali smo detaljnije da shvatimo način funkcionisanja anketnih odbora i javnih slušanja. Tokom intervjuja često su isticana mišljenja da anketni odbori nisu efikasan mehanizam kontrole. Naime ističe se da je problem u tome što rasprave često nisu

javne. Pored toga, jedan od poslanika navodi da je razlog neuspeha mnogih anketnih odbora upravo u činjenici da nisu imali podršku većine u parlamentu, jer su rukovodioci odbora bili iz redova opozicije što je u velikoj meri dovelo do gubitka na značaju.

„Praksa anketnih odbora je od samog početka pogrešno postavljena, oni nemaju onu pravu istražnu političku funkciju.“ Takođe, kako kaže jedan poslanik vladajuće većine *”Postoji jedan stari izraz:”ako želiš da zabašuriš neku stvar, onda osnuješ ili komisiju ili anketni odbor”* (Intervju, decembar 2013. godine).

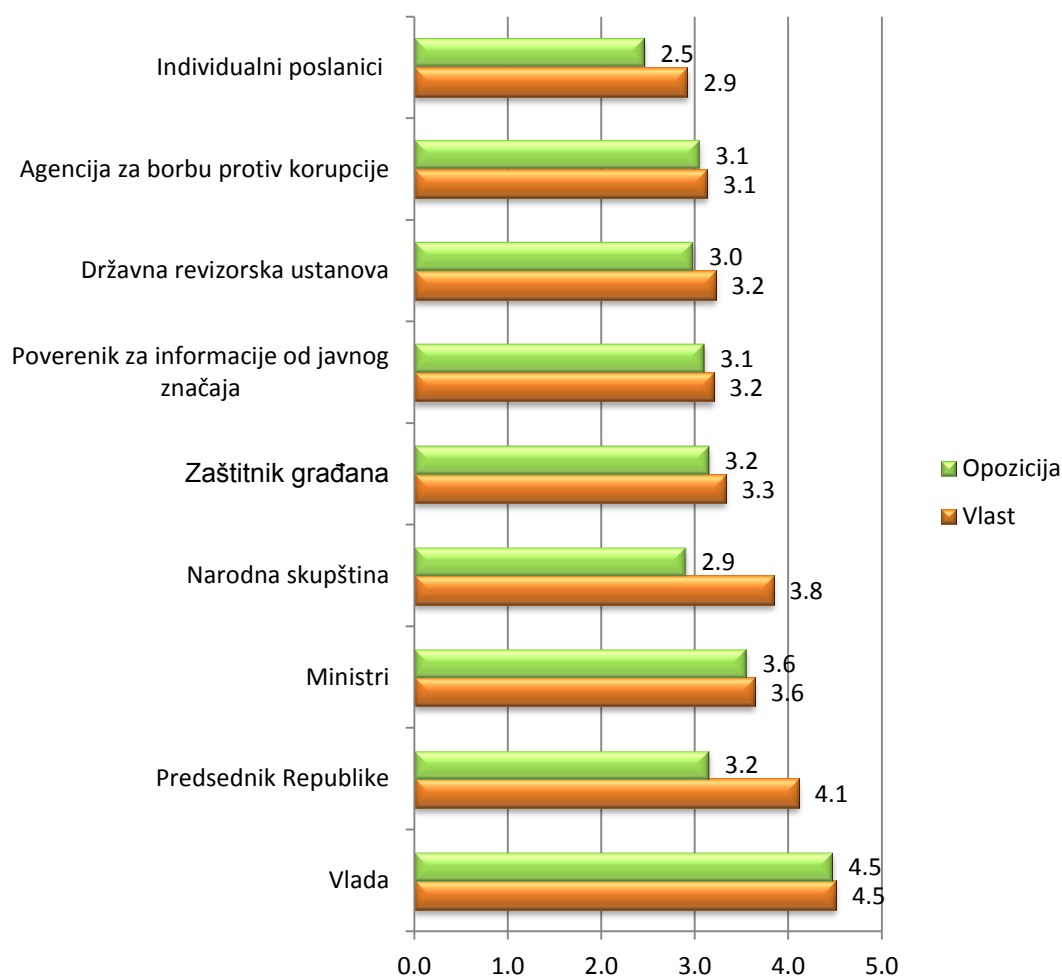
Poslanici imaju dosta pozitivno mišljenje kada su u pitanju javna slušanja, pre svega zato što smatraju da su fokusirana na temu, a da se na njima manje bave politikom. Napominju da bi bila još efikasnija kada bi postala još dostupnija javnosti, to jest, kada bi više zainteresovanih strana učestvovalo u njihovom radu. Pojedini poslanici smatraju da bi bilo bolje kada bi se jasno definisale uloge svih strana u javnom slušanju.

6. Uticaj Narodne skupštine

Ranije analize ukazuju da je uticaj Narodne skupštine na formulisanje zakona i javnih politika mali.⁶ Rezultati našeg istraživanja pokazuju da se poslanici slažu da bi uticaj Narodne skupštine trebalo da bude veći, čak 85% poslanika to izjavljuje, 13% kaže da bi trebalo da bude isti kao sada, a samo 1% manji.

Poslanici smatraju da oni sami imaju daleko manji uticaj od drugih političkih aktera, pa i nezavisnih kontrolnih tela i agencija.

Grafikon 6.1 Politički uticaj različitih institucija (1-veoma mali, 5-veoma veliki)



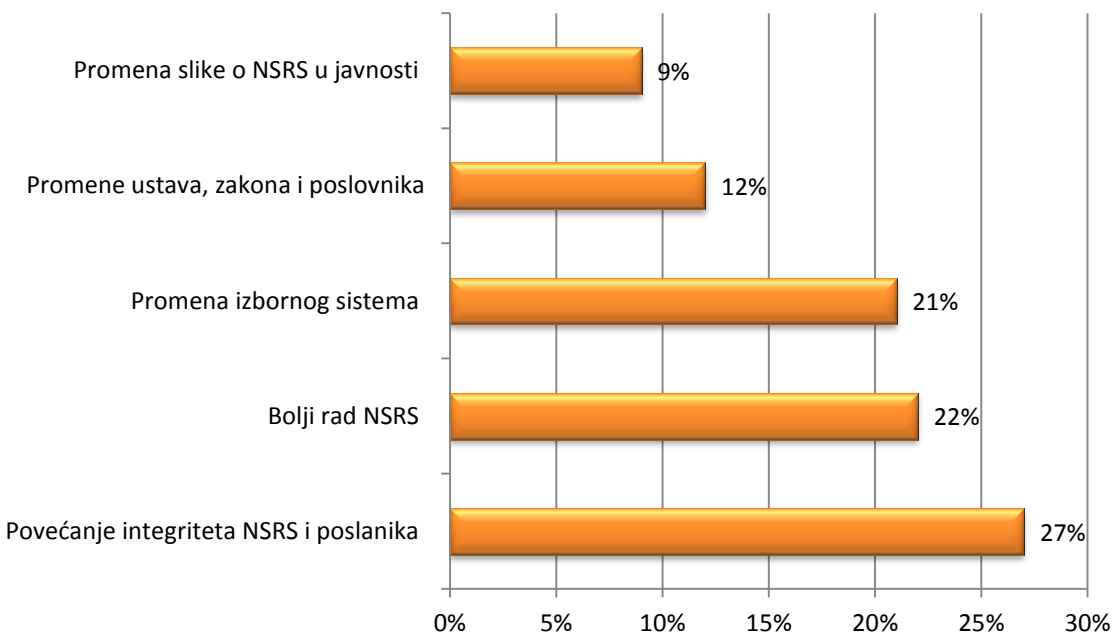
⁶ Kako poslanici donose zakone? Analiza zakonodavne aktivnosti u Narodnoj skupštini Republike Srbije, Beograd, Otvoreni parlament, 2013, dostupno na: <http://otvoreni.parlament.rs/wp-content/uploads/2013/03/Drugi-izve%C5%A1taj1.pdf>

Poslanici se slažu da najveći politički uticaj u zemlji ima Vlada. Na skali od 1 (što znači „mali uticaj“) do 5 (što znači „veoma veliki uticaj“), vlada ima prosečnu ocenu 4.5 i u tom pogledu nema razlike između poslanika vlasti i opozicije. Međutim, do različitih tumačenja dolazi kada je reč o političkom uticaju Predsednika Republike. Poslanici iz redova vladajućih stranaka skloniji su da tvrde da on ima veći politički uticaj nego opozicija: prosečna ocena je 4.1 prema 3.2. Slična neslaganja postoje i kod Narodne skupštine i poslanika: poslanici vlasti u njima vide mnogo više političkog uticaja nego opozicija. Zanimljivo je da smatraju da Narodna skupština ima daleko veći politički uticaj nego sami poslanici.

Poslanici smatraju da bi različite mere usmerene na jačanje pozicije i integriteta poslanika i Narodne skupštine bile najbolji način da se poveća uticaj parlamenta (27% odgovora). Značajno je to što petina poslanika kaže da kvalitetniji i efikasniji rad Narodne skupštine može da dovede do njenog većeg političkog uticaja. U pogledu ovih stavova postoji saglasnost vlasti i opozicije. Jedina razlika je u tome što poslanici vlasti malo više naglašavaju potrebu da Narodna skupština radi efikasnije i kvalitetnije, dok više poslanika vlasti nego opozicije insistira na promenama izbornog sistema kao puta za povećanje uticaja Narodne skupštine Republike Srbije.

22% poslanika veruje da je efikasniji i kvalitetniji rad Narodne skupštine način da se unapredi njen politički uticaj. Ostali predlažu rešenja koja suštinski podrazumevaju redizajniranje političkog sistema.

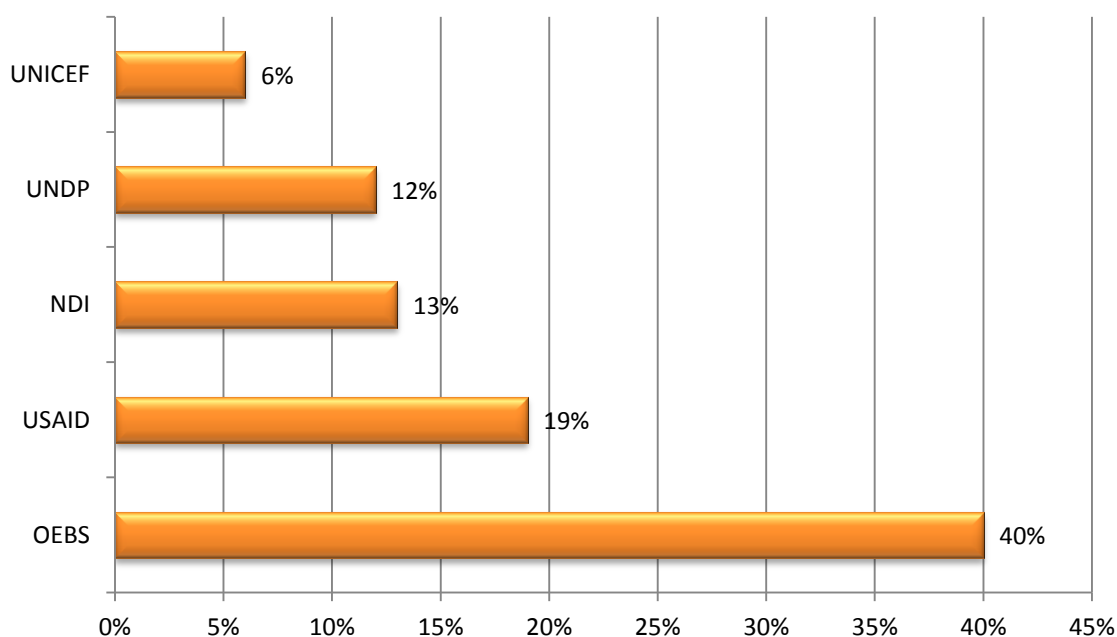
Grafikon 6.2 Kako da se poveća politički uticaj Narodne skupštine



Unapređenju rada Narodne skupštine najviše su doprineli OEBS, USAID, NDI, UNDP i UNICEF. Čak 40% poslanika izdvaja OEBS kao međunarodnu organizaciju koja je najviše doprinela radu parlamenta.

Poslanici kojima je ovo prvi mandat najviše ističu OEBS (33%), USAID (25%), NDI (16%) i UNDP (9%). Kod poslanika koji imaju više od jednog mandata OEBS je ubedljivo najviše istaknut (46%), a za njim slede UNDP (14%), USAID (11%) i NDI (9%).

Grafikon 6.3 Koje su međunarodne organizacije imale najveći uticaj na unapređenje rada NSRS:



Poslanici smatraju da je Otvoreni parlament unapredio rad Narodne skupštine Republike Srbije.

Među organizacijama civilnog društva i domaćim programima, najveći uticaj na rad Narodne skupštine imali su Otvoreni parlament (39%) i BFPE (35%). Kod poslanika vladajućih partija bolje stoji Otvoreni parlament (58%) nego BFPE (26%), dok je kod opozicije obrnuto: 40% BFPE i 27% Otvoreni parlament.

Otvoreni parlament je program koji je, prema mišljenju poslanika, najviše doprineo unapređenju rada Narodne skupštine Republike Srbije.

Među poslanicima kojima je ovo prvi mandat, svaki drugi izdvaja Otvoreni parlament kao program koji je najviše doprineo radu parlamenta, a 21% BFPE. Poslanici koji imaju više mandata češće pominju BFPE (44%) nego Otvoreni parlament (28%). To znači da je Otvoreni parlament nedvosmisleno prepoznat kao važan program i među poslanicima koji su imali više

dodira sa drugim različitim i veoma dugotrajnim i intenzivnim aktivnostima, kao što su edukativni programi BFPE.

7. Zaključna razmatranja

Kontrolna uloga parlamenta, kao jedna od funkcija Narodne skupštine Republike Srbije, ostvaruje se najvećim delom kroz rad u odborima, poslanička pitanja i javna slušanja, te kroz rad nezavisnih regulatornih tela. Međutim, kako će parlament obavljati kontrolnu ulogu zavisi koliko od mehanizama koji mu stoje na raspolaganju, tako i od karakteristika političkog sistema.

Status poslanika i tip izbornog sistema koji bi najviše odgovarao srpskim prilikama jedna je od tema koja su provejavale kroz ovo istraživanje, a posebno kroz intervjuje vođene sa poslanicima. Iako poslanici iznose različite ideje u pogledu poželjnog izbornog sistema, oni se slažu sa tim da je u sadašnjem političkom (posebno stranačkom) sistemu, strukturni položaj poslanika slab. Poslanici zavise od svojih stranaka i imaju ograničeno polje samostalnog delovanja.

Pored toga, u sadašnjem političkom sistemu, strukturni položaj parlamenta je lošiji nego izvršne vlasti. Izvršna vlast dominira ne samo zakonodavnim procesom, već i celokupnim političkim životom. Dosadašnja istraživanja „Otvorenog parlamenta“ pokazuju da je izvršna vlast koristila gotovo svaku priliku da umani značaj i ugled parlamenta u javnosti. Na taj način podrivana je i kontrolna funkcija parlamenta i on se pretvorio u zakonodavnu mašinu. Na žalost, svi ovi strukturni faktori i dalje su na snazi.

U takvim okolnostima, preporuke koje iznosimo imaju ograničen domet. One su nastale na osnovu rezultata istraživanja, kvantitativnog i kvalitativnog, i verno odražavaju stavove, vrednosti i brige narodnih poslanika, ali i kreativna rešenja koja su iznosili. Na ovom mestu iznosimo samo najčešće pominjane predloge:

- **Više prostora za poslanička pitanja.** Vreme određeno za postavljanje poslaničkih pitanja treba da se produži. Alternativni predlog je da se omogućí poslanicima da više puta u toku meseca mogu da postavljaju pitanja.
- **Više javnih slušanja.** Pored rada odbora i poslaničkih pitanja, potrebno je i povećati broj javnih slušanja. Zato je, po mišljenju poslanika, potrebna i inicijativa njih samih, kao i veća dostupnost javnosti, tačnije veća posećenost od strane zainteresovanih strana. Međutim, ulogu vanskupštinskih tela, organizacija i institucija u zakonodavnom procesu treba kontrolisati zbog toga što imaju manjak legitimiteta.
- **Bolji anketni odbori.** Potrebno je izmeniti pravila rada anketnih odbora, tako da njihov rad postane javan, da se rezultati rada predstavljaju, a da Narodna skupština, pored političke odgovornosti, obezbedi i mehanizme primene zaključaka.
- **Ministri da dolaze na sednice odbora.** Potrebno je obezbediti da ministri dolaze na sednice resornih odbora kada podnose izveštaj. Na taj način, odbori efikasnije rade, a poslanici mogu da preispitaju svaki pojedinačni izveštaj ministarstava.
- **Kvalitetniji odgovori vlade.** Potrebno je unaprediti kvalitet odgovora kako Vlade, tako i ministarstava na poslanička pitanja. Odgovori ne treba da se zasnivaju na tehničkim

pojednostima, već u njih treba uneti naznake politike koju Vlada ili ministarstvo želi dalje da kreira i primenjuje.

- **Proaktivan odnos ministarstava.** Neophodno je da se ministarstva pojedinim pitanjima bave na temeljniji način. Ukoliko se pojedinim pitanjima pokrenu značajne teme ili otkriju greške unutar ministarstava, neophodno je sprovesti dalju istragu bez potrebe da poslanici pokreću javnost na tu temu, kako bi inicirali dalja istraživanja u okviru ministarstava.

Na kraju, jedan od najbitnijih zaključaka jeste da je neophodno da se promeni odnos između izvršne i zakonodavne vlasti. Jedna od najvećih prepreka u funkcionisanju Narodne skupštine Republike Srbije jeste odnos izvršne vlasti prema Skupštini. To se vidi u raznim aspektima rada parlamenta, od donošenja zakona (od kojih se mnogi donose po bitnom postupku, bez dovoljno vremena za pripremu) do kontrole rada izvršne vlasti. Jasno je da autoritet Narodne skupštine mora biti veći, kao što i strukturni položaja samih poslanika mora biti bolji. Nešto od ovih ciljeva može se postići i pritiskom na izvršnu vlast, jačanjem procedura i svesti o tome da se one moraju poštovati kako bi izvršna vlast postigla adekvatan stepen odgovornosti prema parlamentu.

Sami poslanici izjavljuju da su im organizacije civilnog društva jedan od najboljih saradnika na putu ka što razvijenijoj strukturi i boljem funkcionisanju parlamenta. Zato smatramo da, pored svih državnih struktura i političkih procesa, i civilni sektor može biti jedna od bitnih karika u jačanju uloge Narodne skupštine Republike Srbije.