



**OTVORENI PARLAMENT**

# KA OTVORENOM PARLAMENTU

**1. KAKO PARLAMENT  
KONTROLIŠE  
IZVRŠNU VLAST?**

**2. ŽENE U PARLAMENTU**  
SAMO KVOTA ILI STVARNI UTICAJ?

**3. OTVORENA UPRAVA U SRBIJI**  
POLAZNI PREGLED STANJA PREMA OKVIRU  
PARTNERSTVA ZA OTVORENU UPRAVU

Beograd, Avgust 2014.



**USAID**  
OD AMERIČKOG NARODA



INSTITUTE FOR  
**Sustainable  
Communities**



# SADRŽAJ

---

<b>O OTVORENOM PARLAMENTU</b>	3
<b>UVOD</b>	4
<b>KAKO PARLAMENT KONTROLIŠE IZVRŠNU VLAST?</b>	5
Uvod	7
Kontrolna uloga parlamenta	9
Poslanička pitanja	15
Anketni odbori i javna slušanja	21
Uticaj Narodne skupštine	26
Zaključna razmatranja	29
<b>ŽENE U PARLAMENTU – SAMO KVOTA ILI STVARNI UTICAJ?</b>	31
Uvod	33
Institucionalni i društveni kontekst učešća žena u parlamentu	34
Učešće žena u telima i aktivnostima narodne skupštine	36
Zastupljenost žena u plenumu i skupštinskim radnim telima	37
Aktivnost poslanika i poslanica	42
Percepcije i iskustva nejednakog tretmana	45
Percepcije mogućnosti za dalje unapređivanje rodne ravnopravnosti u narodnoj skupštini	48
Zaključci	52
Literatura	54
<b>OTVORENA UPRAVA U SRBIJI</b>	55
Uvod	57
Izbori	58
Parlament	61
Pravo na informaciju	64
Podaci otvorene uprave	67
Uključivanje građana	69
Javnost imovinskog stanja funcionera i sukob interesa	71
Budžet	73
Porezi i nezakoniti tokovi novca	75
Međunarodna pomoć	77





## O OTVORENOM PARLAMENTU

Inicijativu "Otvoreni parlament" pokrenule su četiri organizacije civilnog društva u junu 2012. sa ciljem da se utiče na povećanje javnosti rada Narodne skupštine Republike Srbije i uključivanje građana u praćenje aktivnosti njihovih izabranih predstavnika. Inicijativu čine Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost, (CRTA), SeConS - Grupa za razvojnu inicijativu, Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), Nacionalna koalicija za decentralizaciju (NKD). Svaka organizacija doprinosi funkcionisanju inicijative u oblasti svoje ekspertize.

Centralno mesto u aktivnostima inicijative Otvoreni parlament predstavlja prikupljanje, analiziranje i objavljivanje svih relevantnih informacija o radu parlamenta i aktivnostima poslanika na veb-sajtu [otvoreniparlament.rs](http://otvoreniparlament.rs). U prethodne dve godine, veb-sajt je postao važan izvor podataka ne samo za istraživanja i analize koje sprovodi inicijativa Otvoreni parlament, već i za predstavnike medija, civilnog društva, akademske zajednice, kao i za građane. Na sajtu se mogu pronaći stenografske beleške sa svih skupštinskih zasedanja od 1997. do danas, usvojeni zakoni, rezultati glasanja, biografije poslanika, ali video priče i istraživanja o različitim aspektima rada Narodne skupštine i poslanika koji treba da posluže kao osnova za unapređenje skupštinskih procedura.

Ovi sadržaji predstavljaju napore da se javnost upozna sa važnim karakteristikama rada parlamenta, da blagovremeno bude obavještena o dešavanjima u Skupštini i uključena u različite inicijative i proces odlučivanja.

Inicijativa Otvoreni parlament svoj rad bazira na vrednostima koje su sadržane u međunarodnoj [Deklaraciji o otvorenosti parlamenata](#).

# UVOD

Ova publikacija predstavlja rezultat istraživačkih aktivnosti inicijative „Otvoreni parlament“<sup>1</sup> sprovedenih tokom 2013. i 2014. godine. Narodna skupština Republike Srbije je najvažnije predstavničko telo gde narodni poslanici i poslanice predstavljaju interese građana i donose zakone koje utiču na kvalitet života svih građana. Sa ciljem da pokušamo da dođemo do odgovora na pitanje u kojoj meri poslanici i poslanice ispunjavaju svoju funkciju predstavnika građana, inicijativa Otvoreni parlament sprovela je nekoliko istraživanja čiji rezultati čine sadržaj ove publikacije.

U fokusu istraživanja bila je kontrolna uloga Narodne skupštine Republike Srbije, kao jedna od osnovnih funkcija parlamenta. Ovoj važnoj i često zanemarivanoj ulozi Narodne skupštine, pridodana je i rodna analiza strukture parlamenta i uticaja narodnih poslanica na proces donošenja odluka i rad najvišeg zakonodavnog tela. Verujući da su transparentnost i otvorenost institucija prvi koraci ka izgradnji poverenja građana prema donosicima odluka, inicijativa „Otvoreni parlament“ uradila je preliminarnu procenu stanja otvorenosti i drugih institucija na osnovu kriterijuma „Partnerstva za otvorenu upravu“<sup>2</sup>.

Kontrolna uloga Narodne skupštine je određena kao prioritetna s obzirom na njen značaj u jačanju institucije parlamenta u odnosu na vladu. Nalazi istraživanja „Kako parlament kontroliše izvršnu vlast?“ su pokazali da četvrtina poslanika smatra da je najveća prepreka za ostvarivanje kontrolne uloge parlamenta jaka izvršna vlast. Takođe, da bi Narodna skupština bolje obavljala svoju nadzornu funkciju potrebno je kako jačanje njene uloge, tako i položaja poslanika.

Istraživanje „Žene u parlamentu – samo kvota ili stvarni uticaj“ pokazao je da poslanice češće podnose amandmane na zakonske predloge i više učestvuju u diskusijama o zakonima nego poslanici. Ipak žene teže ulaze u poslaničke krugove, čemu obično prethodi otežan uspon kroz stranačke strukture, potreba da se više dokazuju, ulažu više napora i teže zadobijaju poverenje kolega.

Prikaz stepena otvorenosti državnih institucija koji je baziran na sadržaju zvaničnih veb prezentacija određenih institucija predstavljen je u izveštaju „Otvorena uprava u Srbiji – polazni pregled stanja prema okviru Partnerstva za otvorenu upravu“. Analizom sadržaja veb-sajtova utvrđeno je koliko su institucije napredovale u objavljivanju informacija i stvorena je osnova za dublju analizu otvorenosti državne uprave.

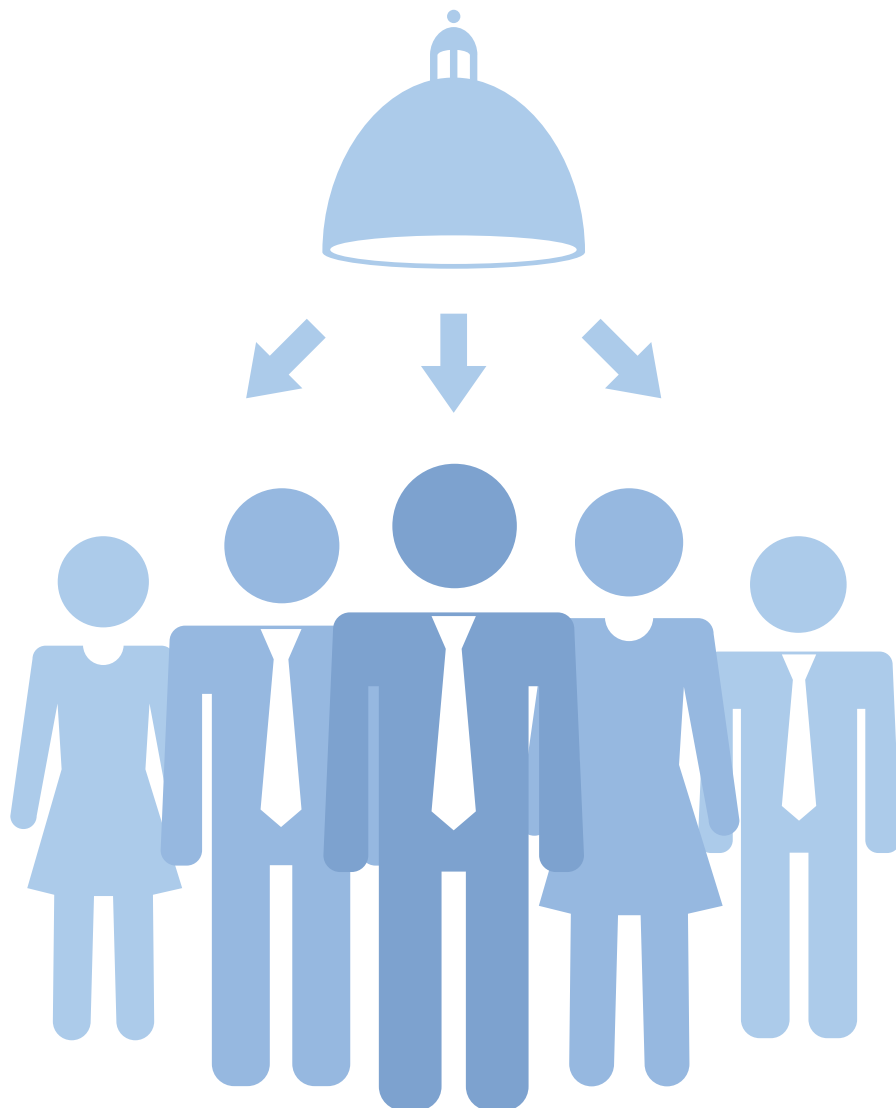
Ova istraživanja, kao i sve druge aktivnosti inicijative „Otvoreni parlament“, jesu pokušaj da se građanima, predstavnicima organizacija civilnog društva i medija, istraživačima i ostalim zainteresovanim stranama približi rad parlamenta i naglasi značaj otvorenosti i transparentnosti institucija. Tokom celokupnog perioda prikupljanja podataka istraživačima su od velike pomoći bili zaposleni u Stručnoj službi Narodne skupštine Republike Srbije, kao i narodni poslanici i poslanice Devetog skupštinskog saziva koji su učestvovali u istraživanjima.

<sup>1</sup> Otvoreni parlament predstavlja koaliciju četiri organizacije civilnog društva koje su se okupile sa istim ciljem - da povećaju javnost rada Narodne skupštine Republike Srbije. Članice koalicije su: Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost, (CRTA), SeConS Grupa za razvojnu inicijativu, Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), Nacionalna koalicija za decentralizaciju (NKD)

<sup>2</sup> Partnerstvo za otvorenu upravu (Open Government Partnership) je međunarodna inicijativa koja definiše standarde za uspostavljanje i unapređivanje transparentnosti i odgovornosti vlada u 19 ključnih oblasti

# KAKO PARLAMENT KONTROLIŠE IZVRŠNU VLAST?

KONTROLNA ULOGA NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE





## UVOD

**Cilj istraživanja "Kako parlament kontroliše izvršnu vlast" bio je da se utvrde stavovi i prakse poslanika o kontrolnoj funkciji Narodne skupštine Republike Srbije, kao i da se identifikuju mehanizmi za njeno unapređenje.**

Izveštaj o kontrolnoj ulozi parlamenta je nastao nakon analize **sprovedene 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 Devetom sazivu Narodne skupštine Republike Srbije. Dubinski intervjui, kao kvalitativna metoda, rađeni su tokom decembra 2013. godine takođe među poslasticima 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.

U 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.



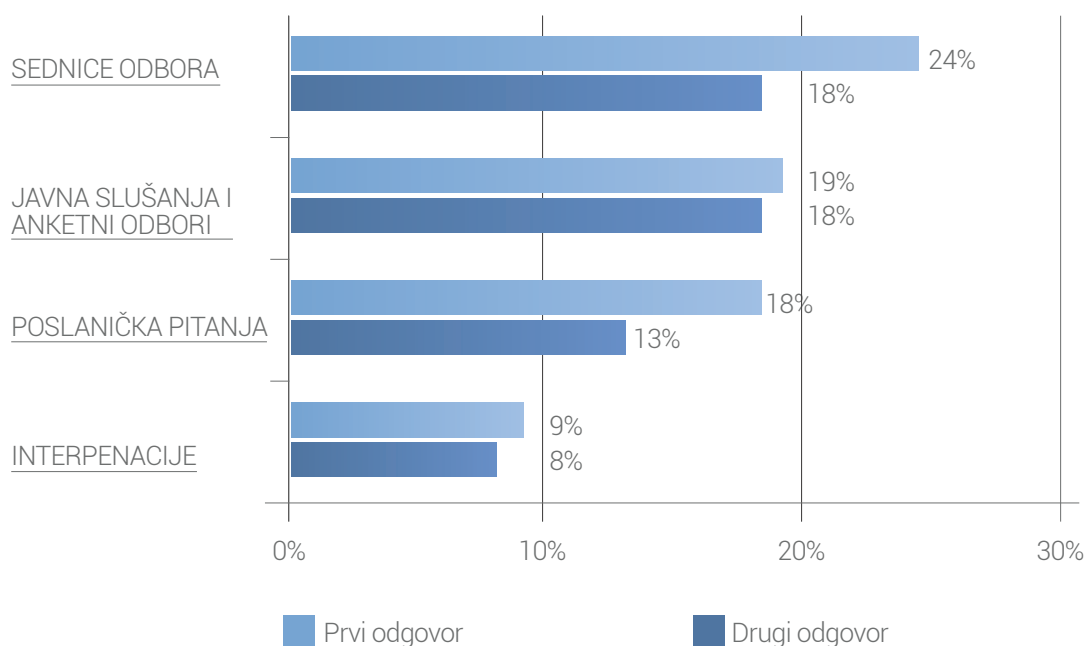
# KONTROLNA ULOGA PARLAMENTA

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.

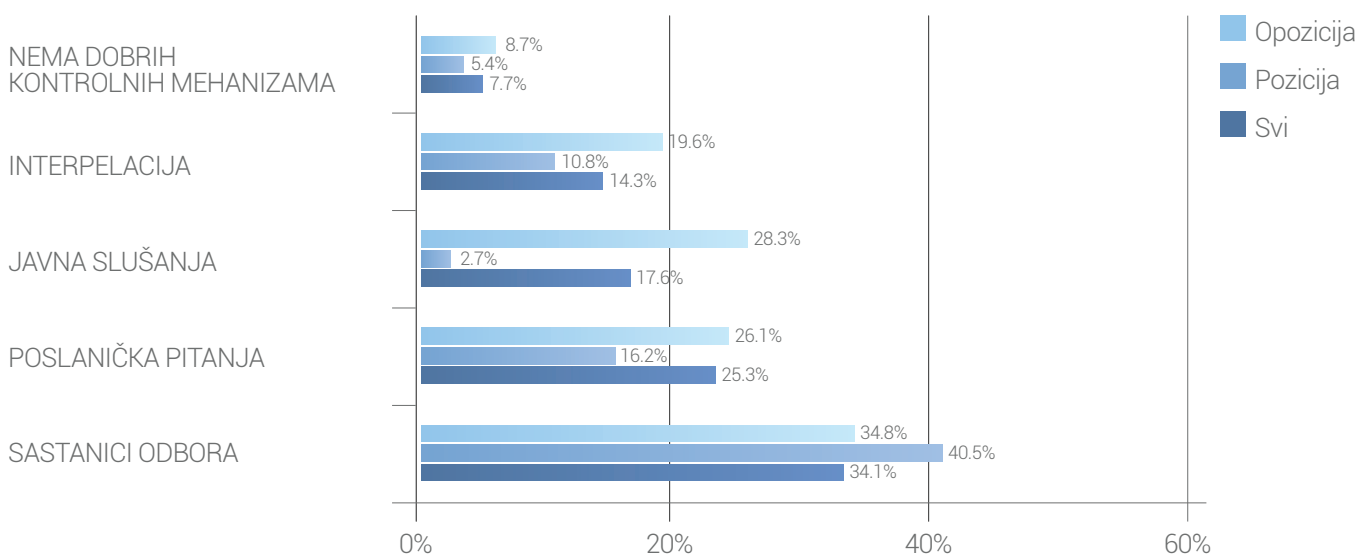
Kada ocenjuju mehanizme za vršenje kontrolne funkcije parlamenta u principu, poslanici smatraju da su najbolji mehanizmi sastanci odbora, javna slušanja i anketni odbori, kao i poslanička pitanja. Čak 24% ispitanih poslanika kao prvi odgovor navodi da su „sednice odbora“ najefikasniji mehanizam za kontrolnu 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.<sup>3</sup>

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 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).

<sup>3</sup> Kako 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>

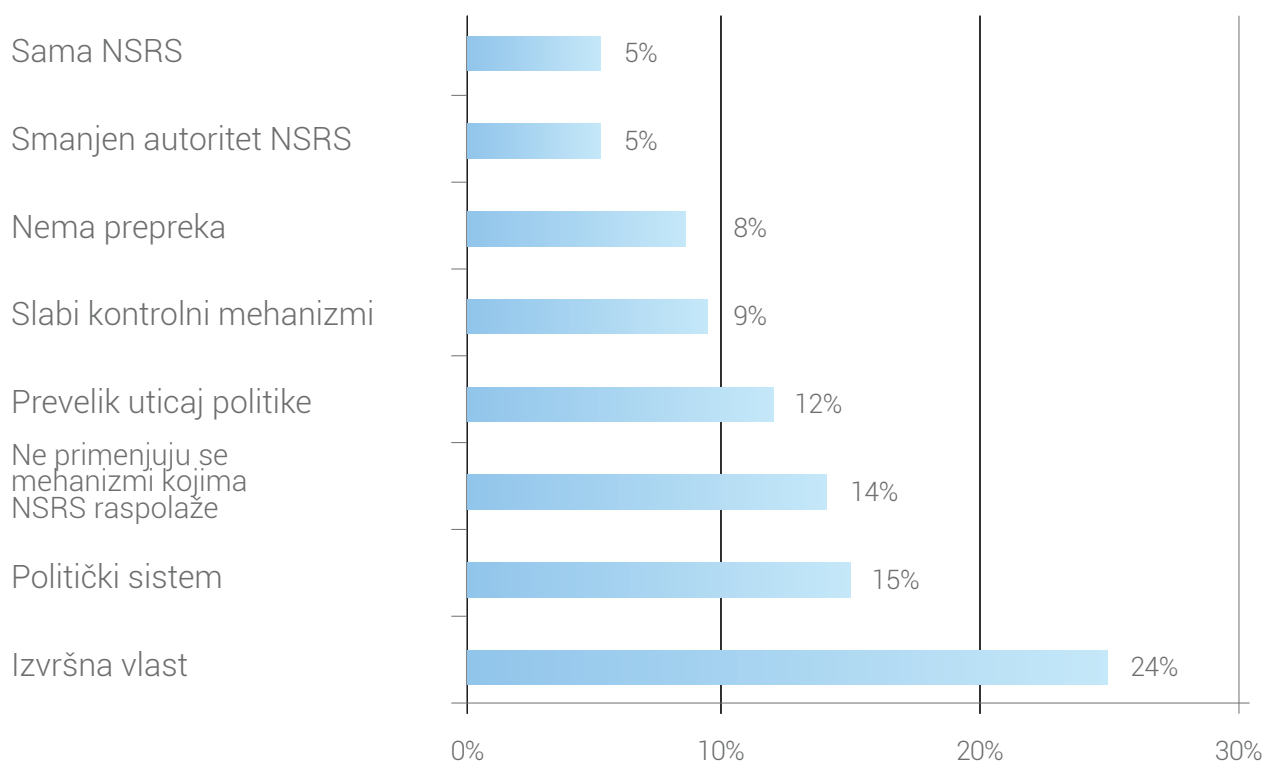
**Poslanici smatraju da javnost nije upoznata sa kontrolnom ulogom parlamenta.** Samo 13% ispitanih poslanika smatra da je upoznata; 45% da je delimično upoznata, a 40% da nije upoznata. Opet su opozicioni poslanici mnogo kritičniji: 58% njih smatra da nije upoznata, nasuprot 16% poslanika vladajuće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



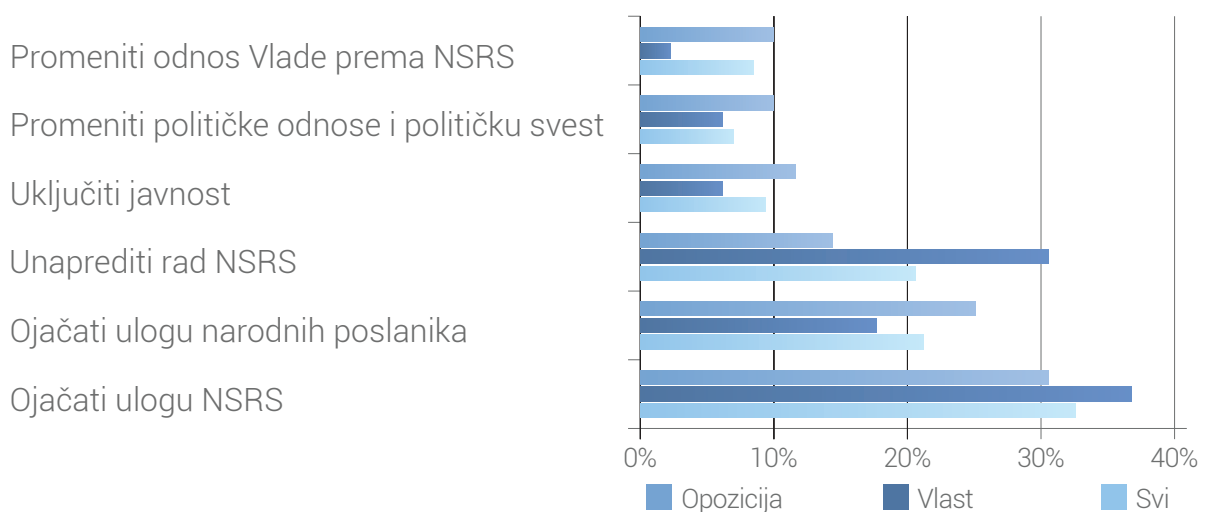
Najvažnija razlika između poslanika vlasti i opozicije je u tome koliki značaj pridaju izvršnoj vlasti kao faktoru koji predstavlja prepreku za kontrolnu funkciju parlamenta. Za trećinu poslanika opozicije to je najvažniji faktor, a tako se izjašnjava duplo manje poslanika vladajućih stranaka.

**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.<sup>4</sup>

**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%).

<sup>4</sup> 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.

**Najvažniji partneri koji bi pomogli Narodnoj skupštini da unapredi kontrolnu ulogu su organizacije civilnog društva i nezavisna regulatorna tela.** Organizacije 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 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“.

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

**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 prioritete. 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 Skupština treba da ostvari kontrolnu ulogu?**

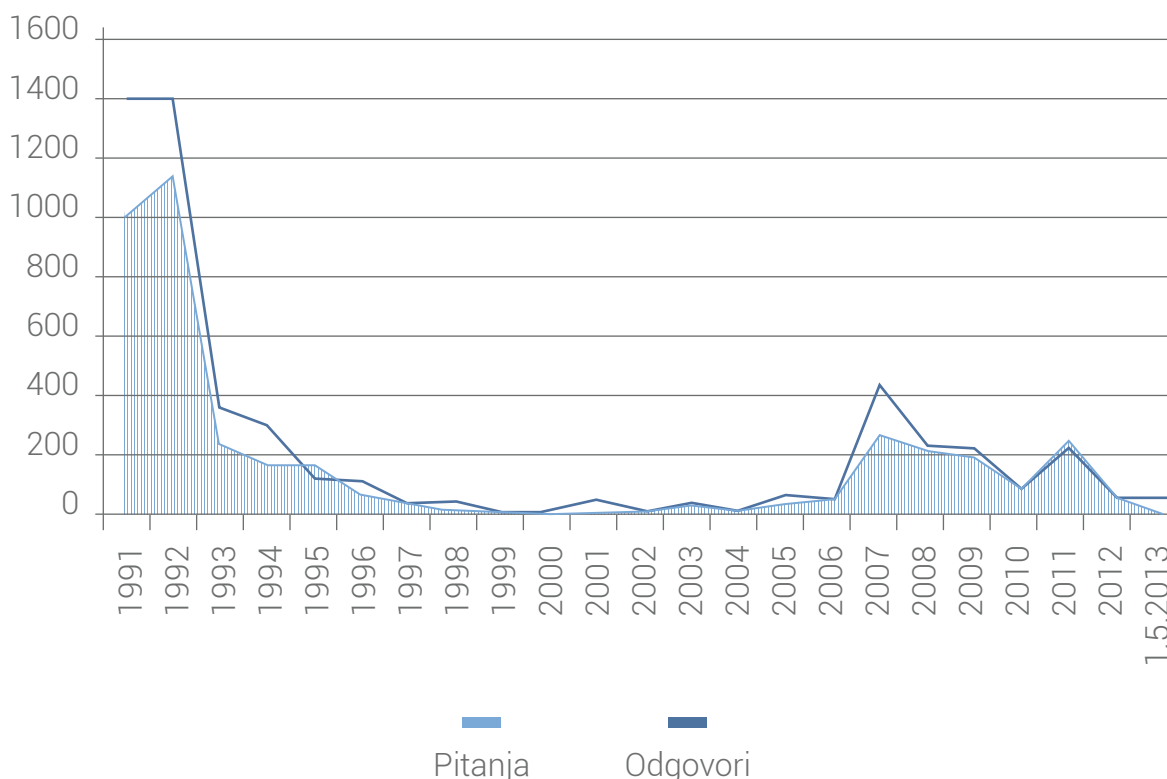
Oblast	Ukupno	Vlast	Opozicija
Kontrola sprovođenja zakona	19%	21%	18%
Priprema i realizacija budžeta	18%	13%	22%
Kontrola bezbednosnih struktura	15%	13%	16%
Kontrola izvršne vlasti	12%	16%	10%
Zaštita ljudskih i manjinskih prava	7%	5%	8%
Socijalna politika	6%	3%	8%
Privreda i privatizacija	6%	11%	2%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

# 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).

**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 1991-2013<sup>5</sup>



Izvor: [www.parlament.gov.rs](http://www.parlament.gov.rs) i [www.otvoreniparlament.rs](http://www.otvoreniparlament.rs)

<sup>5</sup> Podaci za 2013. godinu obuhvataju period od januara do maja i samo usmena poslanička pitanja

Službene statistike pokazuju da su u prvoj polovini 2013. godine postavljena 63 poslanička pitanja. Pitanja je postavljalo ukupno 38 poslanika ili 15% poslanika u prošlom sazivu Narodne skupštine.<sup>6</sup>

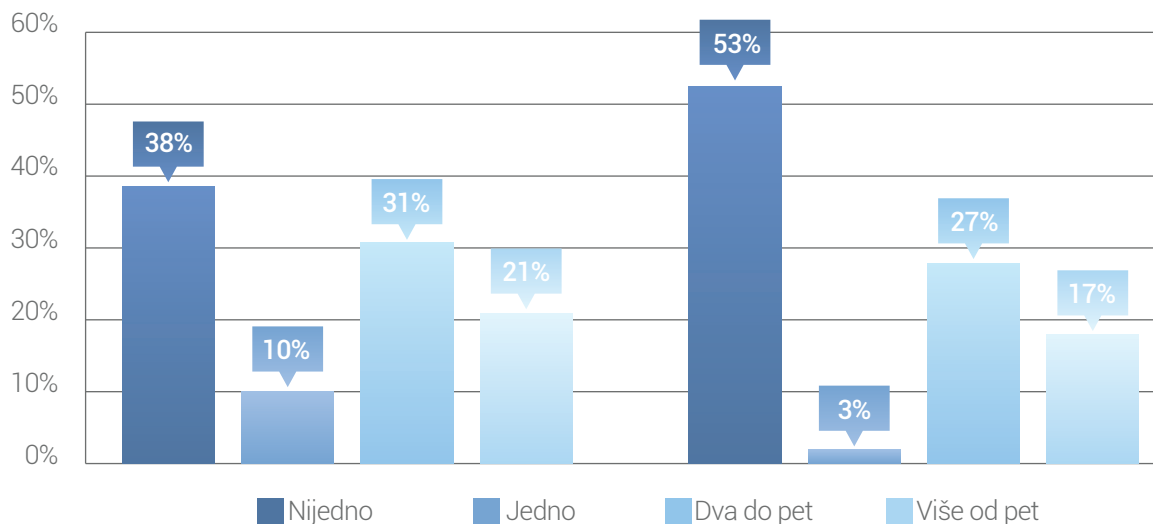
Poslanici su više zainteresovani za postavljanje usmenih pitanja Vladi: skoro dve trećine poslanika postavljalo je usmena pitanja, a gotovo polovina i pisana.

Istraživanje pokazuje da je 47% poslanika postavilo pisano pitanje, a kod usmenih taj broj je veći i iznosi 62%.<sup>7</sup> 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 bili 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

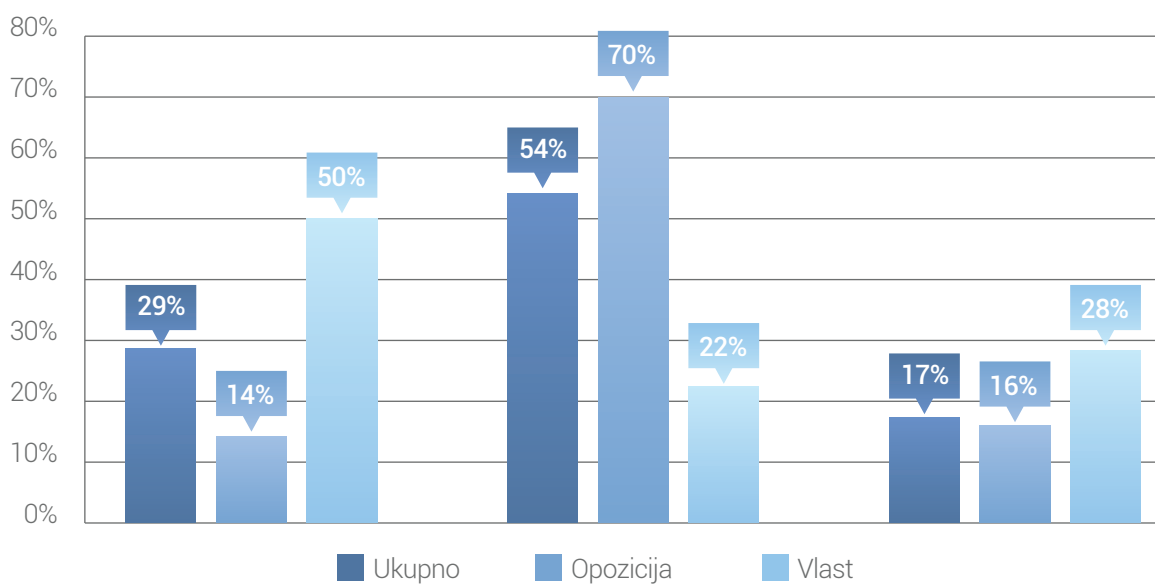


<sup>6</sup> Otvoreni parlament, "Analiza korišćenja instituta poslaničkog pitanja na sednicama Narodne skupštine Republike Srbije, Januar-jun, 2013. godine", dostupno na [www.otvoreniiparlament.rs](http://www.otvoreniiparlament.rs)

<sup>7</sup> 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	25%	6%
Brzinom odgovora na poslednje poslaničko pitanja	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 izjavljuju 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.

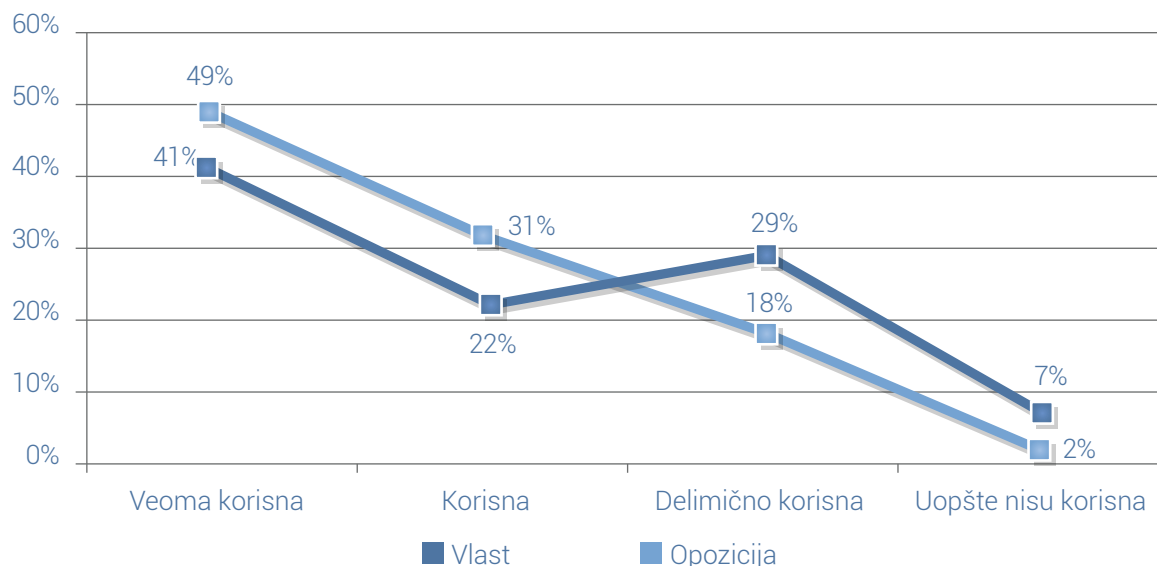
**Grafikon 4.4. Razlozi za postavljanje usmenog poslaničkog pitanja, prosečna vrednost (1 znači „potpuno nevažno“, a 5 znači „veoma važno“)**



**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%

## 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.

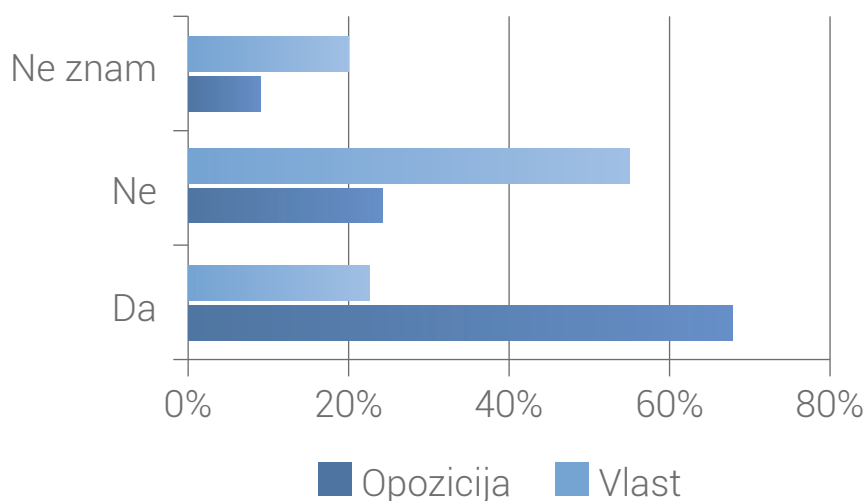
Neki od intervjuisanih poslanika pokazuju vrlo nijansirane stavove o vezi javnosti, posebno stručne javnosti, i javnih slušanja: „Stručna javnost želi da učestvuje u zakonodavnoj aktivnosti ali se najčešće svodi na to da u javnoj raspravi ostvare svoje interese. Onda zakon gubi status opšteg akta. Dobar 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 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).

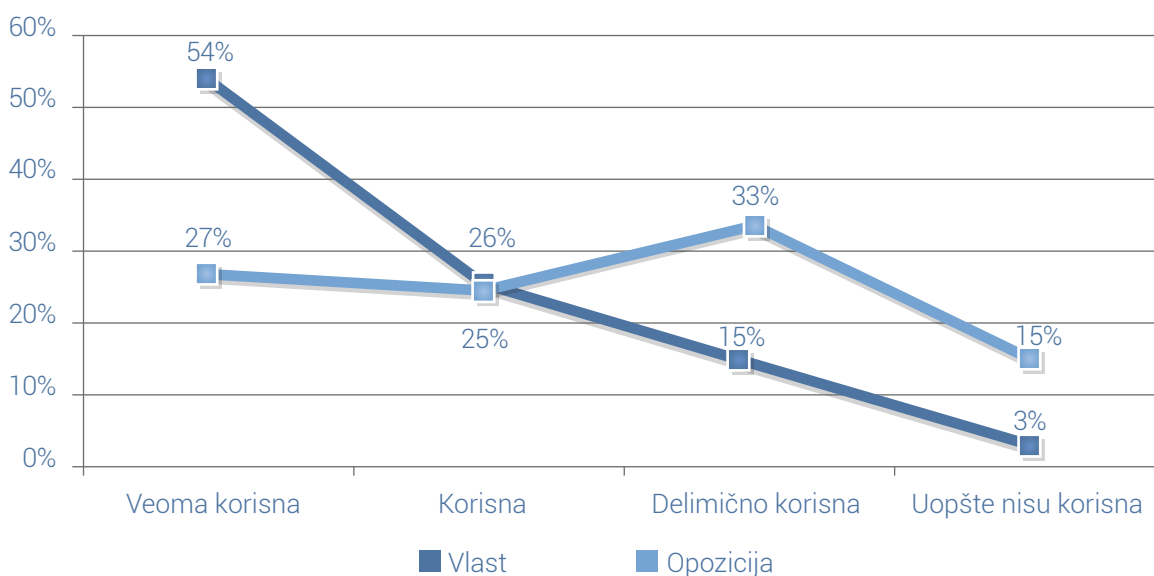
Iako postoji samo jedan anketni odbor koji nije objavio svoj izveštaj o radu, 67% poslanika vlasti je izjavilo da je zadovoljno „radom anketnih odbora“, nasuprot 23% poslanika opozicije. Na skali od 1 do 4, poslanici vlasti po ovom pitanju imaju prosečnu vrednost 3.3, a poslanici opoziciji 2.6.

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.

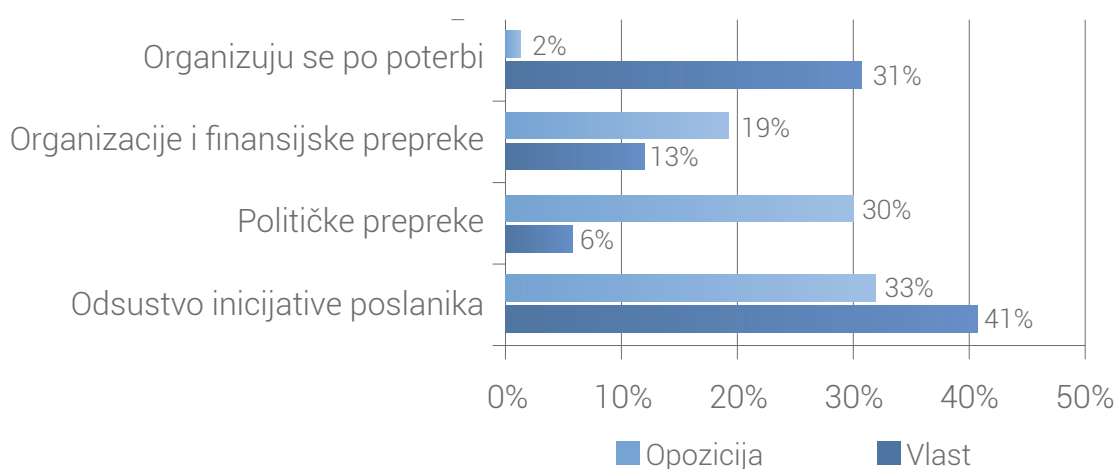
Grafikon 5.2. Koliko su korisni anketni odbori za kontrolnu funkciju parlamenta



**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%). Stepenn 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 digne 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 svojevrsni monitoring. Samo ako se narod uzbuni onda se tako vrši pritisak" (intervju, decembar 2013. godine).

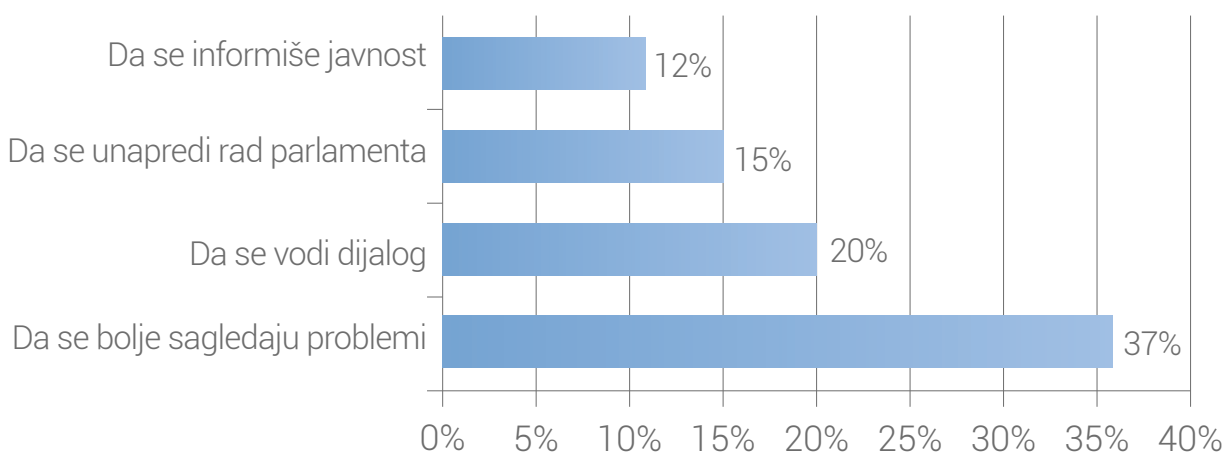
**Većina poslanika smatra da su javna slušanja korisna u ostvarivanju kontrolne uloge parlamenta.** Ni u ovom pogledu nema razlika između poslanika vlasti i opozicije. Poslanici smatraju da su javna slušanja korisna i za ostvarivanje zakonodavne funkcije parlamenta. Međutim, ovde poslanici opozicije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

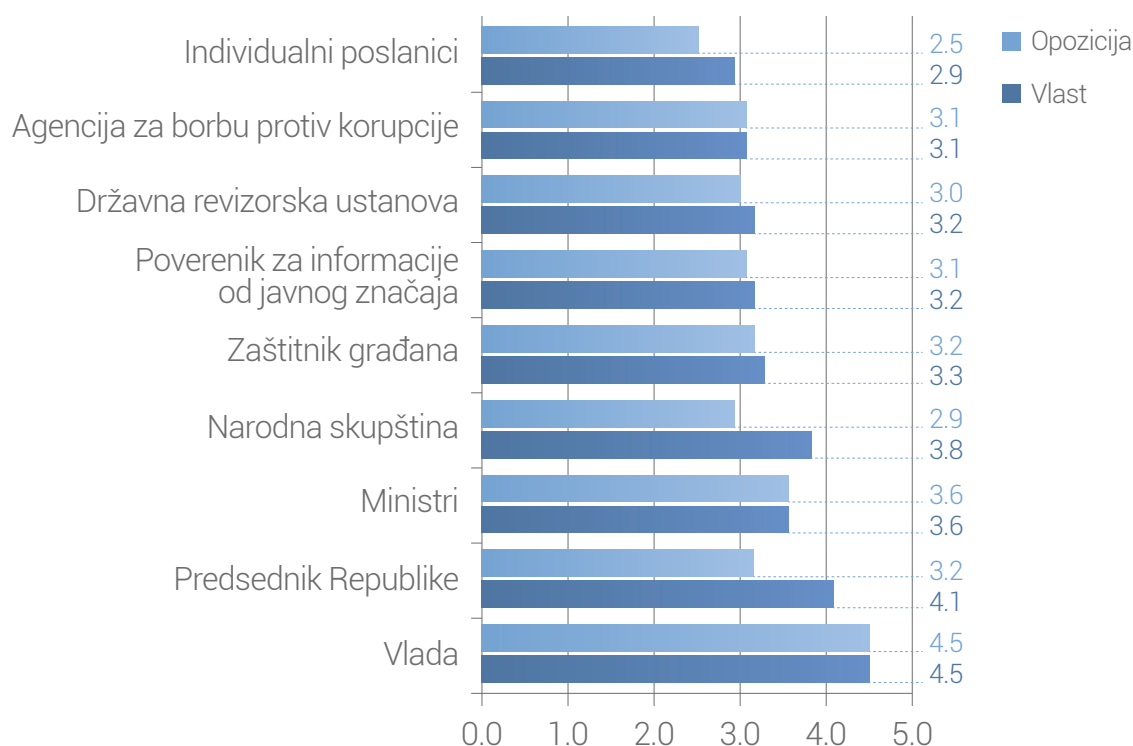
Poslanici imaju dosta pozitivno mišljenje kada su u pitanju javna slušanja, pre svega zato što smatraju da su fokusirana na temu, a da se na njima manje bave politikom. Napominju da bi bila još efikasnija kada bi postala još dostupnija javnosti, to jest, kada bi više zainteresovanih strana učestvovalo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

# UTICAJ NARODNE SKUPŠTINE

Ranije analize ukazuju da je uticaj Narodne skupštine na formulisanje zakona i javnih politika mali.<sup>8</sup> 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)



**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.

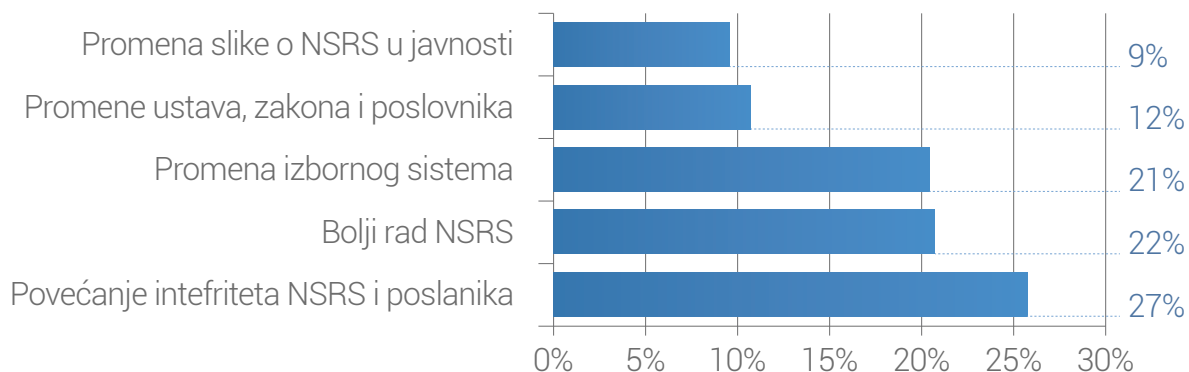
<sup>8</sup> Kako poslanici donose zakone? Analiza zakonodavne aktivnosti u Narodnoj skupštini Republike Srbije, Beograd, Otvoreni parlament, 2013, dostupno na: <http://otvoreniparlament.rs/wp-content/uploads/2013/03/Drugi-izve%C5%A1taj1.pdf>



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.

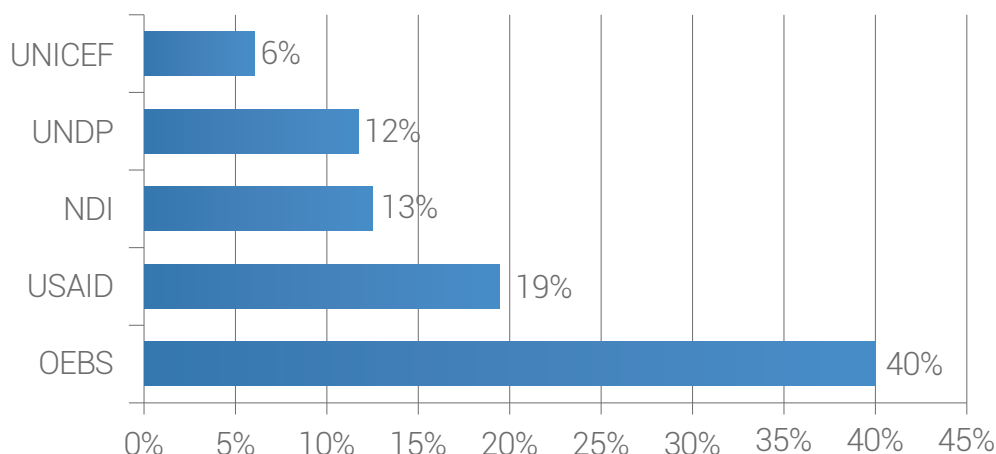
Grafikon 6.2 Kako da se poveća politički uticaj Narodne skupštine



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 bio 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.

## 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 intervju 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 umanju 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 omogući 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 pojedinostima, 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.

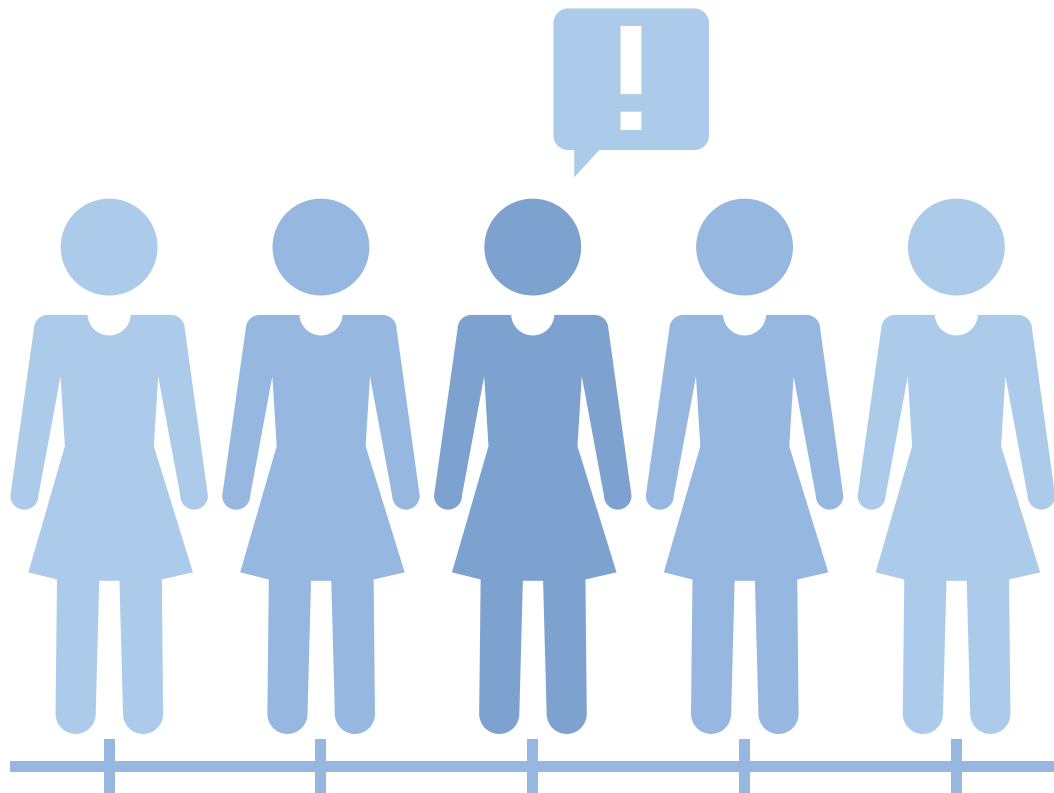
Na kraju, jedan od najbitnijih zaključaka jeste da je neophodno da se promeni odnos između izvršne i zakonodavne vlasti. Jedna od najvećih prepreka u funkcionisanju Narodne skupštine Republike Srbije jeste odnos izvršne vlasti prema Skupštini. To se vidi u raznim aspektima rada parlamenta, od donošenja 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.

# ŽENE U PARLAMENTU

## SAMO KVOTA ILI STVARNI UTICAJ?

RODNA RAVNOPRAVNOST  
U NARODNOJ SKUPŠTINI REPUBLIKE SRBIJE





## UVOD

Istraživanje rodne ravnopravnosti u Narodnoj skupštini Republike Srbije (NSRS), sprovedeno krajem 2013. godine, predstavljalo je jednu od istraživačkih komponenti u okviru istraživanja o kontrolnoj funkciji parlamenta. Istraživanje o kontrolnoj funkciji parlamenta je pak, deo šireg istraživanja o zakonodavnim i kontrolnim funkcijama parlamenta, koje su istraživači Otvorenog parlamenta sprovedli u više etapa u periodu od 2012 do 2014 godine.

**Najvažniji ciljevi istraživanja** rodne ravnopravnosti u Narodnoj skupštini bili su:

- ✓ Da se sagledaju različiti aspekti zastupljenosti žena u plenumu i telima parlamenta, kao njihovog učešća u zakonodavnim i kontrolnim funkcijama parlamenta;  
Da se ispituju subjektivne percepcije poslanika i poslanica o dostignutoj rodnoj ravnopravnosti u parlamentu, postignućima i još uvek očuvanim praksama u kojima se reprodukuju neke forme rodni nejednakosti;
- ✓ Da se ispituju eventualna lična iskustva nejednakog tretmana kojima su bile izložene poslanice.
- ✓ Da se uoče stavovi poslanika i poslanica o tome da li je potrebno dalje unapređivati rodnu ravnopravnost u NSRS, kao i njihove percepcije o tome u kojim oblastima i na koje načine je to moguće i potrebno učiniti;

Istraživanje je sadržalo **kvantitativnu i kvalitativnu komponentu**. U okviru kvantitativne komponente sprovedeno je anketno istraživanje uz pomoć strukturiranog, standardizovanog upitnika. Namera istraživača je bila da se anketnim istraživanjem obuhvate svi poslanici i poslanice, međutim, u istraživanje se uključilo 105 poslanika/ca. 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. U okviru kvalitativne komponente istraživanja obavljani su dubinski, polustrukturirani intervjui sa 20 poslanika/ca iz različitih stranaka.

# INSTITUCIONALNI I DRUŠTVENI KONTEKST UČEŠĆA ŽENA U PARLAMENTU

Učešće žena u najvišem zakonodavnom telu značajno je iz više razloga: zbog jednakih mogućnosti koje žene i muškarci treba da imaju u ostvarivanju prava, među kojima je svakako značajno učešće u javnom (političkom, ekonomskom, kulturnom i društvenom) životu; zbog razvoja demokratskog i socijalno pravičnog društva u kome predstavnici različitih grupa, pa i onih definisanih prema rodu, treba da ostvare jednake mogućnosti participacije i uticaja na javne politike i životne uslove; zbog racionalne „upotrebe“ ljudskih resursa u svrhu ostvarivanja razvoja, jer isključivanje žena znači i odbacivanje njihovih doprinosa za ukupan društveni razvoj.

Istovremeno, učešće žena u zakonodavnoj vlasti i šire, u politici, snažno je determinisano institucionalnim okvirom, karakteristikama rodnog režima, odnosno ukupnim položajem žena u društvu, kulturnim obrascima i sl. Brojne analize i istraživanja rodne ravnopravnosti u Srbiji ukazuju da je položaj žena u ključnim aspektima nepovoljniji u odnosu na muškarce, kako zbog aktuelnih uslova, tako i zbog nasleđa iz prošlosti. Društvene promene kroz koje je Srbija prošla u poslednjih dvadeset godina odrazile su se i na promene u rodnim režimima. U periodu socijalizma, rodni režimi su sadržali osobenu protivrečnost stoga što su žene u sferi javnosti, odnosno zapošljavanja, obrazovanja, socijalnih beneficija, ostvarivale visoko učešće, dok su se u sferi privatnosti reprodukovali neravnopravni odnosi u kojima su žene preuzimale većinu odgovornosti za brigu o porodici i domaćinstvu (Milić, 1994; Blagojević, 2002). Nakon sloma socijalizma, u uslovima urušavanja institucija, produbljanja ekonomske i društvene krize uočavaju se trendovi retradicionalizacije i repatrijarhalizacije (Blagojević, 2002: 294). Ove trendove odlikuje značajno povlačenje žena iz sfere javnosti, pre svega sa formalnog tržišta rada, u sferu privatnosti u kojoj njihovi resursi bivaju stavljani u funkciju brige o porodici i domaćinstvu.

Ovi trendovi su se odrazili i na političku participaciju žena, koja je tokom socijalističkog perioda bila na višem nivou nego nakon uvođenja višestranačkog sistema. Iako se ocenjuje da je politička participacija žena tokom socijalizma predstavljala više formalno ispunjavanje kvota nego što je omogućavala stvarni uticaj na politike (Gudac Dodić, 2006), već sama činjenica da je nakon prvih višestranačkih izbora udeo žena u parlamentu iznosio samo 1,6% ukazivala je na izrazito pogoršanje uključenosti žena u političke strukture. Tokom 1990-ih godina taj udeo se samo neznatno povećao (na 4,4% u 1992, pa na 6,4% u 1997. godini). Participacija žena u zakonodavnoj vlasti povećavala se i u narednoj deceniji, pa je nakon izbora 2000. godine iznosila 10,8%, 2003. godine 12,4%, da bi njihov udeo značajno porastao nakon izbora 2008. godine na 21,6%.<sup>9</sup>

Pored toga, ulazak u procese reformi nakon 2000. godine donosi i nastojanja da se rodna ravnopravnost unapredi kroz (re)definisanje institucija, i razvoj politika eksplicitno usmerenih ka ovom cilju. U ovom periodu uspostavljeni su važni institucionalni mehanizmi za unapređivanje rodne ravnopravnosti<sup>10</sup>; usvojen je Zakon o ravnopravnosti polova (Službeni glasnik RS, br. 104/2009), Zakon o zabrani diskriminacije (Službeni glasnik RS, br. 22/2009), revidirani su različiti relevantni zakoni (poput Zakona o porodici, Krivičnog zakona, Zakona o radu, Zakona o zapošljavanju i sl.), usvojena je krovna Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena i unapređivanje ravnopravnosti polova (2008-2014), kao i Nacionalna strategija za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima (Sl. glasnik RS, br. 27/2011).



Opisani reformski napori doneli su izvesna poboljšanja u pogledu učešća žena u političkim strukturama i procesima donošenja politika. Deveti saziv Narodne skupštine<sup>11</sup> prvi put je ispunio uslov propisan Zakonom o ravnopravnosti polova, prema kojem je neophodno ostvariti učešće žena u zakonodavnoj vlasti od 30%. Međutim, učešće žena u izvršnoj vlasti i dalje ostaje na značajno nižem nivou i u tada aktuelnom sastavu Vlade Republike Srbije<sup>12</sup> svega je 2 žene, što zapravo čini udeo od 9,5%. Udeo žena u lokalnim organima vlasti prosečno je niži od centralnog nivoa. Naime, udeo žena među odbornicima skupština opština iznosi 28,6%, sa velikim razlikama između opština, gde je recimo u Pirotu udeo žena izuzetno nizak (3,6%), a u niškoj opštini Pantelej znatno viši od proseka (47,8%) (Republički zavod za statistiku, Opštine u Srbiji, 2013). Naravno pitanje ravnopravnog učešća žena u političkim strukturama, institucijama vlasti i procesima oblikovanja politika nikako se ne sme svesti na puko prebrojavanje. Ipak, treba imati na umu da bez ravnopravne zastupljenosti svakako ne može doći ni do ravnopravnog učešća, niti jednakog uticaja na politike i procese. U narednom poglavlju izloženi su nalazi istraživanja, koji upravo ukazuju na zastupljenost i učešće žena u zakonodavnoj vlasti na republičkom nivou.

Udeo žena među poslanicima Devetog saziva bio je 33,6%, čime je prvi put ispunjen zakonski minimum

<sup>9</sup> Ferida Čustović, Žene u političkom i javnom životu Srbije: ka evropskoj perspektivi, master rad, 2011.

<sup>10</sup> Uprava za rodnu ravnopravnost, Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike Republike Srbije, Savet za ravnopravnost polova Republike Srbije, Odbor za ravnopravnost polova Narodne Skupštine Republike Srbije, Zaštitnik građana, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Pokrajinski sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova AP Vojvodine, Odbor za ravnopravnost polova Skupštine AP Vojvodine, Pokrajinski Zavod za ravnopravnost polova, Pokrajinski ombudsman, Lokalni mehanizmi za ravnopravnost polova.

<sup>11</sup> Deveti saziv Narodne skupštine Republike Srbije, od uvođenja višestranačja 1990. godine, konstituisan je 31. maja 2012. godine. Poslanici ovog saziva izabrani su na redovnim parlamentarnim izborima održanim 6. maja 2012. godine.

<sup>12</sup> Vlada Republike Srbije, na čelu sa premijerom Ivicom Dačićem, položila je zakletvu na sednici Narodne skupštine održanoj 26. jula 2012. godine

## UČEŠĆE ŽENA U TELIMA I AKTIVNOSTIMA NARODNE SKUPŠTINE

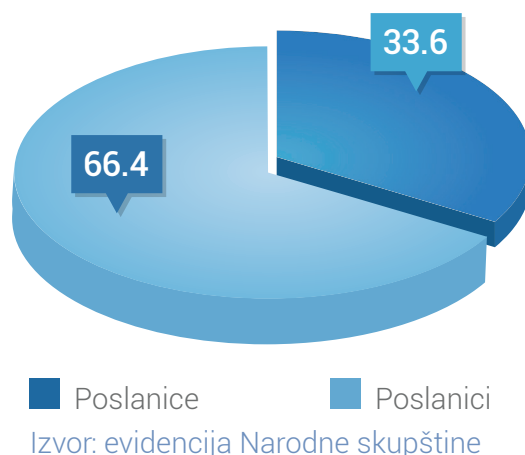
Kada se nastoji da se sagleda učešće žena u parlamentu, potrebno je obratiti pažnju istovremeno na objektivne činjenice o tome u kojoj su meri zastupljene u plenumu i važnim telima, ali i na subjektivne percepcije, odnosno načine na koji poslanice i poslanici doživljavaju to učešće žena. Važno je uočiti da li je učešće poslanika i poslanica obeleženo nekim obrascima nejednakosti kada su u pitanju različite aktivnosti koje obavljaju u parlamentu, ali je takođe važno uočiti i na koji način oni subjektivno doživljavaju te obrasce i prakse, to jest, da li ih prepoznaju i kako ih vrednuju. U ovom delu analize stoga ćemo prvo pažnju posvetiti zastupljenosti žena (objektivnim i subjektivnim aspektima), a potom karakteristikama učešća, aktivnosti poslanika i poslanica, te subjektivnim percepcijama u vezi sa tim učešćem.

## ZASTUPLJENOST ŽENA U PLENUMU I SKUPŠTINSKIM RADNIM TELIMA

Zakon o ravnopravnosti polova članom 3 definiše politiku jednakih mogućnosti. Ovim članom se propisuje da „organi javne vlasti razvijaju aktivnu politiku jednakih mogućnosti u svim oblastima društvenog života“, a politika jednakih mogućnosti „podrazumeva ravnopravno učešće polova u svim fazama planiranja, donošenja i sprovođenja odluka koje su od uticaja na položaj žena i muškaraca“. Članom 14 propisuje se jednaka dostupnost poslova i položaja: „Ako zastupljenost manje zastupljenog pola u svakoj organizacionoj jedinici, na rukovodećim mestima i u organima upravljanja i nadzora iznosi manje od 30%, organi javne vlasti su dužni da primene afirmativne mere u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i Zakonom o državnoj upravi“.

U Devetom sazivu Skupštine nalazile su se 84 poslanice, što čini udeo žena među poslanicima od 33,6% i čini da se u ovom aspektu Srbija pozicionira visoko u regionu pa i više od mnogih članica EU.

Grafikon: Udeo žena među poslanicima



Ukoliko se učešće žena posmatra u skladu sa kvotama propisanim Zakonom o ravnopravnosti polova i Zakonom o narodnim poslanicima može se zaključiti da su standardi kvote ispunjeni i na položajima predsedavanja parlamentom. Naime, u Devetom sazivu predsednik Skupštine bio je muškarac, a od pet potpredsednika dve su žene, što čini da je njihovo učešće i na ovim položajima iznad 30%.

Dalje ispitivanje zastupljenosti žena u parlamentu nameće pitanje da li je ova ispunjenost kvote posledica doslednog trenda da se unutar svih parlamentarnih stranki ili poslaničkih grupa vodilo računa o ispunjenosti kvota, ili su neke stranke više, a neke manje doprinele ovom ukupnom rezultatu.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Zakon o izmenama i dopunama zakona o narodnim poslanicima, u članu 40a propisuje: „Na izbornoj listi među svaka četiri kandidata po redosledu na listi (prva četiri mesta, druga četiri mesta i tako do kraja liste) mora biti po jedan kandidat - pripadnik onog pola koji je manje zastupljen na listi, a ukupno na izbornoj listi mora biti najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola na listi.“ Službeni glasnik 36/2011 od 27. maja 2011.

## ZASTUPLJENOST ŽENA U PLENUMU I SKUPŠTINSKIM RADNIM TELIMA

U parlamentu je postojalo 15 poslaničkih grupa. Samo u jednom slučaju poslanička grupa je imala predsednicu (SPS), dok su u svim ostalim slučajevima na čelu poslaničkih grupa muškarcima. Iz naredne tabele se može videti da se ispunjenje standarda u pogledu kvote učešća žena kao manjinski zastupljene grupe u parlamentu, duguje činjenici da su najveće parlamentarne stranke vodile računa da u svojim poslaničkim strukturama zadovolje kvotni uslov, kao i da su neke stranke značajno premašile zakonom propisani minimum učešća žena. Tako se udeo žena od 40% i više, registruje u poslaničkim grupama Socijalističke partije Srbije, Ujedinjenih regiona Srbije i Liberalno demokratske partije. Imajući u vidu da stranke sa malim brojem poslaničkih mesta uglavnom nisu ispunile ovaj uslov (Jedinstvena Srbija, Zajedno za Srbiju, Liga socijaldemokrata Vojvodine, Srpski pokret obnove – Demohrišćanska stranka Srbije), nameće se pretpostavka da u uslovima raspoloživosti manjeg broja parlamentarnih položaja žene teže dolaze do poslaničkih mesta. Ovakvu pretpostavku bi valjalo proveriti dodatnim istraživanjima, jer je moguće da su na delu i drugi faktori (kao što su ideološki, specifični rodni režimi u partijskim strukturama i sl.) koji mogu uticati na manji udeo žena.

Od 15 poslaničkih grupa, samo je jedna (SPS) imala ženu na mestu šefa poslaničke grupe

**Tabela: Udeo žena u poslaničkim grupama**

Poslanička grupa	Udeo žena, u %
Srpska napredna stranka	35,9
Demokratska stranka	32,6
Socijalistička partija Srbije	40,0
Demokratska stranka Srbije	38,1
Ujedinjeni regioni Srbije	46,7
Liberalno demokratska partija	41,7
Partija ujedinjenih penzionera Srbije	33,3
Samostalni narodni poslanici	16,7
Socijaldemokratska partija Srbije	33,3
Nova Srbija	37,5
Jedinstvena Srbija	14,3
Zajedno za Srbiju	14,3
Liga socijaldemokrata Vojvodine	20,0
Savez vojvođanskih Mađara	20,0
Srpski pokret obnove	20,0

Izvor: evidencija NSRS<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Podaci dostupni na sajtu <http://www.parlament.gov.rs>

Podaci iz istraživanja daju više informacija o tome kakve položaje zauzimaju poslanice i poslanici u svojim strankama, kao i o tome sa kojih su položaja regrutovani među poslanike Skupštine. Prema podacima iz anketnog istraživanja u kome je učestvovalo 38 poslanica i 67 poslanika ukazuju da se poslanici češće nego poslanice nalaze na položajima predsednika, potpredsednika i članova predsedništva u svojim strankama, dok su poslanice češće članice glavnih i izvršnih odbora.

**Tabela: Poslanice i poslanici prema aktuelnom položaju u stranci, u %**

Položaj	Poslanice	Poslanici
Predsednik, podpredsednici i članovi	20,6	46,2
Članovi GO i IO	55,9	29,2
Članovi okružnih, opštinskih i gradskih odbora	5,9	9,2
Ostalo	17,6	15,4
Ukupno	100	100

Izvor: Istraživanje o kontrolnoj ulozi Narodne skupštine „Kako parlament kontroliše izvršnu vlast?“, Otvoreni parlament, 2013.

Za 54% poslanica i 51% poslanika ovo je bio prvi mandat u Narodnoj skupštini. Radno mesto koje je prethodilo poslaničkom mandatu kod poslanika je češće bila neka druga viša politička funkcija<sup>15</sup> nego što je to bio slučaj kod poslanica (32,8% prema 17,1%). Poslanice su češće nego poslanici u parlament došli sa nižih političkih funkcija (34,3% prema 25,0%), a takođe su regrutovane češće sa direktorskih položaja nego poslanici (28,5% prema 13,5%).

Neravnomerna zastupljenost poslanica u različitim odborima parlamenta ukazuje na obrasce rodne segregacije koji se ispoljavaju u obliku selektivne uključenosti poslanika i poslanica u različite tematske oblasti. Iz naredne tabele se može uočiti da su poslanice većinski zastupljene u odborima koji su usmereni na pitanja ljudskih prava, dečje, porodične zaštite, socijalne politike, siromaštvo, zaštitu životne sredine, kulturu i informisanje, dok u odborima usmerenim na bezbednost, finansije, unutrašnje poslove, prostorno planiranje, infrastrukturu i saobraćaj čine izrazitu manjinu.

<sup>15</sup> Političari višeg ranga (članovi savezne/republičkih/pokrajinskih vlada, predsednici skupštinskih odbora, plaćeni članovi izvršnih odbora parlamentarnih stranaka, predsednici saveznih/republičkih/pokrajinskih sudova i zamenici); političari srednjeg ranga (ostali plaćeni funkcioneri u saveznoj/republičkoj/pokrajini vladama i skupštinama, članovi izvršnih i plaćeni članovi glavnih odbora parlamentarnih stranaka, sudije saveznih/republičkih/pokrajinskih sudova); političari nižeg ranga (plaćeni gradski i opštinski funkcioneri, članovi glavnih odbora parlamentarnih stranaka)

Tabela: Zastupljenost žena u odborima NSRS

Odbor	Udeo žena, u %
Odbor za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja	13.3
Odbor za dijasporu i Srbe u regionu	43.8
Odbor za evropske integracije	52.9
Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava	8
Odbor za kontrolu službi bezbednosti	11.1
Odbor za Kosovo i Metohiju	0
Odbor za kulturu i informisanje	70.6
Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova	64.7
Odbor za obrazovanje, nauku, tehnološki razvoj i informatičko društvo	29.4
Odbor za odbranu i unutrašnje poslove	0
Odbor za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu	25.0
Odbor za prava deteta	60.0
Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu	47.1
Odbor za privredu, regionalni razvoj, trgovinu, turizam i energetiku	23.5
Odbor za prostorno planiranje, saobraćaj, infrastrukturu i telekomunikacije	18.8
Odbor za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva	68.8
Odbor za spoljne poslove	58.8
Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo	31.3
Odbor za zaštitu životne sredine	53.3
Odbor za zdravlje i porodicu	25.0

Na kraju, podaci o subjektivnim percepcijama zastupljenosti žena u parlamentu ukazuju na jednu važnu pojavu. Naime, postoje bitne razlike između poslanica i poslanika u oceni zastupljenosti žena. Iz naredne tabele se može uočiti da poslanice znatno češće nego poslanici ocenjuju da udeo žena još uvek nije na zadovoljavajućem nivou, te da bi ga trebalo povećati, kao i da poslanici znatno češće nego poslanice ocenjuju da je udeo žena zadovoljavajući, ali i da udeo žena nije bitan, već je bitan njihov kvalitet. Upravo ovaj poslednji stav najčešće skriva negodovanje protiv sistema kvota i često se može sresti u sredinama u kojima je institucionalnim okvirom stvoren pritisak da se o udelu žena mora voditi računa, te da ne bi bilo "politički korektno" otvoreno se tome suprotstaviti. Otuda često dolazi do zamene argumentacije, pa se puko brojčano učešće osporava, a pažnja se nastoji usmeriti prema "kvalitetu" poslanica (uslovu koji se ne ističe kada su u pitanju poslanici).

Tabela: Zastupljenost žena u odborima NSRS

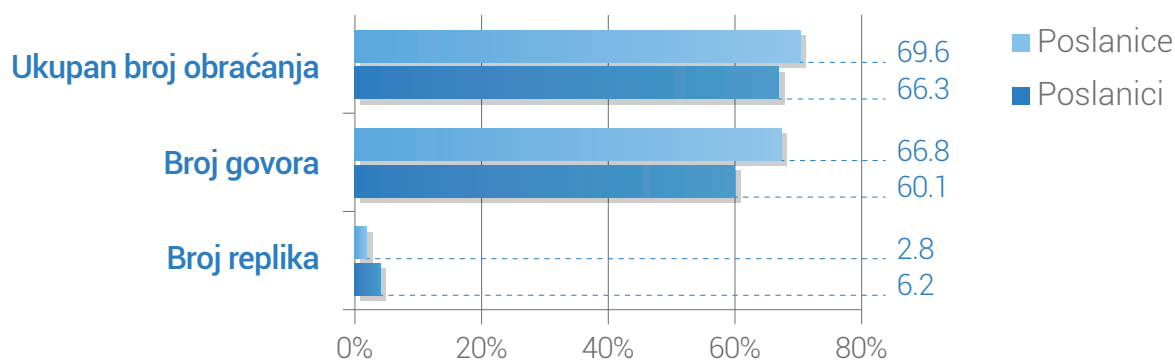
Stavovi	% Saglasnih sa stavom	
	Poslanice	Poslanici
Udeo žena među poslanicima je sasvim zadovoljavajući	18,4	28,4
Udeo žena među poslanicima nije zadovoljavajući i trebalo bi ga povećati	73,7	40,3
Udeo žena među poslanicima nije bitan, već je važan kvalitet	7,9	31,3
<b>Ukupno</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Izvor: Istraživanje o kontrolnoj ulozi Narodne skupštine  
„Kako parlament kontroliše izvršnu vlast?“, Otvoreni parlament, 2013.

## AKTIVNOST POSLANIKA I POSLANICA

Drugi važan aspekt proučavanja rodnih karakteristika rada parlamenta odnosi se na aktivnosti poslanika i poslanica. Naime, udeo, zastupljenost u plenumu i telima samo ukazuje na brojčane srazmere i preduslov je za sve druge oblike ravnopravnog učešća, ali nije dovoljan pokazatelj jednakih mogućnosti učešća u zakonodavnim aktivnostima. Stoga je istraživanje dalje usmereno na neke najvažnije pokazatelje aktivnosti poslanika i poslanica. Upoređivanje „objektivnih“ i „subjektivnih“ podataka ukazuje na interesantan jaz. Naime, objektivni podaci preuzeti su iz evidencije Skupštine koja se redovno prati i publikuje u okviru inicijative Otvoreni parlament. Podaci iz ove evidencije ukazuju da su poslanice u plenumu aktivnije nego poslanici. U narednom grafikonu se može videti da je prosečni broj obraćanja u plenumu po jednoj poslanici iznosio u 2013. godini 69.6, i da je bio nešto viši nego prosečni broj obraćanja po poslaniku. Takođe, iz grafikona se može videti da su u proseku poslanice održale veći broj govora nego poslanici, ali da su poslanici prosečno imali veći broj replika nego poslanice.

Grafikon: Prosečan broj obraćanja po poslaniku/poslanici u 2013.



Izvor: Otvoreni parlament.rs

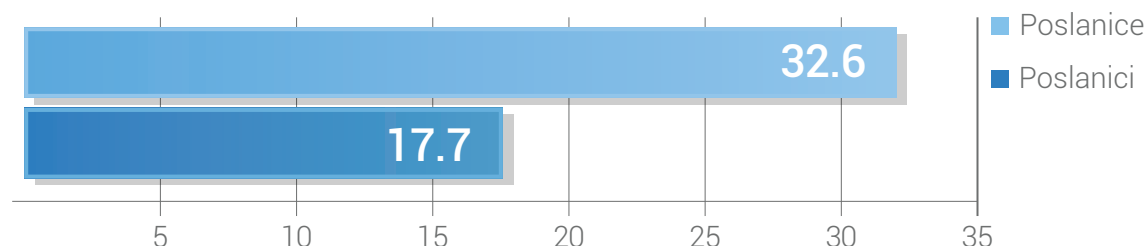
Razlike u obavljanju zakonodavne aktivnosti još su izraženije kada se posmatra broj amandmana podnetih u 2013. godini. Naime, tokom godine predato je ukupno 2264 amandmana, u podnošenju amandmana poslanici/e su učestvovali 5999 puta<sup>16</sup>. Među podnosiocima amandmana 2869 puta su to bile poslanice, a 3130 puta poslanici. Tako bi u proseku broj amandmana po jednoj poslanici iznosio 32.6, a po jednom poslaniku 17.7 što može biti indikator intenzivnije aktivnosti poslanica u ovom domenu.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Svi narodni poslanici mogu podneti amandman samostalno ili zajedno sa drugim poslanicima. Otvoreni parlament je pratio aktivnost narodnih poslanika kroz njihovo učešće u podnošenju amandmana bilo samostalno, bilo u grupi sa drugim poslanicima. Iz tog razloga važno je napomenuti da kada se posmatra koliko je koji/a poslanik/ca podneo amandmana, ukupan broj podnetih amandmana ne može se dobiti prostim zbirom broja amandmana u kojima je učestvovao/la svaki poslanik/ca.

<sup>17</sup> U 2013. godini je bilo 88 poslanica i 177 poslanika koji su podnosili amandmane.



Grafikon: Prosečan broj podnetih amandmana na jednu poslanicu/poslanika, 2013.



Izvor: Otvoreni parlament.rs

Subjektivne percepcije učešća u zakonodavnoj aktivnosti u izvesnoj meri odstupaju od opisanog činjeničnog stanja. Dok poslanice jasno prepoznaju svoje češće učešće u raspravama o predlozima zakona, one ne prepoznaju i veće učešće u podnošenju predloga amandmana.

Tabela: Učešće u zakonodavnoj aktivnosti prema polu, u %

	Učešće u pripremanju predloga zakona		Lično podnose predloge amandmana		Učešće u raspravama o predlozima zakona	
	Poslanice	Poslanici	Poslanice	Poslanici	Poslanice	Poslanici
<b>Da, redovo</b>	63,2	57,6	47,4	55,2	76,3	68,7
<b>Da,</b>	36,8	30,3	44,7	38,8	23,7	28,4
<b>Ne, nikad</b>	0	12,1	7,9	6,0	0	3,0
<b>Ukupno</b>	100	100	100	100	100	100

Izvor: Istraživanje o kontrolnoj ulozi Narodne skupštine „Kako parlament kontroliše izvršnu vlast?“, Otvoreni parlament, 2013.

Podaci iz istraživanja ukazuju da su poslanice češće zadovoljne kvalitetom rasprava o zakonima, nego poslanici (polovina naspram trećine). Pored toga, češće tvrde da imaju podršku prilikom pisanja amandmana na zakone nego poslanici (81,6% prema 71,6%), a ta podrška najčešće dolazi od kolega/nica poslanika/ca, stručnjaka/kinja i stručnih službi NSRS. Poslanici nešto više nego poslanice koriste podršku stranačkih kolega/nica.

Tabela: Podrška u pisanju amandmana

Ko im pruža podršku prilikom pripreme amandmana	%	
	Poslanice	Poslanici
Kolege/nice poslanici	24,3	20,4
Stranačke kolege/nice	18,6	24,1
Stručnjaci	25,7	29,6
Stručne službe NSRS	24,3	20,4
Drugo	7,1	5,5
<b>Ukupno</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Izvor: Istraživanje o kontrolnoj ulozi Narodne skupštine „Kako parlament kontroliše izvršnu vlast?“, Otvoreni parlament, 2013.

Za razliku od zadovoljstva kvalitetom rasprava o predlozima zakona, ne postoje značajnije razlike između poslanika i poslanica u pogledu zadovoljstva kvalitetom podnetih amandmana - zadovoljno je 54% poslanica i 56,9% poslanika.

Istraživanjem su zabeležene i subjektivne, generalizovane ocene doprinosa poslanika radu parlamenta. Poslanice i poslanici su upitani da ocene da li poslanice imaju isti značaj kao i poslanici, da li se njihov rad vrednuje jednako, te da li mogu ostvariti jednak uticaj. Ovde se opet primećuju važne rodne razlike u percepcijama. Naime, 29% poslanica smatra da ipak nemaju isti značaj kao i poslanici u radu parlamenta, dok je takvog mišljenja tek 8% poslanika. Ipak, kada su upitani da li, žene jednako kao i muškarci mogu dati kvalitetan doprinos radu parlamenta, dakle kada je postavljeno načelno pitanje, gotovo svi ispitani poslanici i poslanice (97% poslanica i 98% poslanika) iskazalo je mišljenje da smatra da žene mogu da daju jednako kvalitetan doprinos radu NSRS kao i muškarci.

Pojedini sagovornici/e u kvalitativnom istraživanju su istakli i neke prednosti većeg učešća žena. Ocenili su da žene donose drugačiji način razmišljanja koji je obeležen posebnom brigom za ranjive grupe, porodice, pokazuju više solidarnosti, odgovornosti, ozbiljnije se spremaju za sednice, diskutuju o zakonima i komuniciraju na jedan umereniji način.

*"One donose jedan drugačiji način razmišljanja, generalno. Druge su im teme više u fokusu nego što su muškarcima. Žene će pre obratiti pažnju na neke teme nego muškarci. Na primer, finansijska podrška porodicama sa decom sa invaliditetom, neke slične stvari. Žene mogu da lepše diskutuju, one donose jedan smireniji ton. Muškarci kada raspravljaju umeju da budu vrlo grubi, da koriste oštre reči. Drugačiji je način komunikacije."*

(poslanica NSRS)

## PERCEPCIJE I ISKUSTVA NEJEDNAKOG TRETMANA

Anketnim istraživanjem, a potom i dubinskim intervjuima ispitivane su i percepcije nejednakog tretmana, kao i lična iskustva poslanica sa nejednakim tretmanom unutar parlamenta. Uzimajući u obzir i anketne i kvalitativne podatke, kao i iskaze poslanica ali i poslanika, stiče se osnovni utisak da u Narodnoj skupštini postoji nekoliko oblika nejednakog tretmana:

- ✓ Prvi, koji relativno lako svi prepoznaju i ističu jeste već ranije opisano neravnomerno učešće poslanica u skupštinskim odborima i međunarodnim delegacijama, odnosno njihova manjinska zastupljenost u pojedinim odborima i međunarodnim delegacijama.
- ✓ Drugi, koji se tiče segregacije koja je prisutna u oblastima odgovornosti poslanika i poslanica, a koja se iskazuje kroz veću koncentraciju i usmerenost poslanica u oblastima koje se smatraju primerenije ženama, kao što su socijalna politika, briga o deci i porodici, rodna ravnopravnost, ljudska prava, kultura i informisanje, uz njihovu istovremenu isključenost iz oblasti bezbednosti, finansija i infrastrukturnih pitanja.
- ✓ Treći oblik nejednakog tretmana takođe je višestruko prepoznat i tiče se praksi komunikacija, rodno nekorektnog jezika, neprimerenog ophođenja koji diskriminiše žene na osnovu pola, neprimerenih komunikacija, kako u formalnim praksama zasedanja plenuma i odbora, tako i u neformalnim komunikacijama u hodnicima, pauzama.

Tako je 5,4% poslanica navelo da su bile neposredno izložene iskustvu nejednakog tretmana u NSRS. Interesantno je da je i 16,2% poslanica navelo da ne može da oceni da li je doživelo takvo iskustvo. To znači da postoji izvesna sumnja u sopstvenu senzibilisanost i mogućnost procene da li su neka od iskustava koje su doživele bila zapravo iskustva diskriminacije. Samo u tri slučaja poslanice su navele da su bile diskriminisane više puta. Poslanice koje su imale neposredno iskustvo diskriminacije navele su da se taj nekorektni tretman sastojao u davanju prednosti kolegi bez bilo kakvih objektivnih razloga zbog kojih bi imao prednost, kao i u nekorektnom obraćanju, upotrebi rodno neosetljivog jezika ili stavljanja neprimerenih primedbi, opaski, vezanih za rodnu pripadnost. Na eksplicitno pitanje da li su doživele da kolege iznose komentare, šale ili ponude na njihov račun zasnovane na činjenici da su žene, potvrdno je odgovorilo 22% poslanica, a nije moglo da oceni 3%.

Na pitanje da li su doživele da kolege iznose komentare, šale ili ponude na njihov račun zasnovane na činjenici da su žene, potvrdno je odgovorilo 22% poslanica

Važno je pitanje mehanizama koji stoje na raspolaganju poslanicama da reaguju u situacijama kada su izložene nejednakom tretmanu. Istraživanje je ukazalo da su mehanizmi žalbe onda kada se diskriminacija desi u formalnim praksama i formalnoj komunikaciji, vrlo ograničeni i neprilagođeni specifično rodnoj diskriminaciji, a da u području nekorektnog tretmana u neformalnim praksama uopšte ne postoje. Naime, izvan sednice poslanice su prepuštene sopstvenim mehanizmima reagovanja. Tako je u situacijama diskriminacije i nekorektnog tretmana 58% ispitanica iskazalo direktno nezadovoljstvo osobi koja je to učinila, dok su ostale ignorisale problem i nisu reagovala. Nijedna nije koristila neku službenu proceduru žalbe u ovim slučajevima izloženosti diskriminacije u neformalnim praksama. Važan je nalaz istraživanja, međutim, da poslanice nisu ni sasvim obavestene, odnosno sigurne, da li u NSRS postoje jasno definisane procedure žalbe u slučajevima rodno zasnovane diskriminacije. Naime, po 28% poslanica tvrdi da postoje, odnosno ne postoje jasno definisane procedure žalbe u slučajevima rodno zasnovane diskriminacije, dok preostalih 44% tvrdi da nije upoznato sa tim.

**44% poslanica nije znalo da li postoji jasno definisane procedure žalbe u slučajevima rodno zasnovane diskriminacije u Skupštini**

Tokom dubinskih intervju a i poslanici i poslanice su ukazali na iste slučajeve diskriminacije i nekorektnog tretmana prema poslanicama. Očigledno da je slučaj plenearnog zasedanja tokom koga je jedan poslanik omalovažio koleginicu poslanicu rečima da „je lepa i da ne treba tako da diskutuje“ ostavio snažan utisak na sagovornike/ce, jer su ga gotovo svi tokom kvalitativnog istraživanja naveli. Tom prilikom zahtevano je od predsedavajućeg da sankcioniše takvo ponašanje poslanika, ali on je samo opomenut, bez neke kazne koju bi ocenili odgovarajućom.

*„Bilo je neprimerenih tonova, neprimerenih šala. Toga ima dosta. To je nekultura. Više puta sam ukazivala da te šale nisu umesne, naročito pred drugima. Ja to vrlo jasno stavim do znanja. To se dešava svuda. To su uvek iste kolege koje misle da je to zanimljivo, da je to „šmekerski“. Uglavnom se te šale odnose na fizički izgled. To se stalno dešava i uglavnom od strane istih ljudi. Ja to nikad ne ignorišem, ne prećutim, ja uvek ukažem da to nije primereno.“*

(poslanica NSRS)

Navedeni su i primeri diskusija tokom kojih je Ženska parlamentarna mreža okarakterisana kao zaverenička feministička organizacija, ali ponovo bez odgovarajućih sankcija.

*„Jedan poslanik je diskutovao u stilu da smo mi neke feminističke zavereničke organizacije. Svi smo bili zgroženi njegovom diskusijom, ali ni on nije bio sankcionisan. Mi možemo da tražimo povredu poslovnika, ili da tražimo da predsedavajući izrekne opomenu ili novčanu kaznu, međutim, predsedavajući je taj koji odlučuje. Drugi mehanizmi ne postoje.“*

(poslanica NSRS)

Pored navedenih oblika nejednakog tretmana, sagovornici/e u istraživanju ukazali su i na neke nejednakosti koje se više tiču konteksta, pozadinskih uslova angažovanja poslanika i poslanica u parlamentu. Poslanice su ukazale da su tokom napredovanja u svojoj političkoj karijeri imale utisak da im je teže da ostvare napredak u karijeri, da moraju više da se dokazuju nego muške kolege, da ih stranačka i politička okolina prihvata sa više skepse, te da im je znatno teže da usklade svoje porodične obaveze i karijeru.

*"Bilo je teško prihvatiti odgovornu funkciju u stranci i u isto vreme odgajati bebu. Uvek sam svugde bila na vreme. Niko od kolega nije osetio da ja imam bebu i malo dete u to vreme. Često se pitam da li bih sada odlučila da se prihvatim tog posla na takav način. Da li bih ponovo prešla taj put. Tada nisam znala šta me čeka. Uvek sam bila tu gde se od mene tražilo. Za 10 godina samo nisam bila na jednom sastanku predsedništva i to zato što sam bila na službenom putu. Ali brzo sam pokazala dobre rezultate i tako su me prihvatili."*

(poslanica NSRS)

Slična zapažanja izneli su i pojedini poslanici koji su učestvovali u kvalitativnom istraživanju.

*"Različita su očekivanja u našem društvu od žena i muškaraca. Muškarac može ceo dan da se bavi politikom. Žena kad dođe kući s posla mora da kuva ručak i bavi se kućom. To je, nažalost, tako u patrijarhalnom društvu kao što je naše."*

(poslanik NSRS)

# PERCEPCIJE MOGUĆNOSTI ZA DALJE UNAPREĐIVANJE RODNE RAVNOPRAVNOSTI U NARODNOJ SKUPŠTINI

Na osnovu podataka iz istraživanja može se zaključiti da u Skupštini ne postoji sistematsko informisanje poslanika i poslanica o pitanjima rodne ravnopravnosti, niti nekih sistematskih, redovnih obuka, seminara koji bi sadržali rodnu senzibilizaciju i unapređivanje znanja o rodnoj ravnopravnosti. Ipak, izrazita većina poslanica (97.3%) i poslanika (83.6%) tvrdi da je tokom poslaničkog mandata imala prilike da bude upoznata sa principima rodne ravnopravnosti u parlamentu. Informisanje o rodnoj ravnopravnosti ostvareno je različitim sredstvima. Tako je 12.5% unapredilo znanja o rodnoj ravnopravnosti u parlamentu preko aktivnosti u skupštinskim odborima, 29.5% se upoznalo kroz zakone, 20.5% preko Ženske parlamentarne mreže, 12.5% preko javnih slušanja, 11.4% kroz seminare i 13.6% na ostale načine.

Tokom istraživanja više puta je istaknut doprinos koji je unapređivanju rodne ravnopravnosti u parlamentu ostvarila Ženska parlamentarna mreža. Ova mreža okuplja sve poslanice, bez obzira na njihovu stranačku pripadnost i omogućava im da kroz razmenu iskustava, uz međusobnu podršku i solidarnost pokreću pitanja relevantna za unapređivanje rodne ravnopravnosti. Mreža je osnovana u proleće 2013. godine kroz projekat koji je u partnerstvu sa NSRS sprovodio Beogradski fond za političku izuzetnost. Formiranje i delovanje ove mreže višestruko je pozitivno ocenjivano tokom kvalitativnog istraživanja. Interesantno je da su i poslanice i poslanici koji su učestvovali u kvalitativnom istraživanju kao primer pozitivnih doprinosa Mreže naveli nedavne predloge amandmana koje su podnele poslanice okupljene kroz ovu mrežu. Neki od njihovih amandmana dobili su više glasova nego što je poslanica u parlamentu, što je predstavljalo dobar signal da je i određen broj kolega podržao njihovu inicijativu. Iako ovi amandmani nisu usvojeni, ovo zajedničko delovanje poslanica pokazalo je da njihova solidarnost može značajno povećati njihovu snagu, te da se u pitanjima rodne ravnopravnosti mogu uzdići iznad stranačkih interesa.

Ipak, poslanice su tokom intervjuja ukazale i na to da u drugim situacijama stranački interesi, odnosno lojalnost, mogu biti snažniji od ženske solidarnosti. Naime, pojedine članice mreže nisu podržale inicijativu da se raspravlja o nekim predlozima zakona koje su podnele njihove stranačke kolege, zato što su ocenile da Mreža ne može uticati na njihov sadržaj. U tim prilikama je odlučeno da mreža podnese amandmane na zakon, a ne da da mišljenje o prvobitnom predlogu zakona. U takvim prilikama se, prema oceni sagovornica, oseti procep u Ženskoj parlamentarnoj mreži, jer se stranački interes pokaže kao važniji.

Kada je u pitanju dalje unapređivanje rodne ravnopravnosti u parlamentu, postoje značajne razlike u stavovima poslanica i poslanika. Dok izrazita većina poslanica smatra da je potrebno dalje poboljšati položaj žena u parlamentu, poslanici su podeljenog mišljenja, pri čemu gotovo podjednak broj smatra da je potrebno dalje poboljšati položaj žena kao i da nije potrebno jer je on već poboljšan.

Tabela: Stavovi o potrebi daljeg unapređenja položaja žena u parlamentu

Stavovi	% saglasnih sa stavom	
	poslanice	poslanici
Da, potrebno je poboljšati položaj žena u NSRS	77,8	49,2
Ne, nije potrebno jer je već poboljšan	19,4	44,6
Ne znam, nisam informisan/a	2,8	6,2
Ukupno	100	100

Izvor: Istraživanje o kontrolnoj ulozi Narodne skupštine  
„Kako parlament kontroliše izvršnu vlast?“, Otvoreni parlament, 2013.

Tokom dubinskih intervjuja poslanice su iskazivale zadovoljstvo zbog toga što je u poslednjem, devetom sazivu učinjen značajan pomak u pogledu povećanja učešća žena u parlamentu, ali su istovremeno ukazivale i na to da se sadašnjim učešćem ne smemo zadovoljiti.

„Rodna ravnopravnost podrazumeva ravnopravnost. Dakle, da nas ima jednak broj. To za mene znači ravnopravnost. To što ima ovoliki broj žena je uspeh u jednom smislu, zato što nikad ranije nije bilo toliko žena. I mislim da je to dobro u ovom trenutku, ali ne mislim da žene treba da se zadovolje time. Opet, sa treće strane, ja sam zagovornik toga da ne treba mi da teramo nekoga na nešto, nema potrebe. Ali, možda neke žene ne znaju da mogu, a mogu, zato što im neko nije dao priliku. Jer, obično se smatra da je politika muški posao, a ne ženski. E sad, da nije ovakav slučaj, možda neke žene ne bi znale da su toliko dobre da se bave politikom. Dakle, ne bih nikoga da teramo, ali s druge strane mi je drago i mislim da treba da težimo ravnopravnosti.“

(poslanica NSRS)

Prema mišljenju pojedinih sagovornica, ostvarivanje kvote učešća žena u parlamentu nije bitno samo neposredno za rad Narodne skupštine, već ima mnogo dalekosežnije posledice, jer podstiče i motiviše žene da se više uključuju u politiku.

„Sad su i u strankama žene postale mnogo aktivnije, jer sad one vide prostor – ‘Ako budem aktivna, znam gde ću...jer sad u skupštini ima kvota. Ja znam da moj grad mora da pošalje jednu ženu za poslanicu, ja znam da će moja stranka poslati jednu poslanicu. Znači, ja mogu da budem među tih deset žena koje su eventualni kandidati za poslanicu. Znači ja imam sad motiv da se borim.’ Znači ta kvota je sada motiv da se negde juri, bar kad je parlament u pitanju. Kad budemo imali kvote za neke druge institucije one će reći – ‘Super, pa hajde da budem aktivna, jer neko može da me pozove i ovde. Sad neko mora da me pozove.’ Žene su do sada pričale da neće da se bore zato što uvek muškarce biraju. Sada nije tako. Sada će biti odabrana dvojica, ali ćeš ti biti treća. Sad ima prostora da se radi.“

(poslanica NSRS)

Poslanice i poslanici koji smatraju da je potrebno dalje unapređivati položaj žena u parlamentu, smatraju u 31.3% slučajeva da je to potrebno učiniti kroz veću zastupljenost žena u odborima, kroz povećanje ukupnog broja poslanica (26.2%), kroz njihovo veće učešće u različitim telima (16.4%), kroz veće učešće u međunarodnim delegacijama (10%) i dr.

Tokom dubinskih intervjuja je ocenjeno da je potrebno obezbediti više žena na položajima predsednika odbora, kao i šefova poslaničkih grupa. Takođe istaknuto je da je potrebno smanjiti rodnu segregaciju koja je prisutna u tematskoj usmerenosti poslanika i poslanica, odnosno da je potrebno da se žene više uključe u teme bezbednosti, finansija, infrastrukture.

**31,3% poslanika i poslanica smatra da je položaj žena u parlamentu najbolje unaprediti kroz veću zastupljenost žena u odborima**

*„Socijalna i slična pitanja uvek su vezana više za emotivnu inteligenciju. Žene treba više hladnokrvno da se orijentišu na privredu i na tokove novca.“*

(poslanica NSRS)

Gotovo svi sagovornici/e u kvalitativnom istraživanju istakli su problem rodno nekorektne komunikacije, kako u formalnim praksama i komunikacijama, tako i u neformalnim. Oni su ocenili da bi donošenje nekog posebnog pravilnika, kodeksa ponašanja ili komunikacije mogao predstavljati dobar pokušaj da se ukaže na neprihvatljivost takvog ponašanja, pa da se ono i sankcioniše, ali su istovremeno izrazili i sumnju da bi to donelo pomaka, odnosno da bi se dosledno sprovodilo. Iznete su i ocene da se takvi oblici nekorektnog ponašanja mogu pripisati neadekvatnom ličnom vaspitanju pojedinih poslanika, koje se ne može ni ispraviti pravilnicima i kodeksima ponašanja.

Tokom istraživanja čuli su se i predlozi koji se tiču podrške poslanicama da obavljaju svoj posao sa manje opterećenja. One koje imaju decu mlađeg uzrasta nalaze da je veoma teško uskladiti poslaničku funkciju sa porodičnim obavezama, pre svega zbog toga što radno vreme nije uobičajeno i često su prinuđene da rade duže od uobičajenog radnog vremena i u kasnijim satima. Stoga bi, prema njihovom mišljenju, bilo veoma korisno da se otvori obdanište, kao što je to slučaj u nekim parlamentima drugih zemalja.

Više puta su poslanici i poslanice tokom kvalitativnog istraživanja ukazali na to da povećanje udela žena u parlamentu iako je važno može da predstavlja i znak da se moć zapravo ne nalazi u parlamentu. Takva su i iskustva iz drugih sektora, pa i iz drugih zemalja. Jedan sagovornik je ukazao na slične procese koji su se odigrali u pravosudnom sistemu. Naime, opadanje materijalnih uslova nagrađivanja i profesionalnog prestiža koji su se odigrali tokom 1990-ih godina doveli su do povlačenja muškaraca sa položaja sudija i njihovog masovnog prelaska u advokaturu. Tako je došlo do feminizacije sudijskih položaja, ali i do opadanja njihove moći, ugleda i prestiža. Slične mogućnosti oni zapažaju u aktuelnim trendovima promena u parlamentu i moći različitih grana vlasti. Naime, povećanje udela žena u parlamentu neki sagovornici povezuju sa opadanjem moći parlamenta i povećanjem moći izvršne vlasti.



*„Bilo je takvih iskustava i u drugim zemljama. Onda kada se povećao broj žena u parlamentu, onda se moć preselila negde drugde, odnosno u ministarstva. Onog trenutka kad se poveća broj žena u ministarstvima moć se premešta u upravne odbore, tamo gde su tokovi novca. Zato u nekim državama kao u Norveškoj i u privatnim kompanijama, u upravnim odborima mora da se poštuje kvota učešća žena.“*

(poslanica NSRS)

Upravo iz tih razloga neke sagovornice su ukazale na sve snažnije namere Ženske parlamentarne mreže da se založi za proširivanje procesa povećanja udela žena u strukture izvršne vlasti, odnosno u same vrhove Vlade RS.

*„Kvotni sistem treba primeniti i na Vladu. Ključna politička moć, moć da se nešto menja je u ministarstvima. Zato je to važno. Mi smo potpisale tu inicijativu da tražimo najmanje 30% u sledećoj vladi.“*

(poslanica NSRS)

# ZAKLJUČCI

Istraživanje o karakteristikama rodne ravnopravnosti u Narodnoj skupštini Republike Srbije upućuje na nekoliko važnih zaključaka.

## **Ostvareni su značajni pomaci u povećanju zastupljenosti žena u Skupštini i njihovoj većoj ulozi u zakonodavnim i kontrolnim funkcijama parlamenta:**

- ✓ Prvi put je realizovana kvota propisana zakonom, i žene beleže udeo od preko 30% u poslaničkim mestima.
- ✓ Većina poslaničkih grupa ispunila je uslove kvota, pojedine grupe su ostvarile i učešće žena od preko 40%, dok je nekoliko malih poslaničkih grupa podbacilo u ostvarivanju kvota.
- ✓ Osnovana je Ženska parlamentarna mreža, kao neformalna mreža u parlamentu, koja omogućava solidarno delovanje poslanica u oblasti unapređivanja rodne ravnopravnosti.
- ✓ Učešće žena u zakonodavnim aktivnostima je impozantno, one su u proseku češće predlagači amandmana i više učestvuju u diskusijama o zakonima a manje repliciraju.
- ✓ Povećanje udela žena mnoge poslanice i poslanici ocenjuju vrlo pozitivno, ukazujući na neke nove kvalitete koje je parlament dobio ovim povećanjem, kao što su efikasniji rad, odgovornije i umerenije komuniciranje, posvećivanje više pažnje pojedinim socijalnim pitanjima i sl.

## **Pored navedenih poboljšanja, i dalje postoje važna polja rodnih nejednakosti i nejednakog tretmana.** Ona se manifestuju u:

- ✓ Manjoj zastupljenosti žena na pojedinim položajima – šefovima poslaničkih grupa, predsednicima odbora, među članovima međunarodnih delegacija.
- ✓ Rodnoj segregaciji u tematskoj usmerenosti, pri čemu se žene više usmeravaju na pitanja ljudskih prava, socijalne zaštite, kulture, komunikacije, a gotovo su potpuno isključene iz pitanja bezbednosti, finansija, ekonomije, infrastrukture.
- ✓ Težem ulasku u poslaničke krugove, kojima obično prethodi otežan uspon kroz stranačke strukture, potreba da se više dokazuju, ulažu više napora i teže zadobijaju poverenje kolega.
- ✓ Većim opterećenjima izazvanim usklađivanjem karijere sa porodičnim obavezama u slučaju poslanica koje imaju malu decu.
- ✓ Diskriminacijom u komunikaciji, nekorektnim tretmanom u formalnim i neformalnim komunikacijama.

Pored toga, sistematske obuke, rodne senzibilizacije ili informisanje nisu prisutni u redovnom radu parlamenta, što usporava procese otklanjanja postojećih oblika nejednakosti

**Većina poslanica i polovina poslanika ocenjuju da je potrebno dalje unapređivati rodnu ravnopravnost u Narodnoj skupštini.** Predlozi pravaca u kojima je to potrebno učiniti obuhvataju:

- 
- ✓ Dalje povećanje udela žena među poslanicima.
  - ✓ Povećanje udela žena na položajima predsednika odbora, šefova poslaničkih grupa, među članovima međunarodnih delegacija.
  - ✓ Veće uključivanje žena u teme i oblasti iz kojih su tradicionalno isključene, poput bezbednosti, ekonomije, finansija, infrastrukture.
  - ✓ Redovno informisanje poslanika/ca o pitanjima rodne ravnopravnosti.  
Definisanje i sprovođenje rodno odgovornog kodeksa ponašanja u formalnim i neformalnim komunikacijama.
  - ✓ Obezbeđivanje podrške poslanicima da lakše podnesu dvostruko opterećenje profesionalnog angažmana i brige o porodici.
  - ✓ Proširivanje principa kvota i na izvršnu vlast i povećanje učešća žena u vrhovima Vlade RS.

## LITERATURA

Blagojević, M. (2002) „Žene i muškarci u Srbiji 1990-2000: urođjavanje cene haosa“, u Bolčić, S, Milić, A. (ur.) Srijia krajem milenijuma: razaranje društva, promene i svakodnevni život“, ISIFF, Beograd: 283-314.

Milić, A. (1994) Žene, politika, porodica, Institut za političke studije, Beograd

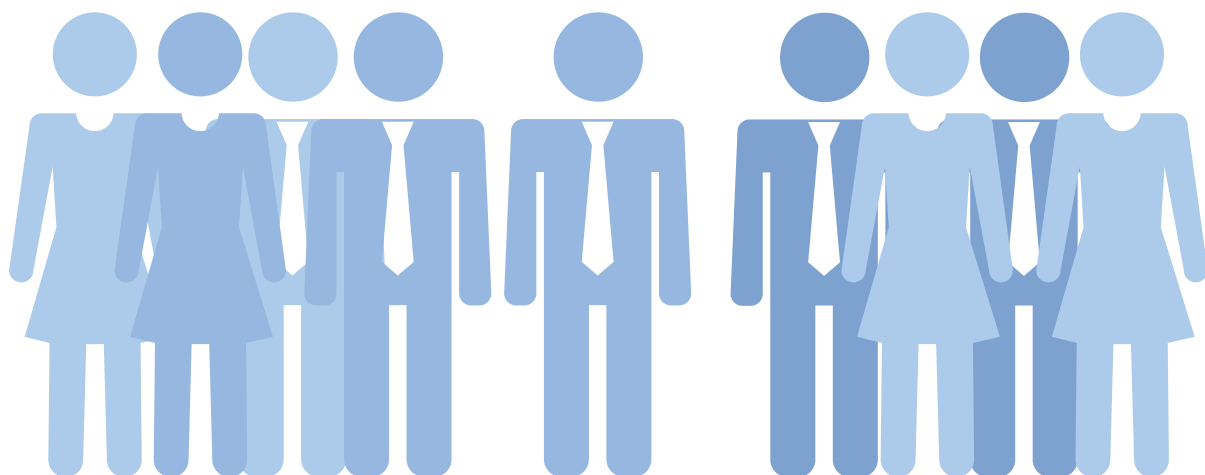
Gudac Dodić, V. (2006) Žena u socijalizmu, INIS, Beograd

RZS, Opštine u Srbiji, 2013

# OTVORENA UPRAVA U SRBIJI

POLAZNI PREGLED STANJA  
PREMA OKVIRU PARTNERSTVA  
ZA OTVORENU UPRAVU

---





## UVOD

Ovaj izveštaj predstavlja preliminarnu procenu stanja u pogledu okvira za Otvorenu upravu u Srbiji. Procena je utemeljena na kriterijumima Partnerstva za otvorenu upravu (POU), međunarodne inicijative koja definiše standarde za uspostavljanje i unapređivanje transparentnosti i odgovornosti vlada, u 19 ključnih oblasti. Partnerstvo za otvorenu upravu trenutno ima 64 članice, a Srbija je inicijativi pristupila u martu 2012. godine. Polazeći od okvira koji je predstavljen u Vodiču za otvorenu upravu (Open Government Guide, [www.opengovguide.com](http://www.opengovguide.com)) sačinjena je metodologija za preliminarnu procenu stanja u 9 odabranih oblasti: izbori; parlament; pravo na informaciju; podaci otvorene uprave; uključivanje građana; javnost imovinskog stanja funkcionera i sukob interesa; budžet; porezi i nezakoniti tokovi novca; međunarodna pomoć. Ove oblasti odabrane su zbog njihovog opšteg značaja za sve građane i građanke, ali i povezanosti sa radom Narodne skupštine i njenom kontrolnom ulogom, što je oblast kojom se inicijativa Otvoreni parlament bavi kroz svoje aktivnosti.

Metodologija je podrazumevala da se za svaku oblast prati ispunjenost početnih, srednjih, naprednih i inovativnih standarda. Preporuke definisane za svaki standard upotrebene su kao indikatori procene stanja. U osnovi, za svaki standard je identifikovano stanje u pogledu zakonskog okvira i dostupnosti na internet stranama vlade, agencija i drugih državnih institucija koje su deo uprave Srbije. Preliminarna procena je sprovedena samo na nivou centralne vlade, ali ova metodologija može poslužiti kao dobar alat i za sličnu procenu na nivou lokalnih vlasti.

# IZBORI

## ZNAČAJ

Prava građana da biraju i budu izabrani na demokratskim izborima su međunarodno priznata ljudska prava. Zakonski okvir koji garantuje poverenje javnosti u administriranje izborima, osigurava pravičnu utakmicu i štiti slobodno glasanje zasnovano na kvalitetnim informacijama, predstavlja ključnu polaznu tačku u obezbeđivanju izbornog integriteta i poverenja javnosti u vladine institucije nadležne za izbore. Zakonski okviri nikada nisu savršeni, oni moraju neprestano biti iznova procenjavani a naučene lekcije moraju voditi novim koracima ka uspostavljanju suštinske demokratije. Povećan pristup izbornim podacima i drugim vladinim informacijama koje se odnose na izbore moraju biti deo tog procesa.

## IDENTIFIKOVANJE POU STANDARDA

Kategorija standarda	Standardi	Identifikacija u istraživanju
Početni	1) Uspostaviti zakonski okvir za nepristrasnost, efektivnost i transparentnost izbora	+
	2) Dostupnost informacija o izbornom procesu	+
Srednji	1) Uspostavljanje mera za očuvanje administrativne nepristrasnosti i obezbeđivanje obuke i pristupa informacijama o tim merama	±
	2) Uspostavljanje pravila otvorenog ugovaranja za procedure nabavke u vezi sa izborima	±
	3) Učiniti podatke u vezi sa izborima proaktivno dostupnima	±
	4) Zahtevati konsultacije u vezi sa svim značajnim promenama izbornih procesa	-
Napredni	1) Proširiti i produbiti mogućnosti za učešće u odlučivanju o javnim politikama u vezi sa upravljanjem izborima	-
	2) Osnažiti ombudsmana ili sličnu instituciju da prima, istražuje i rešava žalbe građana u vezi sa izbornim procesima	±
Inovativni	Uspostaviti panel nezavisnih stručnjaka da nadzire nabavke i primene izbornih tehnologija	-

Legenda: + Prisutni u većoj meri ± Delimično prisutni - Nisu prisutni ? Nepoznato

Oblast izbora znatnije je uređena u skladu sa standardima POU nego što je to slučaj sa većinom drugih oblasti. Stiče se utisak, da uprkos prazninama i manjkavostima, u ovoj oblasti je dosta urađeno tokom poslednje decenije.



## **STANDARDI PRISUTNI U VEĆOJ MERI**

Pravni okvir<sup>18</sup> obezbeđuje relativno solidnu osnovu za vođenje demokratskih izbora, u skladu sa opredeljenjima OEBS-a i Saveta Evrope i drugim međunarodnim standardima. Ne ulazeći u debatu o tipu izbornog sistema, odnosno koji bi bio povoljniji, ocena početnog standarda u vezi sa zakonskom osnovom nepristrasnosti, efektivnosti i transparentnosti izbora ukazuje da je većim delom ovakva osnova uspostavljena. Pored toga, informacije o izbornom procesu su dostupne na internet stranama Republičke izborne komisije (RIK) i one obuhvataju informacije o sastavu ovog tela, dokumenta i propise u vezi sa izborima, izveštaje sa sednica RIK i saopštenja.

## **DELIMIČNO PRISUTNI STANDARDI**

Nalazi istraživanja upućuju da su standardi srednjeg nivoa manje ispunjeni u odnosu na početne. Izborna administracija je nestalnog karaktera, i slabosti se ispoljavaju u tome što nemaju stabilnu strukturu, stalne izvore finansiranja, ciljeve i utvrđena pravila. Ishod toga je i često nedovoljna stručnost za obavljanje izbornih radnji. Nadzor nad javnim nabavkama u vezi sa izborima nije adekvatan. Tokom poslednjih izbora nije ni formiran Nadzorni odbor u Narodnoj Skupštini Srbije koji bi kontrolisao način trošenja sredstava i raspolaganja javnim resursima tokom predizborne kampanje. Institucije Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Agencije za borbu protiv korupcije postupaju i po pojedinačnim pritužbama i aktivno apeluju na aktere da tokom predizborne kampanje poštuju određena prava i standarde. Međurim, one često nisu adekvatno podržane ili prihvaćene od strane političkih aktera.

## **STANDARDI ZA KOJE NISU IDENTIFIKOVANE INICIJATIVE TOKOM ISTRAŽIVANJA**

Neki važni standardi nisu ispunjeni sudeći po informacijama koje su bile dostupne tokom istraživanja. Široke konsultacije o promenama izbornih procesa (i sistema), kao i uključivanje nezavisne stručne javnosti u nadzor nad izborima, pre svega u aspektu nabavki i primene izbornih tehnologija su inicijative koje nisu prisutne u Srbiji.

## **PRIMERI DOBRIH PRAKSI**

U Estoniji od 2007. godine postoji e-glasanje, pa građani ne moraju da izlaze iz kuće kako bi izabrali svoje predstavnike u parlamentu, već to mogu da učine elektronski. Za onlajn glasanje moraju da koriste kompjuter, elektronski čitač kartice i ličnu kartu. Ipak, ovo nije sistem glasanja koji je uobičajen, i nemaju ga ni mnoge razvijene zemlje, poput SAD ili Japana.

<sup>18</sup> Izborni proces regulisan je nizom zakona: Ustav Republike Srbije, Zakon o izboru predsednika Republike (Službeni glasnik RS 111/07), Zakon o izboru narodnih poslanika (Službeni glasnik RS 35/00), Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika (Službeni glasnik RS 18/04), Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika (Službeni glasnik RS 36/11), Zakon o lokalnim izborima (Službeni glasnik RS 129/07), Zakon o izmenama i dopunama Zakona o lokalnim izborima (Službeni glasnik RS 54/11), Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi (Službeni glasnik RS 48/94), Zakon o izmenama i dopunama Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi (Službeni glasnik RS 11/98), Zakon o Jedinstvenom biračkom spisku (Službeni glasnik RS 104/09), Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Jedinstvenom biračkom spisku (Službeni glasnik RS 99/11).



# PARLAMENT

## ZNAČAJ

Odredbe o parlamentarnoj otvorenosti, propisi o etici i ponašanju poslanika i javnih funkcionera mogu se uspostaviti putem ustava, statuta, poslovnika, ili kroz kombinaciju ovih i drugih propisa. Usvajanjem eksplicitne i jasne politike o otvorenosti, parlamenti mogu da signaliziraju svoje obaveze da zastupaju potrebe građana i da im pomognu da se kreću kroz ovaj potencijalno zbunjujući teren. Politika otvorenosti može da uključuje procedure za zahtevanje parlamentarnih informacija koje inače nisu na raspolaganju, kao i procedura za osporavanje odluka da se ne otkrivaju određene informacije. Pravo građana na pristup i analizu rada parlamenta je povezan i sa politikom o integritetu, koja može biti uspostavljena u parlamentarnim aktima, ili kroz usvajanje kodeksa ponašanja. Zahtevi za transparentnost koji treba da osvetle sredstava, troškove i odnose između parlamentarnih aktera sa lobi ili interesnim grupama su posebno važni, bez obzira na nivo parlamentarnog razvoja. U skladu sa Deklaracijom o otvorenosti parlamenta koju su sačinile organizacije civilnog društva „Parlament će usvojiti politiku koja obezbeđuje proaktivno širenje informacija, uključujući parlamentarne politike u vezi sa formatima u kojima će ove informacije biti objavljene.“

## IDENTIFIKOVANJE POU STANDARDARDA

Kategorija standarda	Standardi	Identifikacija u istraživanju
Početni	1) Definisati jasna pravila o parlamentarnoj otvorenosti i integritetu i razviti kapacitete za njihovu primenu	+
	2) Omogućiti da građani daju input za zakonodavni proces	±
	3) Proaktivno publikovati online informacije o ulogama, funkcijama i radu parlamenta	+
Srednji	1) Učiniti informacije o parlamentu lakšim za razumevanje i pristupačnijim građanima preko višestrukih kanala	+
	2) Uspostavljati partnerstva sa spoljnim grupama u cilju jačanja učešća građana u parlamentu	+
	3) Objavljivati podatke o parlamentu u otvorenom formatu	+
Napredni	1) Sprovesti saradnju sa mladima i marginalizovanim grupama	±
	2) Razviti digitalne platforme i mogućnosti kojima se osnažuju građani da se angažuju u odnosu na parlament	+
	3) Osigurati da su parlamentarne procedure otvorenosti u skladu sa međunarodnom dobrom praksom	±
Inovativni	1) Razviti i podeliti open-source parlamentarni software	±
	2) Omogućiti da se građani angažuju u odnosu na parlament i poslanike koristeći tehnologiju mobilnih telefona i SMS poruka	±

Legenda: + Prisutni u većoj meri ± Delimično prisutni - Nisu prisutni ? Nepoznato

Otvorenost parlamenta je oblast u kojoj se najviše napredovalo, sudeći prema nalazima istraživanja. Gotovo svi standardi su zadovoljeni i to pretežno u većoj meri.

### **STANDARDI PRISUTNI U VEĆOJ MERI**

Pravila o parlamentarnoj otvorenosti i integritetu definisana su normativnim okvirom: Ustavom iz 2006. godine kojim je uveden novi pristup u pogledu transparentnosti rada državnih institucija, Zakonom o pristupu informacijama od javnog značaja i dr. Informacije o radu Narodne skupštine Republike Srbije (NSRS) se publikuju na različite načine i stiče se utisak da se dosta napora ulaže da uvidi u rad parlamenta budu dostupni građanima. Tako se kao važan mehanizam otvorenosti ističe internet prezentacija republičkog parlamenta, koju odlikuje veliko bogatstvo i preglednost informacija ali i mogućnosti da građani postavljaju pitanja stručnoj službi, kao i niz programa koji su namenjeni približavanju uloge, rada, ali i istorije skupštine. Pored toga, uvid najšire javnosti u rad NSRS obezbeđuje se putem televizijskih i internet prenosa sednica, konferencija za novinare i izdavanje različitih saopštenja o aktivnostima i radu, omogućavanje praćenja rada NSRS od strane predstavnika sredstava javnog informisanja, posmatrača domaćih i međunarodnih udruženja i organizacija i zainteresovanih građana, uvidom u dokumentaciju arhivu Narodne skupštine i stenografske beleške, na internet stranici NSRS i na druge načine u skladu sa zakonom i Poslovníkom Narodne skupštine. NSRS nastoji da kroz saradnju sa spoljnim grupama unapredi učešće građana u Parlamentu. Praktičan primer je Memorandum o saradnji sa Inicijativom Otvoreni parlament, koja predstavlja jednu vrstu veze između građana i narodnih poslanika.

### **DELIMIČNO PRISUTNI STANDARDI**

U četiri oblasti standardi POV su samo delimično zadovoljeni. Učešće građana u zakonodavnom procesu još nije dovoljno unapređeno. Vlada ima odlučujuću ulogu u procesu pripreme zakona, pa nakon što predlozi uđu u skupštinsku proceduru, mogućnosti za aktivni uticaj građana ostaju ograničeni. Kada je u pitanju standard koji se odnosi na usklađivanje parlamentarnih procedura otvorenosti u skladu sa međunarodnom dobrom praksom, iako se zapažaju važne inicijative u ovom pogledu (poput GOPAC), još uvek nisu uspostavljene prakse u skladu sa drugim inicijativama, poput usvajanja Deklaracije o parlamentarnoj odgovornosti i sl. Kada je u pitanju saradnja sa mladima i marginalizovanim grupama NSRS organizuje i edukativne programe za mlade, poput simulacija sednica NSRS namenjenih srednjoškolcima i studentima. Na kraju, postojanje portala Otvoreni parlament omogućava pristup otvorenim podacima o parlamentu, ali na samom Parlamentu ovakvi alati nisu dostupni. Stoga je ovaj standard svrstan u delimično zadovoljene. Naime, Otvoreni parlament je inicijativa pokrenuta 2012. godine od strane organizacija civilnog društva sa ciljem da se javnosti u Srbiji obezbedi da zna šta se dešava u NSRS. Ovakav jedinstveni mehanizam za praćenje rada parlamenta pruža mogućnost građanima i građankama, predstavnicima medija, organizacijama civilnog društva, narodnim poslanicima, predstavnicima izvršne vlasti i ostalim zainteresovanim stranama da kontrolišu i analiziraju rad parlamenta, ali i svakog poslanika pojedinačno. Cilj postojanja portala Otvoreni parlament je da se uspostavi održivi sistem za objavljivanje informacija u realnom vremenu i unapređivanje alatki i opcija za upotrebu ovih podataka u različite svrhe. Međutim do šire i praktičnije primene ove saradnje još nije došlo. Na sajtu Narodne skupštine Republike Srbije postoje alati za upotrebu novih tehnologija za komunikaciju sa građanima. Na sajtu postoje i alati za postavljanje pitanja narodnim poslanicima. Otvoreni parlament ima i Android aplikaciju za mobilne telefone putem kojih građani mogu slati SMS poruke.

**PRIMERI DOBRIH PRAKSI**

Parlament Škotske je razvio seriju Ključnih principa koji usmeravaju parlamentarnu praksu i rad narodnih poslanika/ca

<http://www.opengovguide.com/country-examples/the-scottish-parliament-has-developed-a-series-of-keyprinciples-that-guide-the-practices-of-parliament-and-the-work-of-mps/>

# PRAVO NA INFORMACIJU

## ZNAČAJ

Posedovanje informacija je temelj demokratskog života. Njime se afirmiše otvorenost javne administracije, što građanima omogućava da formiraju kritičko mišljenje o stanju i pojavama u društvu. Pravo na slobodu informisanja, koje se obično razume kao pravo na pristup informacijama kojima raspolaže javna vlast, danas je široko priznato kao osnovno ljudsko pravo. Kroz dostupnost informacija smanjuje se rizik od zloupotrebe moći i obezbeđuje poštovanje ljudskih prava i sloboda.

## IDENTIFIKOVANJE POU STANDARDARDA

Kategorija standarda	Standardi	Identifikacija u istraživanju
<b>Početni</b>	1) Usvojiti zakon koji priznaje pravo na informaciju, u skladu sa međunarodnim standardima	<b>+</b>
	2) Uspostaviti institucionalne strukture za primenu prava na informaciju	<b>+</b>
	3) Obezbediti obuku službenicima za upravljanje podacima i primenu prava na informaciju	<b>±</b>
	4) Objaviti ključne informacije o vladi na proaktivnoj osnovi	<b>±</b>
<b>Srednji</b>	1) Osigurati da svaka javna vlast primenjuje sisteme prava na informaciju	<b>±</b>
	2) Proširiti obim proaktivnog publikovanja	<b>?</b>
	3) Unaprediti svest javnosti o pravu na informaciju	<b>+</b>
<b>Napredni</b>	1) Uskladiti Zakon o pravu na informaciju i praksu sa najvišim međunarodnim standardima prava na informaciju	<b>±</b>
	2) Uspostaviti najbolje prakse nadzora i evaluacije sistema	<b>+</b>
	3) Pregledati i dopuniti zakone o tajnosti	<b>±</b>
<b>Inovativni</b>	Upotrebiti IT u cilju osnaživanja pristupa informaciji	<b>+</b>

Legenda: **+** Prisutni u većoj meri **±** Delimično prisutni **-** Nisu prisutni **?** Nepoznato

## STANDARDI PRISUTNI U VEĆOJ MERI

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja usvojen je 2004. godine čime su obezbeđene suštinske normativne pretpostavke da se i u Srbiji zaštiti pravo građanina da na delotvoran način kontroliše rad državnog aparata. Na osnovu ovog zakona uspostavljena je i institucija

Poverenika za informacije od javnog značaja sa mandatom da se stara o nesmetanom ostvarivanju prava na pristup informacijama od javnog značaja. Poverenik ima svoju stručnu službu, a u svom delovanju je nezavisan, što znači da ne sme tražiti ili primati naloge i uputstva za svoj rad od državnih organa ili drugih lica. Među standardima koji su zadovoljeni u većoj meri nalazi se i onaj koji se tiče unapređivanja svesti javnosti o pravu na informaciju. Jedan od prvih i veoma bitnih institucionalnih koraka bilo je objavljivanje Vodiča kroz Zakon o slobodnom pristupu informacijama. U njegovoj primeni značajan doprinos dale su i nevladine organizacije.

Javni nastupi Poverenika za informacije od javnog značaja, učešće na skupovima o državnoj upravi, medijima, građanskom društvu i drugde daju veliki doprinos unapređenju svesti o ovom pravu i njegovom ostvarivanju. Poverenik osim toga piše blog i aktivan je svakodnevno na društvenim mrežama. Nadzorom i evaluacijom prava na informaciju bavi se prvenstveno Kancelarija poverenika za dostupnost informacija. Na sajtu ove institucije objavljuju se i nalozi Poverenika telima koja nisu obezbedila informaciju po zahtevu da je učine dostupnom, odnosno da plate kaznu ukoliko se to ne desi. Postoje sekcije sa pitanjima i odgovorima, Vodič kroz zakon, kao i poseban vodič „Imaš pravo da znaš“ za učenike srednjih škola. Deo usluga i informacija može se dobiti na sajtovima Poverenika, portalu E-uprava, sajtu Vlade i ministarstava.

### **DELIMIČNO PRISUTNI STANDARDI**

Obuka službenika za upravljanje podacima i primenu prava na informaciju predviđena je kroz obrazovne aktivnosti Vlade, ali nije bilo moguće doći do informacija koliko je službenika i na kojim nivoima prošlo kroz treninge. Rezultati regionalnog istraživanja iz 2013. godine o tome koliko vlade i ministarstva koriste nove tehnologije za predstavljanje svog rada, koji su sprovedeli Centar za istraživanje transparentnosti i odgovornosti iz Srbije i partnerske organizacije pokazalo je da u pojedinim aspektima Vlada ostvaruje dobre rezultate u pogledu objavljivanja ažurnih podataka, ali u drugim aspektima za sada ne pokazuje dobre performanse. Tako se pokazalo da je Vlada RS ostvarila je dobre rezultate na polju ažurnosti podataka objavljenih na zvaničnom veb sajtu, kao i mogućnosti pretrage informacija koje su dostupne na sajtu. Takođe, ciljevi Vlade su jasno predstavljeni. Nakon svake sednice redovno se ažuriraju materijali koji su usvojeni i izdaju se saopštenja za javnost. Međutim, Vlada nije objavila plan rada za tekuću godinu (u periodu 2011-2013), nije bilo moguće pronaći dokumenta koja su se odnosila na planove javnih nabavki, ugovore koji se odnose na javne nabavke. Budžetska transparentnost je nisko ocenjena i sl. Pored toga, kada je u pitanju standard po kome svaka javna vlast treba da primenjuje pravo na informaciju, isto istraživanje je ukazalo da postoji velika neujednačenost, te da je pristup informacijama ostvaren samo u svakom petom slučaju (odnosno, 20%).

U pogledu usklađenosti Zakona o pravu na informaciju i praksu u ovoj oblasti sa najvišim međunarodnim standardima prava na informaciju, Savet Evrope je u februaru 2002. godine doneo Preporuku državama članicama o pristupu javnim dokumentima i time ih pozvao da svojim propisima zaštite interes pojedinca da delotvorno kontroliše rad državnih organa. Zakon u Srbiji se u najvećoj meri podudara sa pravnim standardima iz Preporuke Saveta Evrope, mada i dalje, neki mehanizmi neodstaju za punu primenu ovog Zakona. Zakon o tajnosti podataka donet je 2009. godine. On je predvideo jedinstvenu nomenklaturu klasifikovanih podataka - interno, poverljivo, strogo poverljivo, državna tajna, odnosno eliminisao je, čak i kao pojmove, "vojnu tajnu" i "službenu tajnu".

Poverenik za informacije od javnog značaja smatra da ovaj Zakon nije doneo željene rezultate i da se to ne bi smelo ignorisati zbog nesumnjivog značaja kako za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama, tako i za opštu pravnu sigurnost i bezbednosne interese zemlje, a da je osnovni problem što nisu doneti podzakonski akti. Vlada nije utvrdila bliže kriterijume za određivanje stepena tajnosti i direktna posledica toga je da je danas, sa formalno pravnog stanovišta, sporna 'poverljivost' bilo kog dokumenta koji nosi oznaku tajnosti.

### PRIMERI DOBRIH PRAKSI

Švedska je zemlja koja je prva imala zakon o dostupnosti informacija, još od 18. veka. Danas sistem 24/7 nastoji da korišćenjem informacionih tehnologija obezbedi da usluge i informacije kojima raspolaže administracija budu dostupne građanima u svako doba.



# PODACI OTVORENE UPRAVE

## ZNAČAJ

Otvoreni podaci su koncept koji bi trebalo da omogući potpun i slobodan pristup za korišćenje i objavljivanje podataka bez ograničenja u pogledu autorskih prava, patenata ili drugih mehanizama kontrole. Otvoreni formati su oni koji su strukturirani i nezaštićeni, omogućavajući javnosti da izvuče maksimalnu vrednost od tih informacija sada i u budućnosti. Centralni deo većeg dela inicijative za otvorene podatke vlada jeste razvijanje široke vladine politke usmerene na oslobađanje novih vladinih podataka i uspostavljanje standarda za oslobađanje tih podataka. Politika otvorenih podataka treba da bude praktično aspiraciona, što znači da ona treba da definiše i viziju zašto politika treba da se sprovodi, a takođe je u stanju da pruži konkretne korake za vlast i nadležne organe za nadzor, koji treba da prate realizaciju politike. Pristup otvorenim podacima je širok pojam, i dobro dizajnirana politika treba da bude relevantna za različite zajednice. Politika otvorenih podataka vlade je najbolja kada se razvija iterativno, prilagođavajući se da pomogne jačanju i rastu novonastalih napora i identifikaciji mesta gde je potreban nastavak revizije.

## IDENTIFIKOVANJE POU STANDARDARDA

Kategorija standarda	Standardi	Identifikacija u istraživanju
<b>Početni</b>	1) Uspostaviti snažne, javne obaveze otvorenih podataka	±
	2) Identifikovati i objaviti neke javne informacije kao otvorene podatke	±
<b>Srednji</b>	1) Razviti široku vladinu politiku otvorenih podataka, kroz inkluzivan proces	±
	2) Naložiti publikovanje novih baza podataka	±
<b>Napredni</b>	1) Uspostaviti ili imenovati organ nadzora	—
	2) Sačiniti javne liste vladinih podataka, dostupnosti revizorskih podataka i upravljanja	—
	3) Uspostaviti nova zakonska prava za osnaživanje javnosti	?
	4) Proaktivno angažovati i podržati korisnike podataka	?
	5) Zahtevati da se obaveze otvorenih podataka primenjuju na sve organizacije koje rade sa javnim podacima	—
<b>Inovativni</b>	Sačiniti jedinstvene identifikacije za organizacije, mesta i stvari	—

Legenda: + Prisutni u većoj meri ± Delimično prisutni — Nisu prisutni ? Nepoznato

## STANDARDI PRISUTNI U VEĆOJ MERI

Tokom istraživanja nisu identifikovane inicijative koje bi zadovoljile POV standarde u većoj meri.

### **DELIMIČNO PRISUTNI STANDARDI**

U Srbiji postoji Zakon kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja<sup>19</sup>. Ovim zakonom uređuju se prava na pristup informacijama od javnog značaja kojima raspolažu organi javne vlasti, radi ostvarenja i zaštite interesa javnosti da zna i ostvarenja slobodnog demokratskog poretka i otvorenog društva. Međutim, nema odredbi ni članova kojima se organi obavezuju da informacije objavljuju i dostavljaju u otvorenom formatu. Većina fajlova na sajtu Vlade i ministarstava je u PDF ili Microsoft Word formatu. Ipak, kao što se vidi iz pregleda stanja u drugim oblastima, različiti podaci se objavljuju kao otvoreni podaci. Politika otvorenih podataka se definiše, između ostalog, Akcionim planom za otvorenu upravu. Pored toga, Srbija je ispunila minimalne uslove za članstvo u Partnerstvu za otvorenu upravu tako što je unapredila transparentnost javnih finansija, usvojila Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja, Zakon o borbi protiv korupcije i Zakon o državnoj revizorskoj instituciji, kao i time što je osnovala nezavisna regulatorna tela poput Zaštitnika građana, Poverenika za informacija od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Agenciju za borbu protiv korupcije, i Državnu revizorsku instituciju. Međutim, proces publikovanja podataka kroz baze otvorenih podataka ne napreduje dovoljno brzo.

### **STANDARDI ZA KOJE NISU IDENTIFIKOVANE INICIJATIVE TOKOM ISTRAŽIVANJA**

U Srbiji ne postoji organ koji je direktno nadležan za upotrebu i kontrolu otvorenih podataka, kao ni javni spiskovi vladinih podataka i revizorskih institucija koji se nalaze na jednom mestu i koji su u otvorenom formatu. Obaveze državnih organa da javne podatke publikuju kao otvorene podatke nisu uspostavljene, kao ni jedinstvena identifikacija za organizacije, mesta i stvari, u formi silosa podataka gde bi svi podaci bili uskladišteni na jednom mestu. Sajtovi različitih institucija, poput Vlade, Skupštine, ministarstava, skladište svoje podatke, ali oni nisu standardizovani niti povezani, i pogodni su samo za manuelnu upotrebu.

### **PRIMERI DOBRIH PRAKSI**

U Sjedinjenim Američkim Državama postoji javna obaveza objavljivanja podataka u otvorenom formatu

<http://www.opengovguide.com/country-examples/the-u-s-open-government-initiative-includes-a-commitment-to-open-data/>

<sup>19</sup> Sl. glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010

# UKLJUČIVANJE GRAĐANA

## ZNAČAJ

Uključivanje građana je smisao otvorene uprave. Aktivni građani su često ključna veza između transparentnosti i odgovornosti. U sve kompleksnijem svetu, doprinos građana je izuzetno bitan resurs za kreiranje politika. Za dobro donošenje odluka potrebni su znanje, iskustva, mišljenja i vrednosti javnosti. Primena teških odluka zasniva se na saglasnosti i podršci građana. Ukoliko građani ne razumeju i nisu uključeni u proces donošenja odluka, poverenje se gubi. Ljudi širom sveta konstantno ukazuju na to da nisu zadovoljni time da budu uključeni u odluke vlasti samo kroz periodično učešće na izborima. Zbog toga je bitno da učešće građana bude dobro osmišljeno i da postoje odgovarajući resursi za njegovu primenu. Dobro učešće građana može da bude podrška efektivnom funkcionisanju demokratije, legitimnosti vlade, uspešnoj primeni politika i postizanju društvenih promena.

## IDENTIFIKOVANJE POU STANDARDARDA

Kategorija standarda	Standardi	Identifikacija u istraživanju
Početni	1) Uključivanje građana u procenu institucija vlade i identifikovanje prioriteta za reforme	±
	2) Reforma zakonodavnog procesa u pravcu stvaranja povoljnog okruženja za uključivanje organizacija civilnog društva	±
Srednji	1) Podsticanje upotrebe digitalnih medija za uključivanje javnosti	±
	2) Dogovor sa civilnim društvom o zajedničkim ciljevima	-
	3) Uključivanje građana u razmatranje prioriteta pitanja	±
	4) Uspostavljanje zakonskog okvira i smernica za javne konsultacije u razvoju politika	-
Napredni	1) Uspostavljanje centra stručnih kadrova i opredeljivanje resursa za podršku institucionalizaciji angažovanja građana	-
	2) Ostvariti angažovanje građana kao ključnu kompetenciju vladinih službenika	-
	3) Uspostavljanje mehanizama za uključivanje dece i mladih kao punopravnih učesnika u građanskom društvu	±
Inovativni	Sačiniti jedinstvene identifikacije za organizacije, mesta i stvari	±

Legenda: + Prisutni u većoj meri ± Delimično prisutni - Nisu prisutni ? Nepoznato

## STANDARDI PRISUTNI U VEĆOJ MERI

Istraživanjem nisu dobijene informacije na osnovu kojih bi se mogle identifikovati inicijative koje zadovoljavaju standarde POV u većoj meri.

### DELIMIČNO PRISUTNI STANDARDI

Kada je u pitanju uključivanje građana u procenu institucija vlade i identifikovanje prioriteta za reforme, na osnovu podataka dostupnih iz regionalnog istraživanja o otvorenosti uprave<sup>20</sup> Srbija je imala pozitivnu ocenu na dva od ukupno 7 indikatora kojima je mereno učešće izvanvladinih aktera u donošenju politika. Nijedno ministarstvo nema plan javnih rasprava za tekuću godinu, kao ni publikovane liste radnih grupa za izradu zakona i drugih akata. Nijedno ministarstvo nije imalo objavljene zvanične pozive NVO za učešće u radnim grupama tokom istraživanja. Pozitivno je ocenjena responsivnost Vlade na pitanja građana, jer se odgovori ažurno prosleđuju a postoje i mogućnosti za podnošenje različitih pitanja/zahteva putem odgovarajućih alata. Kada je u pitanju zakonodavni proces za stvaranje povoljnijeg okruženja za uključivanje organizacija civilnog društva, 2009. godine usvojen je novi Zakon o udruženjima<sup>21</sup> koji je stvorio povoljnije uslove za osnivanje i delovanje organizacija civilnog društva, a osnovana je i Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom kao institucionalni mehanizam za podršku dijaloga između civilnog društva i Vlade. Ipak, još uvek je ova saradnja neregularna, a uticaj civilnog društva na politike i nadzor institucija vlasti relativno slab.

Poslednjih godina Vlada koristi više digitalne medije u otvaranju rada prema javnosti. Osnovana je i Uprava za digitalnu agendu 2012. godine. Ipak, ovaj proces još nije dostigao zadovoljavajuće standarde. Od 116 organa državne uprave zvanični sajt ima 94, a kao što se iz drugih tematskih oblasti u ovom izveštaju vidi, digitalno predstavljanje rada različitih aspekata Vlade još uvek ima dosta pukotina. U pogledu uključivanja građana u razmatranje prioriteta pitanja, može se zaključiti da postoje primeri brojnih javnih konsultacija kada su u pitanju pojedini zakoni ili strategije, ali ne postoji univerzalni konsultativni mehanizam koji bi bio primenjen u svakoj prilici. Uključivanje dece i mladih u procese javnih konsultacija nije bilo moguće sistematski proveriti u okviru ovog istraživanja, mada saznanja o njihovom učešću u konsultacijama prilikom usvajanja pojedinih strategija ukazuju da su oni bili uključivani u konsultacije. Na sajtu Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom nisu pronađene informacije o nekih prototipovima novih pristupa. Na sajtu Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, moguće je naći informacije o kontakt organizacijama civilnog društva (KOCD), koje su most-organizacije preko kojih klasteri i mreže civilnih organizacija, tematski grupisani učestvuju u formulisanju i praćenju politika socijalnog uključivanja.

### STANDARDI ZA KOJE NISU IDENTIFIKOVANE INICIJATIVE TOKOM ISTRAŽIVANJA

POV standard koji se odnosi na dogovor vlade i civilnog društva o zajedničkim ciljevima kroz inicijative kao što je Kompakt nisu identifikovane tokom istraživanja. Takođe nisu identifikovane ni inicijative koje podrazumevaju formiranje centra stručnih kadrova, niti sistematske obuke vladinih službenika za unapređivanje saradnje sa građanima i drugim zainteresovanim stranama.

### PRIMERI DOBRIH PRAKSI

Estonija je uspostavila online „Građansku skupštinu“ čiji je cilj da daje predloge za vladine reforme <http://www.opengovguide.com/country-examples/estonia-set-up-an-online-peoples-assembly-to-make-proposals-for-government-reform/>

---

<sup>20</sup> Sprovele su ga organizacije CDT iz Crne Gore, Zašto ne? iz BiH, Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost iz Srbije i Građanska asocijacija MOST iz Makedonije.

<sup>21</sup> Službeni glasnik RS“ br. 51/2009

# JAVNOST IMOVINSKOG STANJA FUNCIONERA I SUKOB INTERESA

## ZNAČAJ

Ukoliko zvaničnici koriste svoju javnu službu u cilju sticanja privatne dobiti, to narušava institucije, uskraćuje građane u ključnim uslugama i podriva ekonomski razvoj. Zbog toga je potreban regulatorni režim propisa, smernica i njihovog efektivnog sprovođenja kako bi se umanjili rizici stvarnih i očekivanih formi ne-etičkog ponašanja. Potrebno je da se regulišu sledeće oblasti: obelodanjivanje podataka o kapitalu koji poseduju državni zvaničnici i visoki službenici, propisi o sukobu interesa i mehanizmi regulisanja ovog sukoba, kontrola sukoba interesa koja proističe iz premeštanja pojedinaca između javnog i privatnog sektora, propisi o poklonima koji predstavljaju prakse podmićivanja za dobijanje usluga u zajednici.

## IDENTIFIKOVANJE POU STANDARDARDA

Kategorija standarda	Standardi	Identifikacija u istraživanju
Početni	1) Donošenje zakona koji obavezuje državne funkcionere da javno obznane podatke o imovini i prihodima	+
	2) Donošenje propisa koji uređuju primanje poklona državnih službenika	+
	3) Donošenje propisa koji uređuju zaposlenje u privatnom sektoru nakon obavljanja javne funkcije	-
Srednji	Uspostavljanje sistema nadzora nad objavljivanjem podataka o imovini i sukobu interesa	+
Napredni	-	
Inovativni	Objaviti podatke o imovini i sukobu interesa kao otvorene podatke	+

Legenda: + Prisutni u većoj meri ± Delimično prisutni - Nisu prisutni ? Nepoznato

## STANDARDI PRISUTNI U VEĆOJ MERI

U ovoj oblasti ostvareni su značajniji pomaci: donet je Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Nacionalna strategija i Akcioni plan za borbu protiv korupcije, uspostavljen je registar funkcionera, imovine i prihoda funkcionera, Zakon o državnim službenicima doneo je regulacije o primanju poklona koje predstavljaju osnovu za suzbijanje korupcije i uspostavljena je Agencija za borbu protiv korupcije u čijoj je nadležnosti između ostalog i nadzor nad objavljivanjem podataka o imovini i sukobu interesa. Na sajtu Agencije publikovani su relevantni propisi, kao i registri o funkcionerima i njihovoj imovini.

### **STANDARDI ZA KOJE NISU IDENTIFIKOVANE INICIJATIVE TOKOM ISTRAŽIVANJA**

Slabo mesto u ovoj oblasti predstavlja regulisanje sukoba interesa koji nastaje prilikom mobilnosti državnih službenika između javne službe i privatnog sektora. Odredbe koje su deo postojećeg zakonskog okvira uglavnom se odnose na sprečavanje sukoba interesa prilikom vršenja više javnih funkcija ili obavljanje različitih privrednih aktivnosti za lični interes dok su na javnoj funkciji.

### **PRIMERI DOBRIH PRAKSI**

Južna Koreja ulaže napore u praćenje zapošljavanja državnih funkcionera nakon obavljanja funkcije, što predstavlja deo Akcionog plana za otvorenu upravu.

<http://www.opengovguide.com/country-examples/south-korea-commits-to-monitoring-post-public-employment-as-part-of-its-ogp-action-plan/>

# BUDŽET

## ZNAČAJ

Svi dokumenti o državnim budžetima su ispunjeni brojevima i tehničkim izrazima zbog čega je građanima izuzetno teško da ih razumeju. Javnosti su potrebne informacije na pristupačan, razumljiv način koji će omogućiti da građani razumeju šta vlada radi sa novcem i koje su mogućnosti da se građani uključe u upravljanje budžetima. MMF u svom „Priručniku o fiskalnoj transparentnosti navodi da „jasan i jednostavan vodič za rezime budžeta mora da bude široko distribuiran u vreme prezentovanja godišnjeg budžeta“. Građanski budžeti služe celokupnoj javnosti ali i samoj vladi, povećavanju nivoa javnog znanja o samom budžetu i obrazloženjima koji u njemu stoje. Blagovremeno objavljivanje budžetskih dokumenata formira osnove budžetske odgovornosti i otvorenog budžetskog sistema. Objavljivanje Predloga budžeta i Izveštaja o reviziji preporučeno je u MMF vodiču o fiskalnoj transparentnosti, kao i u OECD vodiču najboljih praksi budžetske transparentnosti. INTOSAI (Međunarodna asocijacija vrhovnih revizorskih institucija) preporučuje objavljivanje izveštaja revizije. Dalje, IBP Open Budget Index ocenjuje ove izvještaje.

## IDENTIFIKOVANJE POU STANDARDARDA

Kategorija standarda	Standardi	Identifikacija u istraživanju
<b>Početni</b>	1) Omogućen javni pristup raspravama o budžetu, javnim slušanjima u zakonodavnoj vlasti	+
	2) Publikovanje 'Građanskog budžeta'	±
	3) Publikovanje predloga budžeta Izvršne vlasti i izveštaja revizije	+
	4) Publikovanje četiri ključna dokumenta o budžetu	±
<b>Srednji</b>	1) Javne konsultacije tokom pripreme predloga budžeta	±
	2) Omogućen efektivni nadzor zakonodavnih vlasti i najviših revizorskih institucija nad budžetom	+
	3) Publikovanje svih izveštaja o budžetu kao otvorenih podataka	+
	4) Publikovanje 8 ključnih dokumenata o budžetu	±
<b>Napredni</b>	1) Omogućeno učešće građana u budžetiranju	±
	2) Publikovanje informacija o sredstvima prenetim jedinicama koje pružaju usluge	+
	3) Publikovanje informacija o finansijskim davanjima van budžeta	±
<b>Inovativni</b>	Puna primena GIFT principa fiskalne transparentnosti	-

Legenda: + Prisutni u većoj meri ± Delimično prisutni - Nisu prisutni ? Nepoznato

### STANDARDI PRISUTNI U VEĆOJ MERI

Javni pristup raspravama o budžetu u zakonodavnoj vlasti omogućen je kroz niz mehanizama. NSRS krajem godine održava rasprave o budžetu. Ove rasprave su otvorene za javnost, a uslovi pod kojima se odvija izrada nacрта, rasprava i usvajanje budžeta, te otvorenost ovih procesa za javnost definisani su Zakonom o budžetskom sistemu<sup>22</sup> i Zakonom o Narodnoj skupštini<sup>23</sup>. Pravni osnov za reviziju budžeta i Izveštaj o reviziji predstavlja Zakon o državnoj revizorskoj instituciji<sup>24</sup>. Predlog budžeta objavljuje Ministarstvo finansija na svoj sajt, a Državna revizorska institucija objavljuje svoje izveštaje revizije. Pored toga, sva dokumenta koja su vezana za budžet Republike Srbije objavljuju se u otvorenom formatu (najčešće u PDF formatu). Poslednji standard koji je zadovoljen u većoj meri odnosi se na publikovanje informacija o sredstvima prenetim jedinicama koje pružaju usluge. Iako su ove informacije relativno „rasute“, svako Ministarstvo u čijoj su nadležnosti javne usluge publikuje informatore o radu u kojima su izloženi planovi prihoda i rashoda za tekuću godinu i u kojima se mogu pronaći informacije o sredstvima koja ministarstva raspoređuju na jedinice koje pružaju javne usluge.

### DELIMIČNO PRISUTNI STANDARDI

U Srbiji ne postoji zakonska obaveza objavljivanja Građanskog budžeta, koji zapravo predstavlja pristupačni prikaz predloga budžeta ili usvojenog budžeta, razumljivog za građane. Ova inicijativa se zapaža na lokalnim nivoima vlasti, ali i tu je retko zastupljena, jer tek 10 opština/gradova je objavilo građanske budžete. Upravo zbog toga i sledeći standard koji se odnosi na publikovanje četiri ključna dokumenta o budžetu (predlog budžeta, usvojen budžet, izveštaj o reviziji i građanski budžet), kao i srednji standard 4 koji se odnosi na publikovanje 8 dokumenata o budžetu, nisu u kategoriji standarda koji su u većoj meri zadovoljeni. Dalje, kada je u pitanju standard koji se odnosi na javne konsultacije tokom pripreme predloga budžeta, Poslovnik Vlade predviđa obavezu predlagača da o datom zakonu sprovede javnu raspravu. Međutim, uz sporadične komentare organizacija civilnog društva u pojedinim aspektima, uglavnom nema opsežnijih i sistematskih konsultacija o predlozima budžeta. Kada je u pitanju publikovanje informacija o finansijskim davanjima van budžeta, istraživanje je pokazalo da se neke informacije o pojedinačnim davanjima mogu pronaći na sajtovima Ministarstva finansija. Međutim, ovo nije uspostavljeno kao redovna praksa, pa se ne mogu dobiti uvidi u to koja su sve davanja ovog tipa učinjena tokom godine.

### STANDARDI ZA KOJE NISU IDENTIFIKOVANE INICIJATIVE TOKOM ISTRAŽIVANJA

Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost (GIFT) je mreža koja radi na unapređenju i institucionalizaciji globalnih normi, konstantnom napredaku u oblasti fiskalne transparentnosti, učešću i odgovornosti u zemljama širom sveta. U Srbiji ne postoji Zakon ili neki drugi relevantan akt koji obavezuje potpunu primenu GIFT principa.

### PRIMERI DOBRIH PRAKSI

Sve veći broj zemalja objavljuje Predlog budžeta, usvojen budžet, Izveštaj o reviziji i Građanski budžet. <http://www.opengovguide.com/country-examples/increasing-numbers-of-countries-publish-the-executive-budget-enacted-budget-audit-report-and-citizen%e2%80%99s-budget/>

---

<sup>22</sup> Službeni glasnik RS", br. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11 i 93/12

<sup>23</sup> Sl. glasnik RS", br. 9/2010

<sup>24</sup> Sl. glasnik RS", br. 101/2005, 54/2007 i 36/2010



# POREZI I NEZAKONITI TOKOVI NOVCA

## ZNAČAJ

Porezi obezbeđuju sredstva za investicije u razvoju, smanjenje siromaštva, pružanje javnih usluga i izgradnju fizičke i socijalne infrastrukture za dugoročni razvoj. Porezi su važan deo socijalnog ugovora između države i građana. Pravični i efikasni poreski sistemi mogu doprineti dobrom upravljanju preko uspostavljanja procesa pregovaranja između države i građana. Države se mogu osloniti na svoje građane za ostvarivanje prihoda, ali takođe treba da odgovore na njihove potrebe. Finansijska transparentnost se odnosi na objavljivanje svih finansijskih informacija koje omogućavaju vladama da efektivno regulišu poreske aktivnosti, investitorima da imaju poverenje u pravila u datom društvu i civilnom društvu da zahtevaju odgovornost svih javnih i privatnih aktera u vršenju svojih uloga.

## IDENTIFIKOVANJE POU STANDARDARDA

Kategorija standarda	Standardi	Identifikacija u istraživanju
Početni	Zahtevati minimalne standarde za podnošenje podataka i objavljivanje informacija kompanija online	±
Srednji	1) Uspostaviti sistem automatske razmene informacija sa poreskim organima	-
	2) Uspostaviti robustne registre vlasništva	±
	3) Zahtevati kombinovane i pojedinačne izveštaje po zemljama multinacionalnih kompanija koje posluju u oblasti pod jurisdikcijom	-
Napredni	1) Objaviti kombinovane i pojedinačne izveštaje po zemljama multinacionalnih kompanija u otvorenom, mašinski čitljivom formatu	-
	2) Publikovati informacije o poreskim rashodima	±
	3) Objaviti podatke o vlasništvu kompanija i partijama trustova i fondacija kao otvorene, mašinski čitljive podatke	-
Inovativni	1) Uspostaviti sistem praćenja carinskih deklaracija u realnom vremenu kako bi se detektovale zloupotrebe	?
	2) Uspostaviti "pratimo novac" partnerstvo kako bi se otklonile malverzacije sa trgovinskim cenama	?

Legenda: + Prisutni u većoj meri ± Delimično prisutni - Nisu prisutni ? Nepoznato

## STANDARDI PRISUTNI U VEĆOJ MERI

Istraživanjem nisu ustanovljene inicijative OV koje bi zadovoljavale POV standarde u većoj meri.

### **DELIMIČNO PRISUTNI STANDARDI**

Početni standard objavljivanja podataka o kompanijama na internetu delimično je zadovoljen. Obaveza preduzetnika i pravnih lica da se registruju je uređena je Zakonom o registraciji privrednih subjekata ("Sl. Glasnik RS", br. 55/2004, 61/2005 i 111/2009 – dr. Zakoni) i Zakonom o postupku registracije u Agenciji za privredne registre ("Sl. Glasnik RS", br. 99/2011). Ovde su takođe definisani podaci koji moraju da se dostave o privrednom subjektu, kao i obaveza pristupu ovim podacima. Sve osnovne podatke o preduzećima prikupljaju Agencija za privredne registre (APR) i Narodna banka Srbije. Međutim, podaci se objavljuju kroz baze koje se mogu pretraživati samo po pojedinačnim jedinicama i to ukoliko su poznati naziv ili matični broj privrednog subjekta. Podaci se mogu dobiti i na potraživanje, ali se onda moraju platiti. Takođe, podaci o imovini privrednih subjekata se u osnovnim elementima registruju u APR, i samo su u tim aspektima dostupni kroz registar (npr. osnivački kapital). Kada je u pitanju publikovanje informacija o poreskim rashodima, ta oblast je uređena Zakonom o budžetskom sistemu („Sl. glasnik RS“, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – ispr. I 108/2013). Svi budžetski korisnici su ovim zakonom dužni da prikazuju svoju potrošnju i da je objavljuju. Pored toga svaki godišnji budžet Srbije se utvrđuje zakonskom odredbom (Zakonom o budžetu republike Srbije). Međutim, način na koji se publikuju podaci o potrošnji nije dovoljno pregledan niti razumljiv široj javnosti.

### **STANDARDI ZA KOJE NISU IDENTIFIKOVANE INICIJATIVE TOKOM ISTRAŽIVANJA**

Trenutno ne postoji zakonski okvir ni sistem automatske razmene informacija sa poreskim organima. Ova aktivnost se vrši pojedino po zahtevu. Ovaj sistem još uvek nije uveden ni u zemljama Evropske unije. U junu 2012. godine Evropska komisija je usvojila pravilnik koji određuje detaljne uslove za implementaciju direktive 2011/2011/16/EU. Srbija nije potpisala Konvenciju o međusobnoj administrativnoj pomoći u poreskim pitanjima (Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters). S obzirom da ne postoje specifični poreski propisi za multinacionalne kompanije, nisu ni javnosti dostupni podaci u skladu sa međunarodnim standardima za izveštavanje.

### **STANDARDI KOJE NIJE BILO MOGUĆE PROVERITI ISTRAŽIVANJEM**

Ispunjenost dva standarda nije bilo moguće proveriti ovakvim istraživanjem. Naime, postojanje studije o carinskim transakcijama i uspostavljanje sistema praćenja carinskih deklaracija kao i praćenje novca sa ciljem otklanjanja malverzacije sa trgovinskim cenama su apsekti otvorene uprave koje bi bilo potrebno ispitati uz odgovarajuće potraživanje informacija ili putem intervjua.

### **PRIMERI DOBRIH PRAKSI**

OECD: Konvencija o međusobnoj administrativnoj pomoći u poreskim pitanjima (Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters<sup>25</sup>) je sveobuhvatni multilateralni instrument za saradnju u suzbijanju poreske utaje i izbegavanju plaćanja poreza.

<sup>25</sup> <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/conventiononmutualadministrativeassistanceintaxmatters.htm>

# MEĐUNARODNA POMOĆ

## ZNAČAJ

Da bi međunarodna pomoć bila efektivna potrebno je da donatori, vlade i institucije zemalja koje primaju pomoć budu uzajamno odgovorni u skladu sa preuzetim obavezama, kao i da budu odgovorni prema svojim građanima. Transparentnost je neophodna za sve ove oblike odgovornosti. Važno je da donatori objavljuju informacije o pomoći koju daju, kao i da su te informacije javno dostupne u otvorenom formatu<sup>26</sup>. Bez transparentnih informacija, zemlje koje primaju pomoć ne raspolažu vitalnim informacijama na osnovu kojih donose odluke o domaćim budžetima i javnoj potrošnji, dok donatori ne mogu da ocene gde je njihova pomoć najpotrebnija i koliko je efektivna. Transparentnost pomoći doprinosi i transparentnosti nacionalnih budžeta što je od ključnog značaja da bi vlade mogle biti odgovorne prema građanima za upravljanje javnim finansijama.

## IDENTIFIKOVANJE POU STANDARDARDA

Kategorija standarda	Standardi	Identifikacija u istraživanju
Početni	Priključivanje Inicijativi za transparentnost međunarodne pomoći (International Aid Transparency Initiative - IATI)	—
Srednji	Potraživanje informacija od donatora u skladu sa IATI standardima	?
Napredni	Integrisanje informacije o sredstvima iz pomoći u planiranje budžeta	±
Inovativni	1) Podsticati upotrebu oruđa za razmenu podataka o pomoći	—
	2) Unaprediti pristup podacima o pomoći za različite zainteresovane strane	—

Legenda: + Prisutni u većoj meri ± Delimično prisutni — Nisu prisutni ? Nepoznato

U ovoj oblasti inicijative otvorene uprave su gotovo potpuno odsutne.

### STANDARDI PRISUTNI U VEĆOJ MERI

Ni jedan standard definisan POU okvirom nije ispunjen u većoj meri.

### DELIMIČNO PRISUTNI STANDARDI

U ovoj oblasti otvorene uprave delimično je zadovoljen samo standard koji se odnosi na integrisanje informacija o sredstvima iz pomoći u planiranje budžeta. Zakon o budžetskom sistemu<sup>27</sup> definiše donaciju, donacije, transfere i finansijsku pomoć EU kao vrstu javnih prihoda i primanja, kao i sredstva namenjena finansiranju nadležnosti RS, pokrajine i lokalnih samouprava. Međutim, u budžetu Srbije transparentno je prikazan samo deo sredstava iz međunarodne pomoći, onaj koji se odnosi na EU fondove, dok ostala sredstva nisu prikazana.

### STANDARDI ZA KOJE NISU IDENTIFIKOVANE INICIJATIVE TOKOM ISTRAŽIVANJA

Srbija se nalazi među zemljama koje su podržale Parisku deklaraciju i Akra Agendu za Akciju<sup>28</sup>, ali se nije priključila IATI inicijativi<sup>29</sup> (kojoj se priključilo za sada 15 zemalja donatora i 22 zemlje primaoci pomoći). U skladu sa tim, Srbija nije razvila mehanizme sistematskog potraživanja informacija od donatora u skladu sa IATI standardima, niti interne, nacionalne mehanizme izveštavanja i razmene podataka o distribuciji sredstava iz međunarodne pomoći kojima bi mogle pristupiti različite, zainteresovane strane. Ipak, na sajtu IATI se nalazi 15 donatora koji su publikovali svoje podatke za Srbiju, u skladu sa standardima, što znači uz upotrebu odgovarajućih kodova.<sup>30</sup>

### STANDARDI KOJE NIJE BILO MOGUĆE PROVERITI ISTRAŽIVANJEM

Istraživanjem nije bilo moguće proveriti da li je bilo potraživanja podataka od donatora u skladu sa IATI standardima. Ovi podaci bi se mogli dobiti samo metodom intervjuisanja ili direktnog potraživanja informacije od nadležnih sektora u Vladi.

### PRIMERI DOBRIH PRAKSI

Švedska kao zemlja koja je veliki donator data primer je dobre prakse u pogledu preglednog otvorenog portala sa informacijama o pomoći, dok je kao primer zemlje primaoca pomoći istaknut Nepal. Švedski portal o međunarodnoj pomoći se može posetiti na sledećem linku: <http://www.openaid.se/en/>. Nepalski portal se nalazi na sledećem linku: <http://portal.mof.gov.np/>

---

<sup>26</sup> Otvoreni format podataka podrazumeva da je podatke moguće slobodno, besplatno i bez pravnih ograničenja u smislu autorskih prava preuzimati, koristiti i distribuirati.

<sup>27</sup> Sl. glasnik RS, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013, 108/2013

<sup>28</sup> Pariskom deklaracijom iz 2005. godine donatori su se obavezali da pruže blagovremene, transparentne i obuhvatne informacije o tokovima pomoći kako bi omogućili vlastima partnerskih zemalja da predstavljaju celovite budžetske izveštaje građanima. Svaka organizacija koja je usvojila Busansko partnerstvo treba da sačini raspored implementacije do decembra 2012. godine i da u potpunosti ispunji standarde do decembra 2015. Busansko partnerstvo ne predstavlja obavezujući sporazum niti međunarodni ugovor, ne potpisuje se i ne zahteva zakonske obaveze.

<sup>29</sup> IATI je mehanizam pomoću koga donatori publikuju informacije o tokovima pomoći. Ovaj mehanizam uspostavljen je na Četvrtom forumu o efektivnosti pomoći u Busanu 2011. godine, kada su se donatori saglasili o primeni zajedničkih, otvorenih standarda za publikovanje informacija o pomoći baziranih na OECD Creditor Reporting System (CRS) i Inicijativi za transparentnost pomoći (IATI). Ova inicijativa početno je uspostavljena Pariskom deklaracijom.

<sup>30</sup> [http://iatiregistry.org/dataset?q=&publisher\\_source\\_type=&secondary\\_publisher=&organization=&publisher\\_organization\\_type=&country=Serbia&file\\_type](http://iatiregistry.org/dataset?q=&publisher_source_type=&secondary_publisher=&organization=&publisher_organization_type=&country=Serbia&file_type)

[www.otvoreniparlament.rs](http://www.otvoreniparlament.rs)

Izdavanje/ izrada ove publikacije omogućena je uz podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID) kroz program „Građansko društvo za budućnost“ koji sprovodi Institut za održive zajednice (ISC). Za sadržaj ove publikacije odgovoran je (ime partnera) i on ne mora nužno odražavati stavove USAID-a, Vlade Sjedinjenih Američkih Država ili ISC-a.