

Ана Кнежевић Бојовић

Институт за упоредно право, Београд

Слободан Вукадиновић

Правни факултет, Универзитет Унион, Београд

АНАЛИЗА РЕЗУЛТАТА ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ДИЈАЛОГА НА ПРИМЕРУ ЕКОНОМСКОГ КОКУСА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Сажетак

У савременом парламентарном развоју постоји тенденција измештања тежишта парламентарног рада из пленума у радна тела парламента. Истовремено је у упоредном праву видљива тенденција успостављања механизма јавно-приватног дијалога са циљем унапређења процеса креирања јавних политика и усвајања законских решења којима се подстиче економски развој. У раду се испитује почетна хипотеза да Економски кокус Народне скупштине представља делотворан механизам јавно-приватног дијалога усмерен на унапређење правног оквира за привредни развој, који је у складу са савременим тенденцијама парламентарног развоја. Применом квалитативне и квантитативне анализе рада и резултата Економског кокуса, као и разматрањем његовог настанка и развоја, аутори доказују да ово иако младо тело, бележи значајне резултате и испољава обе тенденције у свом раду. Утврђујући зашто и по чему се Кокус разликује од других радних група и тела и шта га одликује, идентификују оне новине и побољшања у правном оквиру пословања које је иницирао овај кокус. Прецизно исказано, рад показује да је у 85,51% случајева Народна скупштина прихватила амандмане које су поднели чланови Економског кокуса.

Кључне речи: јавно-приватни дијалог, Економски кокус, парламент, привредни развој

1. КАКО УНАПРЕДИТИ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ И ПРОПИСЕ – САВРЕМЕНИ ПАРЛАМЕНТАРНИ РАЗВОЈ И ЈАВНО-ПРИВАТНИ ДИЈАЛОГ

Савремени парламентарни развој карактерише глобални тренд и добра пракса која се примењује у већини парламената света (укључујући и Народну скупштину Републике Србије – у даљем тексту скраћено: НС) да се фокус рада помера са пленума ка радним телима. Данас се указује да се већи део рада парламента одвија у одборима,¹⁾ који имају све већи утицај и делокруг рада, због чега се сматра да је рад у парламентарним одборима најадекватнији за обликовање законодавних решења и ефикасну парламентарну контролу. Парламентарни одбори представљају и главни механизам за детаљно разматрање који омогућава јавне консултације²⁾ у већој мери него што је то могуће на пленарним седницама парламента.³⁾

Постојање и ефективност специјализованих одбора јесте први индикатор снаге парламента да игра значајну улогу у формулисању националних политика.⁴⁾ Поред постојања система сталних одбора, последњих година развој парламентарне праксе у Србији одликује формирање значајног броја различитих пододбора, радних група, комисија и неформалних група.

Истовремено је последњих година у упоредној пракси приметна тенденција развоја механизма дијалога између јавног и приватног сектора који представљају средства за унапређење процеса креирања и примене јавних политика и прописа, нарочито

-
- 1) Видети: David Beetham, *Parliament and democracy in the twenty-first century – a guide to good practice*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2006, стр. 28, 32, 44 и 128-131. Упоредноправно о парламентарним одборима: Hironori Yamamoto, *Tools for parliamentary oversight: a comparative study of 88 parliaments*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2007, стр. 15-44.
 - 2) О јавним консултацијама и укључивању јавности у рад парламентарних одбора: Archon Fung, „Varieties of Participation in Complex Governance”, *Public Administration Review*, American Society for Public Administration, Washington, No. 66/2006, стр. 66-75; Hieronim Kubiak, „Democracy and the Individual Will”, *Democracy: Its Principles and Achievement*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1998, стр. 57-65; Brian Adams, „Public Meetings and the Democratic Process”, *Public Administration Review*, American Society for Public Administration, Washington, No. 64/2004, стр. 43-54; Patrick Bishop, Glyn Davis, „Mapping Public Participation in Policy Choices”, *Australian Journal of Public Administration*, Institute of Public Administration Australia, Sydney, No. 61/2002, стр. 14-29.
 - 3) Greg Power, *Global parliamentary report*, United Nations Development Programme – Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2012, стр. 32-33.
 - 4) *Training toolkit for parliamentary staffers*, DCAF’s Parliamentary Staff Assistance Programme, Geneva, 2012, стр. 29.

у областима од значаја за привредни развој.⁵⁾ Како у студији о пракси успостављања оваквог дијалога у 40 држава истичу Херцберг и Рајт, дијалог између јавног и приватног сектора доприноси не само унапређењу постојећих и креирању нових реформских иницијатива усмерених на побољшање правног оквира за пословање, већ и доследном спровођењу закона и подзаконских аката.⁶⁾ Овакви механизми могу али не морају имати формалну структуру, а углавном су усмерени на дијалог са представницима извршне власти, кроз различите облике савета или радних тела (радних група).⁷⁾

У наставку рада аутори ће испитати да ли Економски кокус Народне скупштине Србије представља делотворан и успешан спој ових тенденција.

2. НАСТАНАК, САСТАВ И РАЗВОЈ ЕКОНОМСКОГ КОКУСА

Економски кокус, односно прецизније: Парламентарна група за економски развој Народне скупштине (у даљем тексту и скраћено: Кокус), образован је 20. новембра 2014. године, а по свом називу и суштини представља правни трансплант⁸⁾ – институт

-
- 5) Видети: *Survey of good practice in public-private sector dialogue*, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 2001; Benjamin Herzberg, Andrew Wright, *The Public-Private Dialogue Handbook: a toolkit for business environment reforms*, DFID, World Bank, IFC, OECD Development Center, 2006; Jane Nelson, *Innovative Platforms for Public-Private Dialogue*, 2014 Brookings Blum Roundtable, The Brookings Institution, 2014; *Advocacy and Public-Private Dialogue Toolkit*, Internet, <https://www.vitalvoices.org/sites/default/files/uploads/Advocacy%20%26%20Public%20Private%20Dialogue%20Toolkit%20English.pdf>, 18/05/2016; Ole Helby Petersen, *Public-Private Partnership: Policy and Regulation – With Comparative and Multi-level Case Studies from Denmark and Ireland*, PhD-dissertation, Copenhagen Business School, Copenhagen, 2011; Matthew Flinders, „The Politics of Public-Private Partnerships”, *The British Journal of Politics and International Relations*, Political Studies Association, London, No. 2/2005, стр. 215-239.
- 6) Benjamin Herzberg, Andrew Wright, *The Public-Private Dialogue Handbook: a toolkit for business environment reforms*, нав. дело, стр. 6-9. У студији се, на основу бројних примера из праксе, показује да успостављање дијалога између приватног и јавног сектора доприноси лакшем утврђивању кључних проблема и проналажењу спроводљивих регулаторних решења за њихово превазилажење. Јавно-приватни дијалог јача јавност процеса усвајања прописа; норме усвојене кроз јавно-приватни дијалог привреда боље разуме и склонија је томе да их поштује. Херцберг и Рајт указују и на могуће негативне последице јавно-приватног дијалога: дијалог са ограниченим кругом саговорника из сектора привреде који не представљају интересе већине, могућност јачања веза између политичара и лобиста, те стварање привида легитимности лоших норми.
- 7) Исто, стр. 9.
- 8) О правним трансплантима и виђењу о непрестаном широком позајмљивању и пресађивању као главном начину развоја права и дуговечности правила и института: Алан Вот-

који је позајмљен из страног парламентарног права и представља особеност америчког Конгреса, у коме постоји значајан број различитих удружења посланика како у Представничком дому, тако и у Сенату. Кокуси у америчком Конгресу представљају неформалне групе (групе за подршку, форуме) представника обе странке, чија је примарна функција да скрену пажњу на питања која су значајна њиховим члановима (подизање свести о датој теми) и да се залажу за њихове интересе приликом доношења закона. Суштински, кокуси најчешће представљају интересне групе, мада постоје и друге врсте: кокуси-политичке фракције, који окупљају чланове исте идеолошке оријентације; етнички кокуси, који окупљају посланике који припадају истој етничкој групи; кокуси који окупљају припаднике исте боје коже; као и кокуси-партијске конференције, који окупљају све чланове једне политичке странке у парламенту, односно у једном дому дводомног парламента.⁹⁾ Преовлађује став да деловање кокуса суштински подразумева лобирање,¹⁰⁾ које у нашој држави још увек није уређено законом.¹¹⁾

У прилог тези да је Економски кокус НС правни трансплант говори и чињеница да је он образован подстицајем америчке организације. Како је истакнуто и на делу интернет странице НС посвећеном Кокусу¹²⁾ ово тело је формирано на иницијативу

сон, *Правни транспланти: приступ упоредном праву*, Правни факултет Универзитета у Београду и Институт за упоредно право, Београд, 2000.

- 9) Поред термина кокус, у другим парламентима се срећу и називи: групе за подршку, радне групе, парламентарне групе, парламентарне групе које окупљају све странке, коалиције и сл. Доминира став да кокус представља групу за лобирање. У америчком Конгресу постоји и делује преко стотину различитих кокуса. Септембра 2004. год. у Представничком дому америчког Конгреса је формиран српски кокус, а од маја 2005. године овај кокус је постао бикамералан, јер је почео да званично делује и у другом дому – Сенату.
- 10) О лобирању: Драган Голубовић, *Заговарање и лобирање у парламенту и органима извршне власти: упоредна искуства и препоруке за Србију*, Програм Уједињених нација за развој, Београд, 2009; Јелена Вујовић, Милица Стефановић, *Ефикасне стратегије лобирања*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2011; Небојша Ранђеловић, Предраг Јеленковић, „Правна регулатива, историјски и политички аспекти лобирања – Србија и државе у окружењу“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 66/2014, стр. 197-206; Ирена Петери „Значај лобирања у Европској унији“, *Анали Правног факултета у Београду*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, бр. 2/2006, стр. 230-250; Јован Ћирић, „Лобирање и корупција“, *Иззови европских интеграција*, Службени гласник, Београд, бр. 24/2012, стр. 23-32.
- 11) Видети: Ненад Тешњић, „Српски законодавац на потезу – један ‘чисто правни’ приступ лобирању“, *Право и привреда*, Удружење правника у привреди Србије, Београд, бр. 10-12/2010, стр. 133-155.
- 12) *Formiranje Ekonomskog kokusa Narodne skupštine*, Internet, http://www.parlament.gov.rs/Formiranje_Ekonomskog_kokusa_Narodne_skupstine%202010.html

Међународног републиканског института у Србији и Националне алијансе за локални економски развој (у даљем тексту: НАЛЕД). Иако се основано може говорити о правном транспланту, са друге стране, када се тренутак настанка Кокуса стави у шири контекст развоја и посматрају и други облици различитих неформалних група формираних последњих година у НС, може се закључити да је Економски кокус образован у складу са трендом који постоји у савременом парламентарном развоју у Србији.

Основна идеја настанка Економског кокуса је била да ово тело и његови чланови постану кључни саговорници привреде и покретачи иницијатива за унапређење правне сигурности за привреднике и квалитета прописа у области економског развоја. Разлози за формирање Економског кокуса су двојаки:

1) препозната је потреба да се пронађе функционални механизам који би допринео јачању улоге народних посланика у формулисању и усвајању докумената од значаја за економски развој државе. То се сматра важним, корисним и потребним због чињенице да у пракси извршна власт суштински „намеће“ дневни ред, као и да сама доноси све већи број општих правних норми (кроз подзаконске прописе);

2) истовремено, препозната је потреба за успостављањем делотворног форума за развијање дијалога између народних посланика и представника привреде о питањима од значаја за економски развој земље, и за размену мишљења између народних посланика, као представника централне власти, и представника локалних самоуправа. Оваква улога кокуса нарочито је значајна ако се има у виду чињеница да се у Србији велики број закона усваја по хитном поступку и без адекватне јавне расправе.¹³⁾

Из тога јасно следи да Кокус представља структурисани механизам јавно-приватног дијалога, који је превасходно усмерен на развијање дијалога са представницима законодавне, а не извршне власти, што представља иновативан приступ.

Економски кокус је замишљен и формиран као вишестраначко парламентарно тело. Сваки народни посланик који подржава циљеве Кокуса и који је заинтересован за питања економског

01/03/2016.

13) О законодавном поступку у Србији, са квантитативним показатељима колико се предлози закона промене усвајањем амандмана: Slobodan Vukadinović, „Analiza uticaja zakonodavnog postupka na predloge zakona“, *Pravni zapisi*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, br. 1/2010, стр. 97-118.

развоја може председнику овог тела поднети захтев да постане његов члан а о поднетом захтеву одлучују чланови двотрећинском већином.¹⁴⁾ Поред чланова, састанцима овог кокуса могу присуствовати и народни посланици који нису чланови – укупно 25 народних посланика је пратило рад и присуствовало састанцима, у зависности од теме, што говори о томе да је Кокус отворен и транспарентан механизам чији је рад јаван.

У десетом сазиву НС (2014-2016) Економски кокус броји 11 чланова, који су чланови шест различитих политичких странака, како оних које припадају владајућој коалицији, тако и опозиционих странака. Три народна посланика су пратила рад Кокуса од новембра 2015. године као будући чланови, а један члан је напустио Кокус. Чињеница да су неки од чланова Економског кокуса председници скупштинских одбора, као и да неки у својству члана учествују у раду одбора представља додатну вредност како за расправу у оквиру Кокуса, будући да народни посланици често добро познају предлоге закона и друга регулаторна решења о којима се расправља на Кокусу, тако и за рад надлежних одбора, будући да народни посланици кроз рад Економског кокуса бивају упознати са проблемима појединих регулаторних решења и потребама за промену из другачијег угла, кроз отворени дијалог са представницима привреде, цивилног сектора и локалне самоуправе. На овај начин је уједно отворена могућност да се рад ових тела међусобно допуњује.

3. НАЧИН РАДА ЕКОНОМСКОГ КОКУСА

Економски кокус, у облику у коме тренутно постоји у НС представља неформалну нестраначку групу народних посланика, тј. неформално тело које начином рада доказује да представља институционални механизам – формиран је и делује у оквиру парламента, у раду користи правну, процедуралну, стручно-административну и техничку инфраструктуру овог државног органа. То практично значи да Кокус ради и делује одржавајући јавне састанке у просторијама НС, да се на званичну веб презентацију НС постављају најаве састанака и информације са одржаних састанка, као и да се на делу сајта НС (у одељку Преноси) састанци Кокуса директно преносе, док су снимци свих одржаних састанака јавно доступни у одељку Архива. Отуда се може закључити да

14) Члан 9. Статута Економског кокуса.

је на фактичком плану рад Кокуса суштински најсличнији начину рада одбора НС.

По чему се начин рада Економског кокуса разликује од начина рада одбора? Разлика је, правно, у томе што рад Кокуса (у овом тренутку¹⁵⁾) није уређен Законом о НС нити Пословником НС, као што је уређен рад одбора,¹⁶⁾ већ је уређен Статутом који је донео Економски кокус. То за последицу даље има и разлику да Кокус одржава састанке (за разлику од одбора који одржавају седнице) и да Кокус није овлашћени подносилац амандмана (као што то јесу одбори НС). Амандмане могу да подносе Уставом овлашћени предлагачи закона,¹⁷⁾ као и надлежни одбори НС, у складу са Пословником НС.¹⁸⁾ Иако нема формално-правну могућност да буде овлашћени подносилац амандмана, Економски кокус је у пракси, на својим састанцима, идејно разматрао решења садржана у предлозима закона и осмишљавао и иницирао амандмане, које су касније народни посланици (чланови Кокуса) подносили на предлоге закона.

Могло би се поставити и питање по чему се Економски кокус разликује од посланичке групе. Одговор на ово питање је следећи: прво, по томе што је Кокус вишестраначко тело састављено од представника различитих политичких странка, док посланичку групу одликује заједничко политичко деловање посланика исте странке; друго, што посланичка група делује у свим областима, док је рад Економског кокуса циљано усмерен на сектор привреде и економског развоја. Треће, рад посланичких група је уређен Законом о НС и Пословником НС, док је Кокус неформална група посланика, чији је рад уређен његовим интерним актом (Статутом).

Кокус се показао као динамична група народних посланика која има састанке најмање једном у току месеца, а по потреби и чешће и која прати законодавне иницијативе, нарочито предлоге закона за које се очекује да се нађу на дневном реду седница НС

15) Није реткост у парламентарном развоју да поједини институти и механизми своју примену отпочну најпре на фактичком плану, па да се касније приступи њиховом увођењу у правни оквир. Став да је такву генезу настанка у Србији имало јавно слушање износи: Slobodan Vukadinović, „Značaj i primena javnog slušanja na nacionalnom i lokalnom nivou“, *Pravni zapisi*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, br. 1/2015, стр. 26-51.

16) Начин рада одбора и седнице одбора уређени су чл. 70-84. Пословника Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 20/12 – пречишћени текст.

17) Члан 107. Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

18) *Службени гласник РС*, бр. 20/12 – пречишћени текст.

или који су се већ нашли пред њом, али и група која самостално покреће иницијативе и дискутује са представницима владе о потреби за изменама појединих прописа.¹⁹⁾

У току десетог сазива НС (фактички до 1. априла 2016. године) Кокус је одржао укупно 24 састанка, дакле, нешто мање од два састанка месечно, при чему су већини састанака присуствовали представници привреде. Кокус је током 2015. године одржао и три састанка са представницима локалних самоуправа (Аранђеловца, Крагујевца, Раче, Тополе, Чајетине и Ужица) у њиховим седиштима,²⁰⁾ а одржао је и састанке са представницима Привредне коморе, Либертаријанског клуба, Удружења „Међународни транспорт“, као и са представницима међународне заједнице: шефом Делегације ЕУ у Србији и шефом економског одељења ове делегације, делегацијом америчког Стејт департмента, амбасадором Израела и Српско-израелском привредном асоцијацијом. Очигледно, Кокус у свом раду успоставља дијалог са представницима различитих сектора друштва, што несумњиво доприноси бољем сагледавању питања о којима се расправља и развијању културе јавно-приватног дијалога.

4. РЕЗУЛТАТИ – КВАНТИТАТИВНИ И КВАЛИТАТИВНИ ДОПРИНОС ЕКОНОМСКОГ КОКУСА УНАПРЕЂЕЊУ ПРАВНОГ ОКВИРА ЗА ПРИВРЕДНИ РАЗВОЈ

Иако је реч о неформалној групи, на основу анализе досадашњег рада и резултата, може се закључити да се Економски кокус

19) Тако је, на пример, Кокус на Копаоник бизнис форуму у марту 2015. год. најавио да ће предузимати активности усмерене на унапређење регулативе за електронско пословање, укључујући прописе о електронском потпису, електронском документу и електронском архивирању. Надаље, један од састанака Кокуса био је посвећен представљању могућности ваучеризације образовања, које није на законодавној агенди.

20) Овакви састанци Кокуса ван седишта НС, суштински су налик седницама одбора НС ван њеног седишта, које су постале редовна пракса нашег парламента од 2010. године. О седницама одбора НС ван њеног седишта: Slobodan Vukadinović, „Odnos građana i narodnih poslanika nakon izbora“, *Izbori u domaćem i stranom pravu* (priredili: Vladimir Đurić, Oliver Nikolić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, стр. 240-272. То је још један аргумент који говори у прилог ставу аутора овог рада да је начин рада Кокуса у пракси најсличнији раду одбора (уз разлике које смо већ навели). Истовремено, успостављање дијалога са представницима привреде, различитих сектора друштва и локалне самоуправе значајан је квалитативни допринос јавно-приватном дијалогу, што је чињеница која иде у прилог ставу да је Кокус пример делотворног механизма јавно-приватног дијалога.

у пракси доказао као ефикасан механизам за унапређење правног оквира за привредни развој и услове пословања. Резултати рада Кокуса су јасно видљиви и могу се исказати и квантитативно и квалитативно.

Квантитативно се ефекти огледају у настанку амандмана на предлоге закона, а о успеху сведочи чињеница да је 85,51% амандмана које су поднели чланови Кокуса усвојено, тј. да су ти амандмани постали саставни део коначних законских решења које је НС донела. Од формирања Економског кокуса до 12. јануара 2016. године чланови Кокуса поднели су 69 амандмана на осам предлога закона. Од тог броја, 59 амандмана је усвојено, а још четири амандмана су усвојена као амандмани одбора НС. То несумњиво представља одличан резултат рада једног релативно младог скупштинског тела.

Квалитативно, резултати рада Кокуса могу се сагледати у томе што је он допринео бољим законским решењима, као и да је садржином амандмана које су поднели његови чланови одговорено на реалне потребе привреде и уједно обезбеђена подршка за спровођење реформи, чиме се допринело унапређењу правног оквира Републике Србије у вези са економским развојем, као и унапређивању културе јавно-приватног дијалога.

Амандмани које су чланови Кокуса поднели формулисани су након састанака Кокуса са представницима привреде чије теме су били актуелни нацрти или предлози закона. На овим састанцима представници привреде имали су прилике да народним посланицима изложе своје примедбе и коментаре на предлоге нормативних аката и у разговору са њима идентификују могућности за њихово унапређење. Амандмани Кокуса потом су формулисани консензусом, иако је Статутом Кокуса предвиђено да се одлуке доносе простом већином гласова присутних чланова, при чему кворум чини половина од укупног броја чланова.²¹⁾ У пракси су амандмани усаглашавани прво са свим члановима Кокуса (представницима владајуће коалиције и опозиционих странака), а потом је Кокус организовао и састанке са представницима ресорних министарстава и представницима радних група које су биле одговорне за израду нацрта закона и са њима усаглашавао текстове амандмана. То значи да је у пракси Кокус представљао ефикасан механизам вишесмерне комуникације – са представницима привреде и грађана и са ресорним министарством кроз састанке, и

21) Члан 15. ст. 2-3. Статута Економског кокуса.

са осталим народним посланицима кроз амандмане на предлоге закона.

Управо је ова одлика рада Економског кокуса оно што је осигурало успех његових амандмана – осим што су представљали одговор на потребе привреде, они су неретко ишли корак или два даље од онога што је ресорно министарство било спремно да предложи. Истовремено је кроз састанке са ресорним министарством обезбеђивана институционална подршка предложеним изменама, за које је било јасно да ће уживати подршку привреде, што је од пресудног значаја за њихово успешно спровођење у пракси. Рад Кокуса је представљао својеврсни продужетак јавне расправе о појединим предлозима закона, а у ситуацијама у којима је ваљана јавна расправа изостала због хитности доношења одређеног закона, она је надомешћена састанцима Кокуса који је окупио све заинтересоване стране и тиме сагледао све аспекте предлога закона који се разматра.

У погледу унапређења правног оквира доношењем нових закона, односно изменама и допунама постојећих, највећи допринос Кокуса се очитује у поступку доношења следећих закона: Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, Закона о енергетици, Закона о изменама и допунама Закона о заштити од пожара, Закона о инспекцијском надзору, Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду, Закона о улагањима, Закона о изменама и допунама Закона о државном премеру и катастру и Закона о извршењу и обезбеђењу.²²⁾

Табела бр. 1: Квантитативни приказ броја поднетих и усвојених амандмана које су поднели чланови Економског кокуса

Предлог закона	Број поднетих амандмана	Чланови предлога закона на које су поднети амандмани	Број прихваћених и усвојених амандмана	% прихваћених и усвојених амандмана у односу на број поднетих
Предлог закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи	16	7, 9, 39, 50, 52, 65-67, 74, 79, 86, 89, 93, 109, 119. и 122.	Сви амандмани су усвојени (16)	100%

22) Законе наводимо хронолошким редоследом, како су доношени у Народној скупштини.

Предлог закона о енергетици	7	21, 70, 71, 140, 162, 265. и 397.	Усвојен један амандман, на члан 397.	14,29%
Предлог закона о изменама и допунама Закона о заштити од пожара	7	1, 15-19 и 32.	Усвојена су три амандмана – на чланове 1, 15 и 16. Амандмани на чланове 17, 18 и 19 су касније усвојени као амандмани Одбора за одбрану и унутрашње послове.	42,86%
Предлог закона о инспекцијском надзору	14	4, 9, 12, 25, 38, 41, 54, 59-61, 67-70.	Сви амандмани су усвојени (14)	100%
Предлог закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду	4	1, 7, 8. и 20.	Сви амандмани су усвојени	100%
Предлог закона о улагањима	6	3, 6, 10, 15, 17. и 20.	Сви амандмани су усвојени	100%
Предлог закона о изменама и допунама Закона о државном премењу и катастру	11	30, 47, 49, 50, 52, 54, 68, 69, 77, 78. и 81.	Сви амандмани су усвојени	100%
Предлог закона о извршењу и обезбеђењу	4	57, 74, 102. и 127.	Сви амандмани су усвојени	100%

Извор: обрада аутора, подаци су добијени од Националне алијансе за локални економски развој, која је пружала подршку раду Економског кокуса

Кључни амандмани које су поднели чланови Кокуса били су усмерени на унапређење најзначајнијих реформских захвата који су спроведени у привредноправној области у последњим годинама – изменама прописа који се односе на планирање и изградњу и на инспекцијски надзор.

Садржина амандмана на Предлог закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи углавном је била усмерена на додатна појашњења појединих законских одредби, али се кроз

неке од њих – као што су амандмани на чл. 79. и 109. Предлога закона – ишло за доследним спровођењем неких од кључних идеја закона, као што су изричито регулисање додатних питања за чију су контролу надлежни инспектори (будући да је изменама закона целокупна контрола грађења пренета на грађевинског инспектора) или олакшавање спровођења закона у посебним случајевима (када је захтевом за издавање грађевинске дозволе предвиђено прикључење објекта на инфраструктуру која није изграђена). Чланови Кокуса су поднели и амандмане на Предлог закона о изменама и допунама Закона о заштити од пожара, у циљу његовог усаглашавања са већ усвојеним Законом о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи. Овим амандманима омогућена је термилошка усклађеност два закона која би, да није у пуној мери спроведена, узроковала бројне проблеме у пракси.

Амандманом на члан 4. Предлога закона о инспекцијском надзору који су поднели чланови Кокуса успостављен је јасан однос између Закона о инспекцијском надзору, као основног закона који примарно уређује ову материју и посебних прописа којима се уређују одређена питања која спадају у материју инспекцијског надзора. Нарочито значајна одредба коју је предложио Кокус јесте она којом се предвиђа да непосредна примена посебних закона којима се уређује материја инспекцијског надзора не може ограничити непосредну примену одредби Закона о инспекцијском надзору којима се уређују нерегистровани субјекти и поступање према њима. Истом нормом прописано је да непосредна примена посебних закона не може ограничити ни непосредну примену одредби Закона о инспекцијском надзору којима се уређују питања инспекцијског надзора ни службене контроле, која нису уређена тим посебним законима. На овај начин је осигурано уважавање различитости инспекцијских надзора и интегритет посебних закона, као и њихово несметано усклађивање са правним тековинама ЕУ, али је такође онемогућено да се целе области изузму из примене Закона о инспекцијском надзору, што би било у супротности са циљем који се желео постићи овим законом – а то су координација и уједначавање правила инспекцијског надзора.

Амандманима које је формулисао Кокус, а који су поднети на члан 70. Предлога закона о инспекцијском надзору из општег режима почетка примене закона изузете су одредбе о поступању према нерегистрованим субјектима, тако што је предвиђено да се закон почне примењивати на нерегистроване субјекте истеком

рока од три месеца,²³⁾ односно, пет месеци од дана ступања на снагу закона. Ова одредба представља један од највећих успеха Кокуса у залагању за унапређење регулаторног оквира за пословање, будући да су привредници доследно изјављивали да за њих сива и црна економија представљају највећи извор нелојалне конкуренције.²⁴⁾ Уједно, овим је активност на усвајању Закона о инспекцијском надзору преухитрила усвајање мера предвиђених Националним програмом за сузбијање сиве економије, који је усвојен 17. децембра 2015. године.

Као што је анализа показала, иако је по својој правној природи, у овом тренутку, неформална вишестраначка група народних посланика који су решени да активно доприносе побољшању услова за економски развој и пословање у Србији, Економски кокус представља институционални механизам чији је начин рада у пракси и на фактичком плану најсличнији раду одбора НС. Несумњиво је да Економски кокус представља иновативан и делотворан механизам дијалога између јавног и приватног сектора. Кроз проактивни приступ расправи о садржини предлога закона, рад Кокуса је представљао значајну квалитативну допуну јавне расправе и истовремено додатно повећао осећај „власништва“ како привреде, тако и законодавца, над усвојеним решењима и тиме ојачао примену закона, и последично, правну сигурност.

ЛИТЕРАТУРА

- Вотсон Алан, *Правни транспланти: приступ упоредном праву*, Правни факултет Универзитета у Београду и Институт за упоредно право, Београд, 2000.
- Вујовић Јелена, Стефановић Милица, *Ефикасне стратегије лобирања*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2011.
- Голубовић Драган, *Заговарање и лобирање у парламенту и органима извршне власти: упоредна искуства и препоруке за Србију*, Програм Уједињених нација за развој, Београд, 2009.
- Петери Ирена, „Значај лобирања у Европској унији“, *Анали Правног факултета у Београду*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, бр. 2/2006, стр. 230-250.

23) У року од три месеца се почело са применом одредби закона којима се уређују нерегистровани субјекти и поступање инспекције према нерегистрованим субјектима у оквиру свог делокруга, док су се у року од пет месеци почеле примењивати одредбе којима се уређује поступање инспекције у погледу делатности или активности нерегистрованог субјекта која је у делокругу друге инспекције.

24) *Istraživanja stavova privrede i građana*, Internet, <http://www.naled-serbia.org/sr/page/170/Istrazivanja-stavova-privrede-i-gradana>, 17/05/2016.

- Ранђеловић Небојша, Јеленковић Предраг, „Правна регулатива, историјски и политички аспекти лобирања – Србија и државе у окружењу“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 66/2014, стр. 197-206.
- Тешић Ненад, „Српски законодавац на потезу – један ‘чисто правни’ приступ лобирању“, *Право и привреда*, Удружење правника у привреди Србије, Београд, бр. 10-12/2010, стр. 133-155.
- Тирић Јован, „Лобирање и корупција“, *Изазови европских интеграција*, Службени гласник, Београд, бр. 24/2012, стр. 23-32.
- Adams Brian, „Public Meetings and the Democratic Process“, *Public Administration Review*, American Society for Public Administration, Washington, No. 64/2004, стр. 43–54.
- Advocacy and Public-Private Dialogue Toolkit*, Internet, <https://www.vitalvoices.org/sites/default/files/uploads/Advocacy%20%26%20Public%20Private%20Dialogue%20Toolkit%20English.pdf>, 18/05/2016.
- Beetham David, *Parliament and democracy in the twenty-first century – A guide to good practice*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2006.
- Bishop Patrick, Davis Glyn, „Mapping Public Participation in Policy Choices“, *Australian Journal of Public Administration*, Institute of Public Administration Australia, Sydney, No. 61/2002, стр. 14-29.
- Flinders Matthew, „The Politics of Public-Private Partnerships“, *The British Journal of Politics and International Relations*, Political Studies Association, London, No. 2/2005, стр. 215-239.
- Formiranje Ekonomskog kokusa Narodne skupštine*, Internet, http://www.parlament.gov.rs/Formiranje_Ekonomskog_kokusa_Narodne_skup%C5%A1tine.23300.941.html, 01/03/2016.
- Fung Archon, „Varieties of Participation in Complex Governance“, *Public Administration Review*, American Society for Public Administration, Washington, No. 66/2006, стр. 66-75.
- Herzberg Benjamin, Wright Andrew, *The Public-Private Dialogue Handbook: a toolkit for business environment reforms*, DRIF, World Bank, IFC, OECD Development Center, 2006.
- Istraživanja stavova privrede i građana*, Internet, <http://www.naled-serbia.org/st/page/170/Istrazivanja-stavova-privrede-i-gradana>, 17/05/2016.
- Kubiak Hieronim, „Democracy and the Individual Will“, *Democracy: Its Principles and Achievement*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1998, стр. 57-65.
- Nelson Jane, *Innovative Platforms for Public-Private Dialogue*, 2014 Brookings Blum Roundtable, The Brookings Institution, 2014.
- Petersen Ole Helby, *Public-Private Partnership: Policy and Regulation – With Comparative and Multi-level Case Studies from Denmark and Ireland*, PhD-dissertation, Copenhagen Business School, Copenhagen, 2011.
- Power Greg, *Global parliamentary report*, United Nations Development Programme – Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2012.
- Survey of good practice in public-private sector dialogue*, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 2001.
- Training toolkit for parliamentary staffers*, DCAF’s Parliamentary Staff Assistance Programme, Geneva, 2012.
- Vukadinović Slobodan, „Značaj i primena javnog slušanja na nacionalnom i lo-

- kalnom nivou“, *Pravni zapisi*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, br. 1/2015, стр. 26-51.
- Vukadinović Slobodan, „Odnos građana i narodnih poslanika nakon izbora“, *Izbori u domaćem i stranom pravu* (priredili: Vladimir Đurić, Oliver Nikolić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, стр. 240-272.
- Vukadinović Slobodan, „Analiza uticaja zakonodavnog postupka na predloge zakona“, *Pravni zapisi*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, br. 1/2010, стр. 97-118.
- Yamamoto Hironori, *Tools for parliamentary oversight: a comparative study of 88 parliaments*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2007.
- Пословник Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 20/12 – пречишћени текст.
- Статут Економског кокуса, добијен на увид љубазношћу НАЈЕД-а (до завршетка рада овај документ није објављен).
- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

Ana Knezevic Bojovic, Slobodan Vukadinovic

ANALYSIS OF THE RESULTS OF PUBLIC-PRIVATE DIALOGUE – THE CASE OF ECONOMIC CAUCUS OF THE SERBIAN NATIONAL ASSEMBLY

Resume

Modern parliamentary development shows a clear tendency of shifting the focus of parliamentary work from the plenum to parliament working bodies. At the same time, comparative practice shows that the establishment of public-private dialogue or competitiveness partnerships helps improve the process of formulation of public policies and facilitates the adoption of regulatory solutions that improve investment climate and support economic development and growth.

An informal non-partisan parliamentary group, the Economic Caucus, was established in Serbian National Assembly in late 2014. In the paper, the authors investigate their initial hypothesis that the Economic Caucus is in fact a mechanism that successfully combines the two described tendencies and contributes to improved regulatory framework for doing business in Serbia.

After an introduction describing the two above-mentioned tendencies related to policy advocacy and formulation, the authors

examine the theoretical and practical background of the establishment of the Economic Caucus.

Theoretically a legal transplant, the Economic Caucus was established as an informal parliamentary group with the aim of making an active contribution in improving the conditions for economic development and doing business in Serbia. The authors examined its formation, the rules on how to become its member, other aspects of its work, including the dynamics and structure of its meetings, and conclude that it, when it comes to *modus operandi*, the Caucus mostly resembles a parliamentary committee.

However, the same analysis shows that in practice, the Caucus was in fact a mechanism of structured multi-facted public-private dialogue which resulted in the formulation of amendments to current bills that affect businesses. This was most visible in the analysis of the manner in which the Caucus has formulated the mentioned amendments.

Even though the Economic Caucus formally cannot submit amendments, its meetings were used to negotiate amendments to current bills between businesses, members of parliament and representatives of line ministries which were then submitted to the National Assembly by Caucus members. Quantitative analysis of the amendments submitted by the Caucus members shows that the amendments were accepted by the National Assembly in 85.51% of cases.

This high rate of acceptance is evidence of the Caucus success in combining the two outlined tendencies of improved formulation of policy and laws. Moreover, analyzing the contents of the amendments to two major reformatory laws – the Amendments to Planning and Constuction Law and the Inspection Oversight Law – the authors show that the improvements made through the work of the Caucus have indeed constituted a balanced response to the needs of the Serbian business community. Furthermore, the work of the Caucus has helped increased a sense of ownership over the proposed amendments with both the legislator and the business community, facilitating its subsequent implementation, which is an additional argument in favour of the claim that it is a successful public-private dialogue mechanism.

Keywords: public-private dialogue, Economic Caucus, parliament, economic development

* Овај рад је примљен 19.05.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12.08.2016. године.