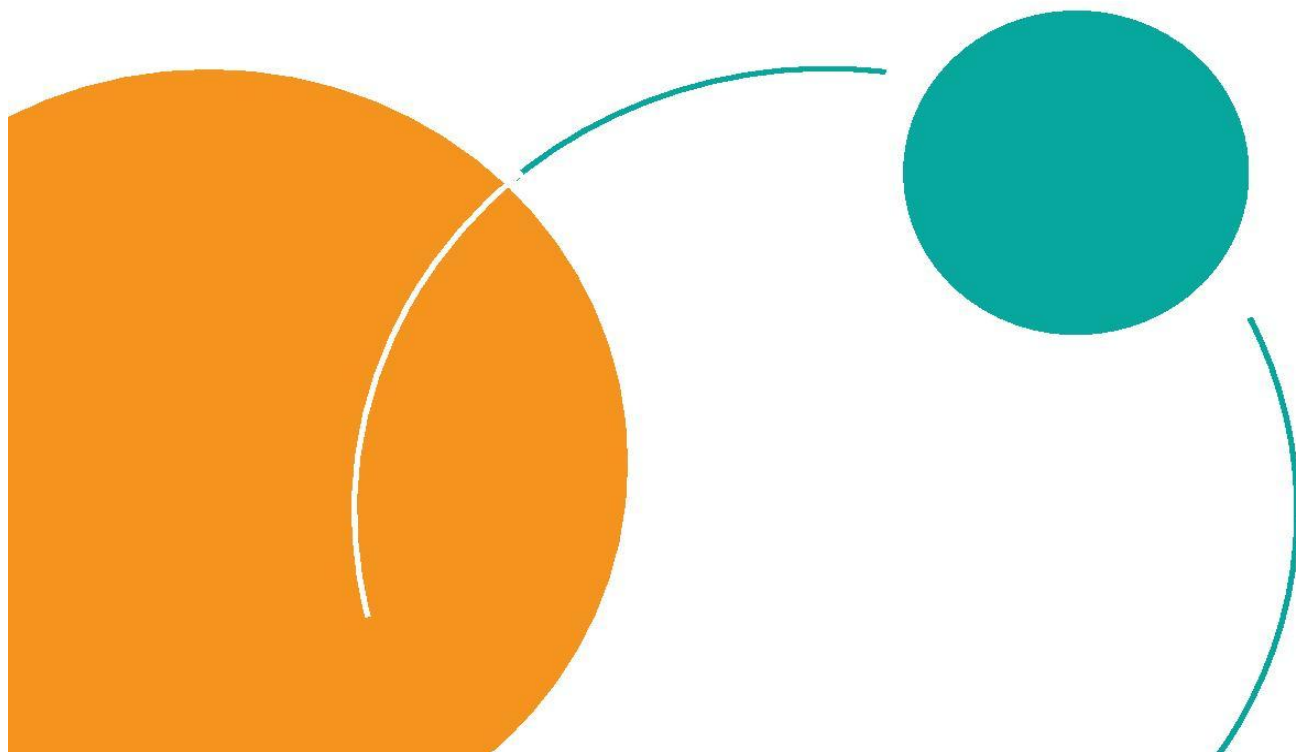




**OTVORENOST PARLAMENATA
U SRBIJI I REGIONU
U 2018. GODINI**



PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE STANJA



OTVORENOST PARLAMENTA U SRBIJI I REGIONU U 2018. GODINI

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE STANJA



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world

Ovaj predlog praktične politike je deo projekta finansiranog od strane NED
- National Endowment for Democracy



Ovaj projekat je sufinansiran od strane Evropske unije. Predlog praktične politike je urađen uz pomoć Evropske unije. Sadržaj je isključivo odgovornost ActionSEE mreže i ni na koji način ne odražava stavove Evropske Unije

Uvod

U saradnji sa partnerima iz regionalne mreže NVO „ActionSEE“, CRTA - Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost je pripremila analizu nivoa transparentnosti, otvorenosti i odgovornosti zakonodavnih organa u regionu Zapadnog Balkana.

Predlog je rezultat opsežnog istraživanja, baziranog na metodologiji, koje su članice mreže ActionSEE sprovele u toku prethodnih meseci u svim državama Zapadnog Balkana. Cilj je da kroz objektivno merenje otvorenosti pravosuđa u regionu utvrdimo stvarno stanje u ovoj oblasti i uputimo preporuke za njegovo unapređenje. Cilj je, takođe, da se utiče na jačanje principa dobre uprave i pomogne institucijama da ih efikasnije primene u svom radu. Smatramo da su to ciljevi koje delimo sa samim institucijama koje su obuhvaćene istraživanjem.

Predlog praktične politike, sa pratećim analizama, treći je po redu ovakav dokument. Članice mreže su i prošle godine, nakon sprovedenog istraživanja, izradile preporuke za unapređenje otvorenosti institucija.

Na osnovu rezultata istraživanja sprovedenih u 2016. i 2017. godini, izrađene su politike koje pružaju pregled stanja u parlamentima u regionu, uključujući uočene nedostatke i primere dobre prakse u ovoj oblasti. Na temelju tih analiza, izrađene su preporuke i „mape puta“ za unapređenje specifičnih područja koja su pokrivena istraživanjem.

Ovo je treći po redu dokument u kom analiziramo otvorenost institucija i dajemo predloge za unapređenje. Posle prvog istraživanja koje je sprovedeno 2016. godine, pristupili smo unapređivanju i prilagođavanju metodologije istraživanja i njenih indikatora tokom 2017. godine, zasnivajući naš rad na saznanjima i rezultatima prvog sprovedenog monitoringa. Ovogodišnje istraživanje sprovedeno je po drugi put na osnovu indikatora koji su omogućili preciznu sliku o broju regionalnih parlamenata koji su u protekloj godini radili na poboljšanju svoje otvorenosti.

Politika otvorenosti mora da bude politika svih parlamenata u regionu, mora da bude definisana na način na koji su definisane i sve ostale važne politike i ne sme da bude rezultat tekućih odluka ili trenutnog raspoloženja vlasti. Svaka zemlja u regionu ima svoje specifične političke uslove u kojima razvija otvorenost, međutim moguće je i da se stvori prostor za zajedničku regionalnu akciju kako bi se poboljšala situacija.

Otvorenost parlamenata u regionu Zapadnog Balkana

Rezultati sprovedenog istraživanja ukazuju na to da je otvorenost parlamenata u regionu u 2018. godini porasla u odnosu na 2017. i 2016. godinu. Regionalni prosek u poslednjem krugu merenja iznosio je **65%**, što je za 4% više nego prethodne godine (61%). Ovaj nalaz je ohrabrujući zbog činjenice da su u 2017. dodati novi indikatori, koji su pooštrili kriterijume za merenje i doveli do pada rezultata u godini kada je metodologija revidirana i postala stroža. Verujemo da je takav istraživački pristup nadovezao na činjenicu da su parlamenti, budući da nisu uspeali da ispune napredne indikatore u 2017. godini, počeli da razvijaju svoju otvorenost u skladu sa nalazima i preporukama istraživanja.

Međutim, ovogodišnje istraživanje takođe ukazuje i na značajne regionalne razlike u pogledu otvorenosti parlamenata. Primetan je neujednačen napredak u otvorenosti parlamenata u regionu, sa značajnim razlikama u otvorenosti nacionalnih parlamenata koje variraju od **79%**, zabeleženih u Crnoj Gori do **46%** u Bosni i Hercegovini. **Značajan napredak** od 23% je zabeležen na Kosovu čiji je parlament u 2018. godini ispunio 72% indikatora u odnosu na samo 49% u 2017. **Manje značajan napredak**, od 3% do 4%, je ostvaren u Srbiji i Severnoj Makedoniji, sa 58% odnosno 62% ispunjenosti indikatora u 2018. godini. **Nešto lošiji rezultat** u 2018. godini je zabeležen u parlamentu Crne Gore (79%) i Albanije (71%), u poređenju sa 2017. godinom kada je Crna Gora ispunila 80% indikatora, a Albanija 75%.

Međutim, i pored određenih napredaka, može se izvesti opšti zaključak da je otvorenost parlamenata na **nezadovoljavajućem nivou**.

Najviši zakonodavni organi regiona još uvek nemaju strateški pristup politici otvorenosti, što je uočeno i prikazano u analizi otvorenosti parlamenta iz 2016. godine. Takođe su ostali nepromenjeni rezultati monitoringa sprovedenog 2017. i 2018. godine. Zahtevi za otvorenošću mogu samo posredno da proisteknu iz Ustava, Pravilnika i drugih zakona i akata, kao što je Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ili pak iz uslova za pristupanje procesu EU integracija. Zbog toga su podložni različitim interpretacijama i počivaju na spremnosti skupštinske većine da se pridržava demokratskih principa i principa dobrog upravljanja.

Informacije o radu parlamenta pripadaju građanima, te je potrebno stalno poboljšavati postojeći nivo kulture otvorenosti parlamenta. Politika otvorenosti treba da se razvija istim tempom kao i nove tehnologije. Nove tehnologije treba u potpunosti koristiti jer bi to, između ostalog, podržalo i olakšalo objavljivanje podataka u mašinski čitljivom formatu. U prilog tome ide i činjenica da rezultati pokazuju da parlamenti u regionu nisu posvećeni objavljivanju podataka u otvorenom formatu, čime se opovrgavaju i umanjuju upotrebne vrednosti objavljenih informacija.

Nedostatak želje za radom na unapređenju otvorenosti i transparentnosti parlamenata ponovo je potvrđen u 2018. godini, kada **4 od 6 parlamenata nije uopšte popunilo upitnik** – Srbija, Crna Gora, Severna Makedonija i Bosna i Hercegovina. To ukazuje na činjenicu da su čak i oni parlamenti koji su ostvarili najbolje rezultate u otvorenosti, skloni formalnom ispunjavanju obaveza umesto suštinskog

unapređenja otvorenosti i saradnje sa civilnim društvom i građanima. Nespremnost da se popuni upitnik je sama po sebi pokazatelj nedovoljne otvorenosti i nedostatka interesovanja za njeno promovisanje.

Naše istraživanje je pokazalo nekoliko „kritičnih tačaka“, odnosno ključnih prepreka u razvoju otvorenosti parlamenata u regionu.

Transparentnost, pristupačnost i komunikacija sa građanima

Rezultati istraživanja pokazuju da je otvorenost u oblasti **transparentnosti** porasla u celom regionu. Jedini parlament čiji je rezultat lošiji nego u 2017. godini je albanski koji je ispunio 9% manje indikatora. Međutim, zabrinjavajuća je činjenica da parlamenti svih ovih godina stagniraju u oblasti **pristupačnosti** ostvarujući regionalni prosečni rezultat od oko **61% kako u 2017, tako i u 2018. godini**. Parlamenti moraju da rade na unapređenju kontakata sa građanima kako bi u potpunosti ispunili svoju ulogu najviše instance u regionalnim političkim sistemima. Ovo je naročito važno u Bosni i Hercegovini koja je u 2017. i 2018. godini ispunila tek nešto više od trećine postavljenih indikatora – 39% odnosno 37%.

Iako postojanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u regionu u velikoj meri doprinosi većoj transparentnosti parlamenata, potrebno je dodatno ojačati njegovu primenu. Izuzetno je značajno da parlamenti ulože napor kako bi poboljšali proaktivnost u objavljivanju informacija o svom radu.

Iako među parlamentima u regionu postoje države koje se ističu i primeri dobre prakse kada je u pitanju objavljivanje podataka o radu parlamenta i poslanika, zaključujemo da zakonodavni okvir i deklarativna posvećenost poštovanju principa otvorenosti i međunarodnih standarda često ostaju samo na papiru. Istraživanje za 2018. godinu takođe pokazuje da većina parlamenata u regionu još nije objavila informacije o aktivnostima poslanika u skupštinskim odborima, dokumentima koji potiču iz rada odbora, niti podnela amandmane.

Interakcija sa građanima, uključujući mogućnost podnošenja e-peticije, koju je kao mehanizam ne nudi ni jedan parlament u regionu, u 2018. godini je u padu rezultirajući sa regionalnim rezultatom od 31% ispunjenosti indikatora u poređenju sa 2017. godinom kada je ispunjeno 35%. Crna Gora, regionalni šampion u otvorenosti parlamenta, ispunila je samo 31% indikatora u oblasti interakcije sa građanima. Države čiji su parlamenti ostvarili najlošiji rezultat u ovoj oblasti u 2018. godini su Srbija (24%) i Bosna i Hercegovina (14%). Parlamenti u regionu su i dalje inertni i ne teže ulaganjima u nove kanale komunikacije koji bi mogli da premoste jaz između građana i njihovih predstavničkih institucija. Drugi regionalni problem je poštovanje principa da se podaci objavljuju u otvorenim formatima podataka, što bi povećalo dostupnost i olakšalo građanima prikupljanje informacija.

Rezultati u interakciji građana posebno su zanimljivi zbog činjenice da u svakoj zemlji postoji osnova za sprovođenje **javnih konsultacija**, naročito u Albaniji (100%), na Kosovu (77%) i u Crnoj Gori (77%). Pod ovim se podrazumeva mogućnost organizovanja javnih slušanja, na kojima civilno društvo i ekspertska

zajednica mogu da podnose svoje predloge i učestvuju, kao i omogućavanja zainteresovanim građanima i civilnom društvu da prisustvuju sednicama parlamentarnih odbora.

Ono što svakako izaziva zabrinutost je činjenica da su transparentnost i komunikacija sa građanima i dalje niski kada se govori o pripremi, raspravi, usvajanju i predstavljanju (u formatu otvorenih podataka open data) najvažnijeg godišnjeg zakonodavnog akta u svakoj zemlji - državnog budžeta. Prosečni skor za svaku zemlju u 2018. godini povećan je za 10% u odnosu na 2017. i iznosi 51%. Međutim, polovina zemalja je postigla nezadovoljavajuće rezultate u ovoj oblasti: Bosna i Hercegovina (23%), Srbija (30%) i Severna Makedonija (38%).

Od suštinskog je značaja da se parlamenti u regionu potrudu da u potpunosti uvide značaj, ulogu i mišljenje civilnog društva u demokratiji i da poboljšaju mehanizme saradnje sa njim. Primećeno je da je uprkos postojećim mehanizmima i deklarativnoj rešenosti nosilaca zakonodavne vlasti, parlamentarna saradnja sa civilnim društvom u regionu generalno narušena. Skupština Republike Srbije prekinula je saradnju sa Otvorenim parlamentom nakon protesta ove inicijative zbog načina na koji se raspravljalo o Zakonu o budžetu za 2018. godinu i načina na koji je on usvojen.

Nadzor nad radom parlamenta – dobra osnova i loše sprovođenje

Parlamenti u zemljama Zapadnog Balkana i dalje imaju dobre osnove za sprovođenje **nadzora nad radom parlamenta**, što podrazumeva procedure koje omogućavaju skupštini da preispita Vladu i pozove je na odgovornost, ali i skupštinskim odborima da uključe stručnjake u konsultacije o određenim zakonodavnim stavkama ili oblastima politika. Ove godine, kosovski parlament je sa 94% ispunjenih indikatora preuzeo vodeću poziciju na kojoj je do sada bio parlament Crne Gore, koji je ponovo ostvario 93%. Kada se govori o ostalim nacionalnim parlamentima, rezultati nisu pretrpeli promene u poređenju sa merenjima iz prethodne godine: parlament Albanije (88%) i Severne Makedonije (83%). Skupština Srbije je jedina koja je pretrpela pad od 5%, ispunivši 67% indikatora u 2018. godini, u poređenju sa 72% u 2017.

Međutim, potrebno je značajno ojačati parlamentarni nadzor na nivou celog regiona, sa naglaskom na obezbeđivanju njegove pune primene u praksi. Parlamenti u regionu su nastavili da primenjuju ovu funkciju na puko formalan način i u 2018. godini, što je dovelo do činjenice da su rezultati parlamentarnog nadzora zapravo izostali. U svojim pojedinačnim izveštajima za svaku zemlju, objavljenim u maju 2019. godine, Evropska komisija je ponovo istakla potrebu za jačanjem kontrolne i nadzorne funkcije u smislu njene efikasne primene.

Ovakva situacija nas vraća na prošlogodišnji zaključak. Unazađivane parlamenta kao ključne institucije u obezbeđivanju vladavine prava i mehanizama uzajamne kontrole, koje se ogleda u retkom i površnom nadzoru nad izvršnom vlašću, predstavlja ozbiljan izazov u demokratskim procesima i na putu ka evrointegracijama u čitavom regionu. Svi parlamenti u regionu moraju da učine napor kako bi u potpunosti i suštinski sprovođili postojeće mehanizme, čime će doprineti unapređenju političke odgovornosti.

Slaba procena i kontrola rada parlamenata i ponašanja poslanika – efekti, integritet i etika

Treću godinu zaredom, istraživanje je pokazalo da se rad parlamenata u regionu ne zasniva na uspostavljanju jedinstvene metodologije i odgovarajućih pokazatelja za merenje rezultata i kvaliteta njihovog rada i rada poslanika. Strateško planiranje parlamenata na regionalnom nivou još je niže nego prethodnih godina. U ovoj oblasti, očekuje se da postoji pravni osnov i kapaciteti parlamenata da sprovede analizu efekata zakona i drugih pravnih akata koji se u parlamentu usvajaju, a vlade ih sprovede. U odnosu na 2017. godinu, kada su četiri parlamenta ispunila neke pokazatelje u ovoj oblasti, u 2018. godini samo su tri ostvarila kakve takve rezultate – Albanija (33%), Bosna i Hercegovina (39,6%) i Crna Gora (33%). Parlamenti **Srbije i Kosova su dobili nula poena već drugi put zaredom**, dok im se u 2018. pridružio i parlament Severne Makedonije. Ova situacija, koja se iz godine u godinu ponavlja, nastavlja da utiče na kvalitet rada parlamenta, budući da skupštine ne sprovedu procenu uticaja niti razborito planiranje.

Kada se govori o lobiranju, situacija je nešto bolja u 2018. godini, budući da se i Srbija priključila Severnoj Makedoniji i Crnoj Gori koje su usvojile propise u ovoj oblasti. Međutim, Srbija ostaje jedina zemlja u regionu koja još uvek nema Etički kodeks za narodne poslanike, jer je i Severna Makedonija usvojila ovaj dokument u 2018. godini. Ipak, opšti je zaključak da je sprovođenje Etičkog kodeksa na nivou celog regiona i dalje vrlo slabo.

Neophodno je da parlamenti koji još uvek nisu usvojili Etički kodeks, to postave kao prioritetni cilj. Pored toga, potrebno je da svi parlamenti svih zemalja regiona uspostave jasne mehanizma za posmatranje sprovođenja Etičkog kodeksa za narodne poslanike i za sankcionisanje kršenja standarda ponašanja. Praksa iz regiona pokazuje da kršenje Etičkih kodeksa uglavnom ne rezultira sankcionisanjem nedoličnog ponašanja i često predstavlja predmet političkih dogovora. Dosledna primena pravila i principa postavljenih u Etičkim kodeksima je presudna za podizanje nivoa političke odgovornosti i poverenja javnosti u rad parlamenata.

Otvorenost zakonodavne vlasti u Republici Srbiji

Rezultati sprovedenog istraživanja u Republici Srbiji ukazuju na to da zakonodavna vlast u 2018. godini ispunjava 58% indikatora otvorenosti prema ActionSEE regionalnom istraživanju otvorenosti institucija. Ovaj rezultat ukazuje na to da su organi zakonodavne vlasti ostvarili napredak u otvorenosti, iako mali, u odnosu na prethodnu godinu, kada je sa ispunjenih 55% parametara otvorenosti zabeležen najlošiji rezultat u protekle tri godine.

Analiza otvorenosti zakonodavne vlasti u Srbiji određena je specifičnostima njenog ustavnog uređenja. Državna vlast u Srbiji je ograničena pravom građana na pokrajinsku autonomiju i ovom analizom je obuhvaćena Narodna skupština Republike Srbije (u daljem tekstu Narodna skupština), kao najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti, i Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine (u daljem tekstu Skupština AP Vojvodine) kao organ koji vrši normative i druge funkcije u AP Vojvodini.¹ Ukupna vrednost indikatora otvorenosti zakonodavne vlasti u Srbiji predstavlja prosečnu vrednost indikatora otvorenosti Narodne skupštine i Skupštine AP Vojvodine. Metodološko ograničenje ove analize predstavlja činjenica da, u određenim slučajevima, prosečna vrednost indikatora ne daje objektivnu i uporedivu sliku otvorenosti zakonodavne vlasti u Srbiji i stoga će ove situacije biti posebno objašnjene.

Tokom 2018. godine zabeležen je blagi porast transparentnosti organa zakonodavne vlasti od preko 8% u odnosu na 2017. godinu, i sada iznosi preko 58%. Republički i pokrajinski parlament imaju ažurne i pretražive internet strane na kojima postoje sve relevantne informacije o poslanicima i ustrojstvu institucija, prenosi njihovih sednica emituju se putem javnih medijskih servisa, ali primena savremenih metoda komunikacije, kakve su društvene mreže, u potpunosti izostaje. Analiza rezultata merenja indikatora ukazuje da je transparentnost budžeta porasla u odnosu na 2017. godinu i sada iznosi 30% u odnosu na prošlogodišnjih 19%. Međutim, ovaj napredak reflektuje u najvećoj meri napore u otvaranju budžeta koje je uložila Skupština AP Vojvodine. Sa druge strane, tokom 2018. godine nastavljen je trend urušavanja institucije Narodne skupštine Republike Srbije, kao najvišeg predstavničkog tela, zabeležen u prethodnom ciklusu istraživanja. Usvajanje republičkog budžeta za 2019. godinu, uz redovno kašnjenje u dostavljanju predloga poslanicima, ponovo je proteklo bez sveobuhvatne rasprave u skupštinskom plenumu, koja je onemogućena spajanjem rasprave o budžetu u objedinjenu načelnu raspravu o 62 tačke dnevnog reda, te podnošenjem 550 amandmana na dva zakona koja su mu prethodila.

Iako postojanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u Srbiji u velikoj meri doprinosi većoj transparentnosti parlamenata, neophodno je da se njegova primena dodatno osnaži, a da organi zakonodavne vlasti ulože napor kako bi unapredili sopstvenu proaktivnost po pitanju objavljivanja informacija o radu. Strateško planiranje u potpunosti izostaje, odnosno, u ovoj oblasti predstavnička tela u Srbiji ne ispunjavaju ni jedan indikator ni ove godine. Na polju transparentnosti javnih nabavki zabeležen je napredak od 5%, što ukazuje da sa 80% ispunjenih indikatora, organi zakonodavne vlasti u Srbiji u ovoj

¹ Analizom nije obuhvaćena AP Kosovo i Metohija.

oblasti ostvaruju solidan rezultat. Ipak, ključni problem, kao i prošle godine, predstavlja činjenica da se zaključeni ugovori o javnim nabavkama i njihovi aneksi i dalje ne objavljuju.

U Srbiji postoji solidan pravni okvir koji uspostavlja dobre osnove za vršenje parlamentarnog nadzora, njegova kontinuirana i delotvorna primena u praksi i dalje predstavlja izazov. Izveštaji nezavisnih tela nisu razmatrani u plenumu Narodne skupštine ni tokom 2018. godine, četvrtu godinu za redom. Broj sprovedenih javnih slušanja u Narodnoj skupštini ostao je na izrazito niskom nivou, tokom cele 2018. godine održano je svega jedno javno slušanje, isto kao i prethodne godine, čime je nastavljeno urušavanje informisanosti poslanika ali i građana o akatima u proceduri, kao i o efektima zakona koji su na snazi. Ova situacija naročito zabrinjava kada se posmatra praksa u 2017. godini, kada je održano svega jedno javno slušanje, u poređenju sa 2016. godinom, kada ih je održano 7, i 2015. godinom, kada ih je održano ukupno 14. Sa druge strane, zabeležen je porast broja sednica u poslednjem četvrtku na kojima su poslanici imali priliku da postavljaju pitanja članovima Vlade, kojih je tokom 2018. godine održano ukupno pet, u poređenju sa po jednom tokom 2017. i 2016. godine.

Na polju integriteta, Etički kodeks poslanika nije usvojen ni tokom 2018. godine, dok je pomak napravljen usvajanjem Zakona o lobiranju u novembru 2018. godine, čime je konačno regulisana oblast lobiranja u Republici Srbiji planirana Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije iz 2005. godine. Međutim, nepostojanje Etičkog kodeksa značajno utiče na kvalitet, delotvornost rada i ugled kako samih narodnih poslanika tako i Narodne skupštine, čime se nastavlja urušavanje položaja ove institucije kao temelja demokratije.

Transparentnost zakonodavne vlasti

Indikatori transparentnosti zakonodavne vlasti se odnose na objavljivanje i dostupnost organizacionih informacija, način kreiranja, usvajanja i raspolaganja budžetom, kao i postupak sprovođenja javnih nabavki. Merjenjem ispunjenosti indikatora transparentnosti u 2018. godini, utvrđeno je da organi zakonodavne vlasti u Srbiji ispunjavaju tek 58% zadatih parametara, što predstavlja izvestan napredak u odnosu na prošlogodišnjih 50% ispunjenosti.

U pogledu dostupnosti i objavljivanja **organizacionih informacija**, zakonodavna vlast u 2018. godini beleži ispunjenost od skoro 62%. Narodna skupština i Skupština AP Vojvodine imaju ažurne i pretražive internet stranice. Oba predstavnička tela na svojim internet stranama, kroz Informatore o radu, upoznaju javnost sa svojim nadležnostima, nadležnostima radnih tela kao i organizacionom strukturom prikazanom u vidu organograma. Biografije narodnih poslanika javno su dostupne, redovno ažurirane, i sadrže podatke o članstvu u poslaničkom klubu, odborima, grupama i mrežama. Međutim, podaci o stranačkoj pripadnosti u slučaju određenog broja narodnih poslanika izostaju, s obzirom da se na internet stranici Narodne skupštine određuju kao nestranačke ličnosti. Kontakti većine narodnih poslanika priloženi su uz njihove biografije, što nije slučaj i sa kontaktima pokrajinskih poslanika. Iako građani znaju ko su njihovi predstavnici i imaju priliku da ih kontaktiraju, ovo, osim za zaposlene na rukovodećim pozicijama (generalni sekretar, šefovi službi, načelnici, rukovodioci grupa), ne važi i za ostale zaposlene u Službi Narodne skupštine, kao ni u Službi Skupštine AP Vojvodine.

Narodna skupština i Skupština AP Vojvodine redovno na svojim internet stranama objavljuju najave i dnevni red predstojećih sednica. Sa tokom plenarnih sednica Narodne skupštine građani se mogu upoznati kako posredstvom televizijskih prenosa, tako i putem interneta gde se prenosi sednica mogu pratiti uživo ili pregledom video arhive. Transkripti plenarnih sednica takođe su objavljeni na internet strani Narodne skupštine. Sa druge strane, Skupština AP Vojvodine ni ove godine nije počela da objavljuje video zapise niti transkripte sednica na svojoj internet strani. Predlozi zakona i drugih akata koji ulaze u skupštinsku proceduru kao i usvojena akta, redovno se objavljuju na veb sajtovima obe zakonodavna tela.

Sa druge strane, tekstovi podnetih i usvojenih amandmana ne mogu se naći na sajtu Narodne skupštine niti na sajtu Skupštine AP Vojvodine, što je naročito značajno imajući u vidu praksu zloupotrebe amandmana sa ciljem onemogućavanja suštinske debate o predlozima zakona na dnevnom redu. Tokom 2018. godine poslanici Narodne skupštine nastavili su sa praksom podnošenja izuzetno velikog broja amandmana na prve članove zakona, koji nisu usmereni na suštinske promene predloženog teksta zakona, već na onemogućavanje debate.² Amandmani i drugi materijali koji se razmatraju na sednicama odbora, nedostupni su na internet stranicama oba predstavnička tela. Nijedna od ove dve institucije ne objavljuje informacije o prisustvu poslanika na plenarnim sednicama. Ipak, Narodna skupština objavljuje rezultate glasanja sa plenarnih sednica, što Skupština AP Vojvodina ne čini.

Za razliku od sednica odbora Skupštine AP Vojvodine, sednice odbora i ostalih radnih tela Narodne skupštine prenose se uživo putem interneta, uz mogućnost kasnijeg pregleda toka sednice u arhivi prenosa. Ova opcija prilagođena je i korisnicima različitih uređaja i operativnih sistema (*iPad, iPhone, Android*).

Godišnji plan rada Narodne skupštine ne objavljuje se na internet stranici, kao ni u slučaju godišnjeg plana rada Skupštine AP Vojvodine. Sa druge strane, godišnji izveštaji o radu su dostupni, ali nijedno od dva predstavnička tela ne objavljuje periodične izveštaje.

Transparentnost procesa kreiranja, usvajanja i objavljivanja **budžeta** u 2018. godini zabeležila je porast od preko 10% u odnosu na prošlu godinu i sada iznosi 30%. Za ovaj porast zaslužna je Skupština AP Vojvodine, koja je tokom 2018. godine uložnim naporima udvostručila stepen ispunjenosti ovog indikatora i dostigla skoro 35% u odnosu na prošlogodišnjih 16%. Sa druge strane, transparentnost procesa kreiranja, usvajanja i objavljivanja budžeta u Narodnoj skupštini ostala je na skoro identičnom nivou kao i prethodne godine. Iako postojeći zakonski okvir garantuje nadležnost zakonodavne vlasti u razmatranju i usvajanju republičkog i pokrajinskog budžeta, kao i obavezu objavljivanja budžeta i završnog računa na veb sajtu, sama netransparentnost budžetskog procesa i gotovo potpuna isključenost javnosti znatno umanjuje na stepen transparentnosti zakonodavnih organa u ovom procesu.

² Tara Tepavac, *Narodna skupština Republike Srbije: Hram ili paravan demokratije?*, CRTA, januar 2019, <https://crt.rs/narodna-skupstina-republike-srbije-hram-ili-paravan-demokratije/>

Već skoro dve decenije predlog najvažnijeg zakona u državi – republičkog budžeta – ne stiže na vreme pred poslanike i usvaja se u poslednji čas (**Tabela 1**).³ Zakonom o budžetskom sistemu predviđeno je da Vlada usvaja predlog zakona o budžetu Republike Srbije i dostavlja ga Narodnoj skupštini najkasnije do 01. novembra tekuće godine. Ovaj rok prekršen je i tokom 2018. godine, kada je Vlada Narodnoj skupštini dostavila predlog Zakona o budžetu za 2019. godinu tek 23. novembra 2018. godine, kao i prethodne godine kada je predlog Zakona o budžetu za 2018. godinu dostavila Narodnoj skupštini tek 30. novembra 2017. godine.⁴ Na ovaj način Vlada je nastavila trend koji je bio prisutan i u prethodnim godinama, kada je predloge zakona o budžetu Vlada Srbije upućivala Narodnoj skupštini sa kašnjenjem od mesec dana (2016. i 2015) odnosno skoro dva meseca (2014). Ovakve okolnosti ostavljaju izuzetno malo vremena za pripremu narodnih poslanika i za kvalitetnu raspravu o predlogu budžeta, koje se već godinama meri u danima, čime se urušava kvalitet debate u plenumu.

Godina	Datum usvajanja budžeta
2002. godina	27.12.2001.
2003. godina	13.12.2002.
2004. godina	3.4.2004.
2005. godina	19.11.2004.
2006. godina	18.11.2005.
2007. godina	23.6.2007.
2008. godina	28.12.2007.
2009. godina	29.12.2008.
2010. godina	21.12.2009.
2011. godina	29.12.2010.
2012. godina	29.12.2011.
2013. godina	1.12.2012.
2014. godina	13.12.2013.
2015. godina	25.12.2014.
2016. godina	12.12.2015.
2017. godina	10.12.2015.
2018. godina	14.12.2017.
2019. godina	7.12.2018.

Tabela 1: Prikaz datuma usvajanja zakona o budžetu od 2002. do 2018. godine

³ Više o ovoj praksi u tekstu Istinomera: „Budžet na Vladi u novembru, Skupština ga usvaja u decembru“, 31. decembar 2015, <http://www.istinomer.rs/ocena/3267/Vlada-ce-budzet-usvojiti-do-23novembra-a-skupstina-do-9ili-11decembra>

⁴ Otvoreni parlament, *Parlament pod lupom, Bilten broj 2*, novembar 2018, str. 9-10
<https://otvoreniparlament.rs/uploads/istrazivanja/Otvoreni%20parlament%20-%20Bilten%20%20-%20November%202018.pdf>

Uz to, građani već drugu godinu zaredom nisu imali prilike da u Narodnoj skupštini čuju sveobuhvatnu raspravu o budžetu. Usvajanje Zakona o budžetu za 2019. godinu predstavlja eklatantan primer zloupotrebe parlamentarnih procedura kojom je onemogućena suštinska rasprava o budžetskim planovima u plenumu Narodne skupštine. U još drastičnijem maniru od prethodne godine, predlog Zakona o budžetu za 2019. godinu objedinjen je u zajedničku raspravu o 62 tačke dnevnog reda, usled čega su poslanici umesto 5 sati diskusije u načelu po svakoj tački dnevnog reda imali svega 5 minuta, a vreme za raspravu u pojedinostima u potpunosti je potrošeno podnošenjem 550 amandmana na dva zakona koja su prethodila Zakonu o budžetu. Time je razmatranje jednog od najvažnijih zakona i ove godine suštinski onemogućeno, a urušavanje institucije Narodne skupštine kao najvišeg predstavničkog tela nastavljeno.

U informatorima o radu republičke i pokrajinske skupštine nalaze se informacije o godišnjem skupštinskom budžetu, kao i informacije o završnom računu, za koji se, međutim, ne sprovodi rasprava.

Iako su objavljeni na sajtu ovih zakonodavnih tela sa naznačenim prihodima i rashodima, budžeti Republike Srbije i AP Vojvodine, ne možemo reći da su predstavljeni javnosti lako razumljivim jezikom, kojim bi građanima objasnili na koji način i za koju svrhu se koriste javni resursi (građanski budžet). Takođe, budžeti ni ove godine nisu dostupni u otvorenom formatu.

Prilikom merenja transparentnosti u oblasti sprovođenja **javnih nabavki**, utvrđeno je da organi zakonodavne vlasti u Srbiji ispunjavaju 80% indikatora, što predstavlja porast od 5% u odnosu na 2017. godinu. Plan javnih nabavki Narodne skupštine nalazi se u informatoru o radu, a od ove godine je javno dostupan i u slučaju Skupštine AP Vojvodine. Pozivi za podnošenje tenderske dokumentacije, kao i odluke o dodeljivanju ugovora, objavljuju se na sajtovima oba organa zakonodavne vlasti. Međutim, ni Narodna skupština ni Skupština AP Vojvodine još uvek ne objavljuju dodeljene ugovore i njihove anekse.

Zakon o javnim nabavkama propisuje obavezu da se za sve nabavke veće od 0,5% BDP sprovodi javna nabavka sa više ponuđača, dok se definišu jasni kriterijumi kada se radi o specifičnim nabavkama sa jednim ponuđačem za one usluge za koje ne postoji više izvora. Izveštaji o javnim nabavkama velike vrednosti koje sprovode organi zakonodavne vlasti javno su dostupne preko Portala javnih nabavki. Na ovom portalu omogućena je pretraga i pregled objavljenih izveštaja o ugovorenim javnim nabavkama velike vrednosti.

Pristupačnost zakonodavne vlasti

Pristupačnost organa zakonodavne vlasti od posebnog je značaja jer građani ostvaruju suverenost preko svojih narodnih predstavnika. Merenjem ispunjenosti indikatora pristupačnosti u 2018. godini konstatovano je da u Republici Srbiji postoji zakonodavni okvir koji građanima omogućava efikasan pristup informacijama od javnog značaja, ali da, kao i u prethodnim godinama i dalje postoji zadržka organa zakonodavne vlasti da samoinicijativno učine dostupnim dokumenta na čije ih objavljivanje Zakon eksplicitno ne obavezuje. Zakonodavna tela u Srbiji tokom 2018. godine ispunila su 59% indikatora pristupačnosti, zadržavši se na istom nivou kao i prethodne godine. Ni ove godine, Narodna skupština i Skupština AP Vojvodine nisu učinila nikakav pomak u domenu komunikacije sa građanima putem interneta. Osim mogućnosti da ovim institucijama upute imejl, interakcija sa građanima putem društvenih mreža praktično ne postoji.

Narodna skupština i Skupština AP Vojvodine obveznici su Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, a merenjem ispunjenosti indikatora u oblasti **pristupa informacijama**, zaključeno je da oba predstavnička tela uglavnom poštuju odredbe pomenutog Zakona - izrađuju izveštaje o primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i, kroz Informator o radu, ažuriraju i čine javno dostupnim registre dokumenata u svom posedu.

Međutim, ni tokom 2018. godine nije bilo pomaka ka većoj proaktivnosti zakonodavnih organa na polju pristupačnosti. Organi zakonodavne vlasti u Srbiji i dalje ne preduzimaju dodatne korake u cilju unapređenja pristupačnosti i približavanja svog rada građanima i ne pokazuju inicijativu da objavljuju dokumenata na čije ih objavljivanje Zakon ne obavezuje.

Zakonom je utvrđena obaveza organa javnih vlasti da imenuju lica ovlašćena za postupanje po zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. U Informatoru o radu Narodne skupštine objavljena su imena i prezimena lica ovlašćenih za postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja, a tokom 2018. godine iste informacije objavljene su i u Informatoru pokrajinske Skupštine.

Narodna skupština Republike Srbije je usvojila višegodišnji plan razvoja komunikacije Narodne skupštine za period 2011-2015, ali rok važenja ovog dokumenta je istekao. U 2012. godini Narodna skupština je usvojila Uputstvo za postavljanje informacija i sadržaja na internet stranicu Narodne skupštine, kojim se utvrđuje način postavljanja informacija i sadržaja o pitanjima iz nadležnosti Narodne skupštine. Sadržaj internet stranice Skupštine AP Vojvodine uređen je uputstvom koje usvaja generalni sekretar Skupštine.

Organi zakonodavne vlasti ne izrađuju program obuke zaposlenih u vezi sa pravima uređenim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i ne organizuju obuke za svoje zaposlene. Međutim, zaposleni u organima zakonodavne vlasti učestvuju u obukama koje organizuje Poverenik za informacije od javnog značaja.

Narodna skupština i Skupština AP Vojvodine i ove godine ispunjavaju svega 24% indikatora otvorenosti kada je u pitanju **interakcija sa građanima**. Skupština AP Vojvodine u pogledu interakcije sa građanima

beleži lošije rezultate od Narodne skupštine, s obzirom na to da republička skupština ima organizovan centar za posetioce, te da su informacije o mogućnostima za organizovane posete Narodnoj skupštini dostupne na veb sajtu ove institucije. Poslovníkom Skupštine AP Vojvodine takođe je predviđena mogućnost grupnih poseta građana Skupštini AP Vojvodine, ali informacije o načinu na koji građani mogu da ostvare posetu zgradi pokrajinske skupštine nisu dostupne na veb sajtu ove institucije.

Zakonodavna vlast i dalje nije razvila mehanizme za prikupljanje mišljenja javnosti o predlozima zakona koji su u skupštinskoj proceduri, usled čega postoji prostor za unapređenje interakcije sa građanima u procesu usvajanja zakona. Zakonodavna vlast poštuje propise, ali ne koristi sve mogućnosti koje ima na raspolaganju za unapređenje kvaliteta zakonodavnog procesa kroz uključivanje javnosti. Učešće javnosti i civilnog društva na javnim slušanjima i u radu pojedinih skupštinskih odbora u praksi se sprovodi izuzetno retko, pa se ne može okarakterisati kao uobičajen i ustaljen način komunikacije zakonodavne vlasti sa građanima.

Organi zakonodavne vlasti nemaju ustanovljene mehanizme za elektronsku peticiju niti razvijene planove za promociju mehanizma elektronske peticije putem interneta i društvenih mreža. Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi ne prepoznaje mehanizam elektronske peticije, što je jedna od prepreka za uvođenje ove prakse u rad Narodne skupštine. Ni komunikacija zakonodavnih organa sa građanima putem društvenih mreža (*Facebook, Twitter*) nije unapređena. Skupština AP Vojvodine ima aktivan tviter nalog, ali nema fejsbuk stranicu, dok je Narodna skupština ugasila svoj nalog na fejsbuku, dok je na tviter nalogu koji formalno postoji bila aktivna samo dva dana, u junu 2011. godine. Indeks otvorenosti zakonodavne vlasti u izvesnom smislu popravlja činjenica da je u slučaju obe institucije elektronska forma za komunikaciju putem i-mejla dostupna na zvaničnom veb sajtu.

Institucije zakonodavne vlasti imaju nizak stepen ispunjenosti indikatora i kada su u pitanju **konsultacije sa građanima**. Zakonom o Narodnoj skupštini i Poslovníkom Narodne skupštine predviđena je mogućnost da u radu skupštinskih odbora učestvuju naučnici i stručnjaci iz određenih oblasti, dok učešće predstavnika civilnog društva nije precizno uređeno. Zakonom o narodnoj skupštini predviđeno je da u radu skupštine, a na poziv predsednika Narodne skupštine, mogu da učestvuju i druga lica. Poslovníkom o radu Skupštine AP Vojvodine predviđeno je da radu odbora, po pozivu, mogu da prisustvuju stručnjaci. U propisima koji uređuju rad zakonodavnih organa civilno društvo nije prepoznato kao relevantan učesnik u radu odbora ni na republičkom ni na pokrajinskom nivou.

Izuzetak predstavlja Odbor za zaštitu životne sredine Narodne skupštine jer je Poslovníkom predviđena mogućnost, ali ne i obaveza, odbora da dopusti učešće predstavnika građana i civilnog društva na sednicama Odbora. Poslovník Narodne skupštine poznaje mogućnost da se posmatračima udruženja i organizacija i zainteresovanim građanima obezbede posebna mesta radi prađenja rada sednice Narodne skupštine i njenih radnih tela, ali im nije omogućeno da učestvuju u raspravi, postavljaju pitanja narodnim poslanicima i predstavnicima Vlade. Dodatno, Poslovníkom je propisano da u ostvarivanju kontrolne funkcije Narodna skupština, odnosno njeni odbori, razmatraju predstavke i predloge građana. Međutim, zakonodavne institucije ni u ovom slučaju ne koriste raspoložive mehanizme za konsultacije sa građanima u punoj meri u praksi.

Integritet zakonodavne vlasti

Iako je ukupan stepen ispunjenosti indikatora od 57% u pogledu integriteta zakonodavnih tela tokom 2018. godine blago smanjen u odnosu na prošlogodišnjih 60%, izvesni pomaci su napravljeni i u ovom domenu. Sa jedne oblasti lobiranja konačno regulisana zakonom, dok je sa druge smanjen stepen ispunjenosti indikatora u oblasti prevencije korupcije. Uz to, nikakav pomak nije zabeležen u pogledu etičkog kodeksa.

Ni republička ni pokrajinska skupština nisu usvojile **Etički kodeks** ni tokom 2018. godine, dokument od ključne važnosti za podizanje nivoa političke odgovornosti i poverenja javnosti u rad institucija, kojim se utvrđuju standardi integriteta i pravila ponašanja poslanika. Radna grupa za izradu kodeksa ponašanja poslanika Narodne skupštine, formirana 2014, definisala je tekst tog skupštinskog akta po uzoru na onaj kakav ima Evropski parlament, međutim kodeks još uvek nije upućen u skupštinsku proceduru.

U pogledu **prevencije sukoba interesa** zakonodavni organi ispunjavaju većinu postavljenih indikatora. Poslanici oba predstavnička tela obavezni su da prijave imovinu Agenciji za borbu protiv korupcije, na čijem sajtu se nalaze sređene i elektronski dostupne imovinske karte poslanika. Imovinska karta sadrži podatke o prihodima, pokretnoj i nepokretnoj imovini, depozitima i štednim ulozima u bankama i drugim finansijskim organizacijama, ali ne sadrži podatke o kreditima i drugim zaduženjima, plaćenim i neplaćenim poslovima van javnog sektora. Zakonom je utvrđena krivična odgovornost za funkcionere koji ne prijave imovinu ili daju lažne podatke o imovini, kao i prekršajna odgovornost za funkcionere u slučaju prijave imovine van zakonom utvrđenih rokova.

Narodna skupština na svojoj internet stranici nema objavljen plan integriteta. Sa druge strane, u 2018. godini Skupština AP Vojvodine objavila je plan integriteta na svojoj internet stranici. Nijedno od ova dva predstavnička tela nije dostavilo podatke o sprovedenim obukama za zaposlene i drugim edukativnim aktivnostima u oblasti prevencije sukoba interesa istraživačkom timu.

Maksimalnom rezultatu u oblasti lobiranja, što je ujedno i jedan od najvećih napredaka otvorenosti u Srbiji tokom 2018. godine, doprinela je činjenica da je na jesen 2018. Republika Srbija usvojila dugoočekivani Zakon o lobiranju.

Delotvornost zakonodavne vlasti

U domenu **delotvornosti**, zakonodavni organi u Srbiji ispunjavaju 57% indikatora otvorenosti, što je na nižem nivou nego u 2017. godini, kada je ukupan rezultat iznosio 62%. Ipak, relativno visok stepen ispunjenosti indikatora može se objasniti činjenicom da u Srbiji postoji solidan zakonodavni okvir koji omogućava ostvarivanje ova funkcije Parlamenta, a koji podrazumeva različite mehanizme za sprovođenje nadzora nad radom Vlade. Međutim, u praksi, 2018. godina je bila obeležena slabom primenom ove važne uloge zakonodavnih organa, a pre svega Narodne skupštine, u praksi.

U pogledu **parlamentarnog nadzora** nad radom Vlade, Zakon o Narodnoj skupštini i Poslovnik Narodne skupštine uređuju različite mehanizme za sprovođenje kontrolne funkcije parlamenta, uključujući institut poslaničkog pitanja na koja odgovaraju predsednik i članovi Vlade, mogućnost podnošenja interpelacije, glasanja o nepoverenju Vladi ili pojedinom članu Vlade, obrazovanje anketnog odbora, sprovođenje javnih slušanja i razmatranje izveštaja nezavisnih tela.

Sledeći isti princip kao i na republičkom nivou, Pokrajinska vlada za svoj rad odgovara pokrajinskoj skupštini. Skupština AP Vojvodine vrši kontrolu rada Pokrajinske vlade kroz postavljanje pitanja poslanika i traženja informacija i putem poslaničkih pitanja, na koja odgovaraju predsednik, potpredsednici i članovi Pokrajinske vlade.

Zakonima koji regulišu rad nezavisnih institucija (Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja, Agencija za borbu protiv korupcije), predviđeno je da ove institucije imaju dužnost podnošenja redovnog godišnjeg izveštaja Narodnoj skupštini. Procedura razmatranja izveštaja nezavisnih institucija podrazumeva da najpre nadležni skupštinski odbori razmatraju podnete izveštaje i donose predlog zaključaka povodom ovih izveštaja, koje zatim upućuju Narodnoj skupštini na razmatranje u plenumu. Iako skupštinski odbori održavaju praksu da razmatraju izveštaje, Narodna skupština ni u 2018. godini, četvrtu godinu za redom, nije razmatrala ove izveštaje u plenumu započetu 2015. godine. Iako izlazi iz okvira ovog istraživanja, važno je spomenuti da je Narodna skupština izveštaje nezavisnih tela po prvi put nakon 2014. godine razmatrala u plenumu u junu 2019. godine. Izveštaji civilnog društva o ovoj diskusiji ukazuju, međutim, na činjenicu da se o sadržaju samih izveštaja nije suštinski debatovalo.⁵

U nadležnosti Skupštine AP Vojvodine je izbor i razrešavanje Pokrajinskog zaštitnika građana (Pokrajinski ombudsman) koji joj odgovara za svoj rad. Ombudsman podnosi redovan godišnji izveštaj u kojem se navode podaci o aktivnostima u prethodnoj godini. Skupština AP Vojvodine je i tokom 2018. godine razmatrala izveštaj Pokrajinskog ombudsmana za 2017. godinu.⁶

Poslanici su tokom 2018. godine imali pet prilika da u parlamentu postave pitanja članovima Vlade (u martu, aprilu, septembru, oktobru i novembru), što je napredak u odnosu na 2017. i 2016. godinu, kada je održana svega po jedna sednica za postavljanje poslaničkih pitanja.

Poslovnik o radu Narodne skupštine predviđa da u radu odbora mogu, po pozivu, da učestvuju i naučnici i stručnjaci, čime je odborima omogućeno da u slučaju potrebe, konsultuju o određenim pitanjima stručnu javnost. Istu mogućnost imaju i odbori Skupštine AP Vojvodine, čiji Poslovnik predviđa mogućnost angažovanja naučnih institucija ili stručnjaka.

⁵ Otvoreni parlament, *Neprihvatljivo ponašanje poslanika u raspravi o Godišnjem izveštaju Poverenika*, <https://otvoreniparlament.rs/aktuelno/76>

⁶ Skupština AP Vojvodine razmatrala je izveštaj Pokrajinskog zaštitnika građana - Ombudsmana za 2017. godinu na 20. sednici održanoj 29. marta 2018. godine. Zapisnik sa sednice dostupan je na: <https://www.skupstinavojvodine.gov.rs/Strana.aspx?s=sednice&id=168&t=z&j=SRL> (pristupljeno 1.9.2019.)

Korišćenje javnih slušanja kao instrumenta za ostvarivanje kontrolne funkcije Narodne skupštine u konstantnom je opadanju. Ovaj važan instrument, koji omogućava uključivanje javnosti u raspravu o aktima u proceduri unutar odbora, ali i u praćenje sprovođenja i primene zakona, korišćen je 2015. godini 14, a u 2016. godini sedam puta. Tokom 2018. godine, što je slučaj i u 2017. godini, održano je samo **jedno** javno slušanje.

Informacije o sprovedenim javnim slušanjima dostupne su na veb sajtu Narodne skupštine u vidu naziva, agende, datuma održavanja i propratnih dokumenata. Sva ova dokumenta dostupna su za javno slušanje održano u 2018. godini.

Reviziju javnih sredstava sprovodi Državna revizorska institucija (DRI), samostalni i nezavisni organ koji je za svoj rad odgovoran Narodnoj skupštini. Rukovodeće organe DRI bira i razrešava Narodna skupština. DRI Narodnoj skupštini podnosi redovne godišnje izveštaje.

Za potrebe ocene **strateškog planiranja** mereno je do kog nivoa Narodna skupština i Skupština AP Vojvodine vrše procenu potencijalnog uticaja postojećih i budućih zakonskih akata, odnosno sprovede *analizu efekata propisa*.

U ovoj oblasti organi zakonodavne vlasti u Srbiji u 2018. godini nisu ispunili ni jedan indikator otvorenosti, s obzirom na to da ni Narodna skupština niti Skupština AP Vojvodine nisu poslale odgovore na dostavljene upitnike za potrebe istraživanja. Tako, na primer, po drugu godinu za redom, nije bilo moguće proceniti u kojoj meri se usvojena Jedinствена metodološka pravila za izradu propisa koje donosi Narodna skupština, a koja podrazumevaju i analizu efekata, primenjuje u praksi. Takođe, Poslovníkom Narodne skupštine Republike Srbije se utvrđuje da obrazloženje predloga propisa može da sadrži i analizu efekata propisa.

Sa druge strane, Poslovník o radu Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine ne sadrži odredbe kojima se uređuje pitanje i obaveza sprovođenja analize efekata propisa. Na osnovu monitoringa utvrđeno je da zakoni predloženi od strane Skupštine ne prolaze proceduru koja će pokazati koliki će uticaj njihovo sprovođenje imati na živote građana.

Napominjemo da je tokom 2018. godine usvojen Zakon o planskom sistemu koji bi trebalo značajno da doprinese unapređenju u oblasti delotvornosti i strateškog planiranja.

Metodologija istraživanja

Otvorenost je ključni uslov demokratije jer omogućava građanima da dobiju informacije i znanje potrebno za ravnopravno učestvovanje u političkom životu, efikasno donošenje odluka i držanje institucija odgovornim za politike koje sprovode.

Institucije širom sveta preduzimaju konkretne akcije u cilju povećanja svoje transparentnosti i odgovornosti prema građanima. A da bismo ustanovili u kojoj meri građani Zapadnog Balkana dobijaju pravovremene i razumljive informacije od svojih institucija, razvijen je Regionalni indeks otvorenosti parlamenata.

Regionalni indeks otvorenosti meri stepen do kojeg su parlamenti zemalja Zapadnog Balkana otvorene prema građanima i društvu, na osnovu četiri principa: (1) transparentnost (2) pristupačnost (3) integritet i (4) delotvornost.

Princip **transparentnosti** podrazumeva da su organizacione informacije, budžet i postupak javnih nabavki javno dostupni i objavljeni. **Pristupačnost** se odnosi na obezbeđivanje i poštovanje procedura za slobodan pristup informacijama, te poboljšanje dostupnosti informacija kroz mehanizam javnih rasprava i jačanja interakcije sa građanima. **Integritet** obuhvata mehanizme za prevenciju korupcije, sprovođenje etičkih kodeksa i regulaciju lobiranja. Posljednji princip, **delotvornost**, se tiče monitoringa i evaluacije politika koje sprovode.

Vodeći se međunarodnim standardima, preporukama⁷ i primerima dobre prakse, ovi principi se dalje razrađuju kroz posebne kvantitativne i kvalitativne indikatore koji se ocenjuju na osnovu dostupnosti informacija na zvaničnim internet stranicama institucija, kvaliteta pravnog okvira za pojedinačna pitanja, drugih izvora javnog informisanja i upitnika koji su prosleđeni institucijama.

Merili smo i analizirali otvorenost parlamenata u regionu kroz 110 indikatora i prikupili više od 1000 podataka. Nakon izvršenog monitoringa, usledila je kontrolna faza koja je pokazala standardnu greška merenja od +/- 3%. Merenje je sprovedeno u periodu od decembra 2018. do kraja aprila 2019. godine. Na osnovu rezultata istraživanja, razvijen je predstavljeni set preporuka i smernica za institucije.

⁷ Analizirani su standardi i preporuke brojnih međunarodnih institucija, kao što su: Access Info Europe, EU, OECD, OGP, SIGMA, World Bank itd.

ActionSEE je mreža organizacija civilnog društva koje zajedno radi na promovisanju i obezbeđivanju transparentnosti i odgovornosti institucija u jugoistočnoj Evropi, povećanju potencijala za građanski aktivizam i participaciju, promovisanju i zaštiti ljudskih prava na internetu kao i na izgradnji kapaciteta za upotrebu novih tehnologija.

CRTA je nezavisna, nestranačka organizacija civilnog društva koja zastupa koncept preuzimanja odgovornosti i transparentnosti i razvija veštine građana i medija da aktivno učestvuju u kontroli procesa donošenja odluka.

Kako bi se građani, druge nevladine organizacije i mediji osnažili da pozivaju javne funkcionere na odgovornost, CRTA koristi informacione i komunikacione tehnologije za razmenu podataka prikupljenih praćenjem rada javnih institucija, istraživanjima, „data“ novinarstvom i anketama. CRTA takođe razvija i ICT alatke koje omogućavaju građanima da samostalno istražuju i objavljuju informacije i uspostavlja javno dostupne mehanizme putem kojih građani mogu da pozivaju političare i institucije na odgovornost. CRTA i njeni partneri koriste informacije, alatke i mehanizme u cilju podsticanja reakcija javnosti na zloupotrebe javnih funkcija i vršenja pritiska na institucije da unaprede postojeće procedure u pogledu koncepta odgovornog ponašanja. Kako bi podstakla dublje promene na nivou javnih institucija, CRTA pokreće inicijative koje promovišu koncept odgovornosti i transparentnosti i podstiču druge da ga zagovaraju.

www.crta.rs