

ANALIZA O OTVORENOSTI **SKUPŠTINE** KOSOVA

PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE
POSTOJEĆEG STANJA

O PUBLIKACIJI

Ovaj dokument je razvijen u okviru projekta „Boost Good Governance 2.0“, podržan od strane National Endowment for Democracy (NED), a implementiran od strane Open Data Kosovo (ODK).

AUTORI

Dafina Olluri i Delvina Haxhijaha

JEZIČKE VERZIJE

ALB, ENG, SRB

Završeno u februaru, 2022 © ODK

Stavovi izraženi u ovom dokumentu su isključiva odgovornost autora i ne predstavljaju nužno zvaničan stav NED-a. Umnožavanje i prevod u nekomercijalne svrhe su dozvoljeni, pod uslovom da je izvor poznat i da je izdavač unapred obavešten i kopija poslata.

UVOD

Analize sprovedene od strane Open Data Kosovo (ODK) tokom godina koje su pratile i ocenjivale otvorenost i transparentnost rada Skupštine na Kosovu, jasno otkrivaju da transparentnost zakonodavstva može poboljšati učinak javnih zvaničnika u demokratiji. U demokratiji, podsticaj za poboljšanje učinka stvara se kontinuiranom komunikacijom i saradnjom sa građanima. S toga, ova analiza je sastavljena kako bi istakla nivo transparentnosti, institucionalne otvorenosti, otvorenosti i odgovornosti Skupštine Kosova tokom 2020.

Koristeći analitičke prakse razvijene za otvaranje Skupštine Kosova tokom 2019. godine, analiza predloga praktične politike je ponovo rezultat opsežnog istraživanja zasnovanog na naučnoj metodologiji koja je sprovedena od strane Open Data Kosovo poslednjih meseci. Svrha ovog sveobuhvatnog istraživanja je da pruži detaljan pregled situacije na Kosovu i da doprinese sprovođenju reforme javne uprave. Ovaj dokument takođe ima za cilj da ojača principe dobrog upravljanja i pomogne institucijama da ih efikasnije primenjuju u svom radu.

Nakon procene cilja predloženog prošle, odnosno 2019. godine, ovaj rad predstavlja analizu stepena otvorenosti i preporuke za unapređenje za 2020. godinu. Metodologija i njeni indikatori su kontinuirano unapređivani i prilagođavani zahtevima dotične godine. Ovaj dokument politike takođe donosi uporedni element gde je ODK izradio analizu uključujući napredak koji je prikazan u poslednje dve godine.

Institucionalna otvorenost treba da bude politika svih vlada u regionu i treba da bude formulisana i tretirana jednako kao i druge važne politike. Takva politika treba da zadrži svoju objektivnost po ovom pitanju i ni u kom slučaju ne bi trebalo da bude pod uticajem aktuelnih političkih odluka ili drugih političkih elemenata.

Ovaj dokument sa predlogom politike upućen je Skupštini i donosiocima odluka koji mogu imati koristi od ovog dokumenta ukoliko se njegovi rezultati i preporuke pažljivo razmatraju. Dokument može biti od koristi i predstavnicima međunarodnih organizacija, kao i kolegama iz NVO sektora koji se bave ovim pitanjima.

ODK je poštovao principe transparentnosti istraživanja i predočio je institucijama sve njegove detalje i rezultate. ODK ostaje otvoren za sve sugestije, konstruktivne kritike i diskusije u vezi sa dokumentom ovih politika.

METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Ova analiza prati nivo dobijanja informacija iz Indeksa regionalne otvorenosti koji meri u kojoj meri su institucije zemalja Zapadnog Balkana otvorene za građane i društvo i zasniva se na sledeća četiri principa:

🔍 **transparentnost,**

🗉 **pristupačnost,**

📄 **integritet i**

🔧 **svest.**

Prateći međunarodne standarde, preporuke i primere dobre prakse, ovi principi se dalje razvijaju kroz specifične, kvantitativne i kvalitativne indikatore. Takvi principi se ocenjuju na osnovu: pristupa informacijama na zvaničnim internet stranicama institucija, kvaliteta pravnog okvira za određena pitanja, drugih izvora javnih informacija i upitnika koji se dostavljaju institucijama. Prikupljanje podataka je sledilo model verifikacije podataka koji je rezultirao standardnom greškom od +/- 3%. Merenje je sprovedeno u periodu od maja 2021. do kraja oktobra 2021. Na osnovu rezultata istraživanja izrađen je set preporuka koji je adresiran institucijama.

Princip **transparentnosti** zahteva da informacije o organizaciji, budžetu i postupku javnih nabavki budu dostupni javnosti i da se redovno objavljuju i ažuriraju. **Pristupačnost** se odnosi na obezbeđivanje i poštovanje procedura za slobodan pristup informacijama, unapređenje dostupnosti informacija kroz javne debate i jačanje interakcije sa građanima. **Integritet** uključuje elemente sprečavanja korupcije, sprovođenja etičkog kodeksa i regulisanja lobiranja. Poslednji princip, **svesti**, odnosi se na praćenje i evaluaciju politika koje sprovode institucije.

Dostupnost informacija o vladinim politikama i akcijama, jasan osećaj organizacione odgovornosti i uverenje da se vladama upravlja efikasno i bez sistemske korupcije su važne komponente transparentnog upravljanja. Stoga, sva četiri gore navedena principa kao deo Indeksa otvorenosti pomažu u definisanju, predstavljanju i evaluaciji rada i političke dobre volje ka transparentnosti.

OTVORENOST SKUPŠTINE U 2019 GODINI

Skupština Kosova je zabeležila ukupan rezultat od 80,5% u pogledu otvaranja za 2019. Takav rezultat pokazuje veliki napredak ove institucije tokom godina. Kako uvek ima prostora za poboljšanje, ovaj rezultat pokazuje da je Skupština godinama povećavala svoju otvorenost. Kada je prvi put izmeren 2016. godine, Skupština Kosova je po pitanju indikatora imala 60%, a sada rezultat pokazuje poboljšanje zahvaljujući naporima koji su uloženi tokom godina. Ako bismo uporedili ovakav rezultat u regionalnom kontekstu, Skupština Kosova ima dosta posla u pogledu otvaranja, međutim, u nacionalnom kontekstu takvo poboljšanje je zadovoljavajuće. Rezultati indeksa su postignuti uzimajući u obzir četiri principa otvorenosti Skupštine koji uključuju: transparentnost, pristupačnost, integritet i svest. U narednom odeljku će biti detaljno objašnjenje glavnih principa i ishoda Skupštine u gore navedenim oblastima.

OTVORENOST SKUPŠTINE U 2020 GODINI

Kada je prvi put mereno 2016. godine, Skupština Kosova je postigla 60% u pogledu indikatora, a sada rezultat pokazuje poboljšanje zbog napora uložениh tokom godina – tj. obeležio je ukupan rezultat od 88% u smislu otvaranja za 2020. godinu. Kosovo je dobilo 72% na principu pristupačnosti, 91% na komponenti svesti, 100% na principu integriteta i 91% na principu transparentnosti. U narednom odeljku će biti detaljno objašnjenje glavnih principa i ishoda Skupštine u gore navedenim oblastima.



PRISTUPAČNOST (72%)

U poređenju sa nalazima iz 2019. godine, Skupština Kosova je zabeležila poboljšanje u principu pristupačnosti, ali još uvek ima posla koji treba da se uradi na uspostavljanju i poboljšanju ove komponente u budućnosti. Ova komponenta procenjuje stepen učešća građana, OCD, aktera u radu Skupštine, uključujući, ali ne ograničavajući se na Zakon o slobodi informisanja i druge postojeće propise.

U teoriji, javne konsultacije pružaju mogućnost da interesi različite grupe javnosti dobiju pristup političkoj moći i učestvuju u njenom vršenju. Trenutno, zvanična veb stranica Skupštine Kosova omogućava zainteresovanim stranim da pošalju pisma direktno izabranom poslaniku da se pozabave bilo kojim konkretnim pitanjima od interesa za stranku. Takođe, ODK nastavlja saradnju sa Skupštinom Kosova na razvoju digitalnog rešenja E-participacija koje će omogućiti direktnu komunikaciju između opšte javnosti i poslanika. I tokom ove godine, Skupština Kosova je aktivna na ažuriranju internet stranice i stranica na društvenim mrežama Institucije, objavljivanju saopštenja o odlukama, aktivnostima i radu Skupštine.

Vredi napomenuti da Skupština i dalje ima lice odgovorno za postupanje po zahtevima za pristup javnim dokumentima koje provodi razumno vreme da odgovori na zahteve – kako je to predviđeno Zakonom o pristupu javnim dokumentima.

Tokom ove godine procenjivanja imenovan je Poverenik za informacije i privatnost u okviru Agencije za informacije i privatnost, gde je do pre izbora Poverenika najviša aktuelna funkcija bila izvršni direktor. Ova Agencija je odgovorna za nadgledanje sprovođenja Zakona o pristupu javnim dokumentima i Zakona o zaštiti ličnih podataka, au skladu sa ovim zakonom i odgovorna je Skupštini Republike Kosovo.

Međutim, i ovog puta se smatra važnim da se obezbedi i razvije više obuke za skupštinsko osoblje u vezi sa značajem i obezbeđivanjem pristupa javnim informacijama. Prema anketi koju su sprovedli predstavnici Skupštine Kosova, osoblje Skupštine Kosova je učestvovalo na nekoliko obuka. Prema Zakonu o pristupu javnim dokumentima, Agencija za informacije i privatnost mora da saraduje sa institucijama nadležnim za organizovanje i održavanje obuka javnih funkcionera o pristupu javnim dokumentima i za efikasnu primenu ovog zakona.

Ono što trenutno nedostaje u učešću i angažovanju građana na Kosovu što će direktno povećati upotrebu jeste odobrenje elektronske peticije u Skupštini Kosova. Takva oblast je neophodna za jačanje uloge otvorenosti u parlamentu i pripada komponenti pristupa. Da bi se razvila elektronska peticija, mora se usvojiti zakon o elektronskim peticijama, koji bi se bavio i privatnošću podataka i drugim pitanjima. Elektronski zahtev će povećati broj pojedina i drugih koji pokreću peticiju bez da skupljaju potpise na „ulici“. Zbog toga je i tokom ove godine Kosovo dobilo nula poena u tri indikatora vezana za elektronsku peticiju. Ali elektronska peticija i dalje predstavlja oblast koja obećava u smislu institucionalne otvorenosti, učešća i građanskog angažovanja.

Skupština Kosova nastavlja da održava dobre odnose sa civilnim društvom kao što je predviđeno poslovnikom o radu parlamentarnih komisija (Pravilnik o radu, član 65). Neformalna skupština o transparentnosti i odgovornosti u Skupštini nastavlja svoju posvećenost povećanju transparentnosti i odgovornosti u Skupštini, radeći sa OCD, poslanicima, javnim zvaničnicima, međunarodnim organizacijama i građanima u ovom procesu.

SVEST (91%)

Komponenta svesti je jedna od komponenti koja je nastavila da beleži značajan rast u ovoj godini evaluacije. Prema merenju ovog perioda, postoji nekoliko mehanizama za procenu uticaja propisa (RIA), ali se on retko primenjuje u radu Skupštine i nacрта propisa. Dakle, u smislu strateškog planiranja, Skupština je imala napredak jer procenjuje uticaje koji mogu doći kao rezultat postojećih zakonskih akata i spremna je da poboljša i olakša rad.

Takođe je vredno napomenuti da su parlamentarni odbori nastavili da dobijaju evaluacije i konsultacije od spoljnih eksperata o određenim temama kako bi dobili smernice i informacije o pitanjima od interesa. Nastavljeno je i učešće predmetnih eksperata na javnim raspravama – na taj način se građani upoznaju sa dešavanjima koja utiču na njihove živote uoči rada Skupštine.

Važno je napomenuti da kao deo pod sektora parlamentarnog nadzora, predstavnici Izvršnog predsedništva nastavljaju da budu odgovorni za učešće i mogu biti dovedeni u Skupštinu da odgovaraju na pitanja poslanika. Dalje, postoji procedura za izglasavanje nepoverenja, a poslaničke grupe ili poslanici mogu podneti i interpelaciju radi razmatranja pitanja vezanih za rad vlade ili ministarstva. Takođe, u većini slučajeva se snimaju parlamentarne aktivnosti i saslušanja, koja su otvorena za javnost i ostaju u arhivi. Ovo takođe ispunjava zahteve principa svesti, upoznavanja zainteresovanih strana sa radom Skupštine.

INTEGRITET (100%)

Najveći uspeh u merenju ove godine procene je postignut u komponenti Integritet, gde je Skupština Kosova dobila 100%. Ova komponenta kombinuje principe i propise za sprečavanje korupcije, sprovođenje etičkog kodeksa i integriteta u procesima lobiranja.

Treba napomenuti da je Kosovo jedna od retkih zemalja koja u potpunosti otkriva imovinu, imovinu, prihode i dugove oko 5000 javnih službenika zemlje koji prijavljuju bogatstvo. Stoga se podaci o imovini, izvorima prihoda, visini prihoda i obaveza ažuriraju i navode u spisku imovine članova Skupštine. Ovi podaci su sistematizovani i arhivirani tako da su lako dostupni zainteresovanim stranama i široj javnosti iz Agencije za borbu protiv korupcije. Ova Agencija prati sprovođenje imovinskih lista. Međutim, prema Zakonu o pristupu javnim dokumentima i Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti, podaci o prijavi imovine mogu se dati putem zahteva za pristup.

Kao što je već pomenuto, Agencija za borbu protiv korupcije je nadležni organ i stalno se bavi praćenjem imovine javnih funkcionera. Agencija takođe vrši nadzor nad prijemom poklona u vezi sa vršenjem službene dužnosti i preduzima mere predviđene zakonom. U slučaju povreda zakonom predviđanih obaveza od strane poslanika, Agencija podnosi krivičnu prijavu nadležnom tužilaštvu.

Štaviše, kada govorimo o integritetu u radu Skupštine Kosova, primena Etičkog kodeksa za poslanike kao efikasnog sredstva za ublažavanje i sprečavanje korupcije u zemlji nesumnjivo igra veliku ulogu. Predmetni kodeks je deo Poslovnika o radu Skupštine i lako je dostupan na veb stranici Skupštine. Ovaj zakonik sumira i reguliše pitanja korišćenja državne imovine, poklona, sukoba interesa i političkog delovanja. Dok Zakon o pravima i odgovornostima poslanika, između ostalog, reguliše Etički kodeks i sukob interesa za poslanike.

Kada se procenjuje pod komponenta lobiranja, na Kosovu još uvek ne postoji propis koji otkriva i definiše pravila lobiranja – kao deo direktne ili indirektno komunikacije sa javnim zvaničnicima, donosiocima političkih odluka ili drugim predstavnicima, a koja se odnose na imidž zemlje kao cela. Poslednjih godina, lobiranje je postalo oblast sve veće regulative, dajući prioritet razumevanju ko konkretno lobuje. Uspostavljanje jasnih pravila za lobiranje je važan korak u jačanju transparentnosti i pravnog okvira za borbu protiv korupcije. Pravila bi takođe definisala legitimne aktivnosti lobiranja praveći razliku između onih koje dolaze iz civilnog društva ili drugih zainteresovanih strana.

TRANSPARENTNOST (91%)

Princip transparentnosti Skupštine Kosova je povećan na 91% sa 88% u prethodnom monitoringu. Ovaj princip uključuje otvaranje i objavljivanje svih organizacionih informacija, budžeta i procesa javnih nabavki na zvaničnom sajtu. Zvanična veb stranica Skupštine omogućava lak pristup zakonima, amandmanima, nacrtima zakona, uredbama, strategijama i izveštajima o radu. Ono što takođe doprinosi transparentnosti Skupštine jeste Sistem za praćenje zakonodavstva koji omogućava građanima i drugim zainteresovanim stranama da budu više uključeni u zakonodavni proces jer mogu da prate u kojoj fazi ih zakon interesuje. Na sajtu se objavljuju i podaci o glasanju sa plenarnih sednica Skupštine. Takođe, Skupština ima video prenose plenarnih sednica, koji u celini podstiču aktivno učešće građana u zakonodavnom procesu, čime se jača uloga Skupštine kao institucije.

Kada je reč o pod komponenti organizacionih informacija, visoko je pohvaljeno potpisivanje Uvodne reči Skupštine, gde je u skladu sa izjavom Skupština izradila strategiju informisanja i komunikacije u Skupštini (2019-2021). Takođe, na sajtu Skupštine se stalno objavljuju svi podaci o odborima u okviru Skupštine, angažovanim poslanicima, saslušanjima i sl. Takođe, jedan od najvažnijih dokumenata koje je Skupština usvojila je uredba o komunikaciji sa medijima i javnošću, čime se uspostavlja pravila i procedure za osoblje, kao i za treća lica koja prate rad skupštine kako bi se obezbedila pravilna i efektivna komunikacija.

Što se tiče transparentnosti javnih nabavki, Skupština Kosova nastavlja da održava nivo transparentnosti na odgovarajućim nivoima. Ovo, objavljivanjem postupaka javnih nabavki, ponuda i glavnih rezultata nabavki preko državnog portala javnih nabavki u skladu sa zakonom. Takođe, Skupština Kosova je uspešno objavila konačni plan nabavki, kome mogu pristupiti građani Kosova.

Skupština Kosova objavljuje budžet na svojoj internet stranici, pružajući detaljnije finansijske izveštaje na tromesečnim i godišnjim osnovama o rashodima Institucije. Čak i tokom ove godine evaluacije, ovi podaci su objavljeni u lako dostupnim i razumljivim formatima, jačajući infrastrukturu za pružanje informacija u odgovarajućim formatima za javnost i zainteresovane strane.

Čak i tokom ove godine procenjivanja objavljivanje takozvanog građanskog budžeta ostaje da bude samo želja, za koji se preporučuje da bude objavljen u formatu koji je jednostavan za korišćenje i razumljiv običnim građanima. Ova publikacija bi pomogla da se poveća transparentnost Skupštine Kosova u pogledu državnog budžeta, kao i da doprinese povećanju fiskalne transparentnosti

ANGAŽOVANJE GRAĐANA U RAD SKUPŠTINE NA KOSOVU

ODK je nastavio saradnju sa UBO Consulting istraživanjem angažovanja građana u radu Skupštine Kosova. Ukupno 1065 građana Republike Kosovo je intervjuisano sveobuhvatnim metodom uzorkovanja, grupisanih prema starosti, polu, etničkoj pripadnosti, mestu stanovanja i porodičnim prihodima.

Iz sprovedenih anketa, većina ispitanika je izjavila da blago prati rad Skupštine, 46,4% žena i 38,3% muškaraca. Takođe, 26,1% žena i 37,5% muškaraca reklo je da donekle prati rad Skupštine, dok je 4,1% žena i 7,9% muškaraca reklo da ga dosta prati. Ovi nalazi mogu značiti da građani nisu zainteresovani da saznaju više o radu Skupštine Kosova, ili da rad Skupštine nije predstavljen u razumljivom i pristupačnom formatu.

Sledeće pitanje koje je razmatrano bilo je zadovoljstvo ispitanika radom Skupštine Kosova. Sve u svemu, utvrđeno je da je većina pojedinaca donekle zadovoljna radom Skupštine Kosova, pri čemu 43,4% žena i 46,3% muškaraca to navodi. Dok je samo 2,3% žena i 1,8% muškaraca veoma zadovoljno radom Skupštine. Najveći procenat onih koji su izrazili neutralno zadovoljstvo radom Skupštine Kosova su starosti 35-44 godine.

Vredi napomenuti da u poslednjem pitanju upućenom ispitanicima više od polovine ispitanika ne smatra da može da doprinese inicijativama Skupštine. Dok samo 36,3% muškaraca i 27,2% žena smatra da bi mogli da doprinesu radu predmetne Institucije. S druge strane, 17,8% muškaraca i 12,4% žena ispitanih o ovom pitanju nije imalo određeno mišljenje. Iz ovih rezultata treba naglasiti da je važno uključiti uverenja građana u rad Skupštine, te stoga treba iznaći i raditi na razvijanju oblika koji dopiru do građanina – čime se omogućava i kalkuliše doprinos građana u radu Skupštine. rad predmetne Ustanove.

PREPORUKE

KORACI DELOVANJA

Iz preporuka prethodnog merenja, dobra vest je ostvarenje jedne od preporučenih preporuka, a to je izbor Poverenika za informacije i privatnost dotične Agencije. Stoga, čak i u ovoj godini evaluacije, u cilju nastavka rada sa visokim rezultatima, preporučujemo da Skupština Kosova preduzme sledeće korake:

- **Usvojiti zakone o e-potpisu;**
- **Započeti implementaciju elektronskog sistema peticija (e-peticija);**
- **Sprovesti mehanizme procene regulatornog uticaja (RIA) kako bi se obezbedila detaljna i sistematska procena potencijalnih uticaja nove regulative da bi se zatim procenilo ispunjenje i postizanje željenih ciljeva uredbe;**
- **Unaprediti regulisanje pravila lobiranja;**
- **Objavljivati tzv. budžeta građana, kako bi se povećala transparentnost rada Skupštine u komponenti državnog budžeta;**
- **Organizovati više obuka za skupštinsko osoblje u oblasti pristupa javnim dokumentima.**

