

Analiza otvorenog upravljanja u Skupštini
Republike Kosovo (2023)

Predlozi za poboljšanje trenutne situacije

ANALIZA OTVORENOG UPRAVLJANJA U SKUPŠTINI REPUBLIKE KOSOVO (2023)

O PUBLIKACIJI

Ovaj dokument je izrađen u okviru projekta „**Boost Good Governance 5.0**“, uz podršku **National Endowment for Democracy (NED)** i sprovodi ga **Open Data Kosovo (ODK)**.

AUTORI

Dafina Olluri dhe Anita Selita

JEZIČKE VERZIJE

SHQ, ANG, SER

Završeno u aprilu 2025 © ODK

Stavovi izraženi u ovom dokumentu su isključiva odgovornost autora i ne predstavljaju nužno zvanični stav NED-a. Reprodukција i prevod u nekomercijalne svrhe su dozvoljeni, pod uslovom da se navede izvor, da se izdavač unapred obavesti i da se pošalje kopija.

ANALIZA OTVORENOG UPRAVLJANJA U SKUPŠTINI REPUBLIKE KOSOVO (2023)

SADRŽAJ

Uvod	1
Metodologija istraživanja	2
PRISTUPAČNOST	4
SAVEST	5
INTEGRITET... ..	6
TRANSPARENTNOST	7
UČEŠĆE GRAĐANA U AKTIVNOSTIMA SKUPŠTINE KOSOVA	7
PREPORUKE	8

UVOD

U kontekstu nedavnih političkih i institucionalnih dešavanja na Kosovu, transparentnost i otvorenost Skupštine ostaju suštinski elementi za jačanje demokratije i aktivno učešće građana u procesima donošenja odluka. Tokom perioda 2023-2024, Skupština Kosova je preduzela nekoliko važnih koraka kako bi poboljšala svoje funkcionisanje, uključujući implementaciju naprednog elektronskog sistema glasanja, koji ima za cilj povećanje institucionalne efikasnosti i odgovornosti. Međutim, izazovi u izgradnji političkog konsenzusa i efikasnom nadzoru vlade i dalje utiču na rad Skupštine u tom pogledu.

Ovaj dokument analizira napore za povećanje transparentnosti i otvorenosti Skupštine Kosova tokom 2023-2024 godina, ocenjujući njihov uticaj na demokratske procese i poverenje javnosti. U periodu obeleženom političkom polarizacijom i izazovima u dijalogu sa Srbijom, jačanje demokratskih institucija i povećanje građanske uključenosti su važniji nego ikada.

Ova analiza je razvijena kao nastavak prethodnih izveštaja izrađenih u okviru projekata NED 5.0 i NED 6.0. Upoređivanjem ovogodišnjih nalaza sa onima iz prethodnih godina, ovaj dokument nam omogućava da jasnije procenimo napredak ili nazadovanje u institucionalnoj transparentnosti iz godine u godinu. Ovo poređenje pojačava objektivnost analize i pruža dosledan pregled trendova institucionalnog razvoja.

Da bi pružio što sveobuhvatniji pregled, ODK je, u saradnji sa kompanijom UBO Konsalting, sproveo anketu među građanima, prikupljajući njihova mišljenja i percepcije o radu i transparentnosti Skupštine Kosova.

Na osnovu najnovijih podataka, kao i analiza lokalnih institucija, ovaj dokument ima za cilj da pruži procenu trenutnog stanja transparentnosti u Skupštini Kosova i da predloži konkretne preporuke za dalja poboljšanja u pogledu transparentnosti.

METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Ovo istraživanje je zasnovano na konačnim podacima iz 2024. godine iz Regionalnog institucionalnog indeksa, koji meri nivo transparentnosti i pristupa informacijama u Skupštini Kosova. Analiza se fokusira na ključne aspekte kao što su objavljivanje zvaničnih dokumenata, finansijska transparentnost, procesi donošenja odluka i mogućnost građana da imaju lak pristup relevantnim informacijama vezanim za rad Skupštine.

Podaci za ovu analizu prikupljeni su iz indeksnih izveštaja, dokumenata koje je objavila Skupština i odgovora na upitnike zvanično upućene institucijama unutar Skupštine. Ovaj rad procenjuje četiri osnovna principa: transparentnost, pristup informacijama, institucionalni integritet i svest građana. Procena je sprovedena analizom faktora kao što su lakoća pristupa zvaničnim dokumentima putem veb stranice Skupštine, kvalitet pravnog okvira za transparentnost, dodatni izvori informacija koji su dostavljeni i način na koji Skupština odgovara na zahteve za informacijama.

Istraživanje je usmereno na period 2023-2024, uzimajući u obzir napredak postignut u poređenju sa nalazima prethodnih izveštaja razvijenih u okviru analiza NED 1.0, 2.0, 3.0 i 4.0. Poređenje podataka je pomoglo da se identifikuje postignuti napredak, kao i preostali izazovi, dok su preporuke zasnovane na najnovijim analizama i procenama.

Otvaranje Skupštine 2021. godine

Skupština je 2021. godine postigla ukupan rezultat od 86%. Ovo poboljšanje je postignuto zahvaljujući objavljivanju zvaničnih podataka i dokumenata, što ih čini lakšim za pronalaženje i korišćenje od strane građana.

Otvaranje Skupštine 2022. godine

U 2022. godini, Skupština je ostvarila ukupnu ocenu od 88% u pogledu otvorenosti i transparentnosti.

Otvaranje Skupštine 2023. godine

U 2023. godini, ukupni rezultat Skupštine Kosova ostao je isti kao i prethodne godine – 88%, iako su primećena poboljšanja u objavljivanju i pristupu dokumentima kao što su nacrti zakona, budžeti i izveštaji o radu. Nakon izazova izazvanih pandemijom, ovo predstavlja pozitivnu stabilnost u poređenju sa prethodnim godinama.

Kroz Akcioni plan za otvorenu skupštinu 2023–2026, Skupština je povećala učešće građana i organizacija civilnog društva u zakonodavnim procesima, u skladu sa standardima Partnerstva za otvorenu vladu (OGP). Jedno od glavnih dostignuća je pokretanje platforme E-Pjesëmarrja, koja omogućava građanima da komentarišu i daju predloge na nacрте zakona.

Skupština je takođe počela da objavljuje parlamentarna dokumenta u otvorenim formatima i poboljšala je procedure za pristup javnim dokumentima, dodatno jačajući transparentnost i odgovornost. Kroz program Dani skupštine, povećana je interakcija između poslanika i građana širom Kosova.

Međutim, određeni izazovi ostaju, kao što je uspostavljanje redovnog kalendara debata sa građanima i obezbeđivanje jednakog pristupa za osobe sa invaliditetom. Generalno gledano, 2024. godina označava veliki korak ka otvorenijoj, transparentnijoj i inkluzivnijoj Skupštini za građane Kosova.

Pristup

Princip pristupa meri nivo uključenosti građana, organizacija civilnog društva (OCD) i drugih zainteresovanih strana u aktivnosti Skupštine Kosova, uključujući aspekte kao što su Zakon o slobodi informisanja i relevantni propisi. U proceni za 2023-2024. godinu, Skupština Kosova je postigla značajan rezultat u ispunjavanju zahteva za transparentnost i učešće građana. Tokom 2023-2024. godine, Skupština je primila 33 zahteva za pristup javnim dokumentima i u potpunosti ih je ispunila, pokazujući visoku posvećenost ostvarivanju prava na informacije.

Tokom perioda 2023–2026, Skupština je odobrila i pokrenula sprovođenje Akcionog plana za otvorenu Skupštinu 2023–2026, sa ciljem povećanja transparentnosti i učešća građana u parlamentarnim procesima. Ovaj plan je značajno uticao na unapređenje institucionalne otvorenosti tokom 2024. godine. U tom kontekstu, Skupština je nastavila redovno objavljivanje parlamentarnih dokumenata, dnevnog reda plenarnih sednica i izveštaja o radu na zvaničnoj veb stranici institucije.

Jedno od najvažnijih dostignuća ove godine je funkcionalizacija i promocija platforme „E-Pjesëmarrja“ , koja omogućava građanima da daju komentare i sugestije na nacрте zakona koji se razmatraju. Ova platforma označava fundamentalni korak ka digitalizaciji građanskog učešća i povećanoj transparentnosti u zakonodavnim procesima.

Da bi se dodatno olakšao pristup informacijama, Skupština je preduzela konkretne korake za objavljivanje dokumenata u otvorenim i uređivačkim formatima, i organizovala je obuku za zvaničnike u oblasti pristupa javnim dokumentima i otvorenim podacima. Ove mere imaju za cilj da obezbede lakši pristup i korišćenje informacija od strane javnosti.

Kao deo napora za jačanje interakcije između poslanika i građana, Skupština je nastavila da organizuje program „**Dani Skupštine**“ , održavajući debate i sastanke u raznim gradovima na Kosovu. Takođe, organizovana je „**Nedelja otvorenog parlamenta**“, koja je poslužila kao platforma za diskusije i saradnju između Skupštine i građana. Međutim, određeni izazovi ostaju i skupština još uvek treba da radi na tim oblastima. Prema informacijama ažuriranim 2024. godine, Skupština još uvek nije usvojila **Kodeks ponašanja za poslanike**, kako je to propisano novim Poslovnikom Skupštine, što utiče na nivo odgovornosti i transparentnosti. Štaviše, izveštaj Kosovskog pravnog instituta iz 2023. godine napominje da nedostatak elektronskog sistema za glasanje i dalje ograničava pristup građana informacijama o njihovoj zastupljenosti.

Generalno gledano, Skupština Kosova je zabeležila značajan napredak poslednjih godina, napravivši važan korak ka izgradnji transparentnije, inkluzivnije i otvorenije Skupštine za građane Kosova, jačajući temelje demokratije i podstičući aktivno učešće u procesima donošenja odluka.

Pored ovih poboljšanja u pristupu, Skupštini Kosova su i dalje potrebne neke konkretne promene koje nije sprovela.

- Skupština još uvek nije uspostavila redovan kalendar za javne rasprave sa građanima, a nedostaje i odgovarajući pristup za osobe sa invaliditetom, uključujući i nedostatak dokumenata na Brajevom pismu.
- Neophodno je završiti pregled i usvajanje Etičkog kodeksa za poslanike kako bi se ojačao javni kredibilitet i odgovornost.
- Takođe, treba implementirati elektronski sistem glasanja kako bi se garantovala transparentnost i pravedna zastupljenost.
- Skupština treba da nastavi da poboljšava pristupačnost za osobe sa invaliditetom, obezbeđivanjem dokumenata u pristupačnim formatima i infrastrukturna olakšanja.
- Na kraju, kreiranje redovnog kalendara za javne rasprave pomoglo bi aktivnom uključivanju građana u zakonodavne procese.

Samosvest

U kategoriji ustavnosti, Skupština Kosova je postigla rezultat od 90%, što pokazuje stalno poboljšanje tokom godina. Ovaj aspekt se tiče nadzora i evaluacije politika koje se sprovode u Skupštini. Značaj procene uticaja leži u njenoj sposobnosti da istakne slučajeve neefikasnih politika i zakonodavstva.

Tokom 2023. i 2024. godine, Skupština Kosova je preduzela jasne korake kako bi povećala transparentnost i odgovornost. Strateški plan Skupštine 2022–2026 i Akcioni plan otvorene Skupštine 2023–2026 bili su osnova za nedavne aktivnosti. Oba dokumenta su usmerila napore ka daljem otvaranju internih procesa i približavanju građana instituciji.

Tokom ovog perioda, Skupština je nastavila da emituje sve plenarne sednice u realnom vremenu, kako audio tako i video zapisom. Pored toga, građani su imali priliku da koriste platformu E- Pjesëmarrja, gde su se bavili problemima i preporukama. Civilno društvo je bilo aktivno u Parlamentarnom forumu za transparentnost, direktno utičući na izradu novih zakonskih inicijativa.

U aspektu finansijskog nadzora, Nacionalna kancelarija za reviziju je podnela izveštaj Skupštini o vladinim rashodima tokom fiskalne 2023. godine. Generalni revizor je podneo redovan izveštaj, u kojem je pregledan način upravljanja javnim sredstvima i date preporuke za poboljšanja.

Skupština je 2023. godine održala 36 parlamentarnih sednica i uputila jednu interpelaciju vladi. Broj zahteva za pristup javnim dokumentima bio je 33, i svi su u potpunosti obrađeni. U međuvremenu, predloženo je ukupno 73 nacrt zakona: 4 od strane poslanika i 69 od strane Vlade, dok nije bilo predloga zakona od građana.

Takođe, tokom ove godine, 18 zakona je usvojeno kroz ubrzani postupak, praksu koja se koristi za ubrzano donošenja zakona kada postoji hitna situacija ili široka politička saglasnost.

Radi povećanja interne svesti, Skupština je organizovala i učestvovala u obukama o pristupu javnim dokumentima i korišćenju otvorenih podataka. U godini 2023-2024, bilo je kontinuiranih napora da se podignu kapaciteti civilnih službenika u oblasti transparentnosti i komunikacije sa javnošću.

U oblasti tehnologije, Skupština je nastavila da podržava korišćenje elektronske identifikacije i usluga od poverenja za razmenu zvaničnih dokumenata. Ovo je pomoglo u održavanju bezbednosti i efikasnosti u administrativnim procesima.

INTEGRITET

Institucionalni integritet u Skupštini Kosova za period 2023–2024. godine doživeo je značajan napredak od 95%, posebno u oblastima transparentnosti, parlamentarne etike, prijavljivanja imovine i regulisanja aktivnosti lobiranja. Ovi razvoji su rezultat kombinacije unutrašnjih napora Skupštine i kontinuiranog pritiska civilnog društva i međunarodnih partnera da se ojačaju standardi dobrog upravljanja.

U oblasti prijavljivanja imovine, poslanici su dužni da dostave svoje prijave o imovini, prihodima i finansijskim obavezama Agenciji za Sprečavanje Korupcije (ASK). Tokom 2023. godine, podnošenje prijava je vršeno u skladu sa Zakonom o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine, dok je ASK preduzela korake za produblјivanje provere prijavljivanja, jačajući kontrolu nad podacima javnih funkcionera. Pristup ovim izjavama je i dalje moguć putem formalnih zahteva, u skladu sa zakonima o pristupu javnim dokumentima i zaštiti ličnih podataka.

U aspektu parlamentarne etike, Skupština je postigla značajan napredak izradom Etičkog kodeksa za poslanike. Proces pripreme Kodeksa počeo je 2022. godine i otvoren je za javnu raspravu tokom 2023. godine. Kodeks ima za cilj da uspostavi jasne standarde za ponašanje poslanika, uključujući sprečavanje sukoba interesa, poštovanje integriteta institucije i profesionalno ponašanje tokom parlamentarnog rada. Međutim, ovaj Kodeks još uvek nije odobren i očekuje se da će njegovo usvajanje razmotriti Komisija za zakonodavstvo i etiku 2025. godine.

Da bi se osigurala efikasna primena Etičkog kodeksa, novi Nacrt poslovnika Skupštine predviđa osnivanje Parlamentarne komisije za etiku. Očekuje se da ovaj mehanizam ima jasan mandat da prati sprovođenje etičkih pravila, preispituje potencijalne prekršaje i preporučuje odgovarajuće disciplinske mere. Nezavisnost i funkcionalnost ove komisije biće ključni faktori u garantovanju unutrašnjeg integriteta Skupštine.

Značajan izazov ostaje nedostatak pravnog okvira za regulisanje aktivnosti lobiranja. Trenutno, Skupština Kosova nema poseban zakon o lobiranju, što predstavlja prazninu koju su identifikovali i izveštaji organizacija civilnog društva. Tokom 2023. godine, pojavila se zabrinutost u vezi sa vladinim lobističkim ugovorima u inostranstvu, od kojih su mnogi i dalje klasifikovani kao poverljivi, što ograničava transparentnost i javnu odgovornost. Ovo pitanje je već prioritet u Akcionom planu za otvorenu skupštinu 2023–2026, koji ima za cilj izradu i usvajanje posebnog zakona o lobiranju.

Što se tiče jačanja institucionalnih kapaciteta, tokom 2023. i 2024. godine organizovane su namenske obuke za državne službenike Skupštine u oblastima pristupa javnim dokumentima, otvorenih podataka, javne etike i sprečavanja korupcije. Cilj ovih obuka bio je jačanje kulture transparentnosti i integriteta u parlamentarnoj administraciji.

TRANSPARENTNOST

Procena transparentnosti Skupštine Kosova za period 2023–2024. sprovedena je analizom tri glavne oblasti: organizacione informacije, javne nabavke i upravljanje državnim budžetom. Na osnovu podataka u dokumentu o proceni, ukupna transparentnost Skupštine procenjena je na 91%.

U odeljku za organizacione informacije, Skupština je na svojoj zvaničnoj veb stranici objavila važne informacije kao što su organizaciona struktura, sastav parlamentarnih komisija, biografije poslanika i dnevni red plenarnih sednica. Ovo je pomoglo građanima i zainteresovanim organizacijama da imaju lakši pristup radu Skupštine. Međutim, neki drugi dokumenti, kao što su kompletni zapisnici sa sednica komisija i detaljni izveštaji o radu poslanika, često se objavljuju delimično ili sa zakašnjenjem, što ograničava ukupni nivo transparentnosti.

U oblasti javnih nabavki, Skupština je ispunila svoju obavezu objavljivanja planova i ugovora o nabavkama putem elektronske platforme. Ovo ukazuje na poboljšanje u odnosu na prošlost. Međutim, detalji o tome kako su ponude ocenjivane i obrazloženja zašto su pobednici izabrani su nepotpuni, što ostavlja prostora za dvosmislenost i sumnju u tom procesu.

Što se tiče državnog budžeta, Skupština je objavila godišnji budžet i finansijske izveštaje, čime je doprinela povećanju fiskalne transparentnosti. Međutim, nedostatak redovnih izveštaja o izvršenju budžeta i nedostatak detaljne analize otežavaju pažljivo praćenje načina upravljanja javnim sredstvima.

Uopšteno, Skupština Kosova je postigla napredak u svojoj otvorenosti i transparentnosti, ali i dalje postoje značajni izazovi koje treba rešiti. Potrebno je potpunije objavljivanje internih dokumenata, povećana transparentnost u procesima javnih nabavki i poboljšano finansijsko izveštavanje, kako bi Skupština u potpunosti ispunila standarde odgovornosti i javnog poverenja.

Uključivanje građana u aktivnosti Skupštine Kosova

ODK je u saradnji sa UBO Consulting sproveo anketu tokom decembra 2024. godine kako bi razumeo kako građani vide i doživljavaju rad Skupštine Kosova. U ovom istraživanju anketirano je 1310 građana različitog uzrasta, pola, etničke pripadnosti i mesta stanovanja širom Kosova. Građani su pitani da li veruju da mogu uticati na rad Skupštine, a samo 29,2% je odgovorilo da mogu, dok većina ne oseća da su osnaženi da doprinesu.

S druge strane, kada su upitani o zadovoljstvu radom Skupštine, 41,5% je reklo da su „donekle zadovoljni“, a samo 7,2% da su „veoma zadovoljni“.

Ovi rezultati pokazuju da se mnogi građani osećaju udaljeno od donošenja odluka i da je potrebno više prostora gde mogu biti saslušani i izneti svoje mišljenje. Što je više građana uključeno, to Skupština postaje jača i demokratskija.

PREPORUKE

AKCIONI KORACI

Preporuke za poboljšanje transparentnosti i učešća u Skupštini Kosova:

1. Neodložno usvajanje Etičkog kodeksa za poslanike

Da bi se povećala odgovornost i institucionalni integritet, Skupština treba da finalizuje i usvoji Etički kodeks, postavljajući jasne standarde za ponašanje poslanika.

2. Implementacija elektronskog sistema glasanja

Da bi se garantovala veća transparentnost u procesima donošenja odluka i zastupanja, Skupština bi trebalo što pre da implementira elektronski sistem glasanja, kako bi građani imali priliku da vide kako njihovi predstavnici glasaju.

3. Razvijanje redovnog kalendara za javne rasprave

Skupština treba da kreira otvoren i predvidljiv raspored za javne rasprave sa građanima, kako bi imali priliku da daju ideje i komentare o važnim pitanjima.

4. Poboljšanje pristupačnosti za osobe sa invaliditetom

Obezbeđivanje dokumenata u pristupačnim formatima (kao što su Brajevo pismo, audio, dokumenti koji se lako čitaju) i poboljšanje infrastrukture Skupštine kako bi postala inkluzivnija.

5. Poboljšanje transparentnosti u javnim nabavkama i finansijama

Skupština treba da objavljuje potpunije informacije o postupcima javnih nabavki, evaluaciji ponuda i obrazloženju odluka, kao i da redovnije izveštava o izvršenju budžeta.

6. Promovisati i proširiti korišćenje platforme „E-Pjesëmarrja”.

Sprovesti informativne kampanje kako bi se građani podstakli da koriste ovu platformu za aktivan doprinos zakonodavnim procesima.

7. Izrada i usvajanje zakona o lobiranju

Skupština treba da izradi i usvoji zakonski okvir kojim se regulišu aktivnosti lobiranja, kako bi se obezbedila veća transparentnost i sprečio sukob interesa.

PREPORUKE

AKCIONI KORACI

8. Povećanje objavljivanja dokumenata i informacija u realnom vremenu.

Treba poboljšati objavljivanje kompletnih zapisnika sa sednica komisija, detaljnih izveštaja o radu poslanika i svih važnih parlamentarnih dokumenata.

9. Jačanje obuke o transparentnosti i pristupu podacima.

Kontinuirana obuka državnih službenika i poslanika o korišćenju otvorenih podataka i pristupu javnim dokumentima, kako bi se ojačala nova, otvorenija i odgovornija institucionalna kultura.

10. Proširivanje direktne komunikacije sa građanima

Pored „Skupštinskih dana“, Skupština može da održava i onlajn konsultacije, „virtuelna saslušanja“ i otvorene forume na društvenim mrežama kako bi povećala interakciju sa građanima.

DRUGI SLIČNI IZVEŠTAJI

DRUGI IZVEŠTAJI

Istražite dodatne izveštaje i dokumente slične ovom dostupne na stranici publikacija Otvorenih podataka Kosovo.

WWW.OPENDATAKOSOVO.ORG/PUBLICATIONS

Ako imate dodatnih pitanja, slobodno kontaktirajte:

info@opendatakosovo.org