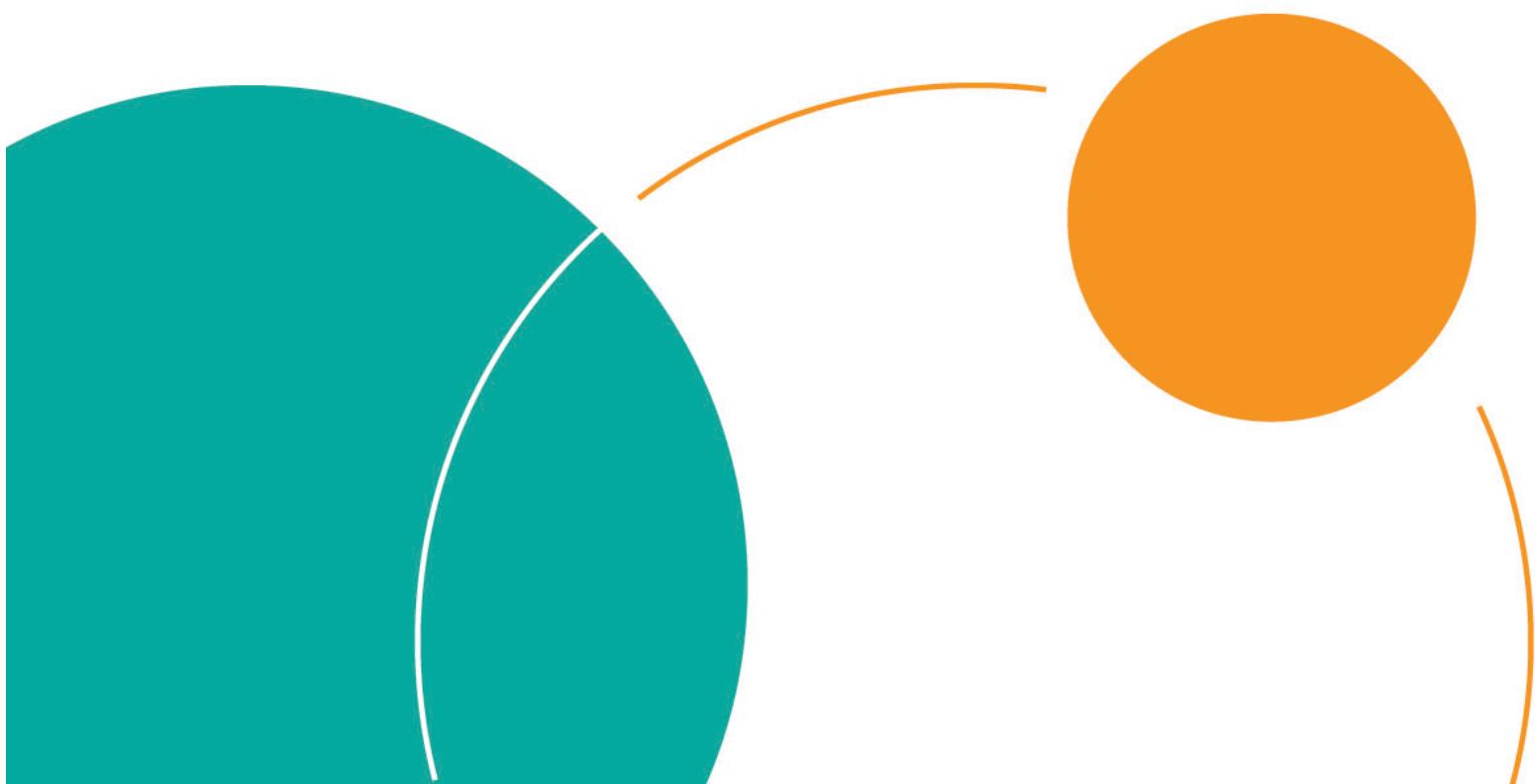


OTVORENOST PARLAMENTA U SRBIJI U 2017.GODINI

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE STANJA



OTVORENOST PARLAMENATA U REGIONU I SRBIJI U 2017. 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.

STAVOVI IZNETI U DOKUMENTU PREDSTAVLJAJU STAVOVE AUTORA
I NE ODRAŽAVAJU NUŽNO MIŠLJENJE DONATORA.

Uvod

Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA) je, u saradnji sa parterima iz regionalne mreže „ActionSEE“, pripremila predlog praktične politike, u kom je analiziran nivo transparentnosti, otvorenosti i odgovornosti zakonodavne vlasti u regionu Zapadnog Balkana.

Predlog je rezultat opsežnog istraživanja, baziranog na metodologiji, koje su članice mreže „ActionSEE“ sprovele u prethodnih nekoliko meseci u svim državama Zapadnog Balkana. Cilj istraživanja je da pruži temeljan pregled stanja u navedenim oblastima, doprinese kvalitetu reforme rada javne uprave, 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, drugi je po redu ovakav dokument. Članice mreže su i prošle godine, nakon sprovedenog istraživanja, izradile preporuke za unapređenje otvorenosti institucija. Na osnovu rezultata istraživanja koje je sprovedeno 2016. godine, izrađeni su predlozi politika koje pružaju pregled stanja u institucijama Srbije i regiona, uključujući uočene nedostatke i dobre prakse u ovoj oblasti. Na temelju tih analiza, prošle godine su izrađene i preporuke i „[mape puta](#)“ za unapređenje specifičnih područja koja su pokrivena istraživanjem.

Članice mreže „ActionSEE“ su nakon toga, zasnivajući svoj rad na saznanjima i rezultatima prošlogodišnjeg monitoringa, pristupile unapređenju i prilagođavanju metodologije istraživanja i indikatora, a u nadi da će nove informacije koje su prikupljene doprineti kvalitetnijim rezultatima projekta. Cilj korišćenja novih i poboljšanih indikatora je dodavanje novih dimenzija istraživanju i efikasniji doprinos unapređenju otvorenosti institucija regiona.

Sa znanjem iza sebe, konkretnim rezultatima i analizama regionalne otvorenosti, verujući da će institucije parlamenta, vođene jednostavno predstavljenim i dostižno postavljenim koracima za unapređenje stanja u navedenim oblastima, raditi na poboljšanju iste, odlučili smo da zagovaramo viši nivo otvorenosti parlamenta u regionu. Tako je ovogodišnje istraživanje obogaćeno indikatorima kojima se zagovara viši standard proaktivne transparentnosti.

Politika otvorenosti mora biti politika svih parlamenta u regionu, mora biti definisana kao i ostale važne politike i ne sme biti plod trenutne odluke ili trenutnog raspoloženja vlasti. Svaka zemlja regiona ima svoje specifične, političke uslove u kojima razvija i svoju otvorenost, ali se može primetiti značajan prostor za zajedničko regionalno delovanje na unapređenju stanja.

Otvorenost parlamenata u regionu Zapadnog Balkana

Nakon analize velikog broja **metodološki** zaokruženih podataka primetili smo sličnosti i razlike o stanju u ovoj oblasti u zemljama **regiona**.

Rezultati sprovedenog istraživanja pokazuju da otvorenost parlamenata na regionalnom nivou nije zadovoljavajuća. Kao i u slučaju institucija izvršnih vlasti, zabeleženo je da je ukupan rezultat otvorenosti parlamenata na nivou regiona niži nego u prethodnom ciklusu posmatranja i merenja. Umesto očekivanog napretka u sferi otvorenosti, parlamenti u regionu su ostvarili lošiji rezultat u odnosu na prethodni period istraživanja. Tako, otvorenost u 2017. godini, u proseku, iznosi **61%** ispunjenih indikatora. Ovaj rezultat je manji za 2% u odnosu na zabeleženu otvorenost u 2016. godini, kada je ona iznosila **63%**.

Napominjemo da je ovogodišnje istraživanje obuhvatilo i zagovaralo viši stepen otvorenosti institucija u odnosu na prošlu godinu, dodajući nove indikatore kojim se ta otvorenost meri, pa tako zaoštravajući i same kriterijume merenja. Verujemo da je takav, pooštreni pristup istraživanju dodatno uticao da rezultati pokažu pad otvorenosti zakonodavne vlasti. S druge strane, rezultati i analizirani podaci pokazuju da zakonodavna vlast od objavljivanja prethodnih rezultata nije uložila napor da radi na razvoju otvorenosti, pa novi indikatori nemaju suštinski značaj za sveopšti pad otvorenosti.

Kako je to bilo vidljivo i naznačeno u [analizama otvorenosti parlamenata 2016. godine](#), a ostalo nepromenjeno i u rezultatima monitoringa koji je sproveden u 2017. godini, najviša zakonodavna tela regiona nemaju strateški pristup politici otvorenosti. Zahtevi otvorenosti se mogu samo posredno izvesti iz Ustava, Poslovnika i drugih akata, i kao takvi predmet su različitog tumačenja i raspoloženja parlamentarne većine.

Pad nivoa otvorenosti svih parlamenata na regionalnom nivou, izuzev parlamenta Albanije koji je ostvario bolji rezultat 2017. godine (75%), u odnosu na 2016. godinu (60%), pokazuje kako parlamenti u razmaku od godinu dana nisu uložili napor da održavaju dostignuti stepen otvorenosti, niti da ulažu u njen razvoj.

Informacije o radu parlementa pripadaju građanima, te je nužno konstantno usavršavati postojeći nivo kulture parlamentarne otvorenosti. Politika otvorenosti trebalo bi da se razvija prateći razvoj novih tehnologija i njihovom punom upotrebom, što bi, između ostalog, podržalo i olakšalo i objavljivanje podataka u mašinski čitljivoj formi. U prilog tome ide podatak koji pokazuje da parlamenti u regionu nisu posvećeni objavljivanju podataka u otvorenom formatu čime se opovrgava i minimizuje upotrebnost informacija koje objavljaju.

Da je zaista prisutan izostanak želje da se radi na unapređenju otvorenosti i transparentnosti parlamenata, potvrđuje i činjenica da je u 2017. godini svega polovina od ukupnog broja posmatranih parlamenata u regionu dostavilo odgovore na postavljene upitnike, koji su ključni deo celokupnog istraživanja. Nespremnost da se odgovori na upitnik je sama po sebi indikator nedovoljne otvorenosti i nezainteresovanosti za promociju otvorenosti.

Naš monitoring je pokazao nekoliko "kritičnih tačaka", odnosno ključnih prepreka za razvoj parlamentarne otvorenosti u regionu.

Transparentnost, pristupačnost i komunikacija sa građanima

Zabeležen pad transparentnosti i pristupačnosti parlamenta u regionu se mora zaustaviti i značajno unaprediti, kako bi ove institucije, izabrane od strane građana i za građane, u potpunosti delovale kao noseći stubovi demokratije u ovim društвима.

Iako postojanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u regionu u velikoj meri doprinosi većoj transparentnosti parlamenta, neophodno je da se njegova primena dodatno osnaži, a da parlamenti ulože napor kako bi unapredili sopstvenu proaktivnost po pitanju objavlјivanja informacija o radu.

Iako među parlamentima u regionu postoje šampioni i primeri dobre prakse kada se radi o objavlјivanju podataka o radu parlamenta i poslanika, zaključujemo da se zakonodavni okvir i deklarativna opredeljenost da se poštuju principi otvorenosti i međunarodni standardi, često zadržavaju samo na papiru. Istraživanje i ove godine pokazuje da informacija o aktivnostima poslanika po odborima, dokumentima koja nastaju u radu odbora ili podnetim amandmanima, i dalje ne objavljuje većina parlamenta u regionu. Takođe, objavlјivanje informacija o radu parlamenta i poslanika često ne prati i njihova odgovornost za ostvarene rezultate i kvalitet rada ove institucije.

Prosečan rezultat, koji su u segmentu **komunikacije sa građanima**, ostvarili parlamenti u regionu, a koji iznosi svega **35%** ispunjenosti indikatora, predstavlja još jedan razlog za zabrinutost. Parlamenti nastavljaju da budu inertni i ne trude se da ulažu u nove kanale komunikacije, koji mogu da pomognu u premošćavanju jaza između građana i njihovog predstavnicičkog tela. Kao regionalni problem se javlja i (ne)poštovanje principa da se podaci objavljuju u **open data¹** formatima, koji bi povećali dostupnost i olakšali građanima prikupljanje informacija.

Ono što svakako zabrinjava je da su transparentnost, ali i komunikacija sa građanima u tom segmentu, na najnižem nivou kada se radi o pripremi, diskusiji, usvajanju i predstavljanju (u otvorenom formatu) najvažnijeg godišnjeg zakonodavnog akta u svakoj državi – državnog budžeta. Prosečan rezultat za svaku državu u 2017. godini, a kada se radi o segmentu državnog budžeta, je 41%, dok se za sva države, izuzev Albanije (86%) i Crne Gore (58%), ovaj procenat kreće između 19% (Srbija) i 32% (Kosovo).

Nužno je da parlamenti u regionu ulože napor kako bi u potpunosti uvažili značaj, ulogu i mišljenje civilnog društva u demokratskim uređenjima i unapredili mehanizme saradnje sa njim. Zabeleženo je, da je i pored postojećih mehanizama i deklarativnih opredeljenja nosilaca zakonodavne vlasti, u proseku narušena parlamentarna saradnja sa civilnim društвом u regionu. Najdrastičniji takav primer se dogodio u Srbiji,

¹ Otvoreni podaci su podaci strukturirani u računarski razumljivom formatu, kojim se daje mogućnost slobodnog i ponovnog korišćenja.

kada je Narodna skupština Republike Srbije prekinula saradnju sa [Otvorenim parlamentom](#) zbog protesta koji je ova inicijativa uložila na način na koji je debatovan i usvojen Zakon o budžetu za 2018. godinu.

Parlamentarni nadzor – dobra osnova i slaba primena

U parlamentima u regionu Zapadnog Balkana ustanovljene su dobre osnove za vršenje **parlamentarnog nadzora** – osim u slučaju Kosova koje ispunjava svega 19% postavljenih indikatora. Međutim, neophodno je da se ova funkcija zakonodavne vlasti značajno osnaži na nivou čitavog regiona, sa naglaskom na obezbeđivanje njene pune primene u praksi. Naime, dobra zakonodavna osnova za vršenje parlamentarnog nadzora ne podrazumeva da će on biti efektivno primenjen u praksi. Parlamenti u regionu su, i tokom 2017. godine, nastavili da formalno primenjuju ovu svoju funkciju, što dovodi do toga da rezultati parlamentarnog nadzora izostanu. Potrebu da se kontrolna i nadzorna funkcija parlamenta ojača u pogledu njene efektivne primene, naglasila je i Evropska komisija u pojedinačnim izveštajima za svaku zemlju, koji su objavljeni u aprilu 2018. godine.

Ovakva situacija nas navodi na prošlogodišnji zaključak. Izuzetno je važno da parlamenti ne budu mesta za nekritičko usvajanje predloga izvršne vlasti, već za njihovo preispitivanje i efikasno kontrolisanje učinjenog. Zakonodavne obaveze poslanika ne smeju biti razlog za zanemarivanje kontrolne funkcije koja predstavlja jednu od najvažnijih garancija demokratije. Svi parlamenti u regionu moraju uložiti napore za punu primenu postojećih mehanizama i time doprineti podizanju nivoa političke odgovornosti.

Slaba evaluacija i kontrola rada parlamenata i ponašanja poslanika – učinak, integritet i etika

Ni tokom 2017. godine se rad parlamenata u regionu u proseku nije zasnivao na postavljanju jedinstvene metodologije i odgovarajućih indikatora za merenje rezultata i kvaliteta njegovog rada i rada poslanika. Strateško planiranje parlamenata na nivou čitavog regiona ispunjava svega 25% postavljenih indikatora, dok parlament Kosova i parlament Srbije čak ne ispunjavaju ni jedan indikator u ovoj oblasti. Ovakva situacija, koja se ponavlja iz godine u godinu, nastavlja da se odražava na kvalitet rada parlamenata, ali i na informisanje građana o učincima i efektima rada zakonodavne vlasti.

U većini parlamenata u regionu još uvek nije usvojen Zakon o lobiranju.

Dodatno, integritet parlamenata je i dalje nizak iz razloga što etički kodeksi parlamenata u nekim državama regiona ili još uvek nisu usvojeni, ili je njihova primena izuzetno slaba. Kao i u rezultatima za 2016. godinu, i u ovom ciklusu merenja je zabeležena niska etičnost u radu parlementa i poslanika, a prošlogodišnje preporuke u ovom domenu nisu primenjene.

Nužno je da parlamenti koji još uvek nisu usvojili etički kodeks, to postave kao prioritet na svoju agendu. Zatim, neophodno je da svi parlamenti država regiona uspostave jasne mehanizme za praćenje sprovođenja etičkih kodeksa poslanika i sankcionisanje svakog kršenja propisanih etičkih standarda. Praksa iz regiona pokazuje da kršenje etičkih kodeksa uglavnom ne rezultira sankcionisanjem nedoličnog

ponašanja, i često predstavlja predmet političkih dogovora. Dosledna primena etičkih kodeksa je od ključne važnosti za podizanje nivoa političke odgovornosti i poverenja javnosti u rad parlamenta.

Otvorenost zakonodavne vlasti u Republici Srbiji

Rezultati sprovedenog istraživanja u Republici Srbiji ukazuju na to da zakonodavna vlast u 2017. godini ispunjava 55% indikatora otvorenosti prema ActionSEE regionalnom istraživanju otvorenosti institucija. Ovaj rezultat ukazuje na to da organi zakonodavne vlasti ne samo da nisu ostvarile očekivani napredak, već su čak ostvarile lošiji rezultat [u odnosu na 2016. godinu kada je zabeležena ispunjenost 59% posmatranih parametara otvorenosti.](#)

U regionalnoj perspektivi, pad otvorenosti zakonodavne vlasti se u 2017. godini ne dešava samo u Srbiji, već je [primećen i u svim državama Zapadnog Balkana, osim u Albaniji.](#) Napominjemo da je ovogodišnje istraživanje obuhvatilo i zagovaralo viši stepen otvorenosti institucija u odnosu na prošlu godinu, dodajući nove indikatore kojim se ta otvorenost meri, pa tako zaoštrevajući i same kriterijume merenja. Verujemo da je takav, pooštreni pristup istraživanju dodatno uticao da rezultati pokažu pad otvorenosti zakonodavne vlasti. S druge strane, rezultati i analizirani podaci pokazuju da zakonodavna vlast od objavljivanja prethodnih rezultata nije uložila napor da radi na razvoju otvorenosti, pa novi indikatori nemaju suštinski značaj za sveopšti pad otvorenosti.

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 normativne i druge funkcije u AP Vojvodini.² 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 2017. godine zabeležen je pad transparentnosti organa zakonodavne vlasti od gotovo 10% u odnosu na 2016. godinu, i sada iznosi 50% što ukazuje na veliki prostor za unapređenje u ovoj oblasti. 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. Transparentnost budžeta još je manja u odnosu na 2016. godinu i sada iznosi 19%. Usvajanje republičkog budžeta za 2018. godinu je, osim redovnog kašnjenja u dostavljanju predloga

² Analizom nije obuhvaćena AP Kosovo i Metohija.

poslanicima, po prvi put proteklo i bez rasprave, što je nastavak urušavanja institucije parlamenta kao najvišeg predstavničkog tela.

Iako postojanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u Srbiji u velikoj meri doprinosi većoj transparentnosti parlementa, 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. Na polju transparentnosti javnih nabavki zabeležen je pad ali se može zaključiti da, sa 75% ispunjenih indikatora, organi zakonodavne vlasti u Srbiji u ovoj oblasti ostvaruju solidan rezultat. Ipak, ključni problem predstavlja činjenica da se zaključeni ugovori o javnim nabavkama i njihovi aneksi i dalje ne objavljaju.

U Srbiji postoji pravni okvir koji uspostavlja dobre osnove za vršenje parlementarnog nadzora, ali je neophodno da se ova funkcija parlementa ostvaruje i u praksi. Rezultati parlementarnog nadzora izostaju i u 2017. godini.

Izveštaji nezavisnih tela nisu ni tokom ove godine, odnosno treću godinu za redom, razmatrani na plenarnim sednicama Narodne skupštine. Nastavlja da se beleži progresivan pad u broju sprovedenih javnih slušanja, čime se narušava učešće građana u razmatranju akata u proceduri i efekata 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 14. Takođe, poslanici su tokom 2017. godine imali priliku da u parlamentu postave pitanja članovima Vlade svega jednom, što je identično praksi iz 2016. godine.

Na polju integriteta takođe nije došlo do pomaka – Etički kodeks poslanika kao ni Zakon o lobiranju nisu usvojeni ni u 2017. godini.

Ovakva situacija značajno utiče na kvalitet, delotvornost rada i ugled Narodne skupštine i, samim tim, vodi ka daljem urušavanju demokratije i vladavine prava.

Transparentnost zakonodavne vlasti

Indikatori transparentnosti zakonodavne vlasti se odnose na objavljivanje i dostupnost organizacionih informacija, način kreiranja, usvajanja i raspolaaganja budžetom, kao i postupak sprovođenja javnih nabavki. Merenjem ispunjenosti indikatora transparentnosti u 2017. godini, utvrđeno je da organi zakonodavne vlasti u Srbiji ispunjavaju tek 50 % zadatih parametara.

U pogledu dostupnosti i objavljivanja **organizacionih informacija**, i Narodna skupština i Skupština AP Vojvodine imaju ažurnu i pretraživu internet stranicu. Oba predstavnička tela na svojim internet stranama, kroz Informatore o radu, upoznaju javnost sa svojim nadležnostima, nadležnostima radnih tela kao i organizacionom struktukom prikazanom u vidu organograma. Biografije narodnih poslanika javno su dostupne, redovno ažurirane, i sadrže podatke o stranačkoj pripadnosti, članstvu u odborima, grupama i

mrežama. 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 objavljaju 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 ne 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 objavljaju na veb sajtovima obe skupštine.

Tekstovi podnetih i usvojenih amandmana ne mogu se naći na sajtu Narodne skupštine niti na sajtu Skupštine AP Vojvodine, što je naročito značajno ako se ima u vidu da se u republičkom parlamentu podnosi sve veći broj amandmana na prve članove zakona, koji nisu usmereni na suštinske promene predloženog teksta zakona, već na onemogućavanje debate.³ 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 sednica u arhivi prenosa. Ova opcija prilagođena je i korisnicima različitih uređaja i operativnih sistema (*iPad, iPhone, Android*).

Sa godišnjim planom organa zakonodavne vlasti u Srbiji, građani se ne mogu upoznati putem interneta. Godišnji izveštaji o radu su dostupni, ali nijedno od dva predstavnička tela ne objavljuje periodične izveštaje.

Transparentnost procesa kreiranja, usvajanja i objavljivanja **budžeta** u 2017. godini je na još nižem nivou nego u 2016. godini, i iznosi 19%. 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. Međutim, netransparentnost budžetskog procesa i gotovo potpuna isključenost javnosti, utiče na stepen transparentnosti zakonodavnih organa u ovom procesu.

³ Otvoreni parlament, *Identične sednice obeležavaju proleće u Parlamentu*, <http://www.otvoreniparlament.rs/aktuelno/34>

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**).⁴ 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, ali je i u 2017. godini Vlada Srbije probila ovaj rok i predlog Zakona o budžetu dostavila Narodnoj skupštini tek 30. novembra 2017. godine. 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). Ovo su okolnosti koje ostavljaju izuzetno malo vremena za pripremu narodnih poslanika i za kvalitetnu raspravu o predlogu budžeta. Posledica toga je da poslanici ostaju bez dovoljnog vremena za pripremu, koje se već godinama u nazad meri u danima, što 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.

*Tabela 1: Prikaz datuma usvajanja zakona o budžetu od 2002. do 2018. godine
Podaci: Otvoreni parlament*

⁴ 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>

Pored ovog problema, o budžetu za 2018. godinu, poslanici po prvi put nisu imali priliku ni da raspravljaju. U decembru 2017. godine, rasprava o Zakonu o budžetu za 2018. godinu bila je objedinjena u zajedničku raspravu sa 25 drugih zakona. Kako je prvi na dnevnom redu bio Predlog zakona o budžetskom sistemu, poslanici vladajuće većine uložili su čak 400 amandmana na prve članove ovog predloga, i potrošili svih 10 sati koje Poslovnik narodne skupštine predviđa za raspravu o amandmanima samo na iznošenje svojih amandmana. Više od dve trećine predloženih amandmana poslanici vladajuće većine su zatim povukli. Iz tog razloga, za raspravu o amandmanima na predlog jednog od najvažnijih zakona - Zakona o budžetu za 2018. godinu nije ostalo vremena. Ovakve situacije vode daljem urušavanju institucije parlamenta kao najvišeg predstavnicičkog tela, a samim tim i demokratije i vladavine prava.

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

Skupštinski budžeti nisu, kao ni budžeti Republike Srbije i AP Vojvodine, prezentovani javnosti lako razumljivim jezikom, kojim se građanima objašnjava na koji način i za koju svrhu se koriste javni resursi (građanski budžet), niti su dostupni u otvorenom formatu.

Prilikom merenja transparentnosti u oblasti sprovođenja *javnih nabavki*, utvrđeno je da organi zakonodavne vlasti u Srbiji ispunjavaju 75% indikatora, što predstavlja pad od 7% u odnosu na 2016. godinu. Plan javnih nabavki Narodne skupštine nalazi se u informatoru o radu, dok kod Skupštine AP Vojvodine ovaj plan nije javno dostupan. Pozivi za podnošenje tenderske dokumentacije, kao i odluke o dodeljivanju ugovora, objavljaju se na sajtovima oba organa zakonodavne vlasti. Međutim, ni Narodna skupština ni Skupština AP Vojvodine ne objavljaju 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 2017. godini konstatovano je da u Republici Srbiji postoji zakonodavni okvir koji građanima omogućava efikasan pristup informacijama od javnog značaja, ali da, kao i u 2016. godini i dalje postoji zadrška organa zakonodavne vlasti da samoinicijativno učine dostupnim dokumenta na čije ih objavljivanje Zakon eksplisitno ne obavezuje. Zakonodavna tela u 2017. godini nisu učinila nikakav pomak u domenu komunikacije sa građanima putem interneta, a interakcija 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, na polju proaktive transparentnosti koja je i tokom 2016. godine bila na veoma niskom nivou, nije bilo pomaka u 2017. godini. 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, dok Informator pokrajinske Skupštine ne sadrži takav podatak.

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 Povernik za informacije od javnog značaja.

Institucije zakonodavne vlast u Srbiji ispunjavaju svega 24% indikatora otvorenosti kada je u pitanju **interakcija sa građanima**. Otvorenost Narodne skupštine Republike Srbije je nešto bolje ocenjena u odnosu na Skupštinu AP Vojvodine zbog činjenice 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. Poslovnikom 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 nije razvila mehanizme za prikupljanje mišljenja javnosti o predlozima zakona koji su u skupštinskoj proceduri i postoji prostor za unapređenje interakcije sa građanima u procesu usvajanja zakona. I u ovom slučaju uočeno je da zakonodavna vlast poštuje propise ali ne koristi mogućnosti 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 prepozna mehanizam elektronske peticije, što je jedna od prepreka za uvođenje ove prakse u rad Narodne skupštine. Komunikacija zakonodavnih organa sa građanima putem društvenih mreža (*Facebook, Twitter*) nije unapređena ni tokom 2017. godine. Skupština AP Vojvodine ima aktivan tviter nalog, ali nema fejsbuk stranicu, dok je Narodna skupština ugasila svoj nalog na fejsbuku, a tviter nalog nikada nije ni aktivirala. 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 web sajtu.

Institucije zakonodavne vlasti imaju nizak skor i kada su u pitanju ***konsultacije sa građanima***. Zakonom o Narodnoj skupštini i Poslovnikom 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. Poslovnikom 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 Poslovnikom predviđena mogućnost, ali ne i obaveza, odbora da dopusti učešće predstavnika građana i civilnog društva na sednicama Odbora. Poslovnik Narodne skupštine poznaje mogućnost da se posmatračima udruženja i organizacija i zainteresovanim građanima obezbede posebna mesta radi praćenja rada sednice Narodne skupštine i njenih radnih tela, ali im nije omogućeno da učestvuju u raspravi, postavljaju pitanja narodnim poslanicima i predstavnicima Vlade.

Dodatno, Poslovnikom je propisano da u ostvarivanju kontrolne funkcije Narodna skupština, odnosno njeni odbori, razmatraju predstavke i predloge građana.

Integritet zakonodavne vlasti

Organi zakonodavne vlasti tokom 2017. godine nisu učinili pomak u domenu integritata, u kome postoji značajan prostor za poboljšanje otvorenosti. Indikatori integriteta se odnose na mehanizme za prevenciju korupcije, sprovođenje etičkog kodeksa i regulaciju lobiranja.

Ni republička ni pokrajinska skupština nisu usvojile ***Etički kodeks***, 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.

Nijedno od dva predstavnička tela nema na svojim internet prezentacijama objavljen plan integriteta, niti postoji podatak o tome da li su, u oblasti prevencije sukoba interesa, sprovodili treninge i druge edukativne aktivnosti.

Lobiranje nije pravno regulisano u Republici Srbiji. Ministarstvo pravde izradilo je Nacrt zakona o lobiranju. Javna rasprava je održana u periodu od 23. marta do 16. aprila 2018. godine, međutim, izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi nije javno dostupan.

Takođe, važno je istaći i da izveštaj o sprovođenju Strategije za borbu protiv korupcije ukazuje na to da nije primećen napredak u pogledu javnosti podataka o pokušajima uticaja na zakonodavnu i izvršnu vlast.

Delotvornost zakonodavne vlasti

U domenu **delotvornosti**, zakonodavni organi u Srbiji ispunjavaju 62% indikatora otvorenosti. Relativno visok stepen ispunjenosti indikatora može se objasniti činjenicom da u Srbiji postoji solidan zakonodavni okvir koji omogućava ostvarivanje ova funkcije Parlamenta ali u praksi zakonodavni organi ovo ovlađuju nedovoljno koriste. Delotvornost zakonodavne vlasti ocenjena je kroz indikatore koji se odnose na parlamentarni nadzor i strateško planiranje.

U pogledu **parlamentarnog nadzora** uspostavljen je pravni okvir koji omogućava sprovođenje nadzornih i kontrolnih funkcija zakonodavnih organa, ali se mehanizmi nadzora i kontrole nad izvršnom vlašću koriste u malom obimu.

Zakon o Narodnoj skupštini uređuje kontrolnu funkciju parlamenta nad radom Vlade putem postavljanja poslaničkog pitanja, podnošenja interpelacije, glasanja o nepoverenju Vladi ili pojedinom članu Vlade i obrazovanja anketnog odbora.

Pokrajinska vlada je za svoj rad odgovorna pokrajinskoj skupštini. Na pitanja poslanika odgovaraju predsednik, potpredsednici i članovi Pokrajinske vlade. Skupština AP Vojvodine vrši kontrolu rada Pokrajinske vlade kroz postavljanje pitanja poslanika i traženja informacija i putem poslaničkih pitanja.

Zakonima koji regulišu rad nezavisnih državnih organa (Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja, Agencija za borbu protiv korupcije), predviđeno je da su ovi organi za svoj rad odgovorni Narodnoj skupštini i da imaju dužnost podnošenja godišnjeg izveštaja o radu. Procedura razmatranja izveštaja nezavisnih organa podrazumeva da najpre nadležni skupštinski odbori razmatraju podnete izveštaje i donose predlog zaključaka i preporuka o ovim izveštajima koje zatim upućuju Narodnoj

skupštini na razmatranje u plenumu. Iako skupštinski odbori redovno razmatraju izveštaje, Narodna skupština ni u 2017. godini nije prekinula praksu nerazmatranja izveštaja u plenumu započetu 2015. godine.

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 tokom 2017. razmatrala izveštaj Pokrajinskog ombudsmena i time se upoznala sa radom ombudsmana za 2016. godinu. Pokrajinska skupština ne usvaja niti odobrava Godišnji izveštaj Pokrajinskog ombudsmana budući da se radi o dokumentu nezavisne pokrajinske institucije u kome ona iznosi mišljenje o stanju u oblasti ljudskih prava u AP Vojvodini.

Poslanici su tokom 2017. godine imali priliku da u parlamentu postave pitanja članovima Vlade svega jednom, što je identično praksi iz 2016. godine.

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, o određenim pitanjima konsultuju stručnjake. Istu mogućnost imaju i odbori Skupštine AP Vojvodine, čiji Poslovnik predviđa mogućnost angažovanja naučnih institucija ili stručnjaka.

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 7 puta. Tokom 2017. godine održano je samo **jedno** javno slušanje.

Informacije o sprovedenim javnim slušanjima dostupne su na veb sajtu Narodne skupštine, gde se mogu naći osnovne informacije o sprovedenim javnim slušanjima – naziv i datum. Propratna dokumentacija (agenda i povezani dokumenti) dostupna je za javna slušanja koja su održana 2015. i 2016. godine. Međutim, nije moguće pristupiti dokumentima povezanim sa pomenutim javnim slušanjem održanim 2017. godine, što dodatno utiče na urušavanje ovog instrumenta za participaciju i parlamentarni nadzor, a shodno tome i na odgovornost parlamenta prema građanima.

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 sprovode *analizu efekata propisa*.

U ovoj oblasti organi zakonodavne vlasti u Srbiji u 2017. godini nisu ispunili ni jedan indikator otvorenosti. S obzirom na to da parlament Srbije nije poslao odgovore na upitnik, nije bilo moguće proceniti u kojoj

meri se usvojena Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa koje donosi Narodna skupština, a koja podrazumevaju i analizu efekata, primenjuje u praksi. Takođe, Poslovnikom Narodne skupštine Republike Srbije se utvrđuje da obrazloženje predloga propisa može da sadrži i analizu efekata propisa.

Sa druge strane, Poslovnik 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, efektivno donošenje odluka i držanje institucija odgovornim za politike koje sprovode.

Institucije širom sveta preduzimaju konkretnе 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 parlamenta.

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 i preporukama⁵ i primerima dobre prakse, ovi principi su dalje razrađeni 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.

⁵ Analizirani su standardi i preporuke brojnih međunarodnih institucija, kao što su: Acess Info Europe, EU, OECD, OGP, SIGMA, World Bank itd.

Kroz više od 110 indikatora merili smo i analizirali otvorenost parlamenta u regionu i Srbiji i prikupili preko 1000 podataka. Nakon izvršenog monitoringa, usledila je kontrolna faza koja je pokazala standardnu grešku merenja od +/- 3%. Merenje je sprovedeno u periodu od januara do kraja aprila 2018. godine. Na osnovu rezultata istraživanja, razvijen je predstavljeni set preporuka i smernica za institucije.

ActionSEE je mreža organizacija celog 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, nestраначka organizacija civilnog društva koja zastupa koncept preuzimanja odgovornosti i transparentnosti i razvija veštine građana i medija da aktivno učestvuju u kontroli procesa donošenja odluka.

Da bi osnažila građane, druge NVO i medije da pozivaju javne funkcionere na odgovorno ponašanje, CRTA koristi informacione i komunikacijske tehnologije za razmenu podataka dobijenih praćenjem rada javnih institucija, istraživačkim i "data" novinarstvom, istraživanjem i anketama. CRTA razvija i ICT alatke koje omogućavaju građanima da sami istražuju i objavljuju informacije i uspostavlja javno dostupne mehanizme za pozivanje političara i institucija na odgovorno ponašanje. 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.chta.rs