

SADRŽAJ

UVOD	5
II. LEGISLATIVA.....	6
1. Zahtevi koji proizilaze iz procesa evropske integracije	6
2. Nadzor izvršne vlasti	7
3. Nadzor procesa približavanja i usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa <i>acquis</i> i nadzor nad sprovođenjem zakonodavstva	9
4. Administrativni kapaciteti Skupštine	11
III. VLADA	14
1. Koordinacija i razvoj politika	14
1.1. Pravni okvir razvoja i koordinacije politika	14
1.2. Institucionalni okvir za razvoj i koordinaciju politika	16
1.3. Dokumenti politika	18
1.4. Primena u praksi procesa razvoja i koordinacije politika	20
2. Zakonodavni proces	28
2.1. Zakonodavni okvir i politički okvir za razvijanje zakonodavstva 28	
2.2. Sprovođenje u praksi zakonodavnog procesa	29
3. Upravljanje proces evropske integracije.....	31
3.1. Zakonski okvir i politički okvir procesa evropske integracije.....	31
3.2. Institucionalni okvir procesa evropske integracije.....	31
3.3. Sprovođenje u praksi i koordiniranje procesa evropske integracije: prednosti i izazovi	33
3.4. Usklađivanje kosovskog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU 34	
4. Sprovođenje funkcionalnih pregleda	37
5. Upravljanje reformom javne uprave	38
IV. REFORMA JAVNE SLUŽBE.....	40
1. Zakonski okvir za javnu službu	40
1.1. Zapošljavanje	40
1.2. Disciplinske mere	43
1.3. Izveštaj o oceni učinka javnih službenika	45
1.4. Unapređenje u okviru javne službe	46
1.5. Zarade javnih službenika	46
2. Institucionalni okvir za sprovođenje zakonodavstva o javnoj službi 48	
3. Trening i obuka javnih službenika.....	50
4. Nadzor implementacije zakonodavstva o javnoj službi.....	52
V. DECENTRALIZACIJA NA KOSOVU	56
1. Pravni okvir	56
2. Primena decentralizacije	57

3. Fiskalna decentralizacija	58
4. Jačanje i izgradnja kapaciteta institucija	59
Spisak učesnika na okruglom stolu o državnoj upravi.....	62

I. Uvod

Ovaj izveštaj ima za cilj da da pregled trenutnog stanja u oblasti javne uprave na Kosovu, usredsređujući se na one oblasti koje su deo opšteg dijaloga između Kosova i EU. Kao takav, izveštaj je usredsređen na opis pravnog i institucionalnog okvira u srodnim oblastima, a na osnovu diskusija u okviru Tematskog okruglog stola o javnoj upravi, ima za cilj da naglasi glavne prednosti i izazove u svakoj oblasti. Očekuje se da će izveštaj poslužiti kao podloga za dijagnostički izveštaj i nacrt strategije o evropskoj integraciji, koji će se izraditi u skoroj budućnosti, korišćenjem metodologije analize drveta problema.

Tematski okrugli sto o javnoj upravi, koji funkcioniše kao podrška Radnom telu za evropsku integraciju, do sada je održao tri radna sastanka i dve radionice sa 100 učesnika iz različitih delova društva, kao što su vlada, civilno društvo, donatorska zajednica, itd. Cilj TOS je da se održi diskusija o prednostima i izazovima u pogledu funkcionisanja zakonodavnog i izvršnog ogranka, u odnosu na najhitnije uslove koji proizilaze iz procesa evropske integracije, kao i iz procesa u pogledu reforme javne službe i decentralizacije. Teme za diskusiju na TOS koje obuhvataju veći broj pitanja u vezi sa javnom upravom u kontekstu evropske integracije, izabrane su tako da se obezbedi prioritetni pristup, takođe, obuhvatajući prioritete o javnoj upravi koji potiču iz mehanizama saradnje između Kosova i EU (tj. Upitnik za studiju izvodljivosti, Studija izvodljivosti za Kosovo, Izveštaj o napretku i Akcioni plan za evropsko partnerstvo).

Gledajući navedene strukture, može se zaključiti da za ubrzani proces integracije u pogledu javne uprave, Kosovo mora da dodatno razvije svoje kapacitete da bi osmislilo i pratilo primenu politike i zakona, zbog čega se prvi i drugi odeljak izveštaja bave funkcionisanjem Skupštine i (središta) Vlade. Pored toga, zajedno sa uspostavljanjem takve politike i zakonodavnih mehanizama, Kosovo mora i da dodatno razvije svoju kontrolu nad ljudskim resursima i razvojem; stoga, treći odeljak izveštaja usredsređen je na reforme javne službe koje su u toku, uključujući pravni i institucionalni okvir za takve reforme. Na kraju, da bi se obezbedilo da se primena politike i zakona vrši što više u korist građana, Kosovu je potreban održiv proces decentralizacije, koji je predmet četvrtog odeljka.

II. LEGISLATIVA

1. Zahtevi koji proizilaze iz procesa evropske integracije

Kada je reč o funkcionisanju parlamenata u okviru procesa evropske integracije, mada nema zahteva koji se neposredno nadovezuju sa *Acquis*, i pored toga EU preko drugih mehanizama planiranja i praćenja postavlja jedan broj zahteva u tom pravcu, posebno kada je reč o pitanjima, kao što su:

1. Poštovanje podele vlasti, posebno u odnosu na nadgledanje izvršne branše;¹
2. Efektivan nadzor procesa harmonizacije domaćeg zakonodavstva sa *acquis*.²

Što se tiče funkcionisanja Skupštine Kosova, EU, preko Evropskog partnerstva 2008, postavila je Kosovu sledeće prioritete:

1. Obezbediti efikasno funkcionisanje Skupštine i komisija, uključujući i njene administrativne kapacitete. To podrazumeva jačanje kapaciteta Skupštine da efikasno prati sprovođenje i evaluaciju sprovođenja zakonodavstva, kroz poboljšanje pravnih i savetodavnih administrativnih struktura itd.³
2. Povećati nadzor nad izvršnom vlašću, obezbeđujući u isto vreme transparentnost Skupštine (kroz saradnju sa civilnim društvom), koji je kao zahtev ponovljen i u Izveštajima o napretku i zauzima značajno mesto u Upitniku studiji izvodljivosti 2012. Detaljnije se ovi zahtevi odnose na postavljanje i efikasno sprovođenje mehanizama za nadgledanje rada Vlade, na primer kroz tretiranje izveštaja sprovođenja strateškog okvira, godišnjih izveštaja Vlade, godišnjih izveštaja o sprovođenju zakonodavstva o budžetu, kao i kroz poslanička pitanja, interpelacije, itd.⁴
3. Poboljšati kontrolu usklađenosti zakonodavstva *Acquis*, koja uključuje razvoj odgovarajućih mehanizama u Skupštini, kako bi se razmatralo predloženo zakonodavstvo iz ugla njegove usklađenosti sa *Acquis*, kao i u kasnijim fazama i harmonizacije ovog zakonodavstva sa *Acquis*.⁵ Štaviše, ovaj zahtev se odnosi i na razvoj efikasnih mehanizama saradnje sa vladinim institucijama, koje imaju za funkciju obezbeđivanje slične funkcije (za sada takva funkcija se obavlja od strane Ministarstva za evropske integracije).

¹ Evropska komisija (2012), 'Commission Staff Working Document' s. 5.

² OECD (1998), "Preparing Public Administrations for the European Administrative Space", Sigma Papers, No. 23, OECD Publishing, p. 112.

³ Council Decision 2008/213/EC of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia including Kosovo as defined by United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999 and repealing Decision 2006/56/EC.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

2. Nadzor izvršne vlasti

Kao što je već napred pomenuto, jedan od glavnih zahteva u procesu evropske integracije za Skupštinu, jeste obezbeđivanje i poštovanje podele vlasti, između ostalog, i kroz obavljanje funkcije nadgledanja egzekutiva.

Na nivou zakonske regulative, Poslovnik o radu Skupštine, predviđa niz mehanizama koji omogućavaju vršenje nadzornih funkcija, a to su:

1. Parlamentarne interpelacije;
2. Pitanja za usmeni odgovor;
3. Pitanja za pismeni odgovor;
4. Izveštavanje pred parlamentarnim komisijama;
5. Kontrola egzekutiva o sprovođenju usvojenog zakonodavstva od strane Skupštine, i
6. Istražne parlamentarne komisije, ad-hok formirane.⁶

Što se tiče parlamentarnih interpelacija, Poslovnik o radu Skupštine, predviđa da se ista može podneti kao zahtev od najmanje 6 članova ili od jedne parlamentarne grupe.⁷ Pisani zahtev, dostavlja se predsedniku Skupštine, koji zatim taj zahtev podnosi Premijeru ili nadležnom ministru. Poslovnik, takođe, utvrđuje vremenske rokove za održavanje interpelacija, kao i njihovo trajanje do tri sata.

S druge strane, kada je reč o poslaničkim pitanjima, usmena se mogu postaviti od strane poslanika na početku svake parlamentarne sednice, nakon što su pitanja prethodno podneta Kancelariji za predloge i podneske u Skupštini. Ukoliko pitanje poslanika ne dobija odgovor na dva plenarna zasedanja, onda se isto objavljuje u časopisu Skupštine i njenoj web-stranici. Takođe, za pitanje na koje se nije odgovorilo Skupština izdaje saopštenje za medije, u roku od 24 sata nakon plenarne sednice.⁸

Što se tiče pitanja u pisanoj formi, ista se mogu uputiti Premijera ili nadležnom ministru, koji/koja mora vratiti odgovor u roku od 2 nedelje. Ukoliko se takav odgovor ne daje, onda pitanje na koje se nije odgovorilo treba biti objavljeno u biltenu Skupštine i dostavljeno poslanicima.⁹

Štaviše, parlamentarne komisije mogu pozvati da izveštava o delokrugu rada relevantne institucije, ministra ili rukovodioca institucije koja izveštava Skupštini, za izveštavanje i razmatranje pitanja koja potpadaju pod njegovu/njenu nadležnost.¹⁰

⁶ Ministarstvo za evropske integracije (2012), 'Answers to EC Feasibility Questionnaire', s. 17.

⁷ Skupština Kosova (2010), 'Poslovnik o radu Skupštine, član 44.

⁸ Skupština Kosova (2010), 'Poslovnik o radu Skupštine, član 45.

⁹ Ibid. član 46.

¹⁰ Ibid. član 65.

Na kraju, kao drugi nadzorni mehanizam, Skupština može koristiti i istražne parlamentarne komisije (osnovane ad-hok u skladu sa Zakonom o skupštinskim istragama), koje, bazirajući se na odluku o njihovom osnivanju od strane Skupštine, mogu da ispituju svako pitanje, pozivajući za svedočenje svakog zvaničnika Kosova, u vezi sa pitanjem pod istragom.¹¹

Mada u zadnje vreme izgleda da je bilo napora za podizanje nivoa vršenja nadzorne funkcije Parlamenta nad izvršnom vlašću¹², i pored toga čini se da je Skupština i dalje dominira od Vlade.¹³ Vladini zvaničnici ne prisustvuju redovno sednicama Skupštine, i ne odgovaraju na adekvatan način na poslanička pitanja, kao na zahteve za izveštavanje.¹⁴ Takođe, uočeno je da se znatan deo preporuka i odluka Skupštine ne uzimaju u obzir,¹⁵ što u velikoj meri ograničava izvršenje nadzorne funkcije nad izvršnom vlašću. Štaviše, uočeno je opadanje broja poslaničkih pitanja, većina od toga dolazi od strane opozicije.¹⁶ Veoma značajan nadzorni mehanizam istražnih komisija, skoro da se uopšte ne koristi. Štaviše, ostaje da Skupština i dalje jača svoje kapacitete za nadzor izvršne vlasti, i kada je reč o praćenju implementacije zakonodavstva uopšte, ali takođe i kada se radi o potrošnji budžeta (vidi odeljak oko nadzora približavanja i harmonizacije domaćeg zakonodavstva sa *acquis*, uključujući praćenje implementacije zakonodavstva)¹⁷.

Prednosti:

1. Pravni okvir na adekvatan način reguliše mehanizme Skupštine da vrši efikasan nadzor funkcionisanja egzekutiva;
2. Veće angažovanje od strane poslanika za korišćenje nadzornih mehanizama, posebno kada je reč o mehanizmu interpelacije i poslaničkim pitanjima.

Izazovi:

1. Postoji potreba da se dodatno ojača nadzorna uloga Skupštine;
2. Odgovori izvršnog ogranka na zahteve Skupštine nisu uvek odgovarajući;
3. Iako se ocenjuje da postoji dovoljan broj pomoćnog osoblja, potrebno je da se bolje organizuje da bi podržalo skupštinske odbore;

¹¹ Ibid. član 71.

¹² Evropska komisija (2012), 'Commission Staff Working Document' s. 5. za više informacija vidi Ministarstvo evropske integracije (2010-11) 'Input o Izveštaju o napretku' (<http://www.mei-ks.net/?pageç1,135>).

¹³ SIGMA (2011), Kosovo Assessment, s. 5.

¹⁴ Evropska komisija (2011), Kosovo Progress Report, s. 8.

¹⁵ Kosovski centar za studije sigurnosti et al (2010) 'Izveštaj o napretku Made in Kosova', s. 11.

¹⁶ Inicijativa za progres et al (2011) 'Izveštaj o napretku Made in Kosova', s. 12.

¹⁷ Evropska komisija (2012), 'Commission Staff Working Document' s. 5.

3. Nadzor procesa približavanja i usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa *acquis* i nadzor nad sprovođenjem zakonodavstva

Pre razmatranja procesa nadzora približavanja i usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa *acquis*, važno je pružiti kratak pregled o tome kako je regulisano pitanje usvajanja zakona od strane Skupštine.

Prema Poslovniku o radu Skupštine, proces usvajanja zakonodavstva od strane Skupštine, regulisan je i to:

Jedan nacrt zakona može se podneti za usvajanje Skupštini od strane Predsednika, Vlade, najmanje 6 poslanika Skupštine, parlamentarnih grupa ili komisija, kao i od 100000 glasača.¹⁸ Nakon prijema nacrta zakona od strane Skupštine, njegovo prvo razmatranje obavlja se u roku od 2 do 4 radne nedelje nakon njegovog prijema. Ako bude usvojen u prvom čitanju, onda se određuje jedna funkcionalna komisija da vodi reviziju nacrta zakona. Nacrt zakona, takođe, treba da se razmatra u stalnim komisijama, da bi dobio eventualni input. Dve nedelje nakon usvajanja u načelu nacrta zakona, na isti se mogu podneti amandmani od strane poslanika, komisija, parlamentarnih grupa i Vlade. Kada se bude osiguralo da je prošlo kroz sve procedure shodno Poslovniku o radu, Funkcionalna-izvestilačka komisija podnosi Skupštini izveštaj o usvajanju određenog nacrta zakona, uključujući i input od strane drugih relevantnih komisija.

Drugo razmatranje nacrta zakona počinje prezentiranjem izveštaja Funkcionalne-izvestilačke komisije. Nakon prezentiranja Izveštaja, pravo na diskusiju imaju predstavnici parlamentarnih komisija, predstavnici parlamentarnih grupa, predstavnici Vlade, kao i poslanici. Za usvajanje nacrta zakona u drugom čitanju, izglasaju se svi amandmani ponaosob, i ukoliko se na kraju usvajaju svi amandmani, onda se završava usvajanje nacrta zakona u drugom razmatranju.¹⁹ Ukoliko ne, onda Skupština, bazirajući se i na zahtev sponzora nacrta zakona, može isti slati u treće razmatranje, pri čemu se predstavlja nacrt zakona sa usvojenim amandmanima, dok se ne usvojeni amandmani ne uključuju u ovoj verziji nacrta zakona, i isti se smatra usvojenim u trećem razmatranju, ukoliko se kao takav prihvata.²⁰

Procedure Skupštine za obavljanje legislativnih funkcija u odnosu na ocenjivanje usaglašenosti i harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa *acquis*, uređuju se Uredbom o odgovornostima i organizaciji rada skupštinske uprave, koja utvrđuje da Direkcija za standardizaciju i usaglašavanje zakona kao deo Opšte direkcije za pravna i proceduralna pitanja skupštinske uprave, proverava usaglašenost nacrta zakona zemlje sa *acquis communautaire*, pri čemu na kraju procesa ova Direkcija treba da izlazi sa Preliminarnim izveštajem sa napomenama i preporukama koje su prosleđene parlamentarnim komisijama. Nakon prvog usvajanja nacrta zakona, Komisija za evropske integracije nadzire proces usaglašavanja svakog nacrta zakona koji se usvaja u Skupštini sa *acquis*

¹⁸ Skupština Kosova (2010), 'Poslovnik o radu Skupštine, član 54.

¹⁹ Ibid. član 59.

²⁰ Ibid.

communautaire. Poslovnik o radu Skupštine, takođe, propisuje da nacrt zakona koji je predstavljen u Skupštini, između ostalog, mora biti praćen i jednom deklaracijom i tabelom o usaglašenosti navedenog nacrt zakona sa *acquis*.²¹ Iako predviđene Uredbom o radu Skupštine, ove tabele još uvek nisu priložene uz nacрте zakona koje izrađuje Vlada.

Takođe, kada je reč o nadgledanju primene zakonodavstva, parlamentarne komisije su ovlašćene da obavljaju ovu funkciju u oblasti koju pokrivaju. Odgovarajuća ministarstva su dužna da izveštavaju kod relevantnih komisija najmanje jednom godišnje, bez zahteva. Takođe, same komisije su dužne da proučavaju efikasnu implementaciju zakonodavstva, a mogu takođe dati i preporuke za konkretne slučajeve ne-sprovođenja. Bazirajući se na ove aktivnosti, komisije su dužne da izveštavaju jednom godišnje na plenarnim sednicama Skupštine, dok ukoliko dotično ministarstvo ne izveštava, ili se izveštavanje smatra nepotpunim, onda se stvar prosleđuje parlamentarnoj sednici.²²

Mada je obeležen napredaka kada je reč o ispunjavanju nadzorne funkcije približavanja i usaglašavanja sa *acquis*, ponovo ostaje određeni broj izazova da se prevaziđe.²³ Uopšte, kao i druge institucije zemlje, uočena je nedovoljna ekspertiza u oblasti usaglašavanja zakonodavstva sa *acquis*.²⁴ Nedostatak jednog mehanizma planiranja za približavanje i usaglašavanje domaćeg zakonodavstva sa *acquis*, predstavlja ozbiljnu prepreku za nadzor i praćenje ovog procesa od strane Skupštine.²⁵

S druge strane, dotična Direkcija se suočava sa nedovoljnim brojem osoblja za obavljanje ove funkcije.²⁶ Skupštini preostaje još posla za jačanje Opšte direkcije za pravna i proceduralna pitanja, kako bi se poboljšalo obavljanje njene zakonodavne funkcije.²⁷ Naravno, takvu funkciju valja i dalje jačati i kroz osiguravanje potrebne ekspertize u odnosu na *acquis*.²⁸ Takođe, nacrti zakona koji se dostavljaju od Vlade, ne sadrže komparativne tabele o usaglašenosti, po svoj prilici zbog kontradikcije između Poslovnika o radu Skupštine i Vlade.²⁹

²¹ Ibid. član 54.

²² Ibid. član 75.

²³ Evropska komisija (2012), 'Commission Staff Working Document' s. 5.

²⁴ Plugtschieva, Meglena (2012), 'Challenges of the Parliamentary Committees in the process of European Integration', s. 6.

²⁵ Vehar, Primoz (2012), 'Strengthening the Legal Approximation Process and Structures in Kosovo', s.20.

²⁶ Evropska komisija (2011), 'Kosovo Progress Report', s. 6.

²⁷ Evropska komisija (2012), 'Commission Staff Working Document' s. 5. (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/ks_analytical_2012_en.pdf).

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid. dok Poslovnik o radu Skupštine traži podnošenje tabele o usaglašenosti, Poslovnik o radu Vlade (Član 40. PR Vlade naglašava da organ-predlagač treba da pruža dokaze o referisanju prema zakonodavstvu EU-a).

Čini se da je oblast u kojoj je ostvaren manji napredak je praćenje implementacije zakonodavstva. Mada je deo Poslovnika o radu Skupštine, ova važna funkcija ostvaruje se samo sporadično. Kapacitet Skupštine za efikasno praćenje ostaje nizak. Što se ilustruje i činjenicom da tokom 201. godine nije usvojen nijedan izveštaj praćenja važećeg zakonodavstva³⁰, dok je u 2011. godini takvih izveštaja bilo samo u odnosu na 8 zakona.³¹

Prednosti:

1. Adekvatan pravni okvir za nadzor procesa evropskih integracija uopšte, kao i procesa približavanja i usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa *acquis* kada je reč o Skupštini;
2. Broj u porastu obuka za osoblje Administracije Skupštine za oblasti koje se odnose na približavanje i harmonizaciju sa *acquis*.
3. Naglašenija uloga Komisije za evropske integracije za šire uključivanje Skupštine u proces evropske integracije uopšte, posebno kada je reč o procesu približavanja i harmonizacije sa *acquis*.
4. Povećanje angažovanja za obavljanje funkcije praćenja implementacije zakonodavstva (samo tokom 2011. godine izrađeno je 8 izveštaja koji imaju u fokusu praćenje implementacije zakonodavstva).

Izazovi:

1. Nedostatak mehanizma planiranja za približavanje/ harmonizaciju sa *acquis* na nivou zemlje;
2. Nedostatak ekspertize o procesu približavanja/harmonizacije;
3. Mada je bilo povećanja broja osoblja Skupštine koje se bavi verifikacijom procesa približavanja i harmonizacije domaćeg zakonodavstva sa *acquis*, ipak ovaj broj ostaje nizak;
4. Uključivanje deklaracija o usaglašenosti, praćenih tabelama o usaglašenosti od strane Vlade.

4. Administrativni kapaciteti Skupštine

Pravni osnov za funkcionisanje Administracije Skupštine nalazi u Poslovniku o radu Skupštine, koji joj daje ulogu podrške za izabrane organe Skupštine.³² S druge strane, na osnovu Pravilnika o radu, Predsjedništvo je usvojilo Pravilnik o organizaciji i nadležnostima Administracije, kao i organogram iste.³³

³⁰ Kosovski centar za studije sigurnosti et al (2010) 'Izveštaj o napretku Made in Kosova', s.11,

³¹ Ministarstvo evropskih integracija (2012), 'Input o Izveštaju o napretku K4 2011', s.11.

³² Skupština Kosova (2010), 'Poslovnik o radu Skupštine, član 80.

³³ Organogram Skupštine je izmenjen Odlukom Predsedništva Skupštine 18. aprila 2012, pri čemu je osnovana Kancelarija generalnog sekretara, Direkcija za javnu nabavku i Direkcija za istraživanja, biblioteku i arhiv.

Bazirajući se na ovaj pravni okvir, Administracije Skupštine funkcioniše preko Opšte direkcije za pravna i proceduralna pitanja i Administracije, koje izveštavaju direktno generalnog sekretara Skupštine. Opšta direkcija za pravna i proceduralna pitanja sastoji se od četiri direkcije (Direkcija za plenarna i proceduralna pitanja, za podršku komisija, Direkcija za standardizaciju, zakonsko približavanje i usaglašavanje, kao i Direkcija za pravno istraživanje) u okviru kojih funkcionišu jedinice i koordinatori za određena pitanja, dok se Opšta direkcija Administracije Skupštine sastoji od direkcija i kancelarija koja se bave pitanjima administrativne podrške.³⁴ Takođe, un okviru Administracije Skupštine, funkcionišu i direkcije koje izveštavaju direktno Sekretaru Skupštine, kao što su: Direkcija za protokol i međunarodne odnose, Direkcija za medije i odnose s javnošću i Direkcija za javnu nabavku.³⁵

Od početka njenog funkcionisanja, Skupština Kosova je obeležila napredak u ostvarivanju njenih funkcija, posebno kada je reč o procesiranju zakonodavstva, kao direktan zahtev političkih procesa kroz koje je prolazila zemlja.³⁶ Takođe, donekle je zabeležen napredak i kod sprovođenja procedura za unutrašnje funkcionisanje institucije, uključujući ovde i poboljšanje saradnje sa Vladom, kada je reč o procesu evropske integracije.³⁷

Međutim, ostaje znatan broj izazova, kada je reč o kapacitetima Skupštine, uključujući i administrativne, za adekvatno obavljanje njene funkcije.

Prvo, kao što je izraženo i u mehanizmima praćenja Evropske komisije, kao i mnoge druge institucije, i Administracija Skupštine se suočava sa izazovima kada je reč o održivom menadžiranju humanih resursa.³⁸ Izrada Razvojnog plana 2013-18 i jačanje Kancelarije za planiranje (u okviru Kancelarije Generalnog sekretara) predstavljaju pozitivne razvoje i očekuje se da se od toga razvija jedan održivi mehanizam za redovno planiranje i praćenje strateškog razvojnog okvira Skupštine. S duge strane, i dalje je u toku proces regulisanja pravnog osnova za Administraciju Skupštine, usvajanjem Zakona o statusu javnih službenika skupštinske uprave u toku 2013. god.

Ono što ostaje kao izazov, jeste činjenica da budžetski resursi namenjeni Skupštini, nisu uopšte povećani zadnjih godina.³⁹ Takođe, i proporcija 1.3 administrativno osoblje za poslanike ostala je takoreći ista tokom zadnjih godina. Proporcija ad-

³⁴ Skupština Kosova (2012), 'Organogram Administracije Skupštine Kosova', s.1.

³⁵ Ibid.

³⁶ Valja naglasiti procesiranje zakonodavstva po hitnoj proceduri kao rezultat sprovođenja Ustava Republike Kosova, kao i usvajanje zakonodavstva kao rezultat procesa evropske integracije, tokom zadnjih godina.

³⁷ Evropska komisija (2011), 'Kosovo Progress Report', s. 8. Za više referišite se i ranijim Izveštajima o napretku.

³⁸ Inicijativa za progres et al (2011) 'Izveštaj o napretku Made in Kosova', s. 10.

³⁹ Ministarstvo za finansije (2012), 'Srednjoročni okvir troškova 2013-15', s. 53.

ministrativno za poslanike je među najnižim u regionu.⁴⁰ Štaviše, jačanje administrativnih kapaciteta Skupštine može se ograničiti, iz činjenice da se budžet za Skupštinu mora usvojiti od strane Vlade i iz tog razloga potrebno je iznalaziti rešenje koje omogućava nezavisnost Skupštine u tom pravcu.⁴¹

Prednosti:

1. Strateški razvojni plan izrađen;
2. Dodatno ojačan Kabinet generalnog sekretara;
3. Ojačana je tehnička podrška za dalji razvoj Administracije Skupštine kroz asistenciju pre-učlanjenja.

Izazovi:

1. Mada je poboljšán strateški razvojni okvir, preostali izazovi nadovezuju se sa redovnim praćenjem implementacije istog;
2. Još uvek nizak broj civilnih službenika u odnosu na poslanike (ocenuje se da je ova proporcija i dalje kod cifre 1.3 civilni službenik prema 1 poslaniku); ;
3. Nezavisnost Skupštine da raspodeli sopstveni budžet.

⁴⁰ National Democratic Institute (2008), 'New Mandate, New Opportunities', s. 41. (http://www.assembly-kosova.org/common/docs/Assessment_Report_English.pdf). Ova studija je našla da je dodeljeni budžet za Skupštinu Kosova 5 puta niži od budžeta Skupštine Slovenije, do u regionu samo Crna Gora ima manje podržnog osoblja za poslanike od Kosova.

⁴¹ Evropska komisija (2012), 'Commission Staff Working Document' s. 5.

III. VLADA

1. Koordinacija i razvoj politika

1.1. Pravni okvir razvoja i koordinacije politika

Pravni okvir funkcionisanja procesa koordinacije i razvoja politika bazira se na nekoliko zakonskih i podzakonskih akata⁴², kojima se utvrđuju institucije koje su njihovi nosioci, obaveze i odgovornosti, kao i proces koji treba slediti.

Glavna zakonska i podzakonska akta, kao i glavne odredbe koje ista sadrže u vezi sa koordinacijom i razvojem vladinih politika su:

Ustav Republike Kosova utvrđuje da je Vlada Republike Kosovo odgovorna za sprovođenje državnih zakona i politika i podleže parlamentarnoj kontroli. On takođe obavezuje primenu međunarodnog prava, međunarodnih sporazuma ratifikovanih od strane Republike Kosova i pravno obavezujućih normi; utvrđuje pravo Vlade na zakonodavne inicijative; definiše opšte principe organizacije i odgovornosti Vlade, kao i ovlašćenja Vlade i Premijera⁴³.

Zakon o državnoj upravi Republike Kosova utvrđuje institucije i organe državne uprave i definiše odgovornosti državne uprave u neposrednom sprovođenju zakona, donošenju propisa za njihovu primenu, obavljanju upravnog nadzora i obavljanju drugih administrativnih i stručnih poslova.⁴⁴

Zakon o izmeni i dopuni Zakona Br.03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima definiše proces i odgovornosti Vlade za izradu Srednjoročnog okvira troškova (SROT) i budžeta Kosova⁴⁵, koji, između ostalog, treba da sadrži makro ekonomska i fiskalna predviđanja za budžetski period SROT-a, koji obuhvataju glavne ekonomske indikatore i deklaraciju o prioritetima vladinih politika, koja ima za cilj usmeravanje raspodele budžetskih sredstava tokom narednog budžetskog procesa⁴⁶. Takođe, ovaj zakon obavezuje ministarstva ili organa-predlagača da dostavljaju nove zakone ili izmene i dopune uz deklaraciju o budžetskom i ekonomskom uticaju⁴⁷.

⁴² Zbirka navedenog zakonodavstva izrađena je od strane Pravne kancelarije-KP može se naći na <http://www.kryeministri-rks.net/>

⁴³ Ustav Republike Kosova, član 4, član 16, član 19, članovi 79-81 i članovi 92-95.

⁴⁴ Zakon Br. 03/L-189 o državnoj upravi Republike Kosova, članovi 1-5.

⁴⁵ U cilju utvrđivanja Budžeta Republike Kosova za fiskalnu godinu Skupština Kosova svake godine usvaja Zakon o budžetu Kosova. Vidi zakon Br. 04/L-079 o Budžetu Republike Kosova za 2012. godinu.

⁴⁶ Zakon Br. 03/L-221 o izmeni i dopuni Zakona Br.03/L-048 o menadžiranju javnih finansija i odgovornostima, članovi 5-8.

⁴⁷ Ibid. član 9.

Zakon o legislativnim inicijativama utvrđuje pravila i procedure o legislativnim inicijativama u Vladi. Premijer i svaki ministar ima pravo da predloži nacrt zakona i podzakonska akta, dok ministarstva ostvaruju to pravo u skladu sa oblastima njihove delatnosti, kao i odgovornosti koja izvire iz usvojenih koncept-dokumenata.

Zakon o Službenom listu Republike Kosova utvrđuje Službeni list Republike Kosova kao jedino službeno glasilo u Republici Kosova, gde se objavljuju zakoni i podzakonska akta institucija Republike Kosova. Takođe, ovaj zakon reguliše procedure za objavljivanje Službenog lista Republike Kosova, kao i prava, dužnosti i odgovornosti Kancelarije za objavljivanje Službenog lista i institucija koje objavljuju svoja akta u Službenom listu.

Poslovnik o radu Vlade Republike Kosova utvrđuje način rada i procedure donošenja odluka Vlade Republike Kosova; pravila i procedure za izradu zakonodavstva i preporuke politika od Vlade i ministarstava, kao i organizovanja sastanaka Vlade i rada ministarskih komisija⁴⁸. Poslovnik takođe definiše funkcije četiri glavnih kancelarija u okviru Kancelarije Premijera, koje imaju glavnu ulogu u procesu kreiranja politika Vlade: Koordinacioni sekretarijat Vlade, Pravna kancelarija, Kancelarija za komuniciranje i Kancelarija za strateško planiranje⁴⁹.

Uredba br. 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije Premijera i ministarstava i Uredba br. 07/2011 o izmeni i dopuni Uredbe br. 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti kancelarije Premijera i ministarstava utvrđuje sastav Vlade u celini, Premijera, zamenike Premijera i ministre i ministarstva kao visoke upravne državne organe⁵⁰. Uredba, takođe, definiše odgovornosti i nadležnosti Vlade u obavljanju izvršne vlasti, uključujući i donošenje odluka na predlog viših organa državne uprave; donošenje pravnih akata ili potrebnih uredbi za sprovođenje zakona; diskutovanje drugih problema ili pitanja koja ona smatra značajnim u okviru svojih nadležnosti; pravo za iniciranje kreiranja nacrt zakona, kao i predlaganja politika, koje se odnose na odgovarajuća ministarstva⁵¹.

Uredba br. 01/2011 o departmanima za evropsku integraciju i koordinaciju politika u okviru ministarstava utvrđuje funkcionisanje, obaveze, odgovornosti, kao i status Departmana za evropsku integraciju i koordinaciju politika u okviru ministarstava. DEIKP koordiniraju proces evropske integracije; proces strateškog planiranja i razvoja politika; spoljnu asistenciju; pomažu i koordiniraju proces kreiranja i poboljšanja politika i predloga; pomažu u razvoju kapaciteta odgovarajućeg ministarstva, u okviru iniciranja reformi i ocenjivanja njihovog uticaja, te pomažu u poboljšanju procesa konsultacije sa strankama⁵².

⁴⁸ Uredba br. 09/2011 o radu Vlade Republike Kosova, član 1.

⁴⁹ Ibid. član 3.

⁵⁰ Uredba br. 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije Premijera i ministarstava, član 1, 2, 3. i 15.

⁵¹ Ibid. član 4. i 5.

⁵² Uredba br. 01/2011 o Departmanima za evropsku integraciju i koordinaciju politika u okviru ministarstava članovi 1-5.

Štaviše, na osnovu Uredbe (Poslovnika) o radu Vlade 09/2011 doneta su uputstva koja pomažu nadležnim institucijama u primeni odredbi poslovnika i uspešnom toku procesa kreiranja politika. Od septembra prošle godine, Vlada i Generalni sekretar KP izdali su znatan broj istih:

- Administrativno uputstvo br. 02/2012 o procedurama, kriterijumima i metodologiji pripreme i usvajanja strateških dokumenata i planova za njihovo sprovođenje;
- Uputstvo o procesu javnih konsultacija Br. 062/2011
- Uputstvo o izradi koncepta dokumenata i objašnjavajućih memoranduma (19.03.2012);
- Uputstvo o izradi i praćenju Godišnjeg plana rada Vlade, (11.11.2011);
- Uputstvo o izradi Godišnjeg izveštaja o radu Vlade (11.11. 2011), i,
- Uputstvo o praćenju sprovođenja Odluka Vlade (11.11. 2011).

1.2. Institucionalni okvir za razvoj i koordinaciju politika

Kancelarija Premijera je glavna institucija nosilac procesa koordinacije politika i strateškog planiranja, uključujući aspekte razvoja i praćenja sprovođenja zakona i politika Vlade⁵³.

U okviru KP-a postoje ove kancelarije, koji su glavni akteri u procesu koordinacije i razvoja vladinih politika⁵⁴:

- Koordinacioni sekretarijat Vlade koji osigurava da proces koordinacije politika i praćenja bude u funkciji donošenja odluka. Broj civilnih službenika u KSV je 12 i zadnjih godina nije došlo do kretanja osoblja, koje je značajno doprinelo uspešnom toku rada oko organizacije sastanaka Vlad, jačanju procesa koordinacije politika i planiranja rada.
- Kancelarija za strateško planiranje⁵⁵ koja osigurava da Premijer i Vlada u celini dobijaju potrebne savete o strateškim prioritetima Vlade i o ispunjavanju tih prioriteta. Kancelarija je od njenog osnivanja 2010. godine imala pet civilnih službenika, ali ove godine došlo je do kretanja osoblja i sada ima svega dva člana osoblja. Proces regrutacije novog osoblja je okončan regrutacijom još dvoje dodatnih zvaničnika.
- Pravna kancelarija koja osigurava koordinaciju rada oko izrade zakonodavstva, usaglašavanja i harmonizacije novih zakona sa Ustavom i postojećim zakonodavstvom. Kancelarija broji jedanaest civilnih službenika i u zadnje dve godine nije došlo do kretanja osoblja.
- Kancelarija javnog informisanja koja objavljuje i koordinira vladinu komunik-

⁵³ Uredba br. 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije Premijera i ministarstava, član 16.

⁵⁴ U procesu izrade je Nacrt pravilnika o organizacionoj strukturi kancelarije Premijera koja ima za cilj utvrđivanje unutrašnje organizacije državne uprave pod njenim nadzorom.

⁵⁵ Funkcionalizacija kancelarije za strateško planiranje je učinjena na osnovu Odluke Vlade 03/92 od 06/11/2009.

aciju i osigurava da šira javnost bude informisana o radu Vlade⁵⁶. Kancelarija ima sedam civilnih službenika i zadnjih godina nije došlo do kretanja osoblja.

Od posebnog značaja kod ovih procesa je uloga i tesna saradnja sa:

- Ministarstvom za finansije kako bi se osiguralo da se prilikom donošenja odluka u Vladi imaju u vidu raspoloživa finansijska sredstva i osiguralo da SROT i budžet podržavaju prioritete Vlade.⁵⁷
- Ministarstvom za evropske integracije posebno u cilju obezbeđivanja sprovođenja strateškog okvira za evropsku integraciju. Ministarstvo zapošljava 54 civilna službenika, od kojih 33 se svakodnevno bave pitanjima procesa EI.⁵⁸
- Resorna ministarstva koja kao glavnu nadležnost imaju formulisanje sektorskih politika Vlade vezano za mandat, kao i za njihovo izvršenje i preispitivanje⁵⁹.

Osim gore navedenih institucija, drugi mehanizmi koji imaju ulogu u procesu koordinacije i razvoja politika su:

- Savet stalnih sekretara, koji osim što se bavi pripremom agende za sledeću sednicu Vlade, ima obavezu da razmatra i koncept dokumenta i objašnjavajuće memorandume. Posebno, ovaj Savet ima važnu ulogu u razmatranju nekog pitanja za koje postoji neslaganje između ministarstava. Savet, takođe, razmatra redovne izveštaje o realizaciji Godišnjeg plana rada Vlade i druge izveštaje za koje je identifikovana potreba za koordiniranu akciju od strane ministarstava, kao što je Izveštaj o napretku Evropske komisije.
- Departmani za evropske integracije i koordinaciju politika ministarstava formirani u aprilu 2011⁶⁰. Kao primarnu odgovornost ovi departmani imaju koordinaciju procesa evropske integracije; proces strateškog planiranja i razvoja politika i davanje njihovog doprinosa u procesu izrade i poboljšanja politika i predloga. Ovi departmani služe, takođe, kao glavne tačke saradnje za MEI, MF, KSV i KSP za koordinaciju sektorskih politika u odnosu na evropsku integraciju, zahteva koji proizilaze iz razvoja i praćenja implementacije APEP, Godišnjeg plana i Izveštaja o radu Vlade, kao i da osiguravaju njihovo usaglašavanje sa SROT i drugim strateškim dokumentima.
- Savete direktora pravnih departmana⁶¹ sastoji se od direktora pravnih depart-

⁵⁶ Ova kancelarija obavlja funkcije i odgovornosti kancelarije utvrđene Uredbom br. 03/2011 o službi vladine komunikacije s javnošću, član 5, s. 5-8.

⁵⁷ Uredba br. 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije Premijera i ministarstava, prilog 2, s.14-15 . Osim ove uredbe MF obavlja svoju funkciju i na osnovu važećeg zakonodavstva koje uređuje odnose u finansijskoj, poreskoj i carinskoj oblasti.

⁵⁸ Odgovori na upitnik o Studiji izvodljivosti o Sporazumu stabilizacije i pridruživanja, s. 37, par. V.

⁵⁹ Uredba br. 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije Premijera i ministarstava, član 17 (3).

⁶⁰ Preporuka o formiranju ovih departmana naglašena je i u Izveštaju FRIDOM, Funkcionalno preispitivanje sistema menadžiranja politika, s. 40-42 (4.2).

⁶¹ Uredba br. 09/2011 o radu Vlade Republike Kosova, član 42 (3). Ovaj Savet funkcioniše na osnovu Uredbe br. 01/2012 o savetu direktora pravnih departmana.

mana svih ministarstava i služi kao mehanizam za saradnju i napredak, izradu i primenu zakonodavstva.

- Upravljačka grupa za strateško planiranje⁶², ova grupa će raditi na unapređenju institucionalnih struktura odgovornih za koordinaciju razvoja glavni strateških dokumenata, njihovo usaglašavanje i veze sa budžetom, kao i jačanje koordinacije glavnih procesa planiranja u Vladi
- Nacionalni savet za ekonomski razvoj Kosova⁶³, koji je, između ostalog, obavezan da na političkom nivou koordinira i prati i akcioni plan za implementaciju vizije ekonomskog razvoja Kosova.
- Komisija za javne investicije, koja treba da osigurava vezu između strateškog planiranja i budžeta.⁶⁴
- U Vladi Kosova postoje još oko 29 Izvršnih agencija⁶⁵. Njihov status uređuje se Zakonom o državnoj upravi. Ove agencije su podređene određenom ministarstvu, ili u posebnim slučajevima KP. One obavljaju ne-ministarske poslove, posebno zadatke pripreme prirode, savetodavne i preispitivanja, kao i druge administrativne poslove u cilju oslobađanja resornog ministarstva od rutinskih zadataka, kako bi obavili poslove koji zahtevaju visok stepen specijalizacije⁶⁶.

1.3. Dokumenti politika

Program Vlade je glavni dokument, koji utvrđuje pravac i razvoj vladinih politika i predstavlja dobru priliku za uspostavljanje osnova politika za SROT. Ovaj dokument je političke prirode i sadrži u sebe planove obaveze političkih subjekta, pobednika na opštim izborima. Međutim, da bi se osigurala konzistentnost i usklađenost sa pravnim i strateškim okvirom, ovaj dokument se verifikuje od strane relevantnih institucija, kao KSP, MF i MEI⁶⁷.

Vlada je dužna da donosi izjavu o prioritetima, koja služi kao osnova za izradu politika Srednjoročnog okvira troškova, Budžeta i Godišnjeg plana rada Vlade. Ovi prioriteti se razmatraju, potvrđuju ili izmenjuju od strane Vlade pre pristupa izrade Srednjoročnog okvira troškova svake godine⁶⁸.

Srednjoročni okvir troškova je glavno sredstvo kojim Vlada utvrđuje svoju fiskalnu strategiju i služi kao glavni dokument planiranja politika na Kosovu. Fiskalna strategija uključuje projekcije prihoda i rashoda za naredne tri godine; granice potrošnje za sve budžetske organizacije, koje se utvrđuju na osnovu vladinih prioriteta.⁶⁹ MF vodi proces

⁶² Vidi Odluku Vlade 05/83 od 11/7/2012.

⁶³ Vidi Odluku Vlade 02/67 od 21/03/21012.

⁶⁴ Odgovori na upitnik o Studiji izvodljivosti o Sporazumu stabilizacije i pridruživanja, s. 26, p.(IV).

⁶⁵ Ovaj podatak izveden je dana 30/03/2012.

⁶⁶ Zakon Br. 03/L-189 o državnoj upravi, član 23, s. 6.

⁶⁷ Ibid. s. 21, p.(III).

⁶⁸ Uredba br. 09/2011 o radu Vlade Republike Kosova, član 46, f 20-21.

⁶⁹ Zakon Br. 03/L-221 o izmeni i dopuni Zakona Br. 03/L-048 o menadžiranju javnih finansija i odgovornostima, član 5, s. 2-3.

pripreme SROT i Budžeta Kosova. Priprema budžeta odvija se u tri faze (formulacija, usvajanje i primena), a priprema se u skladu sa cirkularima izdatim za svaku budžetsku organizaciju, koji sadrže uputstva za pripremu Budžeta Kosova⁷⁰. U cilju utvrđivanja Budžeta Republike Kosova za fiskalnu godinu, Skupština Kosova usvaja svake godine Zakon o budžetu Kosova.

Kratkoročni prioriteti 2013-2015, zasnivaju se uglavnom na Vladinom Programu 2011-2014, Viziju i prioritete za ekonomski razvoj 2011-2014, koja je usvojen u aprilu 2011⁷¹, koji su izrađeni na principima poštovanja tržišne ekonomije sa slobodnom konkurencijom⁷². Vizija i prioriteti za ekonomski razvoj služe kao dokument politika koji ukazuje na glavne politike i prioritete različitih sektora, koji se odnose na ekonomski razvoj. Na osnovu ovog dokumenta je pripremljen Akcioni plan za ekonomsku Vizija Kosova (2011-2014). Ovaj plan je dokument ciljeva i konkretnih angažovanja, koji se bazira na dosadašnja dostignuća i deo je planskog okvira među ključnim srednjoročnim strateškim dokumentima, uključujući Program Vlade 2011-2014, Srednjoročni okvir troškova 2012-2014, Akcioni plan za Evropsko partnerstvo, kao i druge sektorske i među-sektorske dokumente Vlade⁷³.

Akcioni plan o Sporazumu stabilizacije i pridruživanja je glavni dokument politika, kada je reč o aspektima evropskih integracija. Srednjoročni je planski dokument koji adresira izazove i kratkoročne prioritete (1-2 godine) i srednjoročne (3-4 godine) identifikovane u Strategiji proširenja i Studije izvodljivosti. Plan obuhvata aktivnosti usmerene na rešavanje izazova identifikovanih u izveštajima o napretku EK, mehanizme dijaloga procesa stabilizacije i pridruživanja i drugih institucionalnih struktura na Kosovu⁷⁴. Tokom 2010, MEI je pokrenulo elektronski sistem za praćenje i izveštavanje o sprovođenju konkretnih akcija u okviru APEP od strane institucija-nosioca akcija. Sistem će se i dalje koristiti, uključujući praćenje sprovođenja preporuka koje proizilaze iz dijaloga Procesu stabilizacije i pridruživanja⁷⁵ i izgleda dase istražuju mogućnosti za njegovo prilagođavanje prema avanziranom procesu evropske integracije, nakon eventualnog početka pregovaranja o SSP.

Godišnji plan rada Vlade je ključni dokument za realizaciju konkretnih aktivnosti, koje imaju za cilj implementacije srednjoročnih prioriteta Vlade. GPRV priprema se na osnovu godišnje deklaracije o vladinim prioritetima, aktuelnog SROT-a, APEP i godišnjeg budžetskog procesa. Usvaja se na kraju svake godine i sadrži zakonodavne i ne-zakonodavne

⁷⁰ Zakon Br. 03/L-048 o menadžiranju javnih finansija i odgovornostima, član 29, s. 21 ; Zakon Br. 03/L-221 o izmeni i dopuni Zakona Br. 03/L-048 o menadžiranju javnih finansija i odgovornostima, članovi 7-8, s. 3-4.

⁷¹ Odluka Vlade, br. 01/10, dt. 18. april 2011.

⁷² Srednjoročni okvir troškova 2013-2015, s.7, par. I.

⁷³ Akcioni plan ekonomske vizije Kosova 2011-2014, Juli, 2011, s. 5, par. IV.

⁷⁴ Odgovori na upitnik o Studiji izvodljivosti o Sporazumu stabilizacije i pridruživanja, s. 26, par. IV.

⁷⁵ Vlada, Akcioni plan Evropskog partnerstva 2012, s. 6, par. III.

davne aktivnosti⁷⁶. Zakonodavne aktivnosti su sumirane u specijalnom prilogu (Zakonodavni program) i deo je Godišnjeg plana rada Vlade⁷⁷. GPRV sastoji se iz dva dela A i B. Deo A sadrži aktivnosti direktno povezanih sa strateškim prioritetima Vlade (godišnja deklaracija o prioritetima Vlade), dok deo B prioritete i aktivnosti pojedinih ministarstava. Monitoring GPRV (deo A i deo B) vrši se kroz izveštavanje na tromesečnoj osnovi, poštujući sledeće osnovne kriterijume: kriterijume procene statusa izvršenja GPRV, kriterijume ocenjivanja ispunjenja vremenskih rokova utvrđenih u GPRV, kriterijume procene kvaliteta izveštaja dostavljenih od strane ministarstava, kao i blagovremenog dostavljanja izveštaja. Svaki kriterijum sadrži još tri druga pod-kriterijuma⁷⁸.

Strateška dokumenta⁷⁹ su dokumenta ministarstava sa kojima identifikuju, procenjuju i preporučuju u oblasti njihovih nadležnosti, set politika i akcija za postizanje jednog određenog nacionalnog prioritet ili cilja, za period od ne manje od tri godine. KSP u saradnji sa ministarstvima i drugim institucijama, može predložiti izradu sektorskih i među-sektorskih strategija. Godišnji plan strategija, koji se priprema za narednu kalendarsku godinu mora biti završen pre pripremanja GPRV i strategije predviđene u planu treba da budu uključene u GPRV. KSP je odgovorna za koordinaciju rada na izradi godišnjeg plana strateških dokumenata za praćenje implementacije izrade strateških dokumenata, na redovnim periodičnim osnovama. Za 2012. godinu predviđeno je da se izrade 43 strateška dokumenta.

1.4. Primena u praksi procesa razvoja i koordinacije politika

Zahtev za jačanjem kapaciteta i za koordinaciju upravljanja, jasno definisanje odgovornosti centralnih i lokalnih vlasti da obezbede doslednost u sprovođenju politika uključen je u APEP 2012⁸⁰ i prvi je objektiv SRAP (2010-2013)⁸¹. Novi Poslovnik Vlade (br. 09/2011) glavni je instrument koji omogućava funkcionisanje u praksi koordinacije i razvoja politika. Novi poslovnik je ojačao odredbe koje se odnose na proces politika i analizu politika, mandat resornih ministarstava i centralnih institucija u procesu razvoja politike i uslova za unutrašnje i spoljne konsultacije tokom pripreme predloga koji će se dostaviti usvajanje u Vladi. Uredba je stupila na snagu u septembru 2011, sa izuzetkom odredbi koja regulišu pitanje koncept dokumenata i objašnjavajućeg memoranduma, koja su stupila na snagu od januara 2012. godine.

⁷⁶ Uredba br. 09/2011 o radu Vlade Republike Kosova, član 47 (1,2) s. 21,

⁷⁷ Ibid. član 47 (3), s.21. O zakonodavnom programu vidi više u delu „Zakonodavstvo“ .

⁷⁸ Za više vidi Administrativno uputstvo o izradi i monitorisanje Godišnjeg plana rada Vlade br. Res.2354, dt, 14/11/2011, s. 7-8.

⁷⁹ AU Br. 02/2012 o procedurama, kriterijumima i metodologiji pripreme i usvajanja strategija i planova za njihovo sprovođenje, članovi 2,3,4,5,6, s. 1-6 . Napomena : Uputstvo može da ne bude primenljiv za neke od posebnih strateških dokumenata kao APEP, SROT i strateška dokumenta za institucionalne razvoje.

⁸⁰ APEP 2012, p.18, s. 36.

⁸¹ SRAP 2010-2013, Objektiv1 Menadžiranje politika, s. 7.

Koordinacija politika (uključujući njihov razvoj i analizu)⁸²: Proces razvoja politika se donedavno uglavnom ograničio na pripremi zakonodavstva, bez obzira na političke opcije ili njihov uticaj. Problemi u procesu razvoja politika su rezultirali iz nekoliko faktora, uključujući nedostatak zakonskih odredbi koje zahtevaju obavljanje analize politika kao i odredbe o odgovornosti centralnih vlasti, o nedefinisanim ulogama i odgovornostima centralnih organa uključenih u proces razvoja politika i nedostatak kapaciteta za analizu politika u resornim ministarstvima i centralnim agencija.

Odredbe novog poslovnika o radu Vlade jasno propisuju proces politika i utvrđuju uloge i odgovornosti resornih ministarstava i centralnih institucija, kao i definišu zahteve za analizu politika. Eksplicitan zahtev Poslovnika je uvođenje u upotrebi koncept dokumenata i novih zahteva za ocenjivanje finansijskog uticaja. Ovaj proces omogućava Vladi razmatranje raznih političkih opcija kao i njihovih posledica, u cilju odgovarajućeg donošenja odluka. Nakon usvajanja GPRV-a, Generalni sekretar KP-a donosi listu u kojoj se identifikuju tačke Plana rada za koje treba da se priprema jedan koncept dokumentat⁸³.

Resorna ministarstva su odgovorna za izvršenje analiza politika i pripremanje predloga politika (koncept dokumenata i zakonodavnih i ne-zakonodavnih predloga). Ona, takođe, su dužna da dostavljaju PFU u MF, kao deo procesa među-ministarske konsultacije da li troškovi predloga prevazilaze prag utvrđen od MF-a. Štaviše, ona takođe su odgovorna za vođenje procesa konsultacija, u slučajevima kada predlog zadire u odgovornosti i nadležnosti jednog ministarstva ili druge vladine institucije.

Koordinacioni sekretarijat Vlade ima vodeću ulogu koordinacije u procesu kreiranja politika i praćenja njihove primene u ministarstvima. KSV podržava ministarstva i vladine institucije u ovom procesu; koordinira proces identifikacije pitanja politika za koja je potrebna izrada koncept dokumenta; razmatra koncept dokumenta i objašnjavajuće memorandume, da bi utvrdio da li su kompletna, te da li je analiza kvalitativna; pomaže u rešavanju razlika između ministarstava, bilo kada će inicijative za političke biti u toku, ili tokom njihovog sprovođenja; obavlja sve pripreme za sednicu Vlade i savetuje Premijera i Vladu o pitanjima koja će biti dostavljena za usvajanje u Vladi.

Pravna kancelarija u procesu politike razmatra predloge politika kako bi osigurala usaglašenost sa Ustavom i važećim zakonskim aktima. Takođe, razmatra nacрте zakona, kako bi se osiguralo da njihov sadržaj bude u skladu sa usvojenim politikama, na osnovu relevantnog koncept dokumenta.

Kancelarija za strateško planiranje razmatra listu predloženih koncept dokumenata, u smislu adresiranja prioriteta vlade i razmatra te koncept dokumente koji sadrže važne predloge koji su u podršci strateških prioriteta Vlade.

⁸² Uredba br. 09/2011 o radu Vlade Republike Kosova, članovi 7, 28, 29, 31, 35. i 48.

⁸³ Ibid. član 48 (7), s. 22.

Ministarstvo finansija razmatra listu koncept dokumenata u smislu njihovog potencijalnog uticaja na SROT i budžet; pruža metodološku podršku za ministarstva za obavljanje procene finansijskog uticaja; ispituje procene finansijskog uticaja na predloge politika (koncept dokumenta, nacrt zakona i druga akta koji se podnose za usvajanje u Vladi) i izdaje svoju izjavu.

Ministarstvo za evropske integracije pruža podršku resornim ministarstvima u procesu politika u odnosu na zahteve EU-a i *acquis communautaire* i koordinaciju donatora; razmatra listu predloženih koncept dokumenata u smislu ispunjavanja prioriteta u APEP; razmatra koncept dokumenta i objašnjavajuće memorandume, kada se predlozi odnose na aktivnosti APEP, ili kada imaju implikacije u koordinaciju donatora.

Novi Poslovnik Vlade predviđa i formiranje ministarskih komisija⁸⁴, da bi služile kao mehanizam za diskusiju i filtriranje pitanja koja im ostavlja u nadležnost, a takođe je ojačala ulogu Saveta generalnih sekretara u pronalaženju zajedničkih rešenja pre održavanja sednice Vlade. Uredba je, takođe, ojačala uslove za unutrašnje i spoljne konsultacije tokom pripreme predloga koji će biti podneti na usvajanje u Vladi. Među-ministarske konsultacije obavljaju se u toku procesa razvoja politike, kada predlog zadire u odgovornosti nekoliko ministarstava. Spoljna konsultacije treba da se obavlja u toku procesu izrade zakonodavstva. Ishod konsultacija treba da se uključi kao poseban deo u koncept dokumentu i objašnjavajućem memorandumu⁸⁵.

Uopšte, pravni i institucionalni okvir na kome je izgrađen sistem razvoja politika u Vladi, stvara dobru osnovu za funkcionisanje ključnih aspekata kreiranja politike. Takvu procenu deli i SIGMA, koja ističe činjenicu da je ovaj napredak Kosovo postiglo samo tokom nekoliko godina.⁸⁶

Pravni okvir je skoro završen. Ovaj okvir će biti dopunjen i Zakon o Vladi, koji bi trebalo da reguliše postojeće prakse. Navedeni Nacrt je prošao prvu raspravu u Skupštini i čeka njegovo usvajanje⁸⁷.

Od posebnog značaja bilo je usvajanje Novog poslovnika o radu Vlade, koji je poboljšao i konsolidovao potrebne elemente procedura kreiranja politike i jasno definisao ulogu i odgovornosti KP-a i drugih institucija u ove procese. Popunjene su praznine koje su postojale u sistemu. Kako bi se omogućilo potrebno funkcionisanje procesa, a omogućeno je i resornim ministarstvima efikasno učešće u koordiniranim aranžmanima.

Da bi se pomoglo u sprovođenju Poslovnika KP, odnosno KSV, PK, KSP su donele većinu potrebnih uputstava, osim uputstva koje treba da donese MF za utvrđivanje formata procene finansijskog uticaja, podatke koje treba obuhvatiti i procedure koje valja poštovati pre njegovog dostavljanja na sednici Vlade.

⁸⁴ Uredba br. 09/2011 o radu Vlade Republike Kosova, član 51

⁸⁵ Ibid. članovi 7. i 32

⁸⁶ SIGMA, Assessment, Kosovo, Policy-Making and Co-ordination 2012, f(32), par V.

⁸⁷ Odgovori na upitnik o Studiji izvodljivosti o Sporazumu stabilizacije i pridruživanja, s. 20.

Takođe, treba raditi na potpunom sprovođenju PRV, posebno novih odredbi koje se odnose na koncept dokumenta i objašnjavajuće memorandume, procenu finansijskog uticaja, među-ministarsku konsultaciju i poštovanje rokova za dostavljanje materijala u KP⁸⁸.

Pilotiranje sprovođenja odredbi za izradu koncept dokumenata i objašnjavajućih memoranduma počelo je sa nekim ministarstvima još u novembru 2011. godine. Tokom ovog procesa KSV i određena ministarstva su naišli na nekoliko teškoća i ista nastavljaju da budu prisutna, mada su odredbe već na snazi. Rad oko izrade koncept dokumenata ne shvata se kao timski rad i događa se da se sav posao ostavlja jednoj samo osobi. Tokom procesa nema adekvatne podrške od GS, niti od strane političkih kabineta. Posebno DEIKP-i nisu na odgovarajući način uključeni u ovaj proces. Mada su DIKEP-i osnovani u većini ministarstava u skladu sa Pravilnikom o osnivanju ovih departmana, oni nisu imali potrebnu podršku. Isti nemaju potreban kapacitet i potrebno osoblje za ispunjavanje svih zahteva koji dolaze iz MEI, MF, KSP i KSV i uloga ovih departmana nije potpuno jasna.

Među glavnim preprekama u ovom pravcu identifikovan je nedostatak osoblja sa profesionalnim veštinama za razvoj i analizu politika. Uopšte, nivo kapaciteta za razvoj politika i izradu zakonodavstva je slab⁸⁹. Takođe, događa se da se os ministarstava zahteva da u brzini pripremaju zakonska akta da bi poštovali zahteve koji proizilaze iz agende EI, a to im ne dozvoljava dovoljno vremena za pripremanje koncept dokumenata.

Sa izuzetkom nekih slučajeva⁹⁰, proces među-ministarskih konsultacija i javnih konsultacija povodom izrade koncept dokumenata, objašnjavajućih memoranduma, zakonskih i pod zakonskih akata, strateških planova ministarstava i sektorskih strategija, ostavlja puno prostora za poboljšanje⁹¹. Od januara 2012. godine, u agendi Vlade predložen je 101 materijal, dok za prethodnu konsultaciju (shodno člana 7. i 32. Poslovnika) u KSV je dostavljeno svega 22.

Član 52. PRV je stvorio zakonski osnov za formiranje ministarskih komisija, koje bi razmatrale i filtrirale određena pitanja pre nego što ista budu izneta na sednici Vlade. Međutim, ovakve komisije nisu formirane i stvorena je jedna praksa formiranja raznih među-ministarskih koordinirajućih tela da bi se bavila određenim vladinim obavezama,

⁸⁸ KSV je 31. maja i 21. septembra ove godine održao susret sa homolozima iz DEIKP i PD ministarstava da bi diskutovali o problemima i drugim pitanjima oko sprovođenja Uredbe o radu Vlade. Na oba susreta učestvovao je i izrađivač ovog izveštaja, koja je u to vreme bila angažovana preko DFID-a za podršku KP-a. Delovi iz ovog izveštaja korišćeni su u svrhe ovog izveštaja i obuhvaćeni su na s. 19-21.

⁸⁹ Ibid. f(33),p.(III). Ista ocena naglašava se i u izveštajima SIGMA-e, za 2010. g., s.(3) i 2011. g., s.(27).

⁹⁰ Na pr. PK u KP je održala prethodne konsultacije i javne konsultacije za većinu zakonskih projekata pripremljenih od strane ove kancelarije.

⁹¹ SIGMA, Assessment, Kosovo, Policy-Making and Co-ordination 2012, s.(33),p.(V).

ka npr. Među-ministarski savet za RAP, ili Savet za javna preduzeća⁹². Savet generalnih sekretara je takođe obavezan da razmatra sva dokumenta koja će se diskutovati na narednoj sednici Vlade, uključujući i koncept dokumenta. Samo jedan ili dva koncept dokumenta su razmatrani od strane Saveta generalnih sekretara u 2012. godini i tek ove godine je počelo razmatranje izveštaja pripremljenih od strane KSV o praćenju sprovođenja Plana rada Vlade.

Postojeće procedure finansijske procene politika se ne poštuju dovoljno i pravilno od strane ministarstava. Ima slučajeva kada Vlada usvaja planove i predstavlja ih Skupštini, čak i kada imaju negativno mišljenje MF. MF bi trebalo da ima više resursa kako bi obavilo analitičku ocenu budžetskih proračuna politika i novog zakonodavstva⁹³. To bi bilo korisno za ministarstva, a takođe bi uticalo na poštovanje mišljenja koja je MF dužno da ih obezbedi⁹⁴.

Strateško planiranje⁹⁵ - Razni procesi planiranja i budžetski procesi, kao što je napred navedeno, odgovornost su raznih vladinih organa, kao što su MF, KP i MEI i nije bilo nekakvog formalnog mehanizma za koordinaciju svih ovih procesa. Za ispunjavanje funkcije strateškog planiranja Vlada treba da ima pravi sistem strateškog planiranja. To se odnosi na jačanje struktura za koordinaciju u okviru ministarstava, avanziranju koordinacije odgovarajućih institucija, pojašnjenje procedura i kriterijuma za izradu strateških dokumenata i njihovu međusobnu harmonizaciju⁹⁶. U prošlosti, prioriteti utvrđeni u SROT bili su uglavnom opšte prirode. Uključivanje uopštenih prioriteta u SROT dalo je ministarstvima jednu opštu orijentaciju tokom raspodele finansijskih sredstava za prioritete Vlade; međutim, sa druge strane, ograničavalo je sposobnost Vlade da osigurava odgovarajuće finansiranje za glavne prioritetne akcije koje imaju značajne troškove, akcije koje treba da se preduzmu za sprovođenje prioriteta Vlade. Efikasnost SROT-a u dodeljivanju budžetskih sredstava na osnovu vladinih prioriteta, trebalo je poboljšati. Stoga, zadnjih godina su izvršene određene reforme koje su poboljšale proces srednjeročnog i kratkoročnog vladinog planiranja, uključujući i SROT, APEP i GPRV. U okviru ovih procesa preduzeti su i koraci za identifikaciju i analiziranje prioriteta Vlade, koji treba da služe kao orijentaciona tačka za ove procese planiranja. Takođe, ovi procesi će omogućiti da se u SROT uzimaju za osnov troškovi sprovođenja glavnih prioriteta i određivanje na adekvatan način granica troškova.

Proces pripreme i usvajanja Prioriteta Vlade vodi kancelarija strateškog planiranja, u tesnoj saradnji sa MF, MEI, KSV i kabinetom KP. MF treba da savetuje na osnovu iskustva i ograničenja SROT-a, kao i da daje analitičke savete u vezi sa makro-ekonomskim politikama. MEI treba da doprinosi na osnovu zahteva DPSP, dok KSV savetuje u vezi

⁹² SIGMA, Assessment, Kosovo, Policy-Making and Co-ordination 2012, s.(33),p.(VI, VII).

⁹³ Ibid. s.(22), p.(III).

⁹⁴ Ibid. s.(33),p.(III).

⁹⁵ Uredba br. 09/2011 o radu Vlade Republike Kosova, članovi 7, s. 4-5; članovi 18,s. 8-9; članovi 46, 47, 48. i 49, s. 20-22.

⁹⁶ Strateški razvojni plan KP-a 2011-2014, s.6, p.(III).

sa dostignućima koja su bila tokom prošle godine, na osnovu izveštaja monitorisanja (praćenja) GPRV. KSP takođe treba da osigurava da se prioriteti Vlade predstavljaju u glavnim planskim ili budžetskim dokumentima (kao što je SROT i budžet, APEP, kao i sva druga glavna planska dokumenta Vlade

U tom pravcu, KSP saraduje se MF u pripremanju dela prioriteta SROT-a i za osnaživanje komponente politika u delu sektorskih strategija SROT-a. MF vodi proces pripreme SROT-a i Budžeta uopšte. MEI tesno saraduje sa MF za osiguravanje radi osiguravanja su-finansiranja APEP u SROT i Budžet, i osigurava da se u APEP uključuju samo one aktivnosti koje se podržavaju finansijskim sredstvima.

U okviru podrške ministarstva u pripremi drugih strateških dokumenata KSP i DEIKP su odgovorne za fasilitiranje i koordinaciju razvoja strateških dokumenata na sektorskom i nacionalnom nivou, kao i da razvijaju sistem monitorisanja (praćenja) za njihovo sprovođenje⁹⁷. Resorna ministarstva treba da osiguravaju saglasnost KSP, pre dostavljanja određenog strateškog dokumenta za usvajanje u Vladi.

Kada je reč o strateškom planiranju, u poslednjih nekoliko godina bilo je nekoliko reformi koje su poboljšale vladin srednjoročni proces planiranja, uključujući SROT, Budžet, APEP i GPRV. Ojačana saradnja između nosećih ustanova ovih procesa KP, MF i MEI rezultirala je da se u 2011. godini sprovodi integrisani kalendar za izradu ovih planskih dokumenata Vlade. APEP je po prvi put usvojen u decembru 2011. godine, da bi prethodio tako tekućoj godini⁹⁸.

U okviru procesa reformi preduzeti su i konkretni koraci u identifikaciji prioriteta Vlade, koji treba da posluže kao polazna osnova za procese planiranja kao i za njihovo dalje jačanje i integrisanje. KSP, kao glavni među-ministarski koordinator za strateško planiranje ima vodeću ulogu u ovom procesu u tesnoj saradnji sa MF. KSP je predvodila izradu Deklaracije prioriteta Vlade za period 2013-2015 i doprinela je i u sektorskom delu prioriteta SROT-a, kao i na usklađivanju Deklaracije prioriteta sa Platformom Politika ekonomskog razvoja. Treba napomenuti da je Plan implementacije vizije ekonomskog razvoja pomogao pri stvaranju osnovnog okvira za utvrđivanje prioriteta u nekoliko oblasti ekonomskih politika. Ovaj plan mogao bi se proširiti, kako bi obuhvatio i druge oblasti, kao što su zdravstvo, obrazovanje, itd., koji će pomoći u srednjoročnom planiranju i prioritizaciji vladinih aktivnosti.⁹⁹

U julu 2012. godine, formirana je Upravljačka grupa za strateško planiranje¹⁰⁰, kao formalni mehanizam koji će koordinirati i unapredi procese strateškog planiranja, uključujući usvajanje kalendara za strateško planiranje, utvrđivanje srednjoročnih prioriteta i

⁹⁷ Odgovori na upitnik o Studiji izvodljivosti o Sporazumu stabilizacije i pridruživanja, s. 21, par. I.

⁹⁸ Ibid. s.(32), p.(II).

⁹⁹ SIGMA, Assessment, Kosovo, Policy-Making and Co-ordination 2012, s.(34), p.(II).

¹⁰⁰ Ova grupa je predviđena da se formira i APEP 2012, s. 36, akcija 18.1 i preispitivanom strategijom RAP (2010-2013) dt. 15/09/2010, s. 6, objektiv 1 : Menadžiranje politika.

vođenje razvoja ključnih strateških i planskih dokumenata u Vladi.

U cilju unifikacije procesa planiranja i izrade strateških dokumenata Vlada je usvojila AU o procedurama, kriterijumima i metodologiji za pripremu i usvajanje strateških dokumenata i u pripremi je vodič koji će pomoći resornim ministarstvima u sprovođenju ovog uputstva. KSP je u saradnji sa resornim ministarstvima pripremila Godišnji plana strateških dokumenata za 2012. godinu, koji je ponovo pregledan i usvojen od strane Vlade u avgustu 2012. i sadrži 43 strateških dokumenata za pripremanje tokom ove godine¹⁰¹. KSP je takođe ponovo razmotrila registar primenjivih strateških dokumenata i njihov broj je 63. Mada je proces koordinacije smanjio broj strateških dokumenata u poređenju sa prethodnim godinama¹⁰², njihov broj je još uvek veoma ambiciozan¹⁰³. Vlada nije razvila dugoročnu strategiju na nacionalnom nivou, koji bi pružala strateški okvir za razvoj sektorskih politika i planiranje budžeta. S druge strane, resorna ministarstva nemaju dovoljno kapaciteta da naprave potrebno planiranje izrade sektorskih strategija i uvođenje istih pod jednim strateškim okvirom. Što se tiče praćenja implementacije strategija, nema određenog sistema, nego ministarstva pojedinačno izveštavaju.

Planiranje implementacija (plan i godišnji izveštaj o radu Vlade i monitorisanje odluka Vlade)¹⁰⁴- Godišnji plan rada ja glavni planski dokument za sve aktivnosti Vlade na godišnjoj osnovi i služi za pretvaranje srednjoročnih prioriteta Vlade, kako su utvrđeni u glavna dokumenta srednjoročnog planiranja, na konkretne akcije koje se implementiraju tokom jednogodišnjeg perioda. Povezivanje vladinih prioriteta, srednjoročno planiranje u Godišnjem planu rada, vrši se kroz proces formulisanja i usvajanja srednjoročnih prioriteta Vlade, sa mogućnošću promene ovih prioriteta jednom godišnje, pre izrade SROT-a i Godišnjeg budžeta. GPRV nadovezuje se i sa drugim strateškim planskim dokumentima (npr. SRAP).

KSP vodi i koordinira pripremu GPRV u tesnoj saradnji sa resornim ministarstvima, KSP, PK, MF i MEI i obezbeđuju usklađivanje između ključnih planskih dokumenata Vlade još od prve faze početka izrade godišnjih planova ministarstava.

KSP osigurava da se prioriteti Vlade ogledaju u GPRV, tretirajući Deo A GPRV (aktivnosti koje su u funkciji primene prioriteta Vlade). PK vodi pripremu Zakonodavnog programa i saraduje sa KSV, u razmatranju predavki ministarstava u pogledu zakonodavnog programa. MEI saraduje sa KSV kako bi se osiguralo da se osnovne aktivnosti GPRV predstavljaju u GPRV i MF kako bi se osiguralo da su sve aktivnosti finansirane sredstvima iz KB ili poverenih fondova od strane donatora.

Praćenje sprovođenja GPRV se, takođe, vrši od KSV. Monitoring se vrši na tromesečnoj

¹⁰¹ Baza podataka svih strateških dokumenata može se naći na službenoj web-stranici Premijera: <http://www.kryeministri-ks.net/?pageç1,194>.

¹⁰² Na pr. u 2010. godini bilo je približno oko 90 strateških dokumenata.

¹⁰³ Na pr. MUP je planiralo devet strateška dokumenta za 2012. godinu, sva za usvajanje u K2.

¹⁰⁴ Ibid. članovi 46-48, s. 20-22.

osnovi. KSV prima i razmatra izveštaje resornih ministarstava i daje uputstva za korekcije i poboljšanja. Izveštaji ministarstava sadrže podatke koji se odnose na sprovođenje svake aktivnosti, poštovanje vremenskih rokova, opis problema koji su ometali sprovođenje i preporuke za korekciju. Konsolidovani godišnji izveštaj sprovođenja nadzora izrađuje se na osnovu tromesečnih izveštaje. Na tromesečnoj osnovi KSV, takođe, prati i sprovođenje odluka Vlade, kako bi procenio uticaj njihove primene u postizanju ciljeva Vlade i da se identifikuju problematična pitanja koja ometaju njihovu implementaciju¹⁰⁵.

Procedure za pripremu i organizovanje sastanaka Vlade, pripremu godišnjeg plana rada i praćenje njegovog sprovođenja, praćenje sprovođenja odluka Vlade, kao i izveštavanje, već su uspostavljene i iste su funkcionalne. Sada je usredsređivanje planiranja usmereno na strateške prioritete, dok monitoring sprovođenje na konkretna dostignuća. Ovi razvoji postepeno vode prema konzistentnosti između APEP-a, SROT-a i APEP-a, SROT, GPRV i drugih relevantnih strateških dokumenata.

KSV nadgleda sprovođenje ovih procesa u okviru svog rada kroz informacija koje proističu iz baze podataka koji se koriste iz stola za pripremu sednica Vlade, kao i iz baze podataka za pripremu i praćenje GPRV i odluka Vlade, koji se koriste iz stola za ekonomske politike i za socijalne politike unutar KSV-a.

Ove godine je počeo rad na unapređenju sistema planiranja i praćenja u pogledu informacione tehnologije. U tom smislu, KSV već radi za izradu elektronskog sistema koordinacije među-ministarske i organizovanja sastanaka Vlade. Takođe, on radi i na pripremi elektronske baze podataka (preko Interneta) za nadgledanje sprovođenja godišnjeg plana rada i odluke Vlade, koja će omogućiti ministarstvima direktno izveštavanje preko sistema, preciziraće tok rada i informacije će biti organizovan na strukturiran način. To će pojednostaviti i učiniti ceo proces transparentnim. Sistem ne sadrži pokazatelje učinka, ali omogućuje osnov za njihovo uvođenje u bliskoj budućnosti.

Uprkos navedenim dostignućima, analiza KSV-a o sprovođenju GPRV-a za period april- jun 2012. godine, pokazuje da kapacitete planiranja i izveštavanja i dalje treba jačati, kako bi se mogao dostići potreban nivo ostvarivanja planiranih aktivnosti. Na primer, izveštaj se ne fokusira dovoljno na glavnim dostignućima i, ministarstva uopšte planiraju ostvarivanje svojih aktivnosti u periodu K1-K4. Ovo planiranje sprečava KSV da obavlja tačno ocenjivanje aktivnosti za odgovarajući period i daje mogućnost ministarstvima da odlože realizaciju aktivnosti u narednim periodima.

Prednosti:

1. Adekvatan pravni okvir za razvoj i koordinaciju politika, kao i za strateško planiranje;
2. Institucionalni okvir za koordinaciju politika strateško planiranje je u toku kompletiranja;

¹⁰⁵ Za više vidi Uputstvo za monitorisanje sprovođenja odluka Vlade, br. Res.2395 dt.16/11/2011

3. Koordinacija i saradnja između glavnih nosioca koordinacije politika i strateškog planiranja je u poboljšanju.

Izazovi:

1. Nedostatak mehanizma višegodišnjeg planiranja nacionalnog nivoa i dalje ostaje da se razvija;
2. Razvoj politika ostaje neadekvatno raspoređen u svim sektorima;
3. Uopšte, nivo kapaciteta i veština za razvoj politika ostaje slab;
4. Povezivanje budžetskih politika je još uvek je u početnoj fazi. SROT i budžeti ne nužno prate strateški i pravni okvir u zemlji;
5. Aspektima praćenja implementacije strateškog okvira, ne daje se odgovarajući značaj, skoro na svim nivoima;
6. Još uvek postoje prepreke na ministarskom nivou za pravilno planiranje i sprovođenje Godišnjeg plana rada.

2. Zakonodavni proces

2.1. Zakonodavni okvir i politički okvir za razvijanje zakonodavstva

Zakonski akti navedeni u prvom delu ovog izveštaja su takođe i glavne opšte osnove na kome se razvija zakonodavstvo Kosova. Sem njih, glavni podzakonski akti za sastavljanje našeg zakonodavstva su:

- Uredba br. 01/2012 o Savetu direktora pravnih departmana
- Administrativno uputstvo br. 14/2008 o sastavljanju nacrtu zakona i podzakonskih akta
- Administrativno uputstvo br. 13/2007 o organizovanju i delovanju Pravnih služba u izvršnoj grani vlasti – Vlada Kosova
- Uputstva za pregled podzakonskih akata usvojenih od strane vlade i ministarstava
- Smernice za obuhvatanje podzakonskih akata ministarstava u registar podzakonskih akata
- Smernice za pisanje pravnih mišljenja
- 10 osnovnih načela sastavljanja zakona koji su predviđeni od strane Saveta EU.

Pravna kancelarija (PK) koja funkcioniše u sastavu KP je glavna vladina institucija koja koordinira proces sastavljanja zakonodavstva i razmatra sve nacрте zakona koje Vlada dostavlja Skupštini. PK ima zadatak staratelja pravnog sistema Kosova. Tokom ovog procesa PK sarađuje sa pravnim uredima resornih ministarstava, KSV, KSP, MF i MEI. PK takođe pruža profesionalne savete na sastavljanju zakonodavstva i kontroliše kvalitet zakonodavstva. Osim nacrtu zakona, PK koordinira i razmatra i podzakonske akte koje usvaja Vlada¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Uredba br. 09/2011 o Radu Vlade Republike Kosovo, član 42 (1,2), s. 19.

Novi pravilnik poslova Vlade je stvorilo uslove za osnivanje Saveta direktora pravnih kancelarija svih ministarstava. Svet služi kao mehanizam za koordinaciju, podupiranje, sastavljanje i sprovođenje zakonodavstva¹⁰⁷.

Glavni dokument za planiranje sastavljanja zakonodavstva je Zakonodavni program Vlade, koji je deo GPRV, ali se zasniva i nadovezuje se sa glavnim planovima i programima Vlade, SOP-a, Budžetom, APEP i PPVEK. Zakonodavni program za 2012. godinu predviđa usvajanje 108 nacrt zakona od strane Vlade¹⁰⁸. Monitorisanje sprovođenja zakonodavnog programa vrši KP u saradnji sa pravnim uredima resornih ministarstava i priprema izveštaje svaka tri meseca. Monitorisanje sprovođenja se takođe vrši i pomoću sistema monitorisanja GPRV i APEP.

2.2. Sprovođenje u praksi zakonodavnog procesa

Usvajanje nove Uredbe o radu Vlade uspostavila je nova pravila u procesu sastavljanja zakonodavstva, sa stremljenjem da razvijanje politika (sastavljanje konceptualnih dokumenata i memoranduma sa objašnjenjem) bude suštinski preduslov u procesu sastavljanja zakona. Proces sastavljanja zakonskih akta treba da počne nakon što Vlada bude usvojila konceptualni dokument¹⁰⁹. Nakon toga odgovornost je organa predlagača da otpočne sa procedurama sastavljanja nacrt zakona u skladu sa standardnim procedurama sastavljanja zakonodavstva koje je utvrđeno od strane Vlade i KP¹¹⁰. Nakon okončanja sastavljanja početnog projekta i kompletiranja odgovarajućeg materijala¹¹¹, celokupan materijal se dostavlja SP za razmatranje i ministru koji daje dozvolu PK KP za nastavak pregleda i razmatranja. Ako organ predlagač vidi za shodno, može zatražiti mišljenje od Saveta direktora oko različitih pravnih pitanja kao i usvajanje mišljenja Saveta¹¹². Tokom dostavljanja zakonskog projekta Vladi na razmatranje, pravna kancelarija resornog ministarstva dostaviće memorandum sa objašnjenjem i druga relevantna dokumenta koja su predviđena od strane PRV i LMFB¹¹³. Nacrt zakona usvojen od strane vlade dostavlja se Skupštini na razmatranje i usvajanje.

PK nastavlja sa radom na dopuni zakonskog okvira za sastavljanje zakonodavstva u skladu sa zahtevima koji proizilaze iz PRV. Jedan broj podzakonskih akata su u procesu finalizacije: nacrt uredba o vladinom pravnom uredu, nacrt uredba o standardima sastavljanja zakonodavstva u Vladi, nacrt smernica za pripremanje i monitorisanje zakonodavnog programa, nacrt smernica za izdavanje izjave o usaglašenosti normativnih

¹⁰⁷ Ibid. član 42 (3).

¹⁰⁸ Zakonodavni program Republike Kosovo: http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/PROGRAMI_LEGJISLATIV.pdf, gledano 29/10/2012

¹⁰⁹ Ibid. član 38 (5).

¹¹⁰ Ibid. član 39.

¹¹¹ Ibid. član 40.

¹¹² Ibid. član 42 (4).

¹¹³ Skup zakonodavstva za proces sastavljanja politika i zakonodavstva, s. 21. (<http://www.kryeministri-rks.net/>).

akata, nacrt smernica za angažovanje spoljašnjih eksperata na sastavljanju zakonodavstva, nacrt smernica za pismeno informisanje o aktivnostima i statusu normativnog akta. PK planira da sastavi i priručnik za sastavljanje zakonodavstva. Za najveći broj ovih projekata održane su preliminarne konsultacije i konsultacije sa javnošću. PK je takođe na Internet prezentaciji KM objavila spisak zakona koji su na snazi, podzakonskih akata koje je Vlada usvojila, registar podzakonskih akata na snazi kao i projekte. U sklopu poslova oko nadziranja procesa sastavljanja zakonodavstva, PK i PD ministarstava osnovali su jednu dobru mrežu saradnje i samo osnivanje Pravnog saveta je još više učvrstila ovu saradnju.

Nova uredba o radu Vlade ojačala je status Zakonodavnog programa u odnosu na GPRV i predviđa je kao sastavni deo. Sem toga, pripremanje zakonodavnog plana treba da se uskladi sa pripremanjem GPRV u cilju sprečavanja dupliranja aktivnosti od strane ministarstava. Zakonodavni program za 2012. godinu koji je usvojen u januaru na početku je predviđao 86 nacrti zakona i izgledao je izvodljivije nego onaj iz protekle godine¹¹⁴. Međutim, program je u međuvremenu pretrpeo promene i do sada je osam puta dopunjen i trenutno broj nacrti zakona koji treba da se pripreme ove godine je 108.

Sastavljanje politika i analiza različitih političkih (u obliku konceptualnih dokumenata i memoranduma sa objašnjenjem) pre otpočinjanja sastavljanja zakonskih nacrti je naglašen zahtev nove Uredbe o radu Vlade. Glavni cilj je izbegavanje dosadašnje prakse pripremanja zakonskih akata bez prethodnog razmatranja politika koje će ovi akti odražavati. Iako stupanje na snagu relevantnih odredba PRV je počelo od januara ove godine, postignut je vrlo slab napredak i ove odredbe se ne sprovode na način kako treba od strane resornih ministarstava. Takođe, prisutan je i politički pritisak za sastavljanje zakona u što kraćem roku i to se koristi kao opravdanje za nedostatak vremenskih rokova za razvijanje politika¹¹⁵. Vrlo bitan problem još uvek predstavlja nizak kapacitet za sastavljanje politika i zakonodavstva u ministarstvu. Svi ovi nedostaci ometaju valjano odvijanje konsultativnih procesa koji su predviđeni sa PRV¹¹⁶.

Proces procenjivanja sprovođenja zakonodavstva ne izvršava se na usklađen način i do sada Vlada nije usvojila neku specifičnu smernicu koja bi pomogla ovaj proces. Procenjivanje sprovođenja zakonodavstva vrši se pomoću sistema sprovođenja GPRV i APEP. U sklopu PD ministarstava funkcionišu odeljenja koja imaju za zadatak da sastavljaju i monitorišu zakonodavstvo i politike koje su u delokrugu njihovog rada. Ministri najmanje jednom godišnje izveštavaju relevantnim parlamentarnim komisijama o sprovođenju zakona¹¹⁷. Procenjivanje sprovođenja određenih zakona uglavnom se odvijalo od strane lokalnih NVO i nekoliko međunarodnih institucija. Proces sastavljanja zakonodavstva nastavlja da kasni inercijom, posto ni kreiranje politika a ni njeno spro-

¹¹⁴ SIGMA, Assessment, Kosovo, Policy-Making and Co-ordination 2012, s(31), p.(IV).

¹¹⁵ Ibid. s. (35), s.(II).

¹¹⁶ Ibid. s. (33) s. (III).

¹¹⁷ Odgovori na upitnik o Studiji izvodljivosti za sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, s. 25, deo (II i III).

vođenje nisu pokazatelji uspeha¹¹⁸.

Prednosti:

1. Zakonski okvir za razvoj zakonodavstva uskoro će biti gotov;
2. Osnivanje Saveta direktora pravnih departmana;

Izazovi:

1. Novo zakonodavstvo ili dopuna onog na snazi, često je pod uplivom politike;
2. Kapaciteti resornih institucija još uvek su slabi za razvijanje zakonodavstva;
3. Delimično sprovođenje Uredbe o radu vlade;
4. Nedostatak sistematskog monitorisanja sprovođenja zakonodavstva uopšte.

3. Upravljanje proces evropske integracije

3.1. Zakonski okvir i politički okvir procesa evropske integracije

Pravna osnova funkcionisanja institucija i procesa evropske koordinacije, sem dokumentacije navedene u prvom delu, su takođe i:

- Odluka Vlade Republike Kosovo br. 6/121 o osnivanju Ministarstva za evropske integracije;
- Uredba br. 07/2010 o organizacionoj strukturi Ministarstva za evropske integracije;
- Uredba br. 04/2011 o koordinisanju donatora, i
- Uredba br. 02/2011 o osnivanju Departmana za evropske integracije i koordinisanju politika.

Glavne politike evropskih integracija države zasnivaju se na Planu o evropskoj integraciji 2008-2010, Planu delovanja za evropsko partnerstvo i Planu delovanja za sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, kao i druga relevantna dokumenta EU¹¹⁹.

3.2. Institucionalni okvir procesa evropske integracije

Centralni koordinacioni institut koji upravlja, koordinira i monitoriše proces evropske integracije je Ministarstvo za evropske integracije (MEI). Glavni delokrug rada MEI je koordinacija sastavljanja, monitorisanja i procenjivanja integracionih politika, procenjivanje usklađenosti lokalnog sa zakonodavstvom EU, koordiniranje finansijske pomoći, informisanje javnosti i jačanje kapaciteta u ovom procesu.

¹¹⁸ KIPRED, Serija političkih analiza, Rad # 4: "Zakoni bez politika - neupotrebljive, ne sprovodljive i uzaludne", s. (5), deo (II).

¹¹⁹ Izveštaj o napretku EU za Kosovo 2011, Strategija proširenja 2011-2012, Obavezujuća odluka Komisije od 27.06.2011. o usvajanju Planskog indikativnog višegodišnjeg dokumenta (MIPD) 2011-2013 za Kosovo*, Zaključci pratećeg dokumenta PSA, Zaključci Saveta EU o proširenju i PSA.

Kao što je gore napomenuto, u sklopu resornih ministarstava, u aprilu 2011. su osnovani Departmani za evropske integracije i koordinaciju politika, koji su odgovorni za koordiniranje sektorskih politika u odnosu sa evropskim integracijama i spoljašnjom podrškom za relevantne sektore.

Sem pomenutih institucija, vlada je osnovala i među-institucionalne strukture za evropska pitanja:

Ministarski savet za evropske integracije: predsedava Premijer i sastoji se od političkog nivoa vlade i ima zadatak da usmerava i monitoriše aktivnosti koje su planirane u DPSP.

Radni komitet za evropske integracije: predsedava Ministar za evropske integracije i sastoji se od Generalnih sekretara ministarstava i predsedavajućih državnih organa, koji u sklopu svojih odgovornosti obezbeđuju saradnju ministarstava i drugih državnih organa u vezi pitanja koja se tiču integrisanja RK u EU.

U julu 2008. Vlada je odlučila da osnuje Izvršne komisije za evropske integracije¹²⁰

- Izvršna komisija za unutrašnju trgovinu;
- Izvršna komisija za inovacije i socijalnu koheziju;
- Izvršna komisija za vladavinu;
- Izvršna komisija za privredu, finansijsku kontrolu i statistike;
- Izvršna komisija za poljoprivredu i ribarstvo;
- Izvršna komisija za trgovinu, industriju i poreze, i
- Izvršna komisija za infrastrukturu.

Zadaci ovih komisija su koordiniranje aktivnosti u procesu EI u okviru njihovog delokruga, izveštavanje u PKEI, nadziranje sastavljanja i sprovođenja APEP, nadziranje pripremanja izveštaja za izveštaj o napretku, koordiniranje pripremanja sastanaka za DPSP, sprovođenje zaključaka, koordinacija pripremanja i monitorisanja IPA unutar njihovog delokruga, rešavanje sporova među ministarstvima i drugim organima u ispunjavanju ovih aktivnosti.

Za upravljanje sa DPSP, osnovana su šest pod-komiteta koji se sastoje od osoblja ES i Vlade. Ovi pod-komiteti se sastaju svake godine gde diskutuju o napretku u relevantnim oblastima kao i za planiranje narednih aktivnosti. Takođe, svake godine se održava plenarna sednica DPSP sa učešćem političkog nivoa.

U martu 2012. Inicijativom Predsednika RK održan je prvi sastanak *Nacionalnog saveća za EI*, koji se sastoji od svih relevantnih aktera koji su angažovani u procesu EI na Kosovu. Svrha je mobilizacija svih aktera za postizanje konsenzusa za prioritete koji su bitni za proces EI. Tokom ovog procesa, Kosovo treba da oslovi veliki broj izazova i donošenja odluka u vezi raznolikih kompleksnih pitanja koji neće biti laki za rešavan-

¹²⁰ Više informacija u Odlukama Vlade br. 04/59-10/59 od 1/02/2012

je. Bilo je slučajeva kada je bilo potrebno da ustav neke zemlje pretrpi promene u cilju ispunjavanja evropskih standarda i sigurno je da za odluke ove prirode treba postići širok politički i društveni konsenzus¹²¹. Inauguracija Saveta se desila u trenutku kada je Evropska komisija zvanično obznanila Studiju izvodljivosti kao korak koji prethodi početak pregovora za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Nakon ovog sastanka, MEI i skupštinska komisija za EI organizovali su sastanak sa operativne grupe sa predstavnicima skupštine, vlade, sudstva, civilnog društva i donatora. Ovaj sastanak je rezultirao organizovanjem sedam tematskih okruglih stolova u kojima učestvuju predstavnici gore pomenutih institucija na kojim sastancima se postiže konsenzus za dugoročne državne prioritete u vezi sa procesima EI, i očekuje se da se ovi prioriteti istope u Nacionalnu strategiju Kosova za EI¹²².

MEI je odgovorno za koordiniranje spoljašnje pomoći na nivou Republike Kosovo. U okviru ministarstva funkcioniše Kancelarija za koordinaciju pomoći EU, koja je osnovana u februaru 2012. Osnivanjem ove kancelarije, operacionalnim departmanima je oduzeta funkcija koordinacije asistencije, i ova funkcija je od sada skoncentrisana u gore pomenutoj kancelariji.

3.3. Sprovođenje u praksi i koordiniranje procesa evropske integracije: prednosti i izazovi

Institucionalna infrastruktura za upravljanje procesom EI sada je funkcionalna i koordinacija aktivnosti u sklopu obaveza u procesu EI je imala pozitivne efekte. Opšti razvoj kapaciteta MEI i dobro koordinirane aktivnosti su uticali na poboljšanje kvaliteta razvitka i monitorisanja Plana delovanja za evropsko partnerstvo: na primer, APEP 2009 je usvojeno u avgustu 2009., APEP 2012 je usvojeno u decembru 2011. Takođe i stavljanje u korišćenje pokazatelja "rezultata" godine 2011. Znatno je poboljšalo monitorisanje i sprovođenje pomenutog dokumenta. Štaviše, razvijanje kapaciteta MEI primećuje se i u sastavljanju delova za Izveštaj napretka, koji od 2010. Godine na postepen način je pretrpeo poboljšanje u smislu kvaliteta i tačnosti podataka koji su ubačeni, kao i u smislu poštovanja EU kriterijuma za izveštavanje. Takođe postignuta su i značajna poboljšanja po pitanju rukovođenja godišnjih sastanaka DPSP kao i monitorisanja zaključaka koji proizilaze sa ovih sastanaka.¹²³ Osim toga, i menadžiranje među-institucionalnih struktura za evropsku integraciju je ostvarilo napredak, posebno u pogledu poboljšanja učešća i ukupnog organizovanja. Važan pokazatelj kapaciteta u porastu struktura za EI, jeste i kvalitetna priprema u vrlo kratkom vremenu odgovora na Upitnik EK o Studiji izvodljivosti.¹²⁴

¹²¹ NACEL, Nacionalni savet za evropske integracije, Policy Brief no. 3, March 2012, s. 8.

¹²² Odgovori na upitnik o studiji izvodljivosti za Dogovor o stabilizaciji i pridruživanju, s. 28.

¹²³ Od ove godine, ovi zaključci su integrisani u sistem monitorisanja i izveštavanja (softverska baza podataka koju upravlja MEI), što poboljšava mogućnost redovnog monitorisanja njihovog sprovođenja.

¹²⁴ Za više detalja pročitaj COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT 2012, s. 6.

Iako MEI stoji dobro po pitanju koordiniranja okvira DPSP, ipak preostaju određeni izazovi u ovom polju. Kao prvo APEP (transformisan u PVMSA) zahteva više napora za obuhvatanje (outcome indicators). Ograničena ekspertiza MEI i resornih ministarstava po pitanju *acquis*, otežaće transformisanje PVMSA u jedan prateći mehanizam usklađivanja sa *acquis*. Štaviše, izazov ostaje i podesno upravljanje procesom pregovaranja i sprovođenja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.¹²⁵

S druge strane, poboljšanje je primećeno i u pogledu razvijanja kapaciteta za koordiniranje strane podrške, posebno IPA fondova. Od 2010. godine MEI je na postepen način razvijala svoje kapacitete u pogledu ciklusa upravljanja projektima uz pomoć sistematskih treninga i obučavanja. Osnivanje ZKABE očekuje se da i dalje utiče na poboljšanje u ovoj oblasti, i u ovom smislu treba posebno napomenuti veoma značajnu ulogu MEI u pripremanju IPA programa 2012. i 2013.

Uprkos postignutom napretku, MEI nije imalo mogućnosti da zabeleži isti nivo napretka u ovoj oblasti kao sa koordiniranjem politika¹²⁶, između ostalog i zbog nedostatka i zamene osoblja (samo tokom godine 2010-2012 MEI je postiglo stabilnost po pitanju broja osoblja), složenosti programa i neadekvatnog nivoa funkcionalizovanja položaja u ZLP resornih institucija. Uopšte uzev, srednjeročni izazov ostaje razvijanje kapaciteta za razvoj sektorskih okvira, programiranje, monitorisanje i procenjivanje podrške (pod IPA II), kao i prelazak na jedan višegodišnji program. Dugoročni izazov preostaje razvijanje jednog sistema za decentralizovano upravljanje ovim instrumentom.

Osnovani DEIKP za nešto više od godinu dana izgleda da najveći deo svoga rada posvećuju procesu EI. Što se tiče njihovog učešća u procesu koordiniranja politika, ono se razlikuje po ministarstvima. Proces koordiniranja politika zavisi od profesionalnih veština službenika koji rade na ovim departmanima, ali i od činjenice da neka ministarstva imaju posebne departmane za koordinaciju politika. Uopšte uzev, ovi departmani imaju širok mandat dok broj zaposlenih je mali da bi se ispunili svi predviđeni zadaci. Ipak vredi napomenuti da njihove aktivnosti veoma zavise od funkcionisanja celog ministarstva¹²⁷.

3.4. Usklađivanje kosovskog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU

Kosovo još uvek nema kontraktualne odnose sa EU, posto još uvek nije potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Ipak, kosovske institucije su obavezane na dobrovoljan i jednostran način, i još od njihovog osnivanja nalaze se u takozvanoj 'do-

¹²⁵ Za više podataka vidi odeljak u nastavku u vezi zbližavanja nacionalnog zakonodavstva sa *acquis*.

¹²⁶ Oko uloge MEI u obuhvatanju prioriteta EI na sveobuhvatnom planiranju i koordinisanju rada vlade vidi deo "Koordiniranje i razvijanje politika".

¹²⁷ Andrej Engelman "Jačanje evropskih integrativnih procesa i struktura", GIZ, maj 2012., s.18.

brovoljnoj-obaveznoj fazi' procesa usklađivanja lokalnog zakonodavstva sa *Acquis*¹²⁸.

Procedura usklađivanja kosovskog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU kao i odgovorne institucije određene od strane vlade utvrđene su Uredbom o radu Vlade Kosova¹²⁹, Odlukom vlade o delokrugu nadležnosti MEI br. 6/121 2010, Uredbom br. 07/2010 o organizacionoj strukturi Ministarstva za evropske integracije¹³⁰ i AU br. 13/2007 o organizaciji i pravnom delovanju izvršne vlasti – Vlade Kosova¹³¹.

Odgovorne institucije su Pravni departman MEI, PK u KP i organ predlagač (organ koji je odgovoran za procedure sastavljanja početnog projekta u skladu sa načelima i standardima sastavljanja zakonodavstva koji su utvrđeni od strane Vlade i KP). Što se tiče PK KP, Vlada i Skupština raspravljaju mogućnost da se funkcija MEI kontrolisanja usklađivanja lokalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU prenese ovoj kancelariji, ali još uvek nije jasno kakva bi uloga u ovom procesu preostala MEI¹³².

Pravni departman MEI je odgovoran za celokupno koordiniranje i rukovođenje procesom usklađivanja lokalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU, dok PK KP je odgovorna da obezbedi usklađenost svih nacrti zakona sa pravnim sistemom i Ustavom Kosova.

PD resornih ministarstava imaju glavnu odgovornost na usklađivanju zakonodavstva sa *acquis*. Za pomaganje ovog procesa predviđeno je da PD imaju po jednog visokog pravnog službenika za zakonodavstvo EU¹³³. Rad na usklađivanju počinje još od početnim fazama pripremanja nacrti zakona. Tokom procesa pripremanja nacrti zakona, PD priprema i "Listu evidencije izvora evropskog zakonodavstva" i obavezan je da održava konsultacije sa svim relevantnim organima, uključujući tu i MEI. PD MEI ima obavezu da pomogne resorna ministarstva dajući im konkretne preporuke. Završetkom procesa sastavljanja nacrti zakona, ono se ponovo prosleđuje PD MEI na razmatranje i analizu sastava u poređenju sa *Acquis* EU. Ako se utvrdi usklađenost, onda MEI daje izjavu o usklađenosti sa zakonodavstvom EU. Nacrt zakona koji se dostavlja vladi na usvajanje mora da sadrži i memorandum o objašnjenju, koji pored drugih elemenata mora da sadrži i Izjavu i mišljenje o usklađenosti sa zakonodavstvom EU.

¹²⁸ Sabiha Shala i Emrush Ujkani, "Uloga Komisije za evropske integracije u procesu usklađivanja kosovskog zakonodavstva sa "acquis", NACEL, Priština, 12. oktobar 2012., s. I.3.2 s. 20.

¹²⁹ Uredba br. 09/2011 o radu Vlade Republike Kosovo, član 7 (1.2,1.5) s. 4; član 30 (2.4, 2.6) s. 14; član 35 (1,3,6) s. 16; član 36 (1.4) s. 17; član 39 (1.1, 1.2) s. 18; član 40 (1.4) s. 18.

¹³⁰ Uredba br.07/2010 o organizacionoj strukturi Ministarstva za evropske integracije, član 8 (5) s. 15.

¹³¹ AU br. 13/2007 o organizaciji pravnih poslova u izvršnoj vlasti – Vlada Kosova, član 3 s. 4, član 4 s. 7, član 8 s. 7 i član 11 s. 15, 16.

¹³² Sabiha Shala i Emrush Ujkani, "Uloga Komisije za evropske integracije u procesu usklađivanja kosovskog zakonodavstva sa "acquis", NACEL, Priština, 12. oktobar 2012., s. 13.

¹³³ Ibid. član 8 s. 11. Takođe vidi APEP za godinu 2012., s. 17.2

U procesu usklađivanja zakonodavstva postoje veliki nedostaci i zato je potrebno puno uraditi na tome da se ovaj proces unapredi.

Nedostatak plana usklađivanja sa *Acquis* otežava valjanu koordinaciju procesa usklađivanja i raspodelu zadataka među odgovornim institucijama. To je uticalo da saradnja između MEI i PK KP kao i sa resornim ministarstvima ne bude na neophodnom nivou. Ima preklapanja nadležnosti između PD MEI i PK KP. *Acquis* EU transponira se na postojeći zakonski okvir i nema potrebe da kontrolu izvršavaju dve različite institucije¹³⁴.

Sam proces usklađivanja ima nekoliko nedostataka. Nacrt koje ministarstvo prosleđuje na PD MEI sadrži samo listu izvora evropskog zakonodavstva i ne sadržava tabelu usklađenosti koja upoređuje nacrt zakona sa direktivama EU i obratno. Ovi zahtevi nisu predviđeni u PRV, ali su obuhvaćeni u APEP¹³⁵, zato PD MEI ima vrlo težak zadatak da potvrdi nivo usklađenosti i harmonizacije, kao i razlog harmonizacije. "Mišljenje" koje daje PD MEI je veoma formalno i bez supstancijalnog sadržaja. Nacrti podzakonskih akata koji su usvojeni od strane Vlade kontrolišu se samo u posebnim slučajevima, dok akti ministarstava se uopšte ne kontrolišu¹³⁶.

Kapacitet civilnih službenika ministarstava koji se bave procesom usklađivanja zakonodavstva još uvek je nizak u kvantitativnom i kvalitativnom smislu. Većina civilnih službenika u resornim ministarstvima nemaju dovoljno znanja o *Acquis* u domenu njihove politike, niti znanja zvaničnih jezika EU¹³⁷. Većina ministarstava, posebno ona koja pokrivaju delokrug koji obuhvata veliki broj direktiva i delove evropskog zakonodavstva koji se transponiraju u lokalno zakonodavstvo, nemaju zaposlene službenike koji bi trebali da pružaju profesionalnu podršku njihovim kolegama u PD¹³⁸. Svakako, smetnja vršenju poslova predstavlja i nedostatak jednog organizovanog procesa prevođa zakonodavstva EU na službene jezike države.

Prednosti:

1. Proces planiranja i nonitorisanja u sklopu DPSP je na naprednom nivou;
2. Ojačani su kapaciteti za program IPA;

¹³⁴ Primož Vehar "Jačanje procesa pravnog usklađivanja i pravnih struktura na Kosovu", oktobar 2012., s. 13

¹³⁵ Vidi APEP za godinu 2012., s. 17.2.2

¹³⁶ Za više detalja vidi Primož Vehar "Jačanje procesa pravnog usklađivanja i pravnih struktura na Kosovu", oktobar 2012., s. 13 i 14

¹³⁷ Andrej Engelman "Jačanje evropskih integrativnih procesa i struktura", GIZ, maj 2012., s. 5

¹³⁸ Sabiha Shala i Emrush Ujkani "Uloga Komisije za evropske integracije u procesu usklađivanja kosovskog zakonodavstva sa "acquis", NACEL, Priština, 12. oktobar 2012., s. 14

Izazovi:

1. Razvijanje stabilnih struktura za rukovođenje procesom SSP;
2. Poboljšanje kapaciteta resornih institucija za evropske integracije;
3. Poboljšanje kapaciteta i mehanizama u odnosu na program asistencije pre-pristupanja, posebno u pogledu strateškog okvira koji se traži od strane IPA II.
4. Nedostatak jednog dugoročnog mehanizma za usklađivanje sa *acquis*;
5. Ograničena ekspertiza na svim nivoima za oslovljavanje procesa usklađivanja sa *acquis*;
6. Nedostatak relevantnih mehanizama za uspostavljanje jedne platforme za prevođenje *acquis*.

4. Sprovođenje funkcionalnih pregleda

Tokom 2008-2009 uz podršku DFID-a izvršen je funkcionalni pregled institucija Vlade Kosova. Projekt koji je bio angažovan na ovom zadatku je 2009. objavio izveštaje o pregledu vertikalne funkcionalnosti (19 institucija, uključujući i sva ministarstva) kao i pregled horizontalne funkcionalnosti (za 12 oblasti¹³⁹). Ovi izveštaji su predstavljeni, diskutovani i usvojeni od strane Upravne među-ministarske komisije za reformu javne administracije¹⁴⁰. Zahvaljujući preporukama koje su proistekle iz funkcionalnog pregleda, ministarstva su bila obavezana da sastave svoje srednjeročne strateške razvojne planove koji će obuhvatiti i akcione planove. Ove planove treba da usvoji NSPJA i Vlada. Kratkoročni prioriteti ovih planova se obuhvataju u radne planove ministarstva i podređenih institucija.

Do sada je sastavljeno i usvojeno 15 SRP: Ministarstvo unutrašnjih poslova (2009-2013), Ministarstvo javne administracije (2009-2013), Ministarstvo administracije i lokalne samouprave (2009-2013), Ministarstvo infrastrukture (2010-2014), Ministarstvo povratka i zajednica (2011-2013), Institut Kosova za javnu administraciju (2010-2014), Ministarstvo ambijenta i prostornog planiranja (2010-2014), Ministarstvo finansija, Kancelarija premijera (2011-2014), Ministarstvo ekonomskog razvoja, Ministarstvo pravde (2011-2015), Ministarstvo kulture, omladine i sporta (2011-2014), Ministarstvo rada i socijalne zaštite, Ministarstvo dijaspore i Ministarstvo trgovine i industrije.

Nastavak sprovođenja preporuka za institucionalni pregled je aktivnost koja je planirana u APEP 2012, i ovde spadaju proces sastavljanja i usvajanja SRP i izveštavanje o njihovom sprovođenju. Glavni mehanizam za monitorisanje sprovođenja SRP je Departman za upravljanje reformom javne administracije (DURJA) ispred Mini-

¹³⁹ Za više informacija, pogledaj Funkcionalni pregled i institucionalna organizacija ministarstava, <http://map.rks-gov.net/sq/page.aspx?idç73>.

¹⁴⁰ Komisija je osnovana odlukom Vlade 04/22, 30. maja 2008. o pravilima funkcionisanja i nadležnostima među-ministarske komisije za reformu javne administracije i ministarskih radnih grupa e za funkcionalni pregled institucija. Više o usvajanju radnih izveštaja vidi: MJA, godišnji izveštaj 2010. s. 33-35.

starstva javne administracije¹⁴¹. Ipak i tu gde su usvojeni, sprovođenje ovih planova se ne monitoriše na sistematski način. Ciklus sastavljanja svih izveštaja o sprovođenju strateških razvojnih planova još uvek nije okončan. Nakon okončanja njihovog sastavljanja, oni će se dostaviti NSPJA na razmatranje¹⁴².

Prednosti:

1. Sastavljen je značajan broj strateških razvojnih planova resornih institucija.

Izazovi:

1. Ograničeni kapaciteti MJA za monitorisanje ovog procesa;
2. Ograničena saradnja resornih ministarstava na polju pomaganja procesa monitorisanja i sprovođenja funkcionalnih pregleda.

5. Upravljanje reformom javne uprave

Za sada, strateški okvir za reformisanje javne administracije odnosi se na Strategiju o reformi javne administracije, usvojene septembra 2010. godine. Ovaj strateški dokument je izašao kao rezultat preispitivanja SRJA 2007. Akcioni plan za implementaciju ove strategije usvojen je u martu 2012. godine. Strategija se sastoji od 12 ciljeva, koji imaju za cilj poboljšanje situacije u sledećim oblastima:

1. Upravljanje politikama
2. Izrada zakonodavstva
3. Etika i transparentnost
4. Komunikacija sa građanima
5. Planiranje budžeta
6. Izvršenje budžeta
7. Interna kontrola i revizija
8. Javna nabavka
9. Reorganizacija javne administracije
10. Upravljanje i razvoj ljudskih resursa
11. Racionalizacija elektronskih administrativnih procesa, i
12. Elektronsko upravljanje

Imajući u vidu da su većina oblasti na koje se odnosi SRJA horizontalne prirode, smatralo se za shodnim da se formiraju među-institucionalni mehanizmi za koordinaciju njihovog sprovođenja. Tako, Vlada je u julu 2012. godine donela odluku o osnivanju relevantnih institucionalnih struktura za nadgledanje sprovođenja APRJA.

Prema ovoj odluci na političkom nivou funkcioniše Među-ministarska komisija RJA, koja se sastoji od zam/Premijera, ministra za javnu administraciju, ministra za finansije,

¹⁴¹ Ibid. odluka br. 965/11 od 23/XI/2011.

¹⁴² Ova informacija je preuzeta od DMRAP od 9/X/2012.

ministra za evropske integracije i ministra za lokalnu samoupravu. Svrha ovog mehanizma je da vodi proces reforme javne administracije na najvišem nivou politika.

U 2009. godini, Vlada je donela odluku o osnivanju Departmana za upravljanje reforme javne administracije i evropsku integraciju (kasnije je funkcija evropske integracije prešla u Departman za koordinaciju politika i evropsku integraciju). Uloga navedenog departmana je da pruži podršku među-institucionalnim mehanizmima za planiranje, monitorisanje i ocenjivanje napretka u reformi javne administracije.

Za upravljanje RJA na tehničkom nivou formirana je i Radnu grupu za RJA, koju predsedava stalni sekretar KP. Stalni sekretari MJA, MF, MALS i MEI, kao i koordinatori i radnih pod-grupa, članovi su ovog među-institucionalnog tela. Grupa ima za cilj da obezbedi ostvarivanje MKRJA, evidentiranje izazova u sprovođenju i utvrđivanje prioriteta i diskutovanje budžeta o aktivnostima APRJA. Na kraju su formirane 12 radne pod-grupe za implementaciju APRJA, podeljene prema predviđenim objektivima SRJA i istim predsedavaju relevantni koordinatori.

Prednosti:

1. Kompletiran je strateški okvir za reformu javne administracije;

Izazovi:

1. Nedovoljna saradnja i potreba za jačanjem među-institucionalne koordinacije;
2. Ne blagovremeno održavanje susreta radnih pod-grupa;
3. Manjkavo i izveštavanje sa zakašnjenjem o implementaciji predviđenih mera u SRJA i APRJA, kao i
4. Nedovoljan broj osoblja DURJA.

IV. REFORMA JAVNE SLUŽBE

1. Zakonski okvir za javnu službu

Postojeći Zakon o javnoj službi određuje da je javni službenik „lice zaposleno za vršenje javnog administrativnog autoriteta... koji učestvuje u formulisanju i sprovođenju politika“.¹⁴³ Zakon o javnoj službi iz 2010. godine obuhvata principe „legalnosti, nediskriminacije, delotvornosti i efikasnosti, odgovornosti, nepristrasnosti i profesionalizma, transparentnosti, kao i princip ravnopravnih šansi za žene i etničke manjine“.¹⁴⁴

Po prvi put, Zakon o javnoj službi iz 2010. uveo je hijerarhijski sistem u javnu službu, navodeći četiri kategorije u okviru javne službe. Najviši nivo javne službe jeste „viši upravljački nivo“, što obuhvata generalne sekretare (ranije – stalni sekretari) institucije ili glavne izvršne službenike (GIS) izvršnih agencija; drugi najviši nivo je „upravljački nivo“ koji obuhvata šefove odeljenja ili direktore agencija; treći nivo je „profesionalni nivo“ gde spadaju viši službenici i administrativni savetnici; i, kao najniži nivo javne službe postoji „tehničko-administrativni nivo“.¹⁴⁵

Svaka od ovih pozicija se razlikuje u pogledu dužnosti, odgovornosti, i potrebnih kvalifikacija, što se očitava u imenovanju višeg upravljačkog i upravljačkog nivoa. Što se tiče razvoja karijere, zakonodavstvo iz 2010. prepoznaje dva modela javne službe, onaj koji je zasnovan na karijeri i onaj koji je zasnovan na poziciji. Zakonodavstvo iz 2010. godine primenjuje mandat na neodređeno vreme za pozicije zasnovane na profesionalnoj karijeri, a maksimalno 2-godišnji mandat za pozicije koje nisu zasnovane na karijeri (nakon kojeg je postignut specifični cilj ili poziciju popunjava javni službenik sa radnim mestom zasnovanim na karijeri).¹⁴⁶

1.1. Zapošljavanje

Javni službenici se zapošljavaju na osnovu Uredbe 02/2010 O postupcima za zapošljavanje u javnoj službi, što proističe iz Zakona o javnoj službi. Uredba definiše kompletan set pravila i postupaka u vezi sa zapošljavanjem javnih službenika, bilo da su na lokalnom ili centralnom nivou.

Prema pomenutim zakonima, normalan proces zapošljavanja za javnog službenika teče na sledeći način:

1. Zahtev odgovarajuće institucije kojim se pokreće procedura za zapošljavanje;

¹⁴³ Zakon o javnoj službi br. 03/L-149. (2010). član 2, stav 1.

¹⁴⁴ Korenica, Fisnik, Dren Doli, i Artan Rugova. (2011). „Prošlost i sadašnjost: Beleška o javnoj službi na Kosovu: Razmatranje njenog dizajna, nezavisnosti i uprave.“ *International Journal of Public Administration*, 34: 344, 2011.

¹⁴⁵ Zakon o javnoj službi, br. 01/L - 149. (2012). član 23, stav. 1.

¹⁴⁶ Zakon o javnoj službi, br. 03/L - 149. (2012). član 12, stav. 1.

2. Ocena i odobrenje zahteva od strane Ministarstva za javnu administraciju;
3. Objavljivanje konkursa za radno mesto;
4. Ocena prijava, identifikacija i izbor prijavljenih kandidata.

Prema važećim zakonima, proceduru zapošljavanja pokreće odgovarajuća institucija, na osnovu svojih potreba, kako je navedeno u kadrovskim planovima relevantne institucije (kao što se zahteva članom 18 Zakona o javnoj službi) i nakon što se pruži neophodan dokaz dostupnosti planiranih finansija za novo ili upražnjeno radno mesto.

Odgovarajuća kadrovska jedinica u instituciji koja zapošljava, po autorizaciji Odeljenja za administraciju javne službe u MJA, sprovodi proceduru takmičenja radi selekcije kandidata za specifičnu poziciju. Ovo se obezbeđuje kroz objavljivanje upražnjenog ili novostvorenog radnog mesta ili pozicije, u nacionalnim medijima, na zvaničnim jezicima. Objavljeni oglas za radno mesto trebalo bi da sadrži sve detalje koji se odnose na poziciju, i treba jasno da iskazuje da kandidati oba pola i oni iz manjinskih zajednica jesu ohrabreni i podstaknuti da se prijave. Zapošljavanje javnih službenika za pozicije zasnovane na karijeri i one koje nisu zasnovane na karijeri, moguće je nakon što kandidati prođu pismeni i usmeni test.

Prema članu 7 Zakona o javnoj službi, osniva se Odbor za selekciju za javnu službu (OSJS) i njega osniva institucija koja sprovodi postupak selekcije. Ovakav Odbor je sačinjen od članova koji drže više pozicije nego što je ona koja je oglašena (jedan od njih može biti i sa istom pozicijom), članovi manjinskih zajednica, kao i pripadnici oba pola. Ovakvi odbori sprovode proceduru selekcije i za radna mesta zasnovana na karijeri i za radna mesta koja nisu zasnovana na karijeri. U slučaju da ovakav Odbor ne može biti osnovan, onda odgovarajući rukovodilac iz kadrovske službe ima dužnost da pripremi pismenu izjavu u kojoj se navode razlozi zašto nije bilo moguće osnovati ovakav Odbor.

Rukovodilac kadrovske jedinice institucije koja zapošljava predlaže članove OSJS, dok najviši administrativni službenik odlučuje o njegovom sastavu od pet članova. Odbor je odgovoran da upravlja ocenjivanjem, sačinjavanjem užeg spiska, rokovima selekcije, sprovođenju potrebnih testova, oceni rezultata i predlaganju konačne liste uspešnih kandidata, što se potom šalje na odobravanje najvišem administrativnom službeniku u instituciji. Sva komunikacija sa izabranim kandidatima obavlja se pismenim putem, dok je institucija koja zapošljava obavezna da objavi rezultate procedure zapošljavanja na svojoj zvaničnoj Internet stranici.

Član 42 Uredbe o zapošljavanju definiše pravo na žalbu od strane pojedinih kandidata u proceduri selekcije za radno mesto javnog službenika. Zahtevi i prigovori se šalju Odboru za žalbe i rešavanje pritužbi.

Sa druge strane, viši službenici uprave javne službe se zapošljavaju na osnovu Uredbe 06/2010 O proceduri zapošljavanja viših službenika u javnoj službi. Mandati koji se dobijaju putem ovakvog zapošljavanja važe tri godine, uz mogućnost obnavljanja.

Imenovanje viših rukovodilaca u javnoj službi regulisano je Zakonom o javnoj službi i Uredbom 06/2010 O procedurama zapošljavanja na pozicije viših rukovodilaca u javnoj službi. Član 5 utvrđuje da Savet za viša rukovodeća javna mesta jeste odgovoran da strateški vodi proces imenovanja na više rukovodeće pozicije. Preciznije, Savet je odgovoran da izradi opis radnih mesta za pozicije viših rukovodilaca, da obezbedi da metode zapošljavanja budu uspešne u privlačenju pogodnih kandidata i da obezbedi integritet procedura selekcije i zapošljavanja. Član 7 ističe da premijer imenuje sedam članova Saveta, na sledeći način:

- Jedan zamenik premijera;
- Jedan ministar zadužen za javnu administraciju;
- Jedan ministar zadužen za finansije;
- Jedan ministar iz zajednica;
- Tri ostala člana iz redova generalnih sekretara ili ekvivalentnih pozicija.

Institucija u kojoj je upražnjeno radno mesto predlaže MJA pokretanje procedura za zapošljavanje višeg rukovodioca u javnoj službi. Na osnovu ovoga, MJA objavljuje konkurs za radno mesto i stvara Komisiju za ocenu kriterijuma (sačinjenu od tri generalna sekretara, jednog fakultetskog profesora i jednog člana iz civilnog društva). Nakon završetka procedure selekcije, ministar za javnu administraciju šalje relevantnoj instituciji na odobrenje detalje i podatke o tri kandidata iz užeg izbora koji je načinila Komisija. Za vladine institucije, ministar za javnu administraciju predlaže Vladi za odobravanje kandidata kojeg preferira institucija, a koji je imenovan od Vlade na odgovarajuću poziciju za trogodišnji mandat.

Da bi se obezbedilo ispravno sprovođenje procedura zapošljavanja kao što je navedeno u zakonodavstvu o javnoj službi, Nezavisni nadzorni odbor za javne službe učestvuje kao posmatrač na sastancima Komisije i Vlade kad god se diskutuje i odlučuje o imenovanjima na više rukovodeće pozicije.

Sa druge strane, rukovodstvo srednjeg nivoa (direktori odeljenja – departmana) se zapošljava na osnovu Uredbe 02/2010 O proceduri zapošljavanja u javnoj službi, za stalni radni odnos.

Pored ovoga, oni koji su imenovani na političke pozicije nisu podložni opisanoj proceduri zapošljavanja (savetnici u kabinetu i osoblje za podršku), dok na lokalnom nivou, opštinske direktore politički imenuju predsednici opština.

U skladu sa članom 14 Zakona o javnoj službi, javni službenici ne mogu biti imenovani preko izvršnih odluka na te pozicije, što je po zakonu rezervisano za javne službenike. Sa druge strane, Zakon o javnoj službi zabranjuje javnim službenicima da imaju političke pozicije dokle god služe kao javni službenici. U slučaju da se takav javni službenik prijavljuje na lokalnom ili nacionalnom nivou, on mora da suspenduje svoju poziciju javne službe, sve dok se ne završi njihov politički stečeni mandat. Štaviše, pomenuti zakon utvrđuje da javni službenici, mada je dozvoljeno da budu deo političkih partija, svakako ne mogu držati rukovodeću poziciju i ne mogu biti angažovani u njima.

U pogledu jačine procesa zapošljavanja javnih službenika, činjenica da novo zakonodavstvo sadrži mere koje bi omogućile adekvatnije zapošljavanje na osnovu kvaliteta i zasluga predstavljaju pozitivno zakonodavstvo. Iako ne postoji sistematsko izveštavanje o sprovođenju pomenutog zakonodavstva, nisu prijavljeni nikakvi problemi od strane odgovarajućih institucija, a što bi se ticalo njihovog sprovođenja.

Sa druge strane, jedan od glavnih izazova u ovoj oblasti ostaje mogućnost za politiziranje javne službe koji omogućava zakonodavstvo OJS (naročito u vezi sa pozicijama viših rukovodilaca).¹⁴⁷ Takođe, kao još jedan izazov u ovoj oblasti preostaju decentralizovane procedure zapošljavanja, što za rezultat ima poteškoće u pogledu nadzora ravnopravnog sprovođenja ovakvih procedura od strane svih dotičnih institucija.¹⁴⁸ Štaviše, mada se adekvatno cilja na jednobrazno regulisanje javne službe u svim ograncima vlasti i na svim nivoima, postojeće zakonodavstvo izaziva poteškoće kada se radi o zapošljavanju zasnovanom na specijalnim potrebama raznih institucija.¹⁴⁹

1.2. Disciplinske mere

Što se tiče disciplinskih mera protiv javnih službenika, poglavlje VIII Zakona 03/L-149 reguliše ovu oblast, dok Uredba 04/2011 o Disciplinskim postupcima u javnoj službi uspostavlja specifične uredbe po ovom pitanju, kao što to čini i Uredba 05/2011 o Procedurama pri rešavanju pritužbi i žalbi. Uredba 04/2011 definiše prekršaje javnih službenika deleći ih na manje i ozbiljne. Manji prekršaji uglavnom imaju veze sa propustima, neopravdanim izostajanjima sa posla i zanemarivanjem radnog vremena, dok su ozbiljni prekršaji definisani kao: kršenje kodeksa ponašanja; prevara; krađa; falsifikovanje službenih dokumenata; nasilje; diskriminacija; zloupotreba službenog položaja; davanje lažnih izjava; konflikt interesa; zloupotreba javnih fondova; ometanje drugih u izvršavanju njihovih službenih dužnosti; prikrivanje činjenica i dokaza ili zvaničnih spisa kada se to zahteva za službene potrebe; obelodanjivanje poverljivih informacija i seksualno uznemiravanje.

Dok se manji prekršaji kažnjavaju putem usmenih ili pismenih ukora (koji se uključuju u dosije dotičnog javnog službenika) disciplinske mere za ozbiljne prekršaje u skladu sa članom 8 Uredbe 04/2011 su sledeće:

- a. Preventivna suspenzija na tri meseca;
- b. Suspenzija sa dužnosti i uskraćivanje 1/3 plate;
- c. Prinudni premeštaj na drugu poziciju sa sličnim dužnostima i zabrana napredovanja na pet godina od strane disciplinske Komisije;
- d. Okončanje ugovora o zapošljavanju u javnoj službi od strane disciplinske

¹⁴⁷ Ovo je jedan od glavnih nalaza u materijalu o diskusiji o reformi javne službe koji je prezentovan STE g. Dren Doli (pogledati deo o zapošljavanju viših rukovodilaca javne službe).

¹⁴⁸ Meyer-Sahling, Jan Hinrik, 'Civil Service Professionalisation in the Western Balkans', Sigma Paper No 48, strana 33.

¹⁴⁹ Sastanak PA TRT, 'Reforma javne službe', 21-22 Decembar 2012.

- Komisije, bez oštećivanja ili umanjenja prava na penziju;
- e. Rano penzionisanje civilnog službenika, koji ima još dve godine do normalnog penzionisanja.

U skladu sa članom 9 Uredbe 04/2011, institucije javne službe osnivaju svoje disciplinske komisije, sačinjene od tri službenika koje biraju viši rukovodioci (dva od njih sa 2-godišnjim mandatom, dok se treći bira od slučaja do slučaja). Prema članu 13 pomenute Uredbe, Komisija je odgovorna za sledeće:

- a. Ispituje izložene dokaze u vezi sa izveštajem o ozbiljnom prekršaju;
- b. Odlučuje na osnovu tih dokaza da li je prekršaj počinjen; i
- c. Odlučuje o usvajanju određene kazne.

Prema članu 16 Uredbe, javni službenik koji je upleten u ovakve prekršaje, ima prava da izloži svoju žalbu pred Komisijom za prigovore i žalbe, u roku od 30 dana nakon odluke disciplinske komisije.

Nezavisni nadzorni odbor za javnu službu služi kao telo drugog stepena u bavljenju disciplinskim slučajevima u skladu sa zakonom 03/L-192 O Nezavisnom nadzornom odboru za javne službe.

Sa druge strane, disciplinske mere za više rukovodioce regulisane su Uredbom 06/2012 O Zakonu o javnoj službi. Poglavlje VII ove uredbe navodi da ovakve mere mogu biti pokrenute od strane ministra kojem je odgovoran viši rukovodilac, premijera, ili, pak, Saveta za pozicije viših rukovodilaca, a na osnovu profesionalne nekompetentnosti ili neprikladnog ponašanja, ili pak nakon što je lice osuđeno za krivično delo i kažnjeno da služi zatvorsku kaznu od 6 meseci ili više. Uredba definiše neprikladno ponašanje kao prekršaj kako je definisano Zakonom o javnoj službi. Specijalna disciplinska komisija sačinjena od jednog od zamenika premijera, ministra za javnu administraciju i ministra koji dolazi iz jedne od zajednica, kao i dva generalna sekretara, osnovana odlukom Vlade, treba da bude stvorena sa idejom bavljenja navodnim prekršajem od strane bilo kog člana višeg rukovodećeg osoblja.

Disciplinske mere za više rukovodioce primenjene po članu 15 Uredbe 06/2012, jesu sledeće:

- a. Plaćena suspenzija zbog počinjenog prekršaja;
- b. Plaćena suspenzija ukoliko je lice zadržano u policijskom ili pravosudnom pritvoru na period duži od 48 časova, u slučaju navodnog krivičnog dela;
- c. Otpuštanje.

Međutim, Uredba precizira da sve odredbe koje važe za javne službenike analogno važe i na disciplinske mere za više javne službenike.

Kao što se može videti iz gore navedenog, postojeće zakonodavstvo u javnoj službi u velikoj meri adekvatno reguliše na detaljan način brojna pitanja koja se tiču disciplinskih mera u javnoj službi. Međutim, poteškoća je u tome da pomenuto zakonodavstvo ne obuhvata disciplinske mere degradiranja položaja.¹⁵⁰ Štaviše, u oblasti disciplinskih mera u javnoj službi, izrada novog kodeksa ponašanja za javne službenike ostaje da bude izazov, jer za razliku od postojećeg, trebalo bi da obuhvati mnogo detaljnije opise pitanja koja se tiču ponašanja javnih službenika. Uz ovo, uspostavljanje mehanizma inspekcije za javnu administraciju je ono od čega se očekuje da se bavi teškoćama u odnosu na sveukupnu implementaciju zakonodavstva o javnim službama, a naročito što se tiče disciplinskih mera.

1.3. Izveštaj o oceni učinka javnih službenika

Izveštaj o oceni učinka javnih službenika se sprovodi na osnovu zakona o javnoj službi i Uredbe br. 19/2012 O izveštaju o oceni učinka javnih službenika. Svaka institucija sprovodi ocenjivanje učinka kako bi se vrednovao radni učinak i poboljšao kapacitet javne službe.¹⁵¹ Takva ocena bi trebalo da se izvrši na osnovu postojanja individualnog plana rada za javnog službenika koji se ocenjuje, dok bi takav plan trebalo da bude na liniji sa strateškim i zakonskim okvirom relevantne institucije. Ova ocenjivanja utvrđuju da li je javnom službeniku potrebna dodatna obuka, da li ga treba uzeti u razmatranje za unapređenje, da li je sposoban/sposobna da izvršava privremene ili međunarodne pozicije, ili da li treba da bude razmatran/a za otpuštanje.¹⁵² Pet kompleta 'ocena' se koriste za vrednovanje učinka i profesionalizma javnih službenika tokom datog vremenskog roka za ocenjivanje (ovaj vremenski rok je obično jednom godišnje).¹⁵³ Pomenuta uredba određuje ograničenja u nivoima ocenjivanja na sledeći način: ne više od 5% onih koji prolaze kroz ocenjivanje mogu biti ocenjeni ocenom 'odličan'; ne više od 15% kao 'vrlo dobar' i ne više od 30% kao 'dobar'.

Ocena učinka takođe ima svrhu da bude iskorišćena kao sredstvo za identifikaciju pojedinačnih potreba za obukom. Na osnovu ovoga, plan potreba za obukom se dalje proleđuje MJA, koje je dalje odgovorno da razmotri njegovo uključivanje u glavni plan obuke.

Što se tiče pozitivnih razvoja događaja u ovoj oblasti, izgleda da novo zakonodavstvo pruža adekvatan okvir za delotvornu implementaciju ocena učinka, koja se sastoji iz konkretnih procedura koje regulišu većinu aspekata u ovoj oblasti.

Sa druge strane, glavni izazov na ovom polju izgleda da se sastoji od nedovoljno razvijenog sistema strateškog planiranja, što za uzvrat uvećava poteškoće u ocenjivanju

¹⁵⁰ Sastanak PA TRT, 'Reforma javne službe', 21-22 Decembar 2012.

¹⁵¹ Zakon o javnoj službi Republike Kosovo, br. 03/L-149. (2010). čl 33, stav. 1.

¹⁵² Zakon o javnoj službi Republike Kosovo, br. 03/L-149. (2010). čl 34, stav. 1.

¹⁵³ Uredba 19/2012 o oceni učinka, definiše sledeće stepene: odličan (4.5-5), vrlo dobar (3.5-4.5), dobar (2.5-3.5), dovoljan (1.5-2.5) i slab (1-1.5), čl. 7.2.

učinka javnih službenika.¹⁵⁴ Štaviše, do sada, ocene učinka bile su jedino povezane sa procenom potreba za obuku i treninzima, ali ne i sa razvojem karijere i upravljanjem nagrađivanja za javne službenike. Uz ovo, novo zakonodavstvo je uspostavilo kvotu što se tiče ocenjivanja učinka javnih službenika (npr. najviše 5% javnih službenika može biti ocenjeno ocenom „odličan“), što može da ima negativan efekat na njihovu motivaciju.¹⁵⁵

1.4. Unapređenje u okviru javne službe

Zakonodavstvo u javnoj službi definiše unapređenje u okviru javne službe po principima karijere zasnovane na zaslugama i unapređenje na kompetitivnoj osnovi.

Javni službenik na Kosovu može biti unapređen preko dva kanala. Prvo, javni službenik može biti unapređen u višu funkcionalnu kategoriju; drugo, javni službenik može biti unapređen na viši stepen u okviru iste funkcionalne kategorije.¹⁵⁶ Bilo koji javni službenik od karijere može biti unapređen i očekuje se da takvo unapređenje bude zasnovano na važećem zakonodavstvu. Ukoliko je radno mesto javnog službenika upražnjeno, odgovarajuća kadrovska jedinica treba da izradi oglas za članove jedinice koji se odnosi na to upražnjeno radno mesto. U slučajevima da se ne prijave više od tri osobe, radno mesto se oglašava u čitavoj instituciji. Dok se ne završi takva procedura, ostale procedure zapošljavanja javnih službenika i dalje važe (molimo pogledajte deo o zapošljavanju javnih službenika radi detaljnijih objašnjenja o ovim procedurama).¹⁵⁷

Što se tiče premeštaja javnih službenika, to je akt koji je preduzet ili kao rezultat disciplinske mere (molimo pogledajte deo o disciplinskim merama za detaljno objašnjenje ovoga) ili kao rezultat širih strateški orijentisanih reformi.

Pozitivan razvoj događaja u ovoj oblasti jeste da novo zakonodavstvo omogućava kombinaciju unapređenja i postupaka zapošljavanja, dok je takođe veza uspostavljena i između unapređenja i zarade. Međutim, iako postojeće zakonodavstvo reguliše javnu službu u velikoj meri, činjenica da je dozvoljena politizacija u najvišim rangovima javne službe može prouzrokovati poteškoće u delotvornoj implementaciji unapređenja koja su zasnovana na zaslugama.¹⁵⁸

1.5. Zarade javnih službenika

Što se tiče regulisanja zarada u javnoj službi, Zakon o zaradama javnih službenika je usvojen 2010. godine, čime se stvorila solidna osnova za jačanje sistema plata, razvoj

¹⁵⁴ Sastanak PA TRT, 'Reforma javne službe', 21-22 Decembar 2012.

¹⁵⁵ Meyer-Sahling, Jan Hinrik, 'Civil Service Professionalisation in the Western Balkans', Sigma Paper No 48, strana 52.

¹⁵⁶ Zakon o javnoj službi, br. 03/L-149. (2010). član 26, stav. 1.

¹⁵⁷ Uredba 21/2012 o unapređenju karijere javnih službenika.

¹⁵⁸ Referojuni seksionit rreth rekrutimit në shërbimin civil, në lidhje me mënyrën se si legjislacioni rregullon rekrutimin.

karijere i klasifikaciju radnih mesta. Čitav komplet sekundarnih zakonskih akata kojima se sprovodi Zakon o platama javnih službenika treba da stupi na snagu tokom 2013.

U svom regulisanju plata, Zakon definiše da se javni službenik nagrađuje na osnovu plate kao i putem dodatnih plaćanja. Štaviše, Zakon određuje platne stepene za radna mesta (14) za sve funkcionalne kategorije javne službe.¹⁵⁹ Neki od platnih stepena (1,2,3, i 14) imaju pet platnih koraka, dok ostali, svi imaju po dvanaest platnih koraka.

Da bi Vlada odobrila sistem stepenovanja, relevantna institucija bi prvo trebalo da klasifikuje svoje pozicije u pomenute stepene, u skladu sa važećim zakonodavstvom. Nakon što takva klasifikacija odražava organizacionu strukturu relevantne institucije, i nakon odobrenja o MJA i MF, klasifikacija se onda šalje Vladi na usvajanje. Napredovanje u stepenima podleže mogućnosti unapređenja, dok napredovanje u koracima podleže izveštajima o oceni učinka.¹⁶⁰

Zakon o platama javnih službenika takođe reguliše dodatna plaćanja preko osnovne zarade, kao što su plaćanja za prekovremeni rad, specifične uslove ili tržišne okolnosti.¹⁶¹

Kao što se može videti, zakonodavstvo o platama javnih službenika određuje dobro artikulisani zakonski okvir o platama, dodacima, i o kategorizaciji zarada. Međutim, kašnjenja u njegovom sprovođenju kao i kašnjenje sa budžetskim planiranjem, prouzrokovali su niz poteškoća i izazova u implementaciji pomenutog zakonodavstva. Mada postojeće zakonodavstvo dozvoljava odgovarajuće veze između plata i ocena učinka, osiguravajući time delotvoran sistem ocene učinka koji igra važnu ulogu u postizanju željenih rezultata. Na osnovu nezavisne procene, smatra se da se do 50% plata javnih službenika sastoji iz plaćanja iznad osnovne plate, što za uzvrat može uvećati poteškoće u implementaciji novog zakonodavstva. Štaviše, činjenica da je bivše zakonodavstvo dopuštalo diskreciju rukovodilaca u određivanju dodatnih plaćanja za javne službenike, takođe predstavlja ozbiljnu prepreku u implementaciji novog zakonodavstva.¹⁶²

Prednosti:

1. Proces usvajanja zakonodavstva o javnoj službi je kompletiran: Zakon o javnoj službi i Zakon o platama javnih službenika, kao i čitav komplet sekundarnog zakonodavstva, usvojeni su do kraja 2012. godine.
2. Dobre strane ovog zakonskog okvira sadrže se u odredbama o unifikovanom

¹⁵⁹ Molimo pogledajte Zakon 03/L-147 o platama javnih službenika, član 6 za detaljno objašnjenje o ovim stepenovima.

¹⁶⁰ Molimo pogledajte Zakon 03/L-147 o platama javnih službenika, članovi 10 i 11, za detaljnu informaciju o napredovanju u stepenovima i koracima.

¹⁶¹ Molimo pogledajte Zakon 03/L-147 o platama javnih službenika, poglavlje III, za detaljan uvid u dodatno plaćanje javnih službenika.

¹⁶² Meyer-Sahling, Jan Hinrik, 'Civil Service Professionalisation in the Western Balkans', Sigma Paper No 48, strana 57.

sistemu koji reguliše sve aspekte za prikladno funkcionisanje javne službe, uključujući tu i:

- a. Određivanje osnovnih principa za funkcionisanje javne službe (profesionalizam, nezavisnost i nepristrasnost);
 - b. Regulisanje zapošljavanja, unapređivanja, izveštaja o oceni učinka i disciplinskih mera;
 - c. Regulisanje klasifikacije radnih mesta, stepenovanja i dodatnih plaćanja;
 - d. Definicija statusa javnih službenika kao nečega što se razlikuje od drugih zaposlenih u javnoj administraciji;
 - e. Usvojeno zakonodavstvo reguliše javnu službu u svim granama vlasti na jedinstven način;
 - f. Obuhvatanje javnih službenika od karijere, zakonodavstvo na snazi promovira razvoj u karijeri;
3. Usvajanje zakonodavstva o Nezavisnom nadzornom odobru, kao i zakonodavstva o javnoj administraciji;
 4. Preduzete su brojne aktivnosti javnog informisanja i podizanja svesti u pogledu sadržaja i obaveza po novom zakonodavstvu.

Izazovi:

1. Implementacija novog zakonskog okvira o javnoj službi ometana je zakasnelim usvajanjem zakonodavstva koje se odnosi na sprovođenje;
2. Nedovoljno planiranje u procesu sprovođenja zakona o javnoj službi;
3. Kapaciteti za nadgledanje implementacije zakonodavstva o javnoj službi i za sprovođenje sankcija za nepridržavanje ostaju da budu nedovoljno razvijeni;
4. Što se tiče sadržaja zakonodavstva o javnoj službi, identifikovani glavni izazovi su sledeći:
 - a. Postojeće zakonodavstvo omogućava politizaciju javne službe, uglavnom preko načina na koji se reguliše zapošljavanje na radna mesta viših rukovodilaca;
 - b. Postojeće zakonodavstvo ne uzima uvek u obzir različite potrebe sa kojima se suočavaju različite institucije koje obavljaju zapošljavanje (naročito u pravosuđu);
 - c. Što se tiče zapošljavanja, novo zakonodavstvo ne definiše potrebu za centralizovanim mehanizmima zapošljavanja;
 - d. Promovisanje razvoja karijere može biti ometeno prostorom koji je ostavljen za politički uticaj u procedurama izbora za pozicije viših rukovodilaca;

2. Institucionalni okvir za sprovođenje zakonodavstva o javnoj službi

Institucionalni okvir zadužen za implementaciju zakonodavstva u javnoj službi sastoji se od široke lepeze uključenih institucija. Stoga, odgovornost za generalnu političku orijentaciju javne službe leži na Vladi, dok je Ministarstvo za javnu administraciju zaduženo za nadgledanje implementacije politike u toj oblasti. Ministarstvo je takođe odgovorno da predlaže politiku plaćanja za javnu službu, ali takođe i da koordinira aktivnosti

treninga i obuke i podizanja kapaciteta na ovom polju. Ministarstvo takođe izrađuje podzakonske akte koji se odnose na javnu službu, predlaže ove dokumente Vladi na usvajanje, i sprovodi ih. MJA takođe sačinjava registar javne službe, održava i rukovodi tim registrom, obezbeđuje da taj registar postoji kao jedinstven sistem koji obuhvata bazu podataka za plate javne službe i za penzije, kao i bazu podataka za osiguranje, i obezbeđuje da javni službenici imaju pristup svojim ličnim dosijeima.¹⁶³

Iako je Vlada preduzela brojne inicijative, institucionalni okvir za nadzor implementacije zakonodavstva o javnim službama ostaje nekompletan. MJA izveštava na godišnjem nivou Vladu o sprovođenju zakonodavstva o javnoj službi, ali ne postoji redovan mehanizam donošenja izveštaja koji bi bio postavljen između MJA i odgovarajućih institucija. Štaviše, MJA je tek u početnoj fazi funkcionisanja inspekcije javne administracije, što bi za uzvrat služilo kao značajan instrument za obezbeđivanje delotvornog nadzora zakonodavstva o javnoj službi.

Razvoj i izrada zdravih politika upravljanja kadrovskim resursima u javnoj službi leži na MJA i kadrovskim jedinicama u odgovarajućim institucijama. Međutim, do sada je središte njihove pažnje (takođe zbog nedovoljnog broja ljudstva i drugih resursa) ostalo da bude jedan od tehničkih aspekata kadrovskih rukovodilaca, kao što su održavanje liste zarada, više nego razvoj nekog prikladnog pristupa rukovodilaca kadrovskih službi.¹⁶⁴

Trenutno, upravljanje ljudskim resursima se zasniva na važećem zakonodavstvu i na strategiji reforme javne administracije, dok ne postoji mehanizam individualne politike za rukovodiocima kadrovskih službi, a kapaciteti odgovarajućih institucija da se pomenu ti pristup primeni ostaju na niskom nivou. Uz to, funkcija rukovodilaca javnih službi generalno ostaje unutar administrativnih odeljenja, i kao takva, udaljenja je od procesa odlučivanja orijentisanog na strategiji, što za rezultat dobija nekoordinisanu politiku planiranja i upravljanja ljudskim resursima, a to potom uvećava poteškoće u politici implementacije, generalno.

Prednosti:

1. Postojeće zakonodavstvo definiše institucionalne odgovornosti za implementaciju zakonodavstva o javnoj službi na sledeći način:
 - a. Vlada daje smernice za razvoj politike javne službe;
 - b. MJA izrađuje i nadzire politike javne službe i predlaže Vladi politiku plaćanja javnih službenika;
 - c. MJA koordiniše politike treninga, obuke i izgradnje kapaciteta;
 - d. Svaka institucija ima sopstvenu kadrovsku jedinicu koja odgovara rukovodiocu kadrovskih službi;

¹⁶³ Zakon o javnoj službi Republike Kosovo, br. 03/L-149. (2010), čl. 8.

¹⁶⁴ Molimo pogledajte FRIDOM izveštaj „funkcionalni pregled sistema i kapaciteta upravljanja ljudskim resursima“ za detaljniju informaciju.

2. Od 2012, MJA je započeo sa pripremom godišnjih izveštaja o stanju u pogledu implementacije zakonodavstva o javnoj službi;
3. Zakonodavstvo o javnoj službi dozvoljava postojanje adekvatne osnove za razvoj zdravog upravljanja ljudskim resursima u okviru javne službe.

Izazovi:

1. MJA se suočava sa ličnim izazovima u pogledu administrativnih kapaciteta za planiranje i nadzor implementacije zakonodavstva o javnoj službi;
2. MJA se suočava sa niskim kapacitetima za obezbeđivanje sistema za upravljanje javnom službom zasnovanom na zdravom pristupu rukovodilaca za kadrovska pitanja;
3. Kadrovske jedinice u institucijama imaju potrebu za daljim jačanjem;
4. Poteškoće u izradi delotvorne funkcije planiranja politike dodaju teret postojećim poteškoćama u razvoju zdrave politike upravljanja ljudskim resursima.

3. Trening i obuka javnih službenika

Politika i zakonski okvir obuke i izgradnje kapaciteta javnih službenika sastoji se od strategije treninga 2011-13 i njenog akcionog plana, kao i zakonodavstva koje definiše funkcionisanje Kosovskog Instituta za javnu administraciju.¹⁶⁵

Pomenuta strategija, usvojena u Vladi, ima za cilj podršku implementacije reformi javne administracije, kao i napore u zemlji u vezi sa evropskim integracijama. Strategija ograničava samu sebe jedino u ciljevima planiranja za horizontalni trening.¹⁶⁶

U skladu sa svojim generalnim ciljevima, Strategija postavlja tri strateška cilja koji se bave izgradnjom kapaciteta u javnoj upravi administracije; izgradnja kapaciteta u javnoj službi za bavljenje kriterijumima evropske integracije, kao i izgradnja kapaciteta koja se odnosi na jačanje delotvornosti i kvaliteta pružanja treninga u vezi sa kapacitetima.¹⁶⁷ Pod svakim od ovih ciljeva, sačinjen je konkretniji niz mera i aktivnosti.¹⁶⁸

Pošto KIPA još uvek funkcioniše po zakonodavstvu koje je usvojio UNMIK, Vlada je u procesu izrade odgovarajućih zakona, koji se očekuje da zameni postojeće zakonodavstvo. Nacrt zakona o KIPA, u svom sadašnjem obliku, traži da reguliše odgovornost i strukturu KIPA, dok takođe i predviđa samofinansiranje kao mogućnost kroz pružanje usluga fizičkim i pravnim licima. Štaviše, za razliku od sadašnjeg zakonodavstva, nacrt zakona takođe reguliše detaljnije ciljne grupe za razvoj kapaciteta, izradu planova tren-

¹⁶⁵ Dok se čeka usvajanje relevantnog zakona, Institut još uvek funkcioniše po AU br. 2003/25 O implementaciji Uredbe UNMIK-a 2001/19 o izvršnoj grani privremenih institucija samouprave. Nacrt zakona o KIPA je već bio odobren od strane Vlade i čekan na usvajanje u Skupštini.

¹⁶⁶ Strategija treninga javne službe 2011-13, strana 2.

¹⁶⁷ Vertikalni trening ostaje pod odgovornošću individualnih institucija. Većina ovih treninga je planirana kroz strateški razvojni plan kao deo funkcionalne revizije sprovedene u 2008.

¹⁶⁸ Molimo pogledajte Strategiju treninga javne službe i njen Akcioni plan za detalje o njihovom sadržaju.

inga i zapošljavanje trenera. Najznačajnija promena koja je obuhvaćena nacrtom zakona jesu odredbe koje omogućavaju transformaciju KIPA u institut visokog obrazovanja za javnu administraciju.¹⁶⁹

Izazovi u oblasti treninga javne službe sastoje se uglavom u problemima sa malobrojnim osobljem KIPA i njegovim budžetom (budžet KIPA je bio oko 400,000 € u 2003, dok je u 2011. smanjen na oko 165.000 €).¹⁷⁰ Ovo je za uzvrat rezultiralo relativno malim brojem treninga koji su pružani javnim službenicima.¹⁷¹ Najzad, glavne prepreke u razvoju značajnog sistema izgradnje kapaciteta u okviru javne službe sadrže se u nivou obrazovanja dela javnih službenika, imajući na umu da diplomu bačelora ili višu diplomu ima ne više od 60% njih.¹⁷²

Prednosti:

1. Nacrt zakona o KIPA je u završnoj fazi usvajanja;
2. Usvajanje strategije treninga omogućava dobru osnovu za razvoj kapaciteta za treninge u okviru javne službe;
3. KIPA izrađuje akcioni plan treninga, zasnovan na proceni potreba za treninge, koju daju odgovarajuće institucije i na osnovu analize vladinih strateških dokumenata;
4. Iako suočeni sa ograničenjima u pogledu osoblja i budžeta, KIPA pokazuje proaktivan pristup u sprovođenju akcionih planova treninga za javnu službu;
5. Projekat koji ima za cilj obezbeđivanje neophodnih radnih dozvola za KIPA je u procesu.

Izazovi:

1. Generalno, procena potreba za treninge od strane odgovarajućih institucija nije dovoljno dobro povezana sa postojećim političkim okvirom;
2. KIPA se suočava sa ozbiljnim budžetskim i kadrovskim ograničenjima;
3. KIPA se suočava sa poteškoćama u razvoju i održavanju neophodnih mreža trenera;
4. Relativno nizak broj učesnika u treninzima koje organizuje KIPA (naročito što se tiče viših rukovodilaca);
5. Teška koordinacija treninga koje pružaju spoljni projekti pomoći.

¹⁶⁹ Nacrt zakona o KIPA, kao što ga je usvojila Vlada.

¹⁷⁰ Grupa za pravne i političke studije, 2011, „za profesionalnu javnu administraciju: orijentacija u pravcu jačanja profesionalne edukacije javne službe na Kosovu“, analiza politike 03/2011, s. 8.

¹⁷¹ Ibid. strana 9. U skladu sa informacijama dobijenim kroz ovu analizu, tokom 2003. do 2011. oko 11000 javnih službenika je obučavano (od ukupnog broja od oko 21000). Međutim, treba imati na umu da ove statistike ne obuhvataju informacije o vertikalnim treninzima za koje nema dostupnih informacija o korisnicima takvih treninga, niti o potrošenim fondovima.

¹⁷² Ibid. strana 10.

4. Nadzor implementacije zakonodavstva o javnoj službi

Skupština je odgovorna za usvajanje zakona koji se odnosi na javnu službu i za reforme javne službe. Takođe, Skupština zapošljava javne službenike i održava odgovarajuću kadrovsku jedinicu koja nadgleda upravljanje ljudskim resursima među kadrovima javne službe Skupštine. Štaviše, Skupština je autorizovana da nadgleda rad Vlade i da zahteva izveštaje o bilo kojem pitanju koje potpada pod odgovornost Vlade.¹⁷³ Međutim, izgleda da se najveća odgovornost Skupštine odnosi na javnu službu, tj. njenu ulogu u imenovanju članova Nezavisnog nadzornog odbora (NNO). NNO za zadatak ima razmatranje žalbi javnih službenika koje se odnose na odluke o zapošljavanju. Preko imenovanja članova odbora i preko zakonodavstva, Skupština ima priliku da vrši proveru podele vlasti i političkog uticaja nad/u sistemu javne službe.

Kao autonomno telo koje je odgovorno samo Skupštini i podnosi godišnji izveštaj Skupštini, sedam članova NNO se biraju od strane Skupštine (po preporuci Ad Hoc odbora) na mandat od pet godina sa mogućnošću produženja.¹⁷⁴ NNO je telo koje razmatra i odlučuje o žalbama javnih službenika. NNO ima „tri glavne funkcije: prvo, on nadgleda i izveštava Skupštinu o implementaciji Zakona o javnoj službi; drugo, on odlučuje o legalnosti imenovanja na više rukovodeće pozicije i ocenjuje da li su one obavljene u skladu sa Zakonom o javnoj službi; i treće, on odlučuje o javnim službenicima (i/ili neuspešnim kandidatima) i njihovim žalbama na odluke institucije koja vrši zapošljavanje”.¹⁷⁵

Donja tabela¹⁷⁶ prikazuje broj žalbi između 2008. i 2011. godine koje su podnete NNO-u iz 11 nasumično izabranih ministarstava (CL) i jedanaest nasumično izabranih opština (LL).

¹⁷³ Ustav Republike Kosovo. (2008). čl. 65, stav 9.

¹⁷⁴ Zakon o Nezavisnom nadzornom odboru za javnu službu na Kosovu. br. 03/L-192. (2010). čl. 7, stav. 1. Potrebno je napomenuti da postoje različite prakse u sastavu sličnih tela u susednim zemljama. U Sloveniji tri različite apelacione komisije pregledaju žalbe javnih službi: a) apelaciona Komisija Vlade, b) apelaciona Komisija drugih državnih tela, i c) apelaciona Komisija predstavnika opština. Institucije u okviru kojih ove komisije rade su one koje vrše imenovanja. Videti Zakon o javnim službenicima, službeni list Slovenije, br. 020-05/98-20/8, čl. 35 i 36. Štaviše, sličan obrazac se takodje koristi u Srbiji. Dve apelacione komisije postoje, tačnije a) pravosudna apelaciona Komisija i b) apelaciona Komisija Vlade. Za više pogledati Zakon o javnim službenicima, službeni list RS br. 79/05, čl. 151.

¹⁷⁵ Korenica, Fisnik, Dren Doli, i Artan Rugova. (2011). “Prošlost i sadašnjost: Beleška o javnoj službi na Kosovu: Diskusija o njenom dizajnu, nezavisnosti i upravi.” *International Journal of Public Administration*, 34: s. 353 u vezi sa Zakonom o nezavisnom nadzornom Odboru za javnu službu na Kosovu, br. 03/L-192. (2010). čl. 10, stav. 1, pod-stav. 1, 2 i 3.

¹⁷⁶ Analiza grupe za pravne i političke studije br. 02/2012. “O odbrani profesionalizma od birokrata: Diskusija o mehanizmima zaštite javne službe na Kosovu.”

		DG				SP				TAP			
Godina		08	09	10	11	08	09	10	11	08	09	10	11
CL	Br	11	11	5	11	1	1	0	2	0	0	0	3
Godina		08	09	10	11	08	09	10	11	08	09	10	11
LL	Br	11	8	2	6	0	0	0	0	0	0	1	4

		TEC				NEC				CPC			
Godina		08	09	10	11	08	09	10	11	08	09	10	11
CL	Br	46	22	10	27	6	7	1	11	16	9	19	21
Godina		08	09	10	11	08	09	10	11	08	09	10	11
LL	Br	22	14	19	21	32	6	5	6	40	29	22	28

Legenda		
(Unilateralno) okončanje ugovora o zaposlenju		TEC
Neobnavljanje/nenastavljanje ugovora o zaposlenju		NEC
Prigovorne procedure koje su primenjivane tokom javnog poziva za kandidovanje		CPC
Degradiranje u stepenu i poziciji		DG
Suspenzija sa radnog mesta u okviru javne službe		SP
Premeštaj na drugu poziciju		TAP

Tabela 2[objašnjene broja žalbi javnih službenika protiv odluka organa centralnih i lokalnih vlasti (11 centralnih i 11 lokalnih institucija)].

Rezultati u tabeli pokazuju da odluke koje se odnose na zaposlenje (CPC) i otpuštanje (TEC, NEC) su one na koje će najverovatnije biti ulagane žalbe. Takođe postoji prilično visok nivo žalbi koje se odnose na degradiranje.

Međutim, kada Odbor odlučuje u korist žalbe javnog službenika, onda ne postoji mehanizam koji bi obezbedio sprovođenje te odluke Odbora. Ne postoji zakonski mehanizam u Zakonu o javnoj službi koji zahteva od institucija da sprovedu odluku Odbora na prikladan način i blagovremeno. Jedini mehanizam koji se trudi da čuva i odbrani odluke odbora jeste obaveštavanje Skupštine i Vlade o organizacijama koje se ne pridržavaju i ne sprovode odluke Odbora.¹⁷⁷ Naredna tabela pokazuje odluke Odbora nasuprot broja odluka koje su sprovedene od strane organa javnih vlasti.

¹⁷⁷ Analiza grupe za pravne i političke studije br. 02/2012. "O odbrani profesionalizma od birokrata: Diskusija o mehanizmima zaštite javne službe na Kosovu."

		DA			DR			DPR		
Godina		09	10	11	09	10	11	09	10	11
IQ	Br	16	20	40	15	24	15	3	8	10
Godina		09	10	11	09	10	11	09	10	11
IL	Br	18	43	31	7	36	46	3	11	3

		W			DI			DNI		
Godina		09	10	11	09	10	11	09	10	11
IQ	Br	0	0	1	7	15	40	10	7	8
Godina		09	10	11	09	10	11	09	10	11
IL	Br	0	0	1	3	30	24	23	24	18

Legenda		
Odluke da se odobri/potvrdi pravo pojedinca i poništi odluka organa javne vlasti		DA
Odluka kojom se odbija žalba kao nekvalifikovana za podnošenje		DR
Odluka kojom se odbija žalba kao proceduralno nekvalifikovana za podnošenje		DPR
Povlačenje žalbe		W
Broj odluka koje su javne institucije sprovele		DI
Broj nesprovedenih odluka		DNI

Tabela 5 (pokazuje broj odluka Nezavisnog nadzornog odbora od 2009-2011).

Gornja tabela analizira žalbe koje su podnete odboru između 2009-2011. iz 11 nasumično izabranih ministarstava i 11 nasumično izabranih opština. Kao što tabela pokazuje, broj žalbi koje su bile usvojene u korist javnog službenika je uvećan, i u skoro svakom slučaju je bio veći nego broj žalbi koje su bile odbijene u korist organa vlasti koji je obavljao zapošljavanje. Međutim, uprkos uspehu NNO u ocenjivanju, procesuiranju i odgovaranju na žalbe, broj slučajeva gde su odluke Odbora bile sprovedene u odnosu na broj gde odluke Odbora nisu sprovedene je prilično veliki.

Prema zakonu, odluke Odbora predstavljaju konačnu administrativnu presudu – podložnu jedino reviziji od strane Vrhovnog suda, i javni službenici mogu prigovoriti na odluku NNO podnošenjem žalbe Vrhovnom sudu Kosova, na taj način koristeći pos-

tupak upravnog spora.¹⁷⁸

Mada je bilo napretka u razvoju zakonskog okvira za funkcionisanje NNO, preostaju brojni izazovi uključujući tu nedostatak mehanizma koji bi omogućavao sankcionisanje odluka Odbora, nedovoljne budžetske i ljudske resurse. Uz to, izazovi u funkcionisanju NNO takođe imaju veze sa obavljanjem i razvojem aktivnosti na uzdizanju nivoa svesti.¹⁷⁹

Prednosti:

1. Zakonski okvir za funkcionisanje nezavisnog nadzornog odbora je kompletan;
2. Trendovi sprovođenja odluka Odbora se poboljšavaju;

Izazovi:

1. Ne postoji mehanizam koji bi obezbedio sprovođenje odluka Odbora;
2. Finansijska neodrživost NNO ometa njegovu nezavisnost;
3. Ograničeni finansijski i ljudski resursi za funkcionisanje NNO;
4. Mada je bio preduzet izvestan broj aktivnosti na podizanju nivoa svesti o funkcionisanju NNO, taj broj i dalje ostaje nizak.

¹⁷⁸ Ovo je standard koji je preporučila Venecijanska komisija. Za više pogledati: Evropska komisija za demokratiju putem zakona (Venecijanska komisija) 'Komentari nacrtu Zakona o javnoj službi Republike Jermenije'. CDL (2001) 25, Strazbur, 2 Mart 2001, na osnovu komentara Karla Tuorija (Kaarlo Tuori).

¹⁷⁹ Sastanak PA TRT, 'Reforma civilne službe', 21-22 Decembar 2012. Prema MTEF 2013-15, budžet NNO za 2012. je 217,000 evra, a broj zaposlenih je 25.

V. DECENTRALIZACIJA NA KOSOVU

1. Pravni okvir

Prvi koraci u pravcu procesa decentralizacije napravljeni su još 2003. godine, pod okriljem UNMIK-a. Okvirni dokument o reformi samoupravljanja i odluka UNMIK-a iz 2005. god. o stvaranju pilot opštinskih jedinica (POJ), čine osnov po kojem je proces zauzeo svoj oblik.

Decentralizacija je potom postala deo rada na rešavanju statusa. Nakon usvajanja Ustava Kosova (u kojem su obuhvaćena načela Ahtisarijevog plana decentralizacije) Kosovo je usvojilo Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o opštinskim granicama i Zakon o finansijama lokalne uprave.

Zakon o lokalnoj samoupravi je proširio oblasti u kojima opštine mogu da upražnjavaju izvršne i proširene nadležnosti, a zajedno sa Zakonom o opštinskim granicama čini osnov za zakonsko uređenje decentralizacije i lokalne uprave na Kosovu. Ovi zakoni su izrađeni na osnovu načela supsidijarnosti i usklađeni su sa načelima sadržanim u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi i njenim protokolima, Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina, Evropskoj povelji za regionalne i manjinske jezike, kao i u Evropskoj okvirnoj konvenciji o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili organa.

Čim je uspostavljen zakonski osnov, Kosovo je počelo pripreme za osnivanje novih opština, dok je opšti rad na primeni decentralizacije pojačan. Vlada je aprila 2008. god. uspostavila Međuministarsku grupu za decentralizaciju, koja je preuzela odgovornost za koordinaciju politike i mera sa ciljem da se osnuju nove opštine u sklopu decentralizacije na Kosovu.¹⁸⁰ Proces je tesno pratila i olakšala Međunarodna civilna kancelarija. U sklopu primene decentralizacije, osnovani su opštinski pripremni timovi, koji su bili nadležni za pripremu za osnivanje novih opština, a čije je osnivanje bilo planirano posle lokalnih izbora 2009. godine.

Da bi se isplanirao i pratio ceo proces, Vlada je 2008. god. usvojila Akcioni plan za decentralizaciju. Plan se sastoji od četiri cilja, među kojima su reforma pravnog okvira za lokalno upravljanje, osnivanje novih opština, prenos nadležnosti i resursa, i razvoj srodnih kapaciteta.

Posle lokalnih izbora održanih 2009. godine, osnovane su sve nove opštine koje su bile u planu, izuzev severne Mitrovice, a njihov rad je ubrzo potom počeo. Otvaranje Administrativne kancelarije u Severnoj Mitrovici obeležilo je završetak institucionalnog uređenja u sklopu decentralizacije.

¹⁸⁰ MLU, Izveštaj o napretku u primeni decentralizacije u Republici Kosovo, avgust 2012. godine, Priština.

2. Primena decentralizacije

Politička strana procesa decentralizacije jasno se ogleda u odsustvu njene primene u tri opštine na severu Kosova (Zubin Potok, Leposavić i Zvečan) i u neosnivanju opštine severne Mitrovice. Iako je Vlada Kosova u bliskoj saradnji sa Međunarodnom civilnom kancelarijom i drugim međunarodnim akterima osmislila strategiju za integraciju severa, srpski izbori su i dalje tamo održavani. Iako vlada i međunarodna zajednica nisu priznali rezultate izbora, stvarno stanje je takvo da su srpske paralelne strukture i dalje aktivne i da je uticaj Beograda primetan. Svaku inicijativu koju preduzmu kosovski organi vlasti da bi proširili vladavinu prava, uključujući decentralizaciju u tom delu Kosova, ovo čini skoro nemogućom.

Neodgovarajući kvalitet usluga koje pružaju opštine predstavlja još jedan izazov na koji se naišlo u toku primene procesa decentralizacije, izuzev nejednake primene procesa širom Kosova.

Na tehničkom nivou, najznačajniji napredak ostvaren je u pogledu prenosa sopstvenih nadležnosti, kako je definisano zakonom o samoupravi. Sve sopstvene nadležnosti, kao i delegirane i proširene nadležnosti (izuzev u pogledu severnih opština), već su prenete opštinama. Bez obzira na to, u datoj oblasti i dalje postoji veći broj izazova, kako je navedeno u daljem tekstu¹⁸¹:

- Opštine su naišle na veći broj problema kod KAI oko korišćenja svoje imovine, posebno u pogledu upravljanja opštinskim zemljištem, što sa druge strane narušava privredni razvoj (sopstvena nadležnost).
- Opštinske usluge (sopstvena nadležnost): ove nadležnosti su već prenete ali nisu u celosti postale funkcionalne. Na primer, upravljanje vodom još uvek nije preneto lokalnom nivou.¹⁸² Osim toga, opštinama nije dozvoljeno da osnivaju javna preduzeća za usluge. Sa druge strane, nadležnosti za upravljanje otpadom prenete su opštinama u toku 2012. godine. Zahvaljujući kombinaciji ovih i drugih izazova, stopa zadovoljstva građana je u toku 2012. godine opala, u poređenju sa ranijim vremenskim periodima.¹⁸³
- Javno obrazovanje (sopstvena nadležnost): upravljanje platnim spiskovima za nastavnike i postavljanje direktora škola nadležnosti su koje su prenete opštinama. Međutim, još uvek postoji značajan uticaj centralnih institucija u pogledu određivanja budžeta, kapitalnih ulaganja i upotrebe sredstava.¹⁸⁴ Uprkos svim izazovima u datom sektoru, percepcija građana u pogledu načina na kojima opštine upravljaju obrazovanjem značajno je bolja, u poređenju sa 2009. godi-

¹⁸¹ Odnosno, primena procesa decentralizacije jedan je od nekoliko procesa koje je kao „odlične“ ocenila Evropska komisija u Izveštaju o napretku za 2011. god.

¹⁸² Kosovski institut za lokalno upravljanje, „Decentralizacija, težak teret kojeg treba preneti“, 05.07.2011. god. Priština.

¹⁸³ UNDP i USAID, „Kosovski mozaik 2012“, „Pregled percepcija o javnim uslugama i lokalnim organima vlasti“, decembar 2012. Priština.

¹⁸⁴ Kosovski institut za lokalno upravljanje, „Decentralizacija, težak teret kojeg treba preneti“, 05.07.2011. god. Priština.

nom.¹⁸⁵

- Nadležnosti za socijalnu zaštitu su prenete ali postoji veći broj izazova u pogledu upravljanja uslugama socijalne zaštite, posebno u vezi sa obukom odgovarajućih službenika službi za socijalni rad.¹⁸⁶ Bez obzira na to, percepcija građana u pogledu takvih usluga 2012. god. ostala je skoro ista, u poređenju sa 2009. godinom.¹⁸⁷
- Nadležnosti za javnu zdravstvenu zaštitu prenete su ali i dalje postoje izazovi: platnim spiskom zaposlenih u zdravstvu upravljaju opštine, ali spisak osnovnih lekova i dalje je u nadležnosti centralne uprave. Takođe, uloga vlade ostaje jaka u vezi sa određivanjem budžeta, planiranjem kapitalnih ulaganja i upotrebom sredstava. Osim toga, nadležnosti u vezi sa uslugama sekundarne zdravstvene zaštite nisu prenete, i iste su i dalje predmet diskusije između relevantnih aktera.
- Nadležnosti za socijalna davanja (delegirane nadležnosti) još uvek nisu prenete na lokalni nivo, dok isto važi i za zaštitu šuma.¹⁸⁸

Osim izazova u vezi sa prenosom nadležnosti na lokalni nivo, bilo je i slučajeva kada su nadležnosti prenete sa lokalnog nivoa na centralni. Samim tim, nadležnosti u vezi sa protivpožarnom zaštitom prenete su Ministarstvu unutrašnjih poslova, što je uzrokovalo zabrinutost kod opštinskih organa vlasti.

3. Fiskalna decentralizacija

Proces primene fiskalne decentralizacije suočen je sa ozbiljnijim izazovima u opštem procesu decentralizacije. Zakon o finansijama lokalne uprave predviđa da finansijska sredstva opština mogu poticati od: a) sopstvenih izvora; b) operativnih grantova; c) grantova u vezi sa proširenim nadležnostima; d) transfera od delegiranih nadležnosti; e) vanrednih grantova; f) finansijske pomoći od Republike Srbije i g) opštinskih zajmova.¹⁸⁹

Kao što se može videti iz navedenih kategorija izvora prihoda, opštine zavise od vladinih grantova, koji čine do 80 procenata opštinskih prihoda. Sopstveni prihodi opština su veoma ograničeni i takvi prihodi potiču od poreza na imovinu (29 procenata), izdavanja građevinskih dozvola (26 procenata), registracije privrednih subjekata (8 procenata), plaćanja u sektorima zdravstva i prosvete (8 procenata); upisa građana (6 procenata), poreza na vozila (5 procenata), poreza na prenos zemljišta (6 procenata) i od raznih drugih prihoda koji čine 12 procenata.¹⁹⁰

¹⁸⁵ UNDP i USAID, „Kosovski mozaik 2012“, „Pregled percepcija o javnim uslugama i lokalnim organima vlasti“, decembar 2012. Priština.

¹⁸⁶ Kosovski institut za lokalno upravljanje, „Decentralizacija, težak teret kojeg treba preneti“, 05.07.2011. god. Priština.

¹⁸⁷ UNDP i USAID, „Kosovski mozaik 2012“, „Pregled percepcija o javnim uslugama i lokalnim organima vlasti“, decembar 2012. Priština.

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ LFPL, član 7. Za detaljniji opis toga šta obuhvataju različiti izvori prihoda, pogledajte zakon.

¹⁹⁰ Bersant Disha, Shar Kurtishi, Tony Levitas, Unapređenje sopstvenih izvora prihoda opština, Inicijativa za demokratske efektivne opštine, januar 2012, s. 8.

Imovinska prava jedinica lokalne uprave trebalo bi dodatno pojasniti, da bi opštinska imovina mogla da predstavlja značajan izvor sopstvenih prihoda opština, a samim tim i da bi imala značajnu ulogu u razvoju lokalne privrede. Kriterijumi za opštinske zadatke su previše strogi, dok veliki broj poreskih olakšica za opštine ne postoji (na primer, porezi u delatnostima u vezi sa turizmom) ili su pod nadležnošću centralne uprave (porez na prihod).¹⁹¹ Pored toga, do nedavno, opštine su bile nadležne za naplatu poreza na registraciju privrednih subjekata, ali u sklopu šire reforme olakšavanja trgovine i poslovanja, takve nadležnosti su uklonjene. Takođe, postoje i problemi oko načina na kojem zakon javna preduzeća definiše kao preduzeća u vlasništvu Republike Kosovo, dok lokalna javna preduzeća definiše kao vlasništvo opština.¹⁹² Većina takvih preduzeća suočena je sa nejasnim statusom, da li su definisana kao nacionalna ili lokalna, što sa druge strane narušava održivi razvoj na lokalnom nivou.

4. Jačanje i izgradnja kapaciteta institucija

Za održiv, funkcionalan i delotvoran proces decentralizacije, postoji potreba za efikasnijim ljudskim i institucionalnim kapacitetima. Vlada Kosova je napravila određene strateške korake oko uspostavljanja MGD 2008. godine, koja je zatim uspostavila Radnu grupu za izgradnju kapaciteta i koordinaciju donatora. Ova grupa je odgovorna za rad u sledećim oblastima: i) izgradnja ljudskih kapaciteta; ii) finansiranje infrastrukturnih projekata i iii) koordinacija donatora.¹⁹³

Takođe, u novim opštinama se primenjuje i institucionalni okvir, a do sada su granice svih opština utvrđene u skladu sa Zakonom o administrativnim opštinskim granicama. Osim toga, institucionalni mehanizmi se uspostavljaju a dosadašnji napredak je sledeći:

- Gračanica: Uspostavljena je Skupština opštine, usvojen je Statut, uspostavljeni su odbori za politiku, finansije i zajednice, 7 funkcionalnih opštinskih direkcija i uposleno je oko 60 javnih službenika;
- Opština Ranilug: Uspostavljena je Skupština opštine i usvojen je Statut, 5 opštinskih direkcija je funkcionalno i uposleno je oko 55 javnih službenika, a izabran je i komandir policije;
- Opština Klokot: Uspostavljena je Skupština opštine, usvojen je Statut, 5 opštinskih direkcija funkcioniše i uposleno je 47 javnih službenika, a izabran je i komandir policije;
- Opština Parteš: Uspostavljena je Skupština opštine, usvojen je Statut, 6 opštinskih direkcija funkcioniše, uspostavljeni su odbori za politiku, budžet i zajednice, i v)
- Opština Novo Brdo: Uspostavljena je Skupština opštine, usvojen je Statut, uspostavljeni su odbori za politiku, budžet i zajednice, 10 funkcionalnih opštinskih direkcija, izabran je komandir policije i Opštinski savet za pitanja bezbednosti je funkcionalan.¹⁹⁴

¹⁹¹ Ibid. s. 4-5.

¹⁹² Zakon o javnim preduzećima, Republika Kosovo.

¹⁹³ MLU, Izveštaj o napretku u primeni decentralizacije u Republici Kosovo, avgust 2012. godine, Priština.

¹⁹⁴ Ibid.

Vredi pomenuti da MLU ima važnu ulogu u praćenju funkcionisanja svih opština, a posebno novih. Mehanizmi praćenja su uspostavljeni i funkcionalni, kao što je to slučaj sa Odsekom za praćenje opština u sklopu MLU, koje prati rad opština, gde se prate svi sastanci skupština opština, usvajanje opštinskih akta, odnos između opština i tela za praćenje, kao i primena važećih zakona.¹⁹⁵

MLU ima i ključnu ulogu oko izgradnje kapaciteta svih opština, uključujući nove opštine. MLU je do sada, u saradnji sa Asocijacijom opština na Kosovu (AOK) i resornim ministarstvima, i donatorima, uspelo da organizuje obuku za oko 80 % opštinskih službenika. Prvobitno, obuka je održana u vezi sa prenosom novih opštinskih nadležnosti, zatim u saradnji sa AOK i Ministarstvom rada i socijalne politike obuka je organizovana za opštinske direktore za zdravstvo i socijalnu zaštitu. Osim toga, u saradnji sa DEMI-em, kojeg finansira USAID, organizovan je veći broj programa obuke za pripremne timove. Takođe, OEBS je MLU pomogao da održi obuku za opštinske službenike u većem broju oblasti, uključujući: i) upravljanje opštinskom imovinom; ii) eksproprijaciju i iii) porez na imovinu.¹⁹⁶

Takođe, AOK je ponudila svoju pomoć za obučavanje mlađih opštinskih službenika, organizujući 9 modula obuke za sledeće oblasti: i) uloga opštinskih odbornika; ii) pravni okvir za lokalnu samoupravu; iii) efikasnost skupštine opštine; iv) uloga pozicije i opozicije u skupštini opštine; v) lokalna demokratija; vi) uloga civilnog društva i učešće građana u donošenju odluka. Takođe, obuke su organizovane i u pogledu informacione tehnologije, a u tom pogledu, MLU je realizovalo projekat pod nazivom „Usluge obuke za opštinske službenike oko korišćenja IT“. U projektu u dve faze do sada je obučeno 398 službenika u prvoj fazi i 67 u drugoj fazi.¹⁹⁷

Na osnovu podataka dobijenih od relevantnih odseka za upravljanje ljudskim resursima, smatra se da je od 2009. god. bilo puno pozitivnih dešavanja u ovom pogledu, posebno u oblasti ljudskih prava, informacione tehnologije, kao i budžeta i finansija. Međutim, postoje izazovi, poput očiglednog nedostatka rukovodstvenih kapaciteta za izgradnju novih kapaciteta, još uvek ne postoji sistem na osnovu kojeg će se ocenjivati učinak ljudskih resursa, i postoji potreba za uvođenjem najboljih praksi u institucijama na centralnom nivou u cilju jačanja opštinskih kapaciteta, i to ne samo u novim opštinama.¹⁹⁸ Međutim, kod jačanja opštinskih kapaciteta, na osnovu izvršene procene¹⁹⁹, primetan je pozitivan trend sa povećanjem za 5,5 %. Uopšteno, kapaciteti su prosečni, što ne garantuje pružanje visokokvalitetnih usluga.

¹⁹⁵ MLU, Izveštaj o funkcionalizaciji opština u Republici Kosovo, januar – jun 2012, jul 2012. Priština.

¹⁹⁶ MLU, Izveštaj o napretku u primeni decentralizacije u Republici Kosovo, avgust 2012. godine, Priština.

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ Razgovori sa službenicima Odseka za izgradnju kapaciteta pri MLU, 18.01.2013. god. Priština.

¹⁹⁹ MLU, Izveštaj o proceni kapaciteta opština u Republici Kosovo, Priština, mart 2011. god.

Prednosti:

1. Uspostavljanje čvrstog osnova za decentralizaciju kroz usvajanje Zakona o lokalnoj samoupravi (ZLS), Zakona o opštinskim granicama (ZOG) i Zakona o finansijama lokalne uprave (ZFLU);
2. Procesom decentralizacije upravlja funkcionalna struktura kao što je Ministarstvo lokalne uprave i Međuministarska grupa za decentralizaciju;
3. Osnivanje novih opština (Klokot, Ranilug, Novo Brdo i Gračanica) i Administrativne kancelarije u Severnoj Mitrovici;
4. Prenos sopstvenih nadležnosti na lokalni nivo;
5. Uspostavljanje i funkcionalizacija skupština opština, usvajanje statuta i uspostavljanje direkcija u novim opštinama; i
6. Organizacija osnovne obuke za većinu službenika zaposlenih u novim opštinama, uključujući sektorsku obuku.

Glavni izazovi:

1. Izrada zakona koji imaju implikacije po proces decentralizacije je u toku, posebno zakona o fiskalnoj decentralizaciji;
2. Neodgovarajući razvoj i primena strateških dokumenata u pogledu upražnjavanja sopstvenih nadležnosti u sledećim oblastima:
 - a. Lokalni privredni razvoj;
 - b. Javna zdravstvena zaštita;
 - c. Planiranje gradova i sela;
 - d. Zaštita životne sredine;
 - e. Socijalna politika, itd.
3. Neprimena decentralizacije u celoj zemlji;
4. Nedostatak finansijskih sredstava za punu primenu sopstvenih i delegiranih nadležnosti;
5. Upravljanje opštinskom javnom imovinom;
6. Kvalitet opštinskih akta za primenu zakona i opštinskih ovlašćenja;
7. Upravljanje projektima i javnim finansijama;
8. Nedovoljno učešće građana u donošenju odluka na lokalnom nivou;
9. Efikasnost i delotvornost ponude održivih opštinskih usluga;
10. Nedostatak održive saradnje između opština oko ponude kvalitativnih jeftinih usluga;
11. Nedostatak odgovarajućih ljudskih resursa u opštinskoj upravi, uključujući opštine uspostavljene kroz decentralizaciju.

Spisak učesnika na okruglom stolu o državnoj upravi

1	Adea Gashi	Ministarstvo za Evropske Integracije
2	Agron Maxhuni	Ministarstvo za Administraciju Lokalne Samouprave
3	Ahtere Loxha	Skupština
4	Albana Merja	Grupa za Pravno Političke studije
5	Albert Avdiu	Sudski Savet Kosova
6	Albina Duraku	Kancelarija Evropske Unije
7	Arben Dubova	Opština Gnjilane
8	Arben Krasniqi	Kabinet Premijera
9	Arben Loshi	Skupština
10	Ardian Arifaj	Kosovski Institut za Politička Istraživanja i Razvoj
11	Arjeta Sahiti	Kabinet Premijera
12	Avni Sahiti	Ministarstvo za Administraciju Lokalne Samouprave
13	Baki Gimolli	Ministarstvo Pravde
14	Bardha Rrustemi	Ministarstvo za Državnu Upravu
15	Behlul Beqaj	Grupa za Pravno Političke Studije
16	Bekim Kodraliu	Organizacija za Evropsku Bezbednost i Saradnju u Evropi
17	Besim Kajtazi	Kabinet Premijera
18	Besim Kamberaj	Ministarstvo za Administraciju Lokalne Samouprave
19	Besim Murtezani	Ministarstvo za Administraciju Lokalne Samouprave
20	Besnik Osmani	Ministarstvo za Administraciju Lokalne Samouprave
21	Blerim Hasani	Ministarstvo za Administraciju Lokalne Samouprave
22	Blerim Kelmendi	Agencija za borbu Protiv Korupcije
23	Bujar Thaqi	Kosovski institut za Javnu Upravu
24	Daut Beqiri	Skupština
25	Dren Doli	Grupa za pravno političke studije
26	Drin Haraqia	Ministarstvo za Administraciju Lokalne Samouprave
27	Driton Selmanaj	Kosovski Institut za Demokratiju
28	Edon Myftari	Opština Priština
29	Emrush Haxhiu	Skupština
30	Engjellushe Morina	GIZ Kratkoročni ekspert
31	Eset Rama	Kabinet Premijera
32	Evis Sulko	Svetska Banka
33	Fadil Mustafa	Ministarstvo trgovine
34	Faton Morina	Institucija Ombudsmana
35	Fatos Mustafa	Ministarstvo za Državnu Upravu
36	Filloreta Bytyci	GIZ Kratkoročni ekspert
37	Fisnik Dushi	Kosovski Opštinsko Udruženje

38	Fisnik Korenica	Grupa za Pravno Političke Studije
39	Flakron Sylejmani	GIZ
40	Florina Duli	Kosovska Inicijativa za Stabilnost
41	Gabriele Becker	GIZ
42	Ibadete Mehmeti	Ministarstvo za Državnu Upravu
43	Ilire Daija-Buza	Kancelarije Generalnog Revizora
44	Ismet Gashi	Opština Priština
45	Ismet Krasniqi	Skupština
46	Jeton Cana	Američka Agencija za Međunarodni Razvoj
47	Kastriot Halili	Ministarstvo za Evropske Integracije
48	Krenar Loshi	Organizacija za Evropsku Bezbednost i Saradnju u Evropi
49	Krenar Shala	Kosovski Institut za Politička Istraživanja i Razvoj
50	Labinot Smakaj	Ministarstvo za Evropske Integracije
51	Lindita Daija	Kosovski Opštinsko Udruženje
52	Lorik Jakupi	Ministarstvo za Evropske Integracije
53	Lulzim Beqiri	Ministarstvo Pravde
54	Malsore Gashi	Ministarstvo za Državnu Upravu
55	Marta Gazideda	Ujedinjenih Nacija za Razvoj
56	Mehdi Geci	Nezavisni Nadzorni Odbor
57	Mentor Musa	Ministarstvo za Evropske Integracije
58	Mergim Himaj	Ministarstvo Unutrašnjih Poslova
59	Mergim Lushtaku	Ministarstvo za Državnu Upravu
60	Milot Krasniqi	Agencija za borbu Protiv Korupcije
61	Mirlinda Bojkaj	Ministarstvo za Državnu Upravu
62	Mirlinda Lushtaku	Kabinet Premijera
63	Muhamet Latifi	Ministarstvo za Državnu Upravu
64	Mursel Ahmeti	Severna Mitrovica Admin Kancelarija
65	Naser Shamolli	Ministarstvo za Državnu Upravu
66	Nazmi Halimi	Ministarstvo za Državnu Upravu
67	Nexhat Jashari	Skupština
68	Novitet Nezaj	Ministarstvo za Evropske Integracije
69	Petrit Popova	Ministarstvo Finansija
70	Philipp Annawitt	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju u Evropi
71	Rrahmon Zahiti	Ministarstvo za Državnu Upravu
72	Ruzhdi Halili	Kabinet Premijera
73	Safet Beqiri	Skupština
74	Selatin Kllokoqi	Institut za razvoj demokratije D4D
75	Selvete Dibrani	Američka Agencija za Međunarodni Razvoj
76	Selvete Dibrani	Inicijativa za Demokratske i Efektivne Opštine

77	Shkelzen Ibrahim	Kabinet Premijera
78	Shkurte Krasniqi	Kabinet Premijera
79	Shpend Emini	Institut za razvoj demokratije D4D
80	Shpend Kursani	Kosovski institut za politička istraživanja i razvoj
81	Shyqyri Hyseni	Ministarstvo Finansija
82	Taulant Hoxha	Kosovska Fondacija za Civilno Društvo
83	Taulant Kryeziu	Ministarstvo za Evropske Integracije
84	Teuta Ramiqi	Ministarstvo Unutrašnjih Poslova
85	Trendelina Duraku	Ministarstvo za Evropske Integracije
86	Valon Gashi	Ministarstvo za Evropske Integracije
87	Vedat Sagonjeva	Kabinet Premijera
88	Venera Hajrullahu	Kosovska Fondacija za Civilno Društvo
89	Venera Kosumi	Ministarstvo za Administraciju Lokalne Samouprave
90	Xhelatin Hoxha	Skupština
91	Zsofia Czoma	Skupština Tvining