













**AER i SSP** – Vlada Kosova je u novembru 2016. usvojila plan prioriternih reformi, takozvanu [Agendu evropskih reformi](#), koja se većinom treba sprovesti tokom 2017. AER je deo dijaloga visokog nivoa između Kosova i EU i akcioni planovi su dobili podršku Skupštine. AER-om se predviđa poboljšanje u tri oblasti: *dobrom upravljanju i vladavini prava, konkurentnosti i investicionoj klimi, zaposlenju i obrazovanju*. Veoma mali napredak je zabeležen i dosta ostaje da se sprovede. Ometana zbog neprekidnih političkih kriza i vanrednih izbora, Vlada nije uspela da preduzme reforme; često nije postojala volja za preduzimanjem radnji.

Sprovođenje [SSP](#) i AER zahteva koordinaciju na vrhu vlasti i političku volju. Ako se uzme za ozbiljno, AER ima potencijal promene dinamike donošenja politika u institucijama. Premijer je pokazao znakove predanosti evropskoj agendi; u prvim danima, on je okupio međuministarsku radnu grupu za AER i ministarski savet za evropske integracije. Obećao je da će držati nedeljne koordinacione sastanke i sprovesti prioritete AER-a.

Vlada je 29. septembra sprovela, u najmanju ruku delimično, jedan ključni uslov AER-a; dao je otkaz članovima odbora i direktorima nezavisnih agencija i javnih kompanija, koje su imenovala prethodne vlade. Agencija za borbu protiv korupcije je našla da su imena [bila politički povezana i imenovana u suprotnosti sa zakonom](#). Vlada Ise Mustafe je odbijala da sprovede mišljenje.

Promene u zakonodavnom okviru su hitne. Finansije političkih stranaka ostaju suštinski netransparentne; i dalje nije kompletiran rad na zakonu o suspenziji javnih službenika koji su povezani sa korupcijom, sukobom interesa javnih službenika i članova nezavisnih agencija. AER ne treba ostaviti po strani, kao celina treba biti ispoštovana i uvedena u agendu nove vlade; treba da obuhvati nov vremenski okvir, bude sprovedena tokom 2018. njena vrednost je jedino kao ceo paket i nova Vlada treba snažno da isprati sprovođenje, a skupština da nadgleda napredak. Vlada je sprovela manje od polovine kratkoročnih mera SSP-a, koje su planirane za prvu godinu. Ključne mere nisu sprovedene, zakoni i podzakonski akti. Vlada i EU nastavljaju da pregovaraju budžetsku podršku za izvršene indikatore. Kosovo rizikuje gubitak novca ako ne bude ubrzalo sprovođenje.

**Zajednica srpskih opština** – Uparena sa sporazumom o razgraničenju, Zajednica srpskih opština (ZSO), potpisana u avgustu 2015. je prouzrokovala [krizu bez presedana](#) preteći održivost državnih institucija. Sporazum je podstakao reakcije opozicije, što je dovelo da korišćenja suzavca u Skupštini. Ustavni sud je zaključio da [sporazum u velikoj meri krši duh Ustava](#). Vlada kojom je rukovodila LDK nije bila spremna da ga sprovede, plašila se je reakcije opozicije i javnosti. Sporazum o zajednici je dostigao vrh kontroverznosti u dijalogu sa Srbijom, kod kuće. Slabi odnosi

između vlasti i opozicije su učinili nemogućim sprovođenje istog.

Međutim, uz malo više hrabrosti Haradinajeva vlada može da sprovede sporazum o zajednici. Srpski predstavnici imaju veće poverenje u njega i njegovog partnera Kadriju Veselija. Opozicija će imati poteškoće u sprečavanju sprovođenja ovog novog tela ako ispoštuje sudsku presudu. Kako bi proces tekao glatko, vlada treba da lansira mapu puta za potpuno sprovođenje; treba da uključi i konsultacije, uključivanje svih aktera, jasnu rok i repere za osnivanje ove hibridne institucije.

Što pre Kosovo sprovede zajednicu to bolje; ostavljanje sporazuma nesprovedenim će dovesti do većeg sveobuhvatnijeg sporazuma u budućoj drugoj etapi dijaloga sa Srbijom, što će ga učiniti složenijim i težim za prihvatanje. Sprovođenje ovog i drugih sporazuma će povratiti ugled Kosova; dokazujući da Zajednica srpskih opština ne deli Kosovo nego više jača veze srpskih građana sa vladom u Prištini i povećati javno poverenje u dijalog. Kosovo treba intenzivno da radi na sprovođenju drugih sporazuma, pravosuđu, telekomunikacijama, slobodi kretanja i insistirati na sprovođenju energetskog sporazuma i povlačenju institucija koje finansira Srbija, koje su obe u rukama Beograda.

Vlada takođe treba da radi na potpunoj integraciji pripadnika civilne zaštite, integraciji bivših civilnih službenika MUP-a. Ministarstvo unutrašnjih poslova treba što hitnije da otvori kancelarije građanskog registra u severnim opštinama; Srbima na severu Kosova je očajno potrebno da dobiju dokumenta iz građanskog registra i druge lične dokumente. Vlada treba da se osigura da su stvoreni uslovi za puno uživanje ovog prava za srpsku zajednicu koja se prebacuje sa jednog sistema na drugi.

**Dijalog sa Srbijom** – Kao i svuda, beleži se porast fokusa politike na domaća pitanja. Bavljenje državnom gradnjom, korupcijom, vladavinom prava, nezaposlenošću su politike koje pomažu strankama da povećaju javnu podršku. Kosovski lideri su manje naklonjeni da govore o dijalogu sa Srbijom, građanima se ne sviđa ta tema i predstavlja veoma nepopularnu temu. Prethodne vlade nisu bile spremne da sprovedu sporazume, koje je ekskluzivno ispregovarao predsednik Hašim Tači, tada u svojstvu premijera.

Ovog leta, predsednici Kosova i Srbije su počeli pripreme za sledeću dugu i složenu etapu normalizacije. Lokalna dinamika Kosova nije na zavidnom nivou. Nepoznat sadržaj šta obuhvata sledeći paket normalizacije još više frustrira lokalne političare i javnost.

Uz podršku šefice EEAS-a, Federice Mogherini, predsednici Kosova i Srbije, Hašim Tači i Aleksandar Vučić, će rukovoditi dijalog. U Srbiji, to je više primenjivo. Na Kosovu, predsedniku Tačiju će biti potrebna široka podrška, on ima za cilj da osnuje



ekipu jedinstva koja će zastupati institucije i ključne političke subjekte. Premijer Haradinaj podržava Tačijevu rukovođenje dijalogom, ali to možda ne bude dovoljno. Opozicione stranke i dalje odbijaju saradnju sa predsednikom Tačijem; oni i drugi delovi vlasti zahtevaju povećanu ulogu izvršne grane u dijalogu sa Srbijom; viša politička figura bi trebala da rukovodi vladinom kancelarijom za dijalog sa Srbijom, rekao je jedan vladin zvaničnik. Pod Haradinajem, Ministarstvo za dijalog, koje je bilo nadležno za sprovođenje i koordinaciju, je ugašeno.

Kosovo nema izbora nego da se pripremi za intenzivan nekoliko godišnji dijalog sa Srbijom; uskoro će šefovi u vlasti i opoziciji morati da donesu važne odluke. Civilno društvo je spremno da se uključi u podršku dijalogu.

**Vladavina prava** – Vladavina prava ostaje slaba i neefikasna. Haradinaj je priznao da [korupcija i slaba vladavina prava predstavljaju „epidemiju \[...\] za gubitak nade“](#). Međutim, njegov kabinet obuhvata nekoliko viših zvaničnika sa sudskim predmetima protiv njih. Korupcija, uticaj u zapošljavanju, nedostatak efikasnosti, mali broj sudija i tužilaca, ograničeni kapaciteti, nefunkcionalna vladina tela za vladavinu prava rezultuju rekordno niskim prosekom poverenja u pravosuđe među javnim institucijama; [77,5 procenata Kosovaca smatra da na sudove imaju veliki uticaj politika i korupcija](#). Pritisak za obimne reforme sektora vladavine prava se povećava. Kako bi poboljšala učinak i javnu percepciju o pravosuđu, Vlada Kosova treba da preduzme nekoliko koraka, primarno obezbeđujući nepostojanje političkog uticaja i povećanje budžeta. Nekoliko viših državnih zvaničnika je pod istragom.

Budući funkcionalni pregled institucija vladavine prava treba da uključi aranžmane kojima se obezbeđuje veća odgovornost, transparentnost, pristup pravdi i uklanjanje nefunkcionalnosti. Izmena i dopuna Krivičnog zakonika neće biti dovoljna. Drastične promene u upravljanju pravosuđu treba uzeti u obzir. Povećanje broja sudija i tužilaca je ključ. Nova vlast treba da poveća budžet za kosovski sudski i tužilački savet; verifikacija (vetting) i trening administrativnog osoblja je od ključnog značaja. Uvođenje paketa ranijeg penzionisanja sudija i administracije će otvoriti put za novo trenirane i kompetentne stručnjake da se pridruže pravosuđu. Nove strukture nadzornih organa trebaju da uključe i inspekcione jedinice visokog nivoa.

**Reforme javne uprave** – Kosovo je uspostavilo sve institucije; u mnogim oblastima više nego što je bilo potrebno, ali slabo funkcionišu; podeljena i administracija sa političkim vezama uveliko ne uspeva da isporuči. Previše je ispolitizovana sa slabim kapacitetima, posebno na upravnom nivou. *Zakoni o civilnoj službi, organizovanju javne uprave i Zakon o platama*, koji uređuju funkcionisanje javne uprave, deo paketa Agende evropskih reformi, su u postupku već nekoliko godina. Nekoliko vlada u nizu nije bilo spremno da ih sprovede. Reforme imaju za cilj odgovor na slabosti u

upravljanju, planiranju politika, koordinaciji, nadgledanju, izveštavanju i postojećoj iskrivljenoj shemi plata i beneficija.

Nova vlada mora prioritetno da završi zakonodavni paket. Reforme javne uprave u takođe uslov za direktnu budžetsku pomoć; EU je obećala 25 miliona evra u osam različitih etapa. Potpuna primena će biti moguća samo ako vlada obezbedi širu političku podršku, ukazao je jedan viši vladin zvaničnik.

**Obrazovanje** – Kosovsko obrazovanje je uvučeno u korupciju i političko mešanje, uključujući biznis, novac i interes. Loš učinak [Kosova na testu PISA](#), treba da posluži kao poziv za buđenje. Obrazovanje je tema za koje je međunarodna zajednica pokazala malo interesovanja u prošlosti. Slično javnoj upravi, obrazovanje je uveliko zapostavljeno i nekoliko vlada u nizu je koristilo ovog velikog poslodavca u javnom sektoru kao izvor za dobijanje političke podrške. Na proleće 2017, interes političara i vlasnika privatnih obrazovnih ustanova je sprečio donošenje novog zakona o visokom obrazovanju.

Trendovi se moraju promeniti i nova vlada treba da bude predana reformi na svim nivoima obrazovanja na Kosovu. Ako se dokaže, donatori su spremni da obezbede investicije za reforme; EU je spremna da mobilizuje druge finansije institucije. U javnosti se mnogo malo zna o postavljenom Ministru obrazovanja. Za mnoge, biti Ministar obrazovanja, a istovremeno se kandidovati za gradonačelnika prištine na lokalnim izborima, ne nudi obećavajući početak. Ipak, dobar plan, jaka podrška vlade i politička volja mogu staviti reforme na pravi kolosek.

**Zdravstvo** – Zdravstveni sektor je još jedna uveliko korumpirana javna služba. Mustafe nije uspela da pokrene shemu zdravstvenog osiguranja i reformu zdravstva. Treba doneti Zakon o obavezujućem zdravstvenom osiguranju i primarnom usluge zdravstvene nege trebaju da odgovore na potrebe javnosti. Pre pokretanja ovih reformi, nova vlast treba da preduzme korake kojima će se drastično poboljšati upravljanje zdravstvenim centrima; potrebne su istrage i otpuštanja. Premijer Haradinaj je tvrdio da će fokus novih vlasti biti na zdravstvenoj nezi; simbolično, one je posetio Klinički centar prvog dana njegovog rada. Novi Ministar zdravstva, politički akter od uticaja, ima šansu i treba da preduzme energične mere za promenu menadžerskih struktura i zaključi reforme. Zabrinjavajuće, [četiri pacijenta su preminula](#) pod sumnjivim okolnostima u operacionim salama, dva dana pre nego što je Haradinaj preuzeo dužnost, pokazujuću potrebu za pažnjom i reformama. Incident nudi dokaze sistematskog neuspeha u zdravstvenim uslugama, upravljanju; slučaj obuhvata korupciju, uključujući reviziju centralnih nabavki i neuspeh odgovornih institucija.

Novi Ministar i vlada trebaju da pozovu na odgovornost sve odgovorne osobe.

Promene trebaju da uključe i reformu upravnih struktura.

**Transformacija KSB-a u Vojsku** – Kosovski lideri insistiraju na transformaciji Kosovskih snaga bezbednosti u vojsku. Debata o ovom pitanju podstiče emocije i u velikoj meri se smatra komponentom suvereniteta i državotvornosti. Ahtisarijev Sveobuhvatni predlog o statusu je Kosovu dao za pravo da ima malu vojsku od 5000 aktivnih i 2500 rezervnih snaga. Transformacija je predviđena da se dogodi posle pet godina nakon pošto KSB postigne pun operativni kapacitet. Prema privremenim ustavnim aranžmanima, Kosovske snage bezbednosti imaju ograničen mandat. Transformacija zahteva ustavne promene, koje se mogu sprovesti samo uz saglasnost 2/3 svih manjina. Srpski predstavnici, koji su pod instrukcijama Beograda, se protive da Kosovo ima svoju vojsku i odbijaju pravne promene. Početkom proleća, predsednik Tači je pokušao da [promeni mandat KSB preko zakona](#). Međunarodni partneri, SAD, EU i NATO su [žestoko reagovali](#).

Nova vlast planira da usvoji zakon o transformaciji bezbednosnih snaga ove godine; u najmanju ruku tako stoji u predstavljenom zakonodavnom paketu. Ako bude ispraćeno, suočić se sa sličnim protivljenjem međunarodne zajednice. Prijatelji Kosova i ključni NATO saveznici u potpunosti podržavaju pravo Kosova da ima vojsku, ali žele dugoročnu, preciznu i inkluzivnu mapu puta za odgovarajuće osnivanje oružanih snaga. Ovo znači da vlada i političke stranke trebaju da budu strpljivi i dosledni, biće potreban konsenzus ne samo o tome kakvu vojsku želi da ima Kosovo, nego i o procesu transformacije koji može da se oduži na godine. Složena agenda zahteva pažljiv hod sa manjinama. Saradnja, lobiranje i zagovaranje za podršku međunarodnih partnera je od istog značaja.

**Saradnja sa MMF-om** - Kosovo nema stend-baj aranžman sa MMF-om na snazi. Istekao je početkom avgusta ove godine. Vlada je primila 170 od 180 miliona EUR koji su obećani programom između 2015-2017. program se usredsređuje na [fiskalnu održivost, zakonodavne reforme i potrošnju, a posebno penzionu shemu za ratne veterane](#). Bivši ministar finansija, Avdullah Hoti, i socijalne dobrobiti, Arban Abrashi, su sproveli značajan deo programa i zabeležili napredak na rešavanju penzione sheme za ratne veterane. Vlada i MMF su postavili limit za veterane na 0,7 procenata od EUR 6,2 milijardi BDP-a zemlje; u stvarnim brojkama, vladi je dozvoljeno da potroši otprilike 43 miliona EUR. Međutim, političke ambicije i vanredni izbori su poremetili obe, finansijsku stabilnost i reformu socijalnih shema za veterane. Vlada LDK-PDK Ise Mustafe je predstavila naduvan budžet za 2017. i nastavila da plaća nekategorizovane penzije za veterane. Uz rebalans budžeta sredinom godine, nova vlast je nastavila da plaća veterane kršeći privremeni sporazum o potrošnji budžeta

za ovu socijalnu shemu, a koja je bila postavljena na 38 miliona za 2017; penzije za veterane su međutim u avgustu bile niže.


Haradinajeva Vlada će hitno morati da preuredi penzionu shemu na osnovu prethodnih obaveza vlasti. Nov Ministar finansija je predstavio planove za smanjenje budžetskih projekcija za 2017. ka realnijim brojkama. Povećanje budžeta uveliko zavisi od sposobnosti borbe protiv sive ekonomije, koja prema izveštajima čini više od 30 procenata BDP-a. Poreska evazija na granici, i uveliko unutar zemlje, su ključni izvor neformalne ekonomije. Na premijera Haradinaja treba izvršiti pritisak kako bi se zabeležio napredak po ovom pitanju. Nijedna njegova politika o zdravstvu, obrazovanju itd. neće biti uspešna s postojećim budžetskim sredstvima. Vlada treba odmah da se angažuje na novom programu sa MMF-om; svakim novim aranžmanom treba dati prioritet borbi protiv velike sive ekonomije. Reformisanje socijalnih shema je takođe važno.

**Spoljna politika:** Kosovo gubi teren u oblasti spoljnih poslova. Prati pitanja koja su povezana sa EU; sprovode se SSP i AER, ali je malo rečeno o spoljnoj politici ili regionalnim pitanjima. Premijer Haradinaj nije predstavio nikakav plan ili politiku. Ministar spoljnih poslova, Pacolli, je dao prioritet većem lobiranju za više priznanja. Ove jeseni, Kosovo je povuklo zahteve za učlanjenje u INTERPOL i UNESCO zbog agresivnog lobiranja Srbije. To je bio pametan potez, ali prema mišljenju mnogih, odluka održava neuspeh nekoliko vlada u nizu da konsoliduje održivu spoljnopolitičku agendu. Spoljna politika Kosova treba da bude pošteđene beskonačne političke nestabilnosti koja nastavlja da izbacuje iz koloseka preko potreban napredak u unapređenju diplomatskih priznavanja i učlanjenja u međunarodne organizacije. Kao i sa EU integracijama, spoljna politika, regionalna saradnja, dijalog sa Srbijom treba da postanu teme nacionalnih politika i uključivati svakodnevnu saradnju između vlasti i opozicije.

Ostala pritiskajuća pitanja se odnose na ulaganje u energetske sektor. Nova vlast takođe treba da poveća interesovanje za agendu Berlinskog procesa; treba da oceni programe i projekte. Treba imenovati novog, višeg zvaničnika kabineta koji će koordinisati pripreme vlade za agendu sledećeg sastanka pred Londonski samit.

**Napomena:** Balkanska grupa za istraživanje politika takođe radi na mnogobrojnim prioritetima koji su navedeni u ovom dokumentu politika. Mi nadgledamo i vršimo detaljnu analizu ključnih tema za izradu politika na Kosovu. Niz izveštaja o politikama (uključujući izvodljive preporuke) će biti objavljen tokom sledećih meseci.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK  
**DANIDA** | INTERNATIONAL  
DEVELOPMENT COOPERATION

 Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra  
Swiss Cooperation Office Kosovo

Ovu publikaciju su podržali;

Projekat za Promovisanje demokratskog društva (DSP) – koji financira Kancelarija Švajcarske za međunarodnu saradnju na Kosovu (SCO-K) i Ministarstvo spoljnih poslova Danske (DANIDA), a kojim upravlja Kosovska fondacija za civilno društvo (KCSF). Sadržaj ove publikacije je odgovornost Grupe za Istraživanje Politike na Balkanu (BPRG) i ne predstavlja stavove SCO-K, DANIDA ili KCSF-a.

i

Ambasade Kraljevine Norveške.

**Odricanje od odgovornosti:** Stavovi i analize predstavljeni u ovom dokumentu politika su izričito stavovi Balkanske grupe i ne odražavaju stavove donatora.

**Autor:** Grupa za Istraživanje Politike na Balkanu (BPRG)

