

**EVROPSKA REFORMSKA AGENDA DOBRO UPRAVLJANJE I
VLADAVINA PRAVA**

Izveštaj o progresu

Ovaj izveštaj 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 Balkanske grupe za istraživanje politika 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: Balkanska grupa za istraživanje politika

SPISAK SKRAĆENICA

AAK	Alijansa za budućnost Kosova
ABPK	Agencija za borbu protiv korupcije
CAN	Centralna agencija za nabavke
CIK	Centralna izborna Komisija
EK	Evropska komisija
ERA	Evropska reformska agenda
ERP	Evropski reformski program
EU	Evropska unija
JP	Javna preduzeća
KP	Kancelarija premijera
LDK	Demokratski savez Kosova
LVV	Pokret Samoopredeljenje
MEI	Ministarstvo za evropske integracije
MF	Ministarstvo finansija
MJU	Ministarstvo za javnu upravu
MP	Ministarstvo pravde
NISMA	Inicijativa za Kosovo
NPISSP	Nacionalni program za implementaciju SSP
PDK	Demokratska partija Kosova
PTK	Pošta i Telekomunikacije Kosova
RJU	Reforma javne administracije
SIGMA	Podrška za poboljšanja u upravi i upravljanju (Support for Improvement in Governance and Management)
SSK	Sudski savet Kosova
SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
ST	Specijalno tužilaštvo
TSK	Tužilački savet Kosova
VK	Vlada Kosova

SADRŽAJ

IZVRŠNI REZIME.....	i
PREPORUKE	ii
UVOD.....	1
REFORME TOKOM KONSTANTNE POLITIČKE KRIZE	2
IMPLEMENTACIJA ERA – STUB JEDAN (DOBRO UPRAVLJANJE I VLADAVINA ZAKONA)....	4
ZAKLJUČAK.....	15
ANEKS.....	16



REVIZIJA I USVAJANJE ZAKONODAVSTVA KOJIM SE JAVNI FUNKCIONER SUSPENDUJE SA FUNKCIJE UKOLIKO JE PROTIV NJEGA PODNETA OPTUŽNICA ZA KORUPCIJU I/ILI OTPUSTI UKOLIKO JE OSUĐEN ZA KORUPCIJU.



IZMENE I DOPUNE ZAKONA O SUKOBU INTERESA I PRATEĆIH UREDBI, ODNOSNO USKLAĐIVANJE SA EVROPSKIM STANDARDIMA I NAVOĐENJE KONKRETNIH SLUČAJEVA GDE JAVNI FUNKCIONERI MOGU DA IMAJU DODATNO ZAPOSLENJE ILI BUDU IMENOVANI U DRUGE ORGANE.



STVARANJE TRANSPARENTNOSTI I ODGOVORNOSTI KADA SE RADI O FINANSIRANJU POLITIČKIH STRANAKA.



SPROVESTI NEZAVISNU REVIZIJU RAČUNOVODSTVENIH MEHANIZAMA SVIH NEZAVISNIH INSTITUCIJA, AGENCIJA I REGULATORNIH TELA. ISPRATITI PREPORUKE I USVOJITI ZAKONODAVNE MERE KOJE JASNO DEFINIŠU ULOGE, ODGOVORNOSTI I LINIJE ODGOVORNOSTI ZA OVE INSTITUCIJE.



OSIGURATI DA PLANIRANI PAKET ZAKONA KOJI POKRIVA DRŽAVNU SLUŽBU, PLATE I ORGANIZACIJU DRŽAVNE UPRAVE BUDE PRIPREMLJEN NA KOORDINISAN, INKLUZIVAN I EMPIRIJSKI NAČIN, A NA OSNOVU KONCEPATA OKO KOJIH JE POSTIGNUTA SAGLASNOST NA NIVOU VLASTI.



OSIGURATI TRANSPARENTNE, MERITOKRATSKE I NEPOLITIČKE PROCESSE ODABIRA U SKLADU SA ZAKONOM ZA SVE NEZAVISNE INSTITUCIJE, AGENCIJE I REGULATORNA TELA, KAO I JAVNA PREDUZEĆA. PUNA PRIMENA PREPORUKA AGENCIJE ZA BORB U PROTIV KORUPCIJE NA KOSOVU.



E-NABAVKE



OJAČATI KAPACITETE EKONOMSKOG ODSEKA PRVOG OSNOVNOG SUDA U PRIŠTINI, POSEBNO U POLJIMA POREZA I CARINA. CILJ BI BIO SMANJENJE ZAOSTATAK U REŠAVANJU PREDMETA.



NASTAVITI SA JAČANJEM KONKRETNE BORBE PROTIV KORUPCIJE I ORGANIZOVANOG KRIMINALA, UKLJUČUJUĆI I BORBU KROZ JAČANJE KAPACITETA SPECIJALNOG TUŽILAŠTVA KOJA ISTRAŽUJE I PODNOSI TUŽBE U SLUČAJEVIMA VISOKOG NIVOA.

IZVRŠNI REZIME

Evropska reformska agenda (ERA) uvedena je kao pokušaj da se pojača pažnja Vlade Kosova u odnosu na određena važna pitanja, u vezi sa sledećim: *Dobro upravljanje i vladavina zakona; konkurentnost i investiciona klima; zapošljavanje i obrazovanje*. Vlada prepoznaje ERA kao važan generator reformi. Pokrenuta od Komesara Evropske Unije za susedsku politiku i proširenj (DG NEAR), Johanesa Hana, ERA je takođe i dijalog na visokom nivou između Kosova i EU. Dokument je dizajniran da uskladi prioritete reforme koje bi poboljšale učinak institucija i možda ubrzale spori tempo kretanja Kosova u smeru EU. Ipak, skoro godinu dana nakon početka, malo toga je postignuto. Institucije su upadljivo pasivne u implementaciji prioriteta i akcija. Rokovi u agendi (akcionom planu) se u velikoj meri ne ostvaruju. Implementacija nije uspela iz brojnih razloga i proces odražava slabost institucija, a ključni su nedostatak volje i koordinacije. Za ERA je potreban novi zalet, vlada bi trebalo da prione na punu implementaciju sa prioritonom i da usvoji novi vremenski plan rokova.

Akcionni plan ERA sadrži 22 prioriteta i oko 130 konkretnih akcija; on je takođe zadobio i podršku Skupštine. U okviru Stuba Jedan, *Dobra uprava i vladavina zakona*, ERA ima 9 prioriteta i 22 akcije; Stub Dva, *Konkurentnost i investiciona klima* sadrži 7 prioriteta i 75 akcija; Stub Tri, *Zapošljavanje i obrazovanje* sadrži 6 prioriteta. Sva tri stuba su izuzetno važna da se implementiraju. Ipak, kada se radi o učinku institucija, u pitanju su dobro upravljanje i vladavina zakona. Ovaj prioritet je ključan i predstavlja listu važnih reformi.

Vlada je delimično implementirala dva (2) prioriteta. Rad na pet (5) drugih polja suočavao se sa ozbiljnim kašnjenjima, a ostala dva (2) prioriteta su skoro kompletirana. Pripremljeni su konceptni dokumenti o suspenziji/smeni javnih zvaničnika koji su optuženi ili osuđeni za korupciju; obavljene su i revizije i analize nezavisnih agencija i regulatornih tela. Nacrt zakona o sprečavanju sukoba interesa podnet je parlamentu. Političke partije su delimično objavile svoje finansijske izveštaje; izabran je nezavisni revizor. Što se tiče e-nabavki, većina aktivnosti je završena u planiranom roku, uglavnom zato što je proces bio započet pre pokretanja ERA.

Ipak, važne akcije još uvek nisu implementirane. Još uvek nije napisan nacrt zakona o suspenziji javnih službenika. Nedostatak volje kod vlade se posebno odražava na reformu javne administracije; nije završeno usvajanje zakona o javnoj službi, platama i javnoj administraciji. Još uvek ima mnogo toga da se uradi na obezbeđivanju procesa selekcije i zapošljavanja radnika nezavisnih institucija, agencija i tela, koji nije politički i koji je zasnovan na stvarnim zaslugama i vrednostima. Revizija zakona o finansiranju političkih stranaka nastavlja da bude težak zadatak. Uprkos zakonskim poboljšanjima za podršku sudskom i tužilačkom savetu, rezultati borbe protiv korupcije, naročito one na visokom nivou, još uvek nedostaju.

Vladini lideri nisu imali volju, a bili su i ometeni kontinuiranom krizom. I pre i posle pokretanja ERA, kosovska vlada nastavila je da radi u nestabilnom i krhkom okruženju. Domaća kriza i rastuće tenzije na severnom Kosovu i sa Srbijom skrenule su pažnju sa prioriteta koji se odnose na upravljanje. ERA ima potencijal da poboljša dinamiku razvoja politika u institucijama. ERA predstavlja set reformi koje ne bi trebalo da se razdvajaju; ovo ima vrednost samo ako se implementira kao paket. Izveštaj Balkanske Grupe o Evropskoj reformskoj agendi predvideo je da plan ERA zahteva duži vremenski okvir. Kako izgleda, novi vremenski okvir bi takođe trebalo da obuhvati i 2018. godinu. Nova vlada je pokazala veću zainteresovanost za proces implementacije ERA, što ukazuje na volju da se sprovede dobro sačinjeni prioriteti.

PREPORUKE

1. Nova vlada bi trebalo da uvede novu posvećenost za ERA, pokaže potpuno preuzimanje zadataka u svoje ruke, preuzme vođstvo i raspodeli sve resurse koji su potrebni za proces implementacije. Sa ovlašćenjem od premijera, ministar za EU integracije bi trebalo da ima moć da mobiliše sva odgovarajuća ministarstva i agencije, kao i da izradi strog raspored podnošenja izveštaja.
2. Usvojiti novi vremenski okvir za implementaciju ERA; ovo bi trebalo da obuhvati i godinu 2018.
3. Uključiti prioritete ERA u plan vlade, zajedno sa budžetskom podrškom.
4. Uvesti nova pravila za imenovanje članova odbora i direktora nezavisnih agencija i regulatornih tela kako bi se obezbedio konkurentski proces koji je oslobođen od političkog uticaja. Ovlastiti Agenciju za borbu protiv korupcije (ABPK) da dostavi ovlašćenja za kandidate i uključi civilno društvo u proces regrutovanja i zapošljavanja.
5. Sprovesti preporuke kvalitativne analize revizije svih nezavisnih agencija i regulatornih tela. Kao prioritet staviti mere za odgovornost, izveštavanje i sankcije.
6. Vlada i relevantna ministarstva odgovorna za zakonodavstvo bi trebalo da obezbede završetak izrade konceptnih dokumenata kao što zahteva akcioni plan ERA, kao i zakonodavstvo u skladu sa zahtevima iz akcionog plana.
7. Postaviti kao prioritet reorganizaciju javne uprave; konsultovati sve zainteresovane aktere i interesne grupe pri pripremi zakonodavnog paketa koji pokriva javnu službu, plate i organizaciju javne administracije. Konsultacije treba da obuhvate opštine, agencije, udruženja javnih službenika, odeljenja, itd.
8. Vlada bi trebalo da angažuje civilno društvo da pruži podršku implementaciji ERA. Civilno društvo treba da igra ulogu u praćenju, savetovanju i zagovaranju za implementaciju koja ima uticaja.

UVOD

Evropska reformna agenda (ERA) pokrenuta je 11. novembra 2016, u okviru dijaloga na visokom nivou između Kosova i EU, a sastoji se od preciznih prioritarnih reformi i detaljnog akcionog plana za koji se Vlada Kosova (VK) obavezala da će ga sprovesti do kraja 2017.¹ Ovi prioriteti proističu iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), Nacionalnog programa za implementaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (NPISSP), Ekonomskog reformskog programa (ERP) i Nacionalne razvojne strategije (NRS). Složeni program (agenda) zahteva širi konsenzus; ERA je odobrila Skupština u februaru 2017. U praksi, ovo je bilo u velikoj meri zanemarivano uz vrlo malo truda uloženog u implementaciju. Neki segmenti vlade pokazali su veću zainteresovanost, a neki manju; neki ministri nisu imali volje da se angažuju na ERA uopšte.

ERA će verovatno doneti brojne prednosti u smislu postavljanja prioriteta i ubrzanja ključnih reformi. Dijalog na visokom nivou između EU i Kosova ne potvrđuje cilj koji želi da ostvari. Protivno nadanju kosovske vlade, ERA ne nudi perspektive i mogućnosti za prijavljivanje za status zemlje kandidata za članstvo u EU.

Evropska reformna agenda ima tri stuba:

Dobro upravljanje i vladavina zakona je najznačajniji stub ERA. On sadrži 9 prioriteta i 22 akcije. Prioriteti obuhvataju izmenu i dopunu zakonodavstva o sukobima interesa, obezbeđivanje transparentnog finansiranja za političke partije, reviziju i podizanje nivoa odgovornosti za nezavisna tela, usvajanje zakonodavstva koje uređuje javnu službu, obezbeđivanje imenovanja koja nisu politička i koja su zasnovana na stvarnim vrednostima i zaslugama, zatim nabavke, itd. Posebna pažnja posvećuje se reformi javne administracije zakonima o javnoj službi, platama i Zakonu o organizaciji javne administracije.

Konkurentnost i investiciona klima je najveća komponenta u smislu opsega koji pokrivaju SSP, NPISSP i Ekonomski reformski program (ERP). On sadrži 7 prioriteta i 75 akcija. Reforme imaju za cilj da poboljšaju poslovnu i investicionu klimu, pomognu razvoj malih i srednjih preduzeća (MSP), razviju statistiku, infrastrukturu, energetski sektor i poboljšaju borbu protiv neformalne ekonomije. Ovo poslednje obuhvata i procenu rizika, razvoj kapaciteta i saradnju između institucija, poboljšanje planiranja politika, povećanje nivoa poštovanja poreskih obaveza, kao i borbu protiv pranja novca. Na poljima energije i infrastrukture, prioritet je poboljšanje infrastrukture za međusobnu povezanost sa ostalim zemljama regiona. U statistici, planirane su akcije za jačanje kapaciteta, kao i za

¹ Balkans Group, izveštaj, *Evropska reformna agenda: Izazovi pred dobrim planom*: novembar 2016. Dana 17. maja 2016, premijer Mustafa i komesar Han složili su se da izrade Evropsku reformnu agendu „radi dovođenja do maksimuma ekonomskih i političkih koristi od SSP“

poboljšanje produkcije sistemske statistike u sektorima energije, BDP i nacionalnih računa industrije i rada.

Zapošljavanje i obrazovanje sa 6 prioriteta i 31 akcijom namerava da poboljša zaposlenost i socijalnu politiku, baveći se rešavanjem nezaposlenosti mladih i učestvovanja žena na tržištu radne snage. U obrazovanju, akcioni plan predviđa političke forume, reformu nastavnih planova i programa, poboljšanje kvaliteta višeg obrazovanja i negovanje veza između obrazovanja i tržišta radne snage. Postavljanje obrazovanja za prioritet označava promenu u politici EU, koja je do sada u ovu oblast ulagala prilično ograničena sredstva.

Stub Jedan, Dobro upravljanje i vladavina zakona, ključno je važan za poboljšanje učinka institucija. Promene u izradi politika, planiranje, borba protiv sukoba interesa i ograničavanje neformalnog uticaja političkih partija će smanjiti korupciju, poboljšati učinak službenika i pružiti bolje vladine usluge. Institucije koje imaju poboljšan učinak će omogućiti okruženje za privredni razvoj, investicije, konkurentno stvaranje biznisa, zapošljavanje i reforme u obrazovanju. Dobro upravljanje i vladavina zakona su srž reformi koje su potrebne na Kosovu. Stoga će se ovaj izveštaj usredsrediti na Stub Jedan.

Napredovanje u drugim reformskim programima i agendama stagniralo je tokom 2017, a ERA ovde nije izuzetak. Vlada je samo delimično implementirala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Kontinuirana kriza, vanredni izbori i kašnjenje u formiranju vlade omeli su ostvarivanje drugih programa EU; Skupština je tek nedavno odobrila IPA 2016.²

REFORME TOKOM KONSTANTNE POLITIČKE KRIZE

Produžena politička kriza, čiji koreni se mogu pratiti unazad do juna 2014, nanela je značajnu štetu funkcionisanu državnih institucija. Konflikt između vladajućih partija i opozicije za rezultat je imao gotovo potpunu paralizu vlade i parlamenta tokom 2015. i 2016. Kriza je bila pretnja za rad institucija i imala je potencijal da izbací iz koloseka kosovsku izgradnju države i demokratsku konsolidaciju. Nestabilnost je podrivala sve glavne procese, uključujući i implementaciju zahteva za viznu liberalizaciju.

Nakon pokretanja ERA, porasle su tenzije između Kosova i Srbije. Sredinom januara 2016, iz Srbije je poslat voz na severno Kosovo koji je bio oslikan svecima Srpske Pravoslavne Crkve i na njemu je stajao provokativni slogan „Kosovo je Srbija“ na dvadeset jezika. Kosovska vlada poslala je jedinice specijalne policije da spreče voz da uđe na Kosovo. Ovaj incident odigrao se usred tenzija oko zida podignutog kod mosta u severnoj Mitrovici u decembru

² Dana 4. oktobra 2017, Skupština Republike Kosovo usvojila je Finansijski sporazum za IPA 2016. Sporazum IPA 2016 dodeljuje Kosovu 71.15 miliona €. U okviru IPA programa podršku će dobiti različiti sektori: Demokratija i upravljanje, Vladavina zakona i fundamentalna ljudska prava, Energija, Konkurentnost i inovacije, Poljoprivreda i ruralni razvoj.

2017. Albanci su besno reagovali, optužujući Beograd da namerava da povuče liniju razdvajanja. Oni su takođe okrivili i EU zato što nije sprečila „provokacije Srbije“. Kao niti jedno drugo pitanje, bilo je vrlo moguće da zid isprovocira ozbiljne incidente ukoliko se to ne rešava odmah. EU i druge ključne ambasade morale su da reaguju da bi sprečile najgore.³ Rastuće tenzije povećale su zabrinutost u međunarodnoj zajednici uključujući i EU. Brisel je postao previše zabrinut za bezbednost i skinuo je ERA sa spiska prioriteta.⁴

U izvesnoj meri, događaji koji su se odigrali u prvom tromesečju 2017. izmenili su sveukupnu političku agendu kosovskih institucija, i vlade i Skupštine. U martu je predsednik Tači predstavio nacrt zakona Skupštini Kosova za transformisanje oružanih bezbednosnih snaga države u nacionalnu armiju. Ovaj korak raspalio je snažne reakcije međunarodne zajednice, lokalnih aktera i partnera PDK u vladi.

U žaru snažnih i dubokih političkih neslaganja u maju 2017, opozicione partije pokrenule su predlog za izglasavanja nepoverenja vladi premijera Ise Mustafe. Glasanje o nepoverenju takođe je podržao i PDK, koalicioni partner LDK u Vladi Kosova. Pad vlade doveo je do vanrednih izbora. Raspisani za 11. jun, prevremeni izbori skrenuli su interes sa pitanja reformi i državni službenici nisu uspeli da napreduju sa implementacijom. ERA je više politički proces između Kosova i EU, a ne reformski program, izjavio je viši državni zvaničnik.⁵ Dana 9. septembra 2017, tri meseca nakon izbora, formirana je nova vlada.

Kabinet Ramuša Haradinaja nasledio je veliki program pun izazova.⁶ Spisak zadataka je ogroman; koordinacija visokog nivoa, posvećenost i pokretljivost potrebni su da bi se napredovalo u implementaciji SSP i ERA. I drugi važni prioriteti činiće da vlada bude stalno i mnogo zaposlena.⁷ Nategnuti odnosi između vlade i opozicije opet mogu da ometu tempo sprovođenja reformi i usvajanja zakonodavstva. Vlada bi trebalo da obezbedi blisku saradnju sa opozicijom kako bi predupredila ponavljanje kriza iz prošlosti. Skupština je usvojila SSP i ERA i institucije mogu da nastave sa reformama samo ako rade zajedno.

Izveštaj o progresu predstavlja ocenu rada vlade u implementaciji Evropske reformske agende od novembra 2016. do oktobra 2017. Izveštaj se zasniva na sistematskom praćenju i nadgledanju vladinih institucija, na intervjuima sa vladinim zvaničnicima, birokratima, evropskim zvaničnicima i predstavnicima civilnog društva.

³ U februaru 2017, vlada je uz podršku šefice EU/EUSR Natalije Apostolove i ambasadora SAD Grega Delavija uspešno došla do dogovora o novom planu za otvaranje mosta, što je sadržalo i uklanjanje zida.

⁴ Balkans Group, intervju, zvaničnik EU, Priština, mart 2017.

⁵ Balkans Group, intervju, Priština, jul 2017.

⁶ Balkans Group, politički članak, *Još jedan veliki ulog za Kosovo: Izazovna agenda Haradinajevе vlade*, septembar 2017.

⁷ Ibid

IMPLEMENTACIJA ERA – STUB JEDAN (DOBRO UPRAVLJANJE I VLADAVINA ZAKONA)

1.1 Revizija i usvajanje zakonodavstva koje čini obaveznim suspendiziju/smenjivanje javnih službenika optuženih i osuđenih za korupciju

Prioritet je utvrdila Evropska komisija kao rezultat brojnih slučajeva gde su javni službenici nastavili da vode institucije ili vrše javnu funkciju uprkos tome što su bili optuženi za krivična dela korupcije. Postoji više slučajeva kada su javni službenici koji su optuženi ili čak osuđeni za krivična dela nastavili da vrše svoje javne funkcije.⁸ Ne postoji zakonski okvir niti konsolidovana politika koja sankcioniše ili suspenduje javne službenike koji se suočavaju sa prijavom, optužnicom ili presudom za korupciju. Unutar postojećeg zakonskog okvira imamo tri zakona koji regulišu suspendovanje javnih službenika, ali zakon ne uređuje na prikladan način status javnih službenika optuženih za zloupotrebu službene dužnosti.⁹

1. Konceptni dokument o izmenama i dopunama važećeg zakonodavstva radi obezbeđivanja obaveznog suspendovanja i/ili smenjivanja javnih službenika koji su optuženi i osuđeni za korupciju.

Završeno

2. Usvajanje zakonodavstva radi obezbeđivanja baveznog suspendovanja i/ili smenjivanja javnih službenika koji su optuženi i osuđeni za korupciju

Nije
započeto

Ministarstvo pravde (MP), uz podršku inostranih eksperata, pripremiilo je konceptni dokument o zakonodavstvu o suspendovanju javnih službenika optuženih za korupciju.¹⁰ Dokument predlaže dve opcije za regulisanje ovog pitanja: pisanje novog zakona o suspendovanju javnih službenika ili da se ovo reguliše kao odredba u Krivičnom zakoniku i Zakoniku o krivičnom postupku.¹¹ Zakonske izmene radi obezbeđivanja suspendizije

⁸ Na primer, gradonačelnik Opštine Prizren, gradonačelnik Kline, gradonačelnik Mitrovice, gradonačelnik Štrpca, predsednik opštine Parteš. Zamenik premijera Fatmir Limaj i Naser Osmani, poslanik u parlamentu.

⁹ Zakon o javnoj službi predviđa „preventivnu suspendiziju“ za javne službenike u slučaju optužnice, ali javni zvaničnici (izabrani funkcioneri, gradonačelnici i poslanici u parlamentu) ne potpadaju u ovu kategoriju. Krivični zakonik ima posebno poglavlje posvećeno korupciji službenika i krivičnim delima protiv službene dužnosti. Međutim, sankcionisanje javnih zvaničnika okrivljenih za krivična dela odražava se samo nakon pravnosnažne sudske odluke. Istrage su često režirane, odugovlače se, a javni zvaničnici koji su optuženi za krivična dela nastavljaju da vrše svoju javnu funkciju/službu.

¹⁰ Radna grupa sastojala se od zvaničnika iz Ministarstva pravde i Kancelarije premijera.

¹¹ Balkans Group, intervju, zvaničnik Ministarstva pravde, Priština, jul 2017.

sprečavaju zloupotrebu vlasti i uticaja nad dokazima, što je od ključne važnosti za omogućavanje uspešne istrage i optužnice.¹²

Usvajanje zakonodavstva bi moglo da potraje godinu dana, kada konceptni dokument bude objavljen, civilno društvo i ostali relevantni akteri biće pozvani da daju sugestije u vezi sa dodatnim poboljšanjima.¹³ Ministarstvo pravde će na kraju započeti konsultacije o zakonskim izmenama kako bi se nove odredbe uključile u krivične zakonike ili kako bi se usvojio novi zakon. Ovo široko rasprostranjeno krivično delo bi trebalo da se pažljivo obradi u oba dokumenta kako bi se strogo sankcionisala zloupotreba položaja i službe od strane izabranih i imenovanih zvaničnika.

1.2 Izmene i dopune zakona o sukobu interesa i pripadajuće uredbe koje ih dovode na liniju sa evropskim standardima i ukazuju na precizne okolnosti u kojima javni zvaničnici mogu prihvatiti dodatno zaposlenje i imenovanja

Domaći akteri i međunarodna zajednica kontinuirano zahtevaju bolji učinak od javnih institucija i same vlade. Nedostaju politička volja i delotvorno sprovođenje zakonskog okvira za borbu protiv korupcije.

Zakon o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, koji treba da se izmeni i dopuni u skladu sa preporukama EU.

U toku

Amandmani na zakon o sprečavanju sukoba interesa povećaće odgovornost zvaničnika i učinak javnih institucija. Važno je razmotriti prevenciju sukoba interesa kao obuhvatnu politiku za borbu protiv korupcije. Svrha ovog zakona jeste da osnaži integritet i depolitizaciju institucija, te poveća transparentnost. Na delu, on ima za cilj da reguliše sukob interesa za sve visoko pozicionirane zvaničnike, izabrane, imenovane, kao i druge zvaničnike određene prema važećem Krivičnom zakoniku. Nedavno su se razvile diskusije oko primene sankcija na sukob interesa za sve javne službenike.¹⁴ Ova odredba bi mogla

¹² Balkans Group, intervju, zvaničnik ACA, Priština, jun 2017. U Belgiji, na primer, u slučaju istrage, tužilac obaveštava odgovarajuću rukovodeću hijerarhiju javne službe o tome da sudija/tužilac istražuje jednog od njihovih zvaničnika. Njihov rukovodilac može da pokrene disciplinski postupak i preduzme privremenu akciju (lice može biti suspendovano). U Češkoj Republici, suspendovanje javnih zvaničnika predviđeno je u slučaju započinjanja krivičnog gonjenja.

¹³ Balkans Group, intervju, zvaničnik Ministarstva pravde, Priština, jun 2017.

¹⁴ Nacrt zakona o sukobu interesa definiše više službenike i službeno lice kako sledi: viši javni službenik definisan odgovarajućim zakonom za prijavljivanje, kontrolu i poreklo imovine i svi javni službenici koje imenuje predsednik Republike Kosovo, premijer, kao i ministri; Službeno lice – znači svako drugo lice koje je izabrano ili imenovano u vladinom telu kao službeno lice određeno Krivičnim zakonikom Republike Kosovo, a koje izvršava javnu dužnost.

da sadrži imenovanje službenika za borbu protiv korupcije u svakoj vladinoj instituciji i agenciji.¹⁵

Svi pokazatelji u okviru akcionog plana uvršteni su u nacrt zakona o sprečavanju sukoba interesa.¹⁶ Nacrt zakona, međutim, predviđa samo ograničene sankcije za slučajeve sukoba interesa; to su u najvećoj meri finansijske kazne.¹⁷ U ostale sankcije spada i zabrana vršenja javne funkcije na period do dve godine, prema odluci suda.

Dana 6. oktobra 2016, nova vlada usvojila je nacrt zakona protiv sukoba interesa, za koji se sada očekuje da nastavi sa parlamentarnom procedurom. Implementacija ovog zakona biće složena i zahtevaće obimne pripreme i planiranje. Nadležnost Agencije za borbu protiv korupcije (ABPK) proširiće se na podršku, obuku i praćenje rada službenika u vladinim institucijama, kao i na sprovođenje zakona.

1.3 Obezbeđivanje transparentnost i odgovornosti u finansiranju političkih partija

Civilno društvo i predstavnici EU već dugo zahtevaju odgovornost i transparentnost finansiranja političkih partija. Političke partije su, pod pritiskom, objavile izveštaje početkom ove godine, mada su oni bili nekompletni.¹⁸ U velikoj meri nedostaju informacije o donatorima.¹⁹ Finansijski izveštaji prezentuju samo javne fondove dobijene od Skupštine, a oni su uglavnom korišćeni za večere i gorivo, mada bi trebalo da se koriste za unutrašnju demokratizaciju partija.²⁰ Političke partije poštuju rok za podnošenje izjava o svojim

¹⁵ Balkans Group, intervju, zvaničnici vlade i ACA, Priština, septembar 2017. Službenici za borbu protiv korupcije mogu služiti u pravnim službama individualnih institucija kako bi izveštavali, pratili i nadgledali implementaciju politika protiv sukoba interesa javnih službenika.

¹⁶ Prioritet 1.2, akcioni plan, sadrži pet indikatora: a. Kategorija javnih službenika treba da bude jasno definisana; b. Treba da postoji jasan pokazatelj koje aktivnosti službenici smeju, a koje ne smeju da rade dok su na funkciji; c. Treba da postoji jasan pokazatelj koje aktivnosti su službenicima zabranjene nakon što prestanu sa službom; d. Treba da postoje jasni pokazatelji i obavezama službenika i njihovih rukovodilaca u situaciji sukoba interesa; e. Treba da budu jasno iskazane procedure koje bi trebalo da se pokrenu kada se pojavi sukob interesa.

¹⁷ Član 24 ne isključuje materijalnu i krivičnu odgovornost službenika.

¹⁸ Samoopredeljenje je bila jedina politička partija koja je dosledno objavljivala izveštaje na svojoj Internet stranici. LDK je objavio sve svoje finansijske izveštaje 27. januara 2017, nije bilo objavljeno ime niti jednog donatora. PDK je medijima poslao 7 stranica finansijskog izveštaja 26. januara 2017, samo za 2015. godinu. Nisu bila navedena imena donatora; godine 2013. i 2014. nedostaju, kao i izveštaji o finansiranju kampanja za opštinske izbore 2013. i parlamentarne izbore 2014. AAK je navodno objavio izveštaje na svojoj Internet stranici, ali je nakon napada hakera stranica ostala van funkcije. NISMA je 3. februara 2017. objavila sve godišnje finansijske izveštaje od svog osnivanja 2014. na svojoj Facebook stranici, uključujući i imena donatora. Izveštaj o finansijama kampanje za parlamentarne izbore 2014. nedostaje.

¹⁹ Specijalna predstavnica EU (EUSR) Natalija Apostolova bila je veoma glasna po ovom pitanju: „Skupština Kosova bi trebalo da obezbedi da nezavisne revizije ovih finansijskih izveštaja [...] Ja sam zato zadovoljna što mogu da primetim da je, na moju sugestiju, predsednik Skupštine savzao sastanak radi pokretanja diskusije o tome kako se ovo pitanje može dalje obrađivati na blagovremen način da bi se obezbedilo da građani i glasači na Kosovu najzad mogu imati informacije koje su im potrebne da načine demokratski izbor“.

²⁰ Balkans Group, intervju, zvaničnik CIK, Priština, 30. mart 2017. Zakon o finansiranju političkih partija, član 7, kaže „javna finansijska sredstva, iz budžeta Republike Kosovo, koriste se za finansiranje izbora i izbornih aktivnosti, finansiranje i rad poslaničkih grupa i finansiranje redovnih aktivnosti političkih partija. Skupština dodeljuje sredstva na predlog vlade, ne više od 0,05% budžeta Kosova.“

finansijama Centralnoj izbornoj komisiji (CIK), gde oni ostaju neobjavljeni sve dok se ne završi proces revizije. Finansije političkih partija nisu prolazile kroz reviziju još od 2013.

EU je više puta vršila pritisak na CIK da objavi izveštaje koji nisu prošli reviziju, ali izborna komisija kaže da im zakon zabranjuje da to učine. Zakon o finansiranju političkih partija konkretno kaže „CIK mora da objavi sve godišnje finansijske izveštaje zajedno sa revizorskom izjavom o političkoj partiji na svojoj zvaničnoj Internet stranici.”²¹ CIK tvrdi da deluje u saglasnosti sa zakonom, insistirajući da oni ne mogu da objavljuju izveštaje za koje nije izvršena revizija sve dok se zakon ne bude izmenio.

Skupštinski nadzorni odbor za javne finansije odgovoran je za izbor revizorskih kompanija putem otvorenog poziva.²² Tender za

revizorski proces nekoliko puta nije uspeo od 2013. iz više razloga, zbog političke pozicije, nedostatka volje, malog budžeta, visokih kriterijuma i iz tehničkih razloga. U praksi nije postojala volja za reviziju finansija političkih partija. Kompanija koja će vršiti reviziju izabrana je u maju 2017.²³ Mada bi revizije mogle početi uskoro, još uvek postoje značajne brige u vezi sa kvalitetom izveštaja koje će dostaviti političke partije.²⁴

1.4 Izvođenje nezavisne revizije mehanizama odgovornosti u svim nezavisnim institucijama, agencijama i regulatornim telima, na osnovu preporuka, kao i usvajanje zakonodavnih mera koje jasno definišu uloge, odgovornosti i linije pozivanja na odgovornost u ovim institucijama

Vladajuće strukture Kosova ostaju rasparčane, bez jasnih linija odgovornosti. Ne postoji osnovni okvir niti pravila za uspostavljanje, organizaciju, nadzor, transformiranje ili ukidanje

1. Objavljivanje finansijskih izveštaja političkih partija i preduzimanje delotvornih izvršnih akcija protiv onih koji to nisu učinili.

Delimično
završeno

2. Obezbeđivanje adekvatnog finansiranja za usluge revizije za finansijske izveštaje političkih partija.

U toku

3. Izbor nezavisnih revizora putem otvorenog poziva.

Završeno

4. Izmena Zakona o finansiranju političkih partija radi obezbeđivanja transparentnosti, odgovornosti i delotvornog izvršenja i sankcija, na osnovu širokih javnih konsultacija.

Nije
započeto

²¹ Član 15 Zakona o finansiranju političkih partija.

²² Član 40 Zakona o javnim nabavkama.

²³ Balkans Group, intervju, viši službenik Centralne agencije za nabavke, Priština, 13. jun 2017. Vredi napomenuti da je ista kompanija bila izabrana za reviziju finansija partije u 2010. Videti na: http://kqz-ks.org/Uploads/Documents/Raporti%20vjetor-%202010_momkdeiudt.pdf

²⁴ Dana 19. oktobra 2017, revizori su izabrani da započnu sa revizijom.

nezavisnih agencija i regulatornih tela i njihovih mandata.²⁵ Posledično ovome, sve ove institucije bile su osnovane od slučaja do slučaja, što je za rezultat donelo preveliki broj nezavisnih agencija.²⁶

U decembru 2016, Ministarstvo za javnu upravu sačinilo je izveštaj o oceni svih agencija, nezavisnih i regulatornih tela koja funkcionišu u strukturama Skupštine i centralne vlade. Ovaj pregled pokazuje nedostatak zakona i uredaba gde se jasno definišu pravila za osnivanje, upravljanje, nadgledanje i gašenje agencija. Veoma brzo osnivanje agencija vodilo je desetinama fragmentiranih organizacija centralne vlade i smanjilo je efikasnost u implementaciji javnih politika. Nalazi izveštaja su zabrinjavajući, slabo uređeno liderstvo agencije, slabi kapaciteti odbora za nadzor rukovodstava, nedostatak odgovarajućeg ocenjivanja učinka i nadgledanja, kao i nedovoljno stručno rukovodstvo. Slaba praksa kadrovske upravljanja sa značajnim razlikama u platama gde se agencije favorizuju u odnosu na ministarstva takođe predstavlja sličan razlog za brigu. Od presudne važnosti je završavanje nacrt zakona o organizaciji javne uprave i drugih zakona (zakon o javnoj službi i zakon o platama), kako bi se ograničili broj i vrste agencija.

1. Izvođenje kvalitativne analize nezavisnih agencija i nezavisnih regulatornih agencija (analiza o regulisanju radnih odnosa, plata, osnivanju i organizaciji agencija).	Završeno
2. Prihvatanje obaveze za implementaciju preporuka ove kvalitativne analize.	Nije započeto
3. Izrada konceptnog dokumenta za nacrt zakona o organizaciji javne administracije, javne službe i plata.	U toku
4. Usvajanje zakonodavnog paketa o javnoj službi, platama i organizaciji javne administracije.	Nije započeto

Skupština Kosova uspostavila je 32 nezavisne agencije, a vlada njih 46. Ustav pruža široke nadležnosti Skupštini pri osnivanju regulatornih i izvršnih agencija, što nije na liniji sa praksama zemalja EU i OECD.²⁷ Ne postoji analiza unapred, niti analiza isplativosti pre nego što se institucija ili agencija osnuje. Nema analiza ocene ili praćenja osnovanih agencija: niko ne zna da li ovakva institucija treba da nastavi, da se reformiše ili da se ukine.²⁸ Zakonski okvir

²⁵ Ministarstvo za javnu upravu „Pregled institucija nezavisnih agencija Skupštine i centralnih vladinih tela”, decembar 2016.

²⁶ Videti na: <https://map.rks-gov.net/getattachment/1d5a601b-3d46-4028-a5ad-b7ba07d9b109/Review-of-institutions-and-agencies-of-the-assembly.aspx>

²⁷ Ministarstvo za javnu upravu „Pregled institucija nezavisnih agencija Skupštine i centralnih vladinih tela”, decembar 2016, str. 6

²⁸ Pri oceni odgovornosti za podnošenje izveštaja, institucije i agencije koje je osnovala Skupština podeljene su u četiri grupe: 1. institucije/agencije koje nemaju jasne linije podnošenja izveštaja Skupštini; 2. institucije/agencije koje niti imaju definisane linije izveštavanja, niti podnose izveštaje Skupštini; 3. institucije/agencije koje podnose izveštaj samo radi obaveštavanja; i 4. institucije/agencije koje imaju definisano izveštavanje Skupštine, ali ne podnose izveštaje. Na primer, Radio Televizija Kosovo,

koji se bavi odgovornošću i izveštavanjem regulatornih tela i nezavisnih institucija/agencija je rasparčan, nekompletan i nedosledan.²⁹

Tri od četiri akcije u ovom prioritetu su završene. Četvrta akcija, koja obuhvata usvajanje tri zakona, je u toku. Konceptni dokument o zakonu o javnoj administraciji i javnoj službi je u procesu konsultacije.³⁰ Načinjeni su pokušaji za razdvajanje tri zakona koji pokrivaju javnu administraciju.³¹

Kompletiranje pravnog okvira i drugih regulatornih akata predstavljaće veliki izazov zbog velikih međuinstitucionalnih neslaganja o javnim službenicima, zaposlenima u agencijama i odborima nezavisnih institucija i agencija. Političke partije smatraju javnu administraciju za čvorište za dobijanje glasova i neće i dalje imati volje da uredi regrutovanje i zapošljavanje na osnovu kvaliteta i zasluga. Imenovani od strane visoko rangiranih partijskih struktura, moćni nezavisni odbori i agencije odbijaju da sarađuju sa vladom i Ministarstvom za javnu upravu; novi zakoni će ograničiti njihove moći i beneficije. Regulatorni odbori i agencije takođe služe kao važan izvor finansiranja partijskih struktura preko tendera i ugovora. Vladini službenici upozoravaju da zakoni koji regulišu javnu administraciju možda neće biti uspešni, to može da funkcioniše samo ukoliko postoji širok politički konsenzus.³² Stav koji sve više jača u vladi sugerise da ovi prioriteti iz reforme javne administracije treba da se isključe iz paketa ERA zbog svoje složene prirode.³³

1.5 Obezbeđivanje da planirani zakonski paket koji pokriva javnu službu, plate i organizaciju državne administracije bude pripremljen na koordinisan način i u procesu koji je obuhvatan i zasnovan na dokazima na osnovu konceptnih dokumenata dogovorenih na nivou vlade

Reforma javne administracije je još jedan važan cilj. Ova reforma, koja je značajna za konsolidaciju Kosova, u velikoj meri je pogonjena programom i kriterijumima EU integracije. Nedavno je u izveštaju Evropske komisije o Kosovu rečeno „prvi izveštaji o praćenju implementacije paketa reformi javne administracije ukazuju na značajna kašnjenja. Postoje takođe ozbiljne brige u vezi sa finansijskom

Kosovska agencija za privatizaciju, itd. koje nemaju odobrene finansijske izveštaje i nastavljaju da rade. U međuvremenu, od 46 kosovskih vladinih agencija na Kosovu, 13 nemaju jasno definisane linije izveštavanja i nije poznato da li u praksi one uopšte podnose izveštaje ili ne.

²⁹ Ministarstvo za javnu upravu „Pregled institucija nezavisnih agencija Skupštine i centralnih vladinih tela”, decembar 2016, str. 12

³⁰ Balkans Group, intervju, zvaničnik vlade, Priština, maj 2017. Ministarstvo za evropske integracije (MEI) dalo je pozitivnu ocenu za oba konceptna dokumenta koji pokrivaju javnu službu i zakon o organizaciji javne administracije i zatražila je usvajanje tri zakona kao paketa, uključujući ovde i zakon o platama.

³¹ Zakon o platama je iznet za odobravanje kršeći postupak; nije bio pripremljen prethodni konceptni dokument i nije bilo konsultacije sa interesnim grupama i civilnim društvom. EU je kritikovala bivšu vladu zato što je koristila zakon o platama u pokušaju da pridobije podršku Skupštine za neka druga pitanja. Na zahtev EU, vlada je povukla nacrt zakona radi revizije. Balkans Group, intervju, Priština, maj 2017.

³² Balkans Group, intervju, viši zvaničnik MJU, Priština, jun 2017.

³³ Balkans Group, intervju, zvaničnici vlade, Priština, jul-avgust 2017.

održivošću reformi. S obzirom na ambicioznu reformu agendu Kosova, kontinuirana snažna politička posvećenost je od suštinske važnosti da bi se obezbedila implementacija.³⁴ Vlada i Skupština saglasile su se da usvoje novi zakon o platama zajedno sa zakonima o javnoj službi i o organizaciji javne administracije. Međutim, odluka prethodne vlade da iznese pred Skupštinu nacrt zakona o platama je ozbiljno potkopala proces za usvajanje trojke zakona. EU pregovara o sektorskoj budžetskoj podršci u iznosu od 25 miliona koja bi bila isplaćivana u tranšama, na osnovu napretka.³⁵ Ovim reformama će biti potreban i politički zalet, volja, a sadržaće i donošenje teških odluka.

Što se tiče zakona o platama, potrebno je da se odobri katalog pozicija. On ima za cilj da reguliše klasifikaciju radnih mesta, pozicija i titula, kao i da uravnoteži plate širom javnog sektora. Na primer, direktor nekog odbora ne bi trebalo da bude plaćen više od predsednika države, mora se stvoriti prikladna ravnoteža, a

1. Izrada konceptnih dokumenata za nacрте zakona o javnoj službi, platama i organizaciji javne administracije;

U toku – sa kašnjenjima

2. Usvajanje zakonskog paketa o javnoj službi, platama i organizaciji javne administracije.

Nije započeto

to traži vreme.³⁶ Reforma javne administracije se često odlaže iz političkih razloga, zbog odsustva koordinacije i volje. U idealnom slučaju, ovaj prioritet će biti ostvaren sledeće godine.³⁷ Međutim, o ovim pitanjima trebalo bi raspravljati i konsultovati se ne samo sa NVO, već i sa relevantnim političkim partijama i ministarstvima.³⁸

Akcioni plan predviđa da zakoni o javnoj administraciji prođu pre završetka 2017, mada je to veoma malo verovatno. Za ovo složeno zakonodavstvo bio bi potreban veoma obuhvatan proces.³⁹ Ipak, niti jedan od zahteva za konsultacije nije ostvaren na vreme.

1.6 Obezbeđivanje procesa selekcije koji je transparentan, nepolitičan i zasnovan na vrednostima i koji je u skladu sa zakonom, za sve nezavisne institucije, agencije i regulatorna tela, kao i za javna preduzeća, puna implementacija preporuka kosovske Agencije za borbu protiv korupcije

Vlada i Skupština imenovali su članove odbornike i službenike u agencijama i regulatornim telima kršeći zakonske odredbe.⁴⁰ Mnoga od ovih nezakonitih imenovanja došla su iz sporazuma između koalicionih partnera PDK i LDK koji su smatrali da sve pozicije treba da

³⁴ Izveštaj o progresu za Kosovo, Brisel, novembar 2016, str. 10 videti na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_kosovo.pdf

³⁵ Balkans Group, intervju, zvaničnik EU, Priština, maj 2017.

³⁶ Balkans Group, intervju, zvaničnik MJU, Priština, jul 2017.

³⁷ Balkans Group, intervju, zvaničnik MJU, Priština, jul 2017.

³⁸ Balkans Group, intervju, viši zvaničnik Vlade, Priština, februar 2017.

³⁹ Balkans Group, intervju, viši zvaničnik MJU, Priština, jul 2017.

⁴⁰ Mišljenje ACA, http://www.akk-ks.org/repository/docs/01-681-16-dlk-Opinion_ZKM_66368.pdf

budu ravnopravno podeljene, mada zakon kaže da svi imenovani članovi odbora i direktori treba da budu neutralni u odnosu na političku pripadnost.⁴¹ Ohrabrena od civilnog društva, Agencija za borbu protiv korupcije (ABPK) izdala je mišljenje o 22 imenovanja; ona je zaključila da je njihov izbor predstavljao ozbiljno kršenje zakona.⁴² Uslovi u otvorenom pozivu uvek su bili u skladu sa zakonom, a izabrani kandidati potpisali su *izjavu pod zakletvom*, pripremljenu od Kancelarije premijera.⁴³ Izjava je jednako kršila zakon, a vlada je odbila da razmotri stav ABPK o izjavi, uključujući ovde i ponuđenu revidiranu verziju izjave.⁴⁴

Dana 29. septembra 2017, vlada je razrešila dužnosti deset direktora i članova odbora nezavisnih agencija i javnih preduzeća.⁴⁵ Ipak, odluka je delimična i zbunjujuća.⁴⁶ Prethodna vlada, međutim, nije bila voljna da uopšte deluje. Neka od imena sa spiska ABPK ne da su samo bila politički imenovana, već su bila i aktivno angažovana u kampanji za junske izbore.⁴⁷ Revizija i pregled sankcionisanja ovih agencija su obavezni. Odbori nisu ništa drugo nego novca gladni faktori koji

a. Izmena važećeg zakonodavstva o selekciji za nezavisne institucije kako bi se obezbedila procedura selekcije kandidata koja je čvrsta i transparentna i zasnovana na kvalitetu.

**Delimično
završeno**

b. Vlada se obavezuje da dela shodno preporukama Agencije za borbu protiv korupcije od 15.02.2016 (AKK -DLK -3113/15) za imenovanja do 9 odbora JP.

**Delimično
završeno**

⁴¹ Br. 03/L-087 Zakon o izmeni i dopuni zakona o javnim preduzećima.

⁴² Mišljenje ACA, http://www.akk-ks.org/repository/docs/01-681-16-dlk-Opinion_ZKM_66368.pdf

⁴³ Br. 03/L-087 Zakon o javnim preduzećima, član 17, stav 5, kaže da: Odbor direktora ispunjava kriterijume kvalifikovanosti iz tačke 17.1, (ii) ispunjava kriterijume nezavisnosti u skladu sa tačkom 17.2 (d), (f), (j), (k) i (l) (iii) nisu, ili nisu bili ni u jednom trenutku tokom trideset šest (36) meseci pre datuma prijave na funkciji direktora Odbora direktora kompanije; (iv) imaju neophodno profesionalno iskustvo i obrazovanje potrebno za ovu poziciju. Videti na: <https://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/Ligji%20per%20ndrysh%20e%20ligjit%20per%20ndermarret%20publike.pdf>

⁴⁴ Balkans Group, intervju, zvaničnici Ministarstva za EU integracije i ACA, Priština, maj-jul 2017. Za više informacija molimo pročitajte mišljenje ACA, AKK-DLK-3113/15, 15. februar 2016. Pod zakletvom, kandidati bi izjavili da nisu bili politički angažovani, niti povezani sa političkim aktivnostima poslednjih 36 meseci pre nego što su izabrani na javnu funkciju. Ova izjava je inače poznata i kao „Svedočenje/izjava pod zakletvom“.

⁴⁵ Mišljenje ACA, http://www.akk-ks.org/repository/docs/01-681-16-dlk-Opinion_ZKM_66368.pdf

⁴⁶ Civilno društvo iskazalo je zabrinutost oko ove odluke: odluka predstavlja selektivnu primenu zakona i mišljenja Agencije za borbu protiv korupcije; deo ove odluke su članovi tela koje nije više pod odgovornošću Vlade, već Skupštine Kosova, te jedino Skupština može da razreši imenovana lica. Videti na: http://indep.info/wp-content/uploads/2017/10/Leter-Kryeministrit_indep_glps_gap-1.pdf

⁴⁷ Naser Canolli bio je imenovan za člana odbora Aerodroma Đakovica, a u isto vreme bio je i izvršni direktor javnog preduzeća Termokos; on je na spisku saveta članova odbora PDK. G. Canolli je aktivno učestvovao u kampanjama za junske i oktobarske izbore; u odboru direktora Aerodroma Đakovica bio je imenovan Zenun Shala, a takođe se angažovao i tokom lokalnih izbora 2013. On je bio kandidat LDK za predsednika opštine Junik. Takođe postoje dva imenovana u odboru Železničke kompanije Kosova (INFRAKOS), što je kršenje zakona br. 03/L-087 o javnim preduzećima. G. Miloš Dimić učestvovao je i izabran je na izborima 2013. u opštini Gračanica. Slično njemu, G. Nexhat Dedia iz PDK dobio je oko 400 glasova za odbornika u skupštini opštine južna Mitrovica. Ove dve figure su u potpunosti političke i u suprotnosti su sa odredbama zakona br. 03/L-087, odnosno člana 17.2 (k).

koriste svoje pozicije da utiču na agencije prilikom zapošljavanja, da zarađuju fondove i utiču na tenderske postupke.⁴⁸

Od devet (9) akcija predviđenih u ovom prioritetu, prikladna implementacija dovela je do potpisivanja memoranduma o razumevanju između Skupštine i vlade sa jedne strane, i ambasade Velike Britanije sa druge strane, za praćenje i nadgledanje selekcije i imenovanja članova odbora nezavisnih institucija i agencija. Drugi indikator zahteva uključenost civilnog društva u proces regrutovanja; u martu 2017, VK je pozvala CiviKos da prati proces selekcije kandidata za direktore Kosovske energetske korporacije.⁴⁹

Nova vlada obnovila je sporazum sa vladom Velike Britanije o nadgledanju i savetovanju u vezi sa regrutovanjem za više rukovodeće pozicije. Ovo za cilj ima da obezbedi regrutovanje koje je transparentno, zasnovano na kvalitetu, oslobođeno političkog uticaja i bazirano na profesionalnoj biografiji. Projekat obuhvata zapošljavanje 22 zvaničnika, direktora i člana odbora javnih preduzeća, nezavisnih agencija i tela.⁵⁰ Delokrug ovog memoranduma za pokrivanje imenovanja zvaničnika u drugim nezavisnim institucijama treba da se proširi.

1.7 Sprovođenje vladine odluke iz marta 2016. o uvođenju obavezne elektronske nabavke, uz naznačene rokove

Javna e-nabavka obezbeđuje transparentan proces za nabavku javnih dobara i usluga, uz poboljšanje zastarele prakse rada olovkom i papirom. Prioritet za e-nabavku sadrži set akcija i indikatora potrebnih da platforma bude potpuno operativna.

1. Implementacija odluke vlade iz marta 2016. o uvođenju obavezne elektronske nabavke, zajedno sa naznačenim rokovima.

Završeno

U martu 2016. vlada je odlučila da učini elektronsku nabavku obaveznom i na lokalnom i na centralnom nivou.⁵¹ Akcije i indikatora ERA su ispunjeni, uključujući ovde i obuku, izdavanje sertifikata i testiranje javnih službenika i na lokalnom i na centralnom nivou u vezi sa platformom za e-nabavku.⁵²

Nasuprot drugim oblastima, akcije koje se odnose na e-nabavku bile su implementirane unutar planiranih rokova. Od septembra 2016, e-nabavka je takođe postala obavezna i za Centralnu agenciju za nabavke (CAN). Za druge javne nabavke, ekonomski operatori mogu

⁴⁸ Balkans Group, intervju, zaposleni iz TERMOKOS, KOSTT, Priština, jul 2017.

⁴⁹ Balkans Group, intervju, član CIVIKOS, Priština, april 2017. Do kraja marta 2017, VK je pozvala predstavnike civilnog društva prilikom pregleda biografija (CV) kandidata za članove odbora Pošte i Telekomu Kosova (PTK).

⁵⁰ Memorandum o razumevanju između Vlade Republike Kosovo i Vlade Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske, koju je zastupala ambasada u Prištini 11. oktobra 2017.

⁵¹ Balkans Group, intervju, službenik, Centralna agencija za nabavke, Priština, mart 2017.

⁵² Balkans Group, intervju, službenik, Centralna agencija za nabavke, Priština, mart 2017.

da dostavljaju ponude bilo elektronski ili u štampanoj formi do decembra 2017. Ponude za ugovore koji prevazilaze iznos od 10.000 EUR se obavezno dostavljaju elektronski.⁵³

E-nabavka je počela da se sprovodi mesecima pre nego što je pokrenut ERA. Druga faza projekta za e-nabavku predvidela je sprovođenje izmena u zakonu o nabavkama u elektronskoj platformi, obuci i sertifikatima javnih službenika na lokalnom i centralnom nivou i testiranju u vezi sa modulima nabavke.⁵⁴ Postoje, ipak, tehnička pitanja kao što su blokiranja i padovi sistema, što utiče na kvalitet usluge u realnom vremenu.⁵⁵ Ovaj sistem takođe trpi zbog svog ograničenog početnog budžeta od samo 600.000 EUR.⁵⁶ Platformu još uvek ekonomski operatori ne koriste u potpunosti, najviše zbog tekućih tehničkih problema i ograničenog nivoa znanja samih operatora.

1.8 Jačanje kapaciteta ekonomskog odeljenja i fiskalnog odseka u administrativnim odeljenjima prvostepenog suda u Prištini u oblastima poreza i carina, sa osvrtom na smanjenje količine nezavršenih predmeta

Sudski savet Kosova (SSK) je morao da pozove donatore i inostrane eksperte za implementaciju ovog prioriteta. USAID sprovodi studiju za ažuriranje težine slučajeva za kosovsko pravosuđe.⁵⁷ Studija u ovom trenutku još uvek nije kompletirana. Kada bude objavljena, služiće kao smernica za

1. SSK će izvršiti procenu potreba za povećanje broja sudija u osnovnim privrednim sudovima. Procena će odrediti koji su budžetski troškovi i kadrovski kapaciteti potrebni za smanjenje količine nerešenih predmeta u osnovnim privrednim sudovima.

U toku

SSK za dalje akcije u smeru ispunjenja potreba kapaciteta sudova. Ranije procene SSK ukazuju na to da bi administrativno odeljenje Osnovnog suda u Prištini trebalo da ima dodatne pravosudne pozicije kako bi rešavalo zaostale predmete. SSK je imao otvoren poziv za zaposlenje 61 sudije; 54 su proglašeni u julu 2017.⁵⁸ Sudije troše neprihvatljivu količinu svog radnog vremena baveći se administrativnim zadacima i prethodnim upravljanjem predmetima kao što je zakazivanje, pregled dosijea da bi se potvrdilo da su stranke ispunile uslove u vezi sa dokazima.⁵⁹ Efikasnost bi se povećala ako bi za izvođenje ovih zadataka na

⁵³ Balkans Group, intervju, zvaničnik CPA, Priština, jul 2017; od početka e-nabavke, lokalni i centralni organi vlasti podneli su elektronski oko 922 poziva i dokumenta.

⁵⁴ Na primer, u Ukrajini je e-nabavku predstavilo i uvelo civilno društvo. Do marta 2016, desetine NVO iz cele Ukrajine pridružile su se pilot projektu e-nabavke. Vredno je napomenuti da je civilno društvo predstavilo e-nabavke, a nosilac projekta je bio Transparency International Ukrajina tokom razvoja i pilot faze, kako bi se izbegli birokratski procesi i kašnjenja. Videti na: <https://ptfund.org/project/e-procurement-in-ukraine/>.

⁵⁵ Balkans Group, intervju, zvaničnik CPA, mart 2017.

⁵⁶ Balkans Group, intervju, IT zvaničnik, Centralna agencija za nabavke (CPA), Priština, april 2017.

⁵⁷ Balkans Group, intervju, viši zvaničnik SSK, jul 2017.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Balkans Group, intervju, zvaničnik SSK, Priština, april 2017

raspolaganju bilo profesionalno pravno osoblje. Paradoks je da je za SSK teško da proceni optimalni nivo profesionalne pomoći koja je potrebna za podršku sudijama. U Osnovnom sudu u Prištini, ekonomsko i administrativno odeljenje nemaju dovoljne kapacitete da se bave administrativnim predmetima. Ministarstvo za javnu upravu odobrilo je samo pet (5) novih pozicija profesionalnih saradnika za ova dva odeljenja. Neprikladno je da vlada odlučuje o potrebama pravosuđa.

Poboljšanja u pravosuđu previđena su i u drugim važnim dokumentima. Kosovski Ekonomski reformski program (ERP) predstavlja nove konkretne mere.⁶⁰ On zahteva zapošljavanje još 50 novih profesionalnih saradnika koji bi se bavili zaostalim građanskim i krivičnim predmetima u Osnovnom sudu u Prištini.⁶¹ ERP prenosi zahtev ERA u vezi sa potrebom za procenu oko povećanja broja sudija u ekonomskom i administrativnom (fiskalni odsek) odeljenju.⁶²

1.9 Nastavak jačanja uspešnog rada u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, uključujući ovde i putem jačanja kapaciteta specijalnog tužilaštva koje istražuje slučajeve visokog nivoa

Merenje rezultata napora u borbi protiv korupcije je često teško. Povećanje broja tužilaca možda neće biti dovoljno. Biće potrebno da vlada usvoji pristup koji obuhvata i dodatne mere. Uz zakonske promene, povećati broj tužilaca i sudija, a vlada treba vredno da radi da bi izmenila mentalitet i podigla svest na svim nivoima vladinih institucija.

Tužilački savet Kosova (TSK) zahtevao je od MP da izmeni zakon o državnom tužiocu, sa ciljem da se spusti kriterijum u vezi sa radnim iskustvom koje se traži od novih kandidata za posao.⁶³ Povećanje broja tužilaca u Specijalnom tužilaštvu nije bilo moguće; malo ili niko od kandidata nije ispunjavao kriterijume.⁶⁴ Akcioni plan agende takođe predviđa obuku tužilaštva u Specijalnom tužilaštvu (ST) u vezi sa finansijskim istragama. TSK

1. Izmene Zakona o državnom tužiocu kako bi se omogućilo povećanje broja tužilaca u Specijalnom tužilaštvu koji istražuju i gone slučajeve korupcije visokog nivoa i organizovanog kriminala.

U toku

2. Obuka za jačanje kapaciteta Specijalnog tužilaštva za vršenje finansijskih istraga i konfiskaciju imovine.

Završeno

⁶⁰ Kosovski Ekonomski reformski program 2017-2019 je najpre odobren u januaru 2017. ERP sadrži srednjoročne makroekonomske projekcije, budžetske planove za naredne tri godine i sistemske reforme koje je potrebno da institucije preduzmu. Nova vlada usvojila je ERP 4. oktobra 2017.

⁶¹ Ekonomski reformski program 2017-2019, pokrenut 4. oktobra 2017. Videti stranicu 131.

⁶² Ibid

⁶³ Balkans Group, intervju, službenik Ministarstva pravde, Priština, jun 2017. Prema MP, uslov radnog iskustva za pozicije u Specijalnom tužilaštvu je smanjen.

⁶⁴ Balkans Group, intervju, zvaničnik Ministarstva pravde, Priština, jul 2017.

kaže da je pružio obuku o finansijskim krivičnim delima, a nešto od toga je održano tokom prvih meseci 2017.⁶⁵

Agencija za borbu protiv korupcije (ABPK) izrazila je zabrinutost zbog odbacivanja predmeta korupcije koji su bili podneti tužilaštvu.⁶⁶ Konkretnije, kada predmeti obuhvataju visoko rangirane zvaničnike, nema odluka. U više od 60 procenata predmeta korupcije koji obuhvataju visoko rangirane zvaničnike, optužbe padaju u sudovima zato što nisu bile na prikladan način istražene ili kroz odugovlačenje slučaja.⁶⁷

ZAKLJUČAK

Evropska reformska agenda ne obezbeđuje Kosovu status zemlje kandidata za članstvo u EU. EU nije u poziciji da nudi nešto takvo; ona čak ne može ni da diskutuje o prijavi Kosova. Ipak, EU i kosovska vlada nadaju se da će uspešna implementacija ERA pogurati napred i implementaciju SSP, te će olakšati diskusije u Briselu o pristupanju Kosova Evropskoj Uniji. Neki evropski prijatelji Kosova nadaju se pokretanju strateške diskusije u evropskoj kući o Kosovu, uskoro. Razočarani zato što EU nije u stanju da ponudi status kandidata unutar okvira ERA, mnogi u Prištini vide ovaj dokument samo kao alatku za ispunjavanje zadatka DG NEAR komisije po pitanju Kosova.

Priznajući ovo, ERA ipak ima potencijal da bude konkretan plan akcija koje bi stvorile promene u institucijama. Plan je ambiciozan i ostvariv je samo ukoliko postoji dovoljno volje. Ukoliko se sprovedu, reforme na polju dobrog upravljanja, vladavine zakona, koje ograničavaju sposobnost javnih zvaničnika da se angažuju u sukobu interesa i korupciji, pljačkanju javne administracije i nezavisnih agencija, podići će nivo učinka institucija i poverenja javnosti. Promene će zahtevati drastične korake: obezbeđivanje imenovanja zvaničnika na osnovu kvaliteta, ograničavanje uloge političkih partija u selekciji i funkcionisanju državne administracije. Regulisanje statusa političkih partija, njihovih finansija, izveštaji o izvorima finansiranja, revizije i nadgledanje treba da ostanu kao prioritet bez ikakvog kompromisa.

Nova vlada pokazala je veću zainteresovanost za implementaciju ERA, ali može imati i druga pitanja i probleme. Sa koalicijom od četiri jake albanske partije, vlada će se suočiti sa teškoćama u koordinisanju.

⁶⁵ Balkans Group, intervju, zvaničnik TSK, Priština, maj 2017.

⁶⁶ Postoje ozbiljno suprotstavljeni stavovi između ACA i tužilaca. Tužioci često nerado deluju u predmetima koje dostavi ACA. Tužilački savet Kosova (TSK) tvrdi da su predmeti ACA ne kompletirani i često ne daju dokaze. Tužioci zahtevaju od ACA da dostavi dokaze, materijale i ostale relevantne zakonske procedure pre nego što podnese slučaj. Tužilaštvo ne može da deluje na osnovu slabih dokaza i nekompletnih optužbi. Balkans Group, intervju, službenici TSK i ACA, Priština, maj 2017.

⁶⁷ Kosovski pravni institut, „More“ korupcije na Kosovu, mart 2017, str. 5.

Evropska reformska agenda će biti implementirana samo ako postoji snažno liderstvo u odnosu na ovaj program.

ANEKS

Slika 1. Implementacija ERA – Stub I (Dobro upravljanje i vladavina zakona)

1.1 Revizija i usvajanje zakonodavstva koje čini obaveznim suspendiju/razrešenje javnih zvaničnika optuženih i osuđenih za korupciju	
1. Konceptni dokument o izmenama važećeg zakonodavstva kako bi se obezbedilo obavezujuće suspendovanje i/ili razrešenje javnih službenika optuženih i osuđenih za korupciju.	Završeno
2. Usvajanje zakonodavstva kako bi se obezbedilo suspendovanje i/ili razrešenje javnih službenika koji su optuženi ili osuđeni za korupciju.	Nije započeto
1.2 Izmena zakona o sukobu interesa sa odgovarajućim uredbama, što ih dovodi u liniju sa evropskim standardima, uz naznačavanje preciznih okolnosti u kojima javni službenici mogu prihvatiti dodatno zaposlenje i imenovanja	
<p>Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, koji treba da se izmeni i dopuni, u skladu sa preporukama EU:</p> <p>a. Kategorije javnih službenika treba da budu jasno definisane;</p> <p>b. Treba da bude jasno naznačeno koje aktivnosti su dozvoljene, a koje nisu dozvoljene službenicima tokom perioda na dužnosti;</p> <p>c. Treba da bude jasno naznačeno koje aktivnosti su službenicima zabranjene i nakon prestanka funkcije;</p> <p>d. Treba jasno da se naznače obaveze službenika i njihovih nadređenih rukovodilaca u situacijama gde postoji sukob interesa;</p> <p>e. Potrebno je jasno navesti procedure koje treba da se pokrenu kada se pojavi sukob interesa.</p>	U toku
1.3 Obezbeđivanje transparentnosti i odgovornosti kod finansiranja političkih partija:	
a. Obavljanje nezavisnih revizija finansija političkih partija za 2013-2015.	
b. Obezbeđivanje javnog objavljivanja finansijskih izveštaja političkih partija, kao što je predviđeno zakonom.	
1. Objavljivanje finansijskih izveštaja političkih partija i preduzimanje delotvornih političkih akcija protiv onih koji to ne čine;	Delimično završeno
2. Obezbeđivanje adekvatnog finansiranja za ugovaranje posla revizije za finansijske izveštaje političkih partija;	U toku

3. Selekcija nezavisnih revizora putem otvorenog poziva;	Završeno
4. Izmene i dopune Zakona o finansiranju političkih partija radi ostvarenja transparentnosti, odgovornosti i delotvornog izvršenja i sankcija, na osnovu širokih javnih konsultacija.	Nije započeto

1.4 Obavljanje nezavisne revizije mehanizama odgovornosti za sve nezavisne institucije, agencije i regulatorna tela, sprovođenje preporuka i usvajanje zakonskih mera koje jasno definišu uloge, zaduženja i linije odgovornosti u nezavisnim institucijama.

1. Obavljanje kvalitativne analize pregleda nezavisnih agencija i nezavisnih regulatornih tela (analize prema uredbi o radnom odnosu, platama, osnivanju i organizaciji agencija);	Završeno
2. Preuzimanje obaveze za sprovođenje preporuka pomenute kvalitativne analize;	Nije započeto
3. Izrada konceptnog dokumenta za nacrt zakona o javnoj administraciji, javnoj službi i platama.	U toku
4. Usvajanje zakonskog paketa o javnoj službi, platama i organizaciji javne administracije.	Nije započeto

1.5 Obezbeđivanje da planirani zakonski paket koji pokriva javnu službu, plate i organizaciju državne administracije bude pripremljen na koordinisan način u obuhvatnom procesu zasnovanom na činjenicama i dokazima i na bazi konceptnih dokumenata dogovorenih na nivou vlade.

1. Izrada konceptnih dokumenata za nacрте zakona o javnoj službi, platama i organizaciji javne administracije;	U toku - sa kašnjenjima
2. Usvajanje zakonskog paketa o javnoj službi, platama i organizaciji javne administracije.	Nije započeto

1.6 Obezbeđivanje procesa selekcije koji su transparentni, zasnovani na kvalitetu i nepolitički, u skladu sa zakonom, za sve nezavisne institucije, agencije i regulatorna tela, kao i javna preduzeća, puno sprovođenje preporuka Agencije za borbu protiv korupcije Kosova (AKK-DLK-3113/15).

a. Izmene važećeg zakonodavstva o selekciji za nezavisne institucije kako bi se obezbedila procedura selekcije kandidata koja je čvrsta, transparentna i zasnovana na kvalitetu.

- Objavljivanje biografija (CV) kandidata u užem izboru;
- Uključivanje civilnog društva u komisije za izbor na osnovu transparentne i otvorene selekcije predstavnika civilnog društva;
- Jačanje i pojašnjavanje minimuma uslova za kandidate kroz uključivanje kriterijuma koji odgovaraju onima iz čl. 17, stav 2 Zakona o JP, na primer, u izmenama Zakona o sukobu interesa, čineći ih tako primenjivim za sve nezavisne agencije i regulatorna tela.

**Delimično
završeno**

b. Vlada prihvata obavezu da deluje shodno preporukama ACA od 15.02.2016. (AKK-DLK-3113/15) u vezi sa imenovanjima za 9 odbora JP:

- Izjava/deklaracija pod zakletvom da se izmeni kako bi odražavala zakon za sva buduća imenovanja
- Kancelarija premijera (KP) da preduzme akcije shodno članu 17.5 zakona (tj. 17.5 Svako lice koje vrši ili se prijavljuje za poziciju direktora daje izjavu pod zakletvom gde istinito potvrđuje da ispunjava zahteve u vezi sa kvalifikovanošću, nezavisnošću i profesionalnom podobnošću iz stavova 1-3 ovog člana. Bilo kakvo materijalno netačno predstavljanje – bilo nenamerno ili kao rezultat nemara – ili bilo kakva materijalna izmena u informaciji datoj u ovoj izjavi, za rezultat ima momentalnu diskvalifikaciju i, ako je primenjivo, otpuštanje dotičnog lica).
- Kancelarija premijera da preduzme akcije protiv službenika koji su pisali ovaj obrazac/izjavu koja nije u skladu sa zakonom.
- Obezbediti sprovođenje MoR potpisanog između Skupštine i Vlade sa jedne strane, i ambasade VB u Prištini sa druge strane, za imenovanja članova odbora nezavisnih institucija i agencija.

**Delimično
završeno**

1.7 Sprovođenje odluke vlade iz marta 2016. o uvođenju obavezne elektronske nabavke, zajedno sa naznačenim rokovima Agencije (AKK-DLK-3113/15).

1. Početak druge faze pilot projekta za e-nabavku;
2. Implementacija izmena iz amandmana na Zakon o javnim nabavkama u elektronskoj platformi;
3. Obuka javnih službenika na lokalnom nivou;
4. Izdavanje sertifikata za javne službenike na centralnom nivou;
5. Izdavanje sertifikata za javne službenike na lokalnom nivou;
6. Test o modulima elektronske nabavke;
7. Izrada operativnih smernica za e-nabavke. Vlada bi trebalo da obezbedi standardne podatke koji se čitaju preko mašine u realnom vremenu za ugovore o nabavci, za potrebe javnosti.

Završeno

1.8 Jačanje kapaciteta ekonomskog odeljenja i fiskalnog odseka u administrativnom odeljenju prvostepenog suda u Prištini, uključujući ovde oblast poreza i carina, sa osvrtom na smanjenje količine zaostalih predmeta.

1. SSK će obaviti procenu potreba za povećanje broja sudija u osnovnim privrednim sudovima. Procena će odrediti koliki su budžetski troškovi i kadrovski kapaciteti potrebni za smanjenje količine zaostalih nerešenih predmeta u osnovnim privrednim sudovima.

U toku

1.9 Nastavak jačanja rezultata u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, uključujući ovde i jačanje kapaciteta Specijalnog tužilaštva koje istražuje i krivično goni slučajeve na visokom nivou.

1. Izmene Zakona o državnom tužiocu kako bi se omogućilo povećanje broja tužilaca u Specijalnom tužilaštvu koje istražuje i krivično goni slučajeve korupcije na visokom nivou i organizovanog kriminala.

U toku

2. Obavljanje obuke radi jačanja kapaciteta Specijalnog tužilaštva za vođenje finansijskih istraga i konfiskaciju imovine.

Završeno

Ovaj izveštaj 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 Balkanske grupe za istraživanje politika i ne predstavlja stavove SCO-K, DANIDA ili KCSF-a.

i

Ambasade Kraljevine Norveške.

Balkanska grupa za istraživanje politika